

**UNIVERSIDAD DE PANAMA**  
**VICERRECTORIA DE INVESTIGACION Y POSTGRADO**  
**FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLITICAS**  
**MAESTRIA EN DESARROLLO DEL SECTOR MARITIMO**

**PRIVATIZACION DEL SERVICIO DE “ESTIBA/DESESTIBA”, EN  
EL SISTEMA PORTUARIO; SU IMPORTANCIA EN EL  
MEJORAMIENTO DE LA PRODUCTIVIDAD Y CALIDAD  
DE LOS SERVICIOS PORTUARIOS.**

Por:

**Lic. FULVIA R. GARAY BRICEÑO**

*Trabajo de graduación presentado para  
optar por el título de Maestría en Desarrollo  
del Sector Marítimo, Especialidad Puertos y  
Canales.*

Ciudad Universitaria Octavio Méndez Pereira

1998

## **ACTA DE SUSTENTACION**



UNIVERSIDAD DE PANAMÁ  
VICERRECTORÍA DE INVESTIGACIÓN Y POSTGRADO

ACTA DE SUSTENTACIÓN DE TESIS  
PROGRAMA DE MAESTRÍA EN

DESARROLLO DEL SECTOR MARITIMO

Título del trabajo de tesis: "PRIVATIZACION DE LOS SERVICIOS DE ESTIBA / DESESTIBA EN EL SISTEMA PORTUARIO: SU IMPORTANCIA EN EL MEJORAMIENTO Y CALIDAD DE LOS SERVICIOS PORTUARIOS".

Nombre del estudiante: LICDA. FULVIA R. GARAY B. Cédula: 8-381-596.

<b>Miembros del Jurado:</b>	<b>Calificaciones que otorgan:</b>
a: <u>PROF. RODOLFO DIAZ (Director)</u>	<u>95 A</u>
b: <u>PROF. BOLIVAR PATIÑO</u>	<u>95 A</u>
c: <u>PROF. SIGERICO ORTIZ</u>	<u>95 A</u>
Nota final promedio:	<u>95 A</u>

Observaciones generales del jurado.

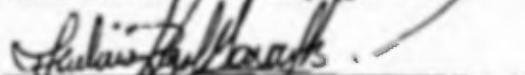
La estudiante demostró dominio del tema durante la exposición verbal, expuso en forma clara y didáctica los aspectos más significativos del proceso de privatización portuaria en Panamá, destacando sus beneficios. Suministró información valiosa sobre las experiencias en este campo en varios países de América Latina. El jurado determinó la nota por consenso.

Firma de los miembros del jurado:

a: 

b: 

Firma del coordinador del programa

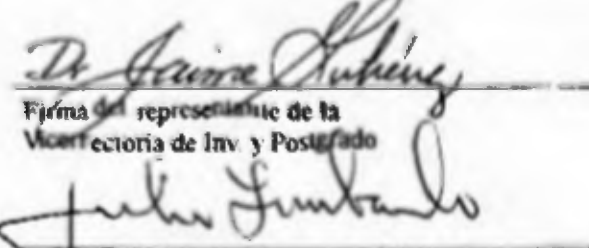


Firma del estudiante

Fecha: 24 de febrero de 1999.

c: 

Firma del representante de la  
Vicerrectoría de Inv. y Postgrado



Firma del decano  
Facultad de Derecho y Ciencias  
Políticas

## DEDICATORIA

A mi hijo: Tomás Gabriel, a la pequeña Victoria Elizabeth y a mi compañero Tomás G. Rodríguez A., quienes constituyen la mayor fortaleza espiritual para alcanzar las metas trazadas.

## **AGRADECIMIENTO**

Agradezco a Dios, divino creador por acompañarme todos los días de mi vida; por darme salud, la luz y la paciencia suficiente para enfrentar los retos de la vida.

A los obreros portuarios quienes en su momento tuvieron a bien contestar mis encuestas y facilitar este trabajo de investigación.

A los Agentes Navieros encuestados por su amable cooperación, en especial a los señores Tomás Kenna, Charles Langman y Ernesto Mock, entre otros.

Finalmente quiero agradecer muy especialmente al Licenciado Rodolfo Díaz G. Director de esta Tesis y quien a pesar de todas las dificultades en este programa de maestría tuvo la paciencia para compartir sus valiosas experiencias y amplios conocimientos portuarios. Por sus atinados consejos como asesor.

Muchas Gracias

**INDICE GENERAL**

## INDICE GENERAL

Introducción.....	ix
Resumen.....	xiii
<b>CAPITULO I      MARCO TEORICO Y ASPECTOS METODOLOGICOS</b>	
<b>A.    ASPECTOS GENERALES DE LA PRIVATIZACION .....</b>	<b>2</b>
a.1.    Argumentos a favor de la privatización .....	7
a.2.    Servicios de uso público bajo un clima de libre competencia .....	10
a.3.    Causas de la ineficiencia de los servicios públicos .....	11
a.4.    Desventajas de la Privatización.....	12
<b>B.    LA PRIVATIZACION APLICADA EN EL ÁMBITO PORTUARIO.....</b>	<b>15</b>
b.1.    Importancia económica de los puertos.....	22
b.2.    Opciones de privatización portuaria.....	23
b.2.1. Contrato de Operación de Terminal.....	25
b.2.2. Contratos de Construcción y Operación de Terminal .....	26
b.2.3. Venta parcial de acciones.....	29
b.2.4. Los Contratos, Licencias o Concesiones para la explotación de uno o varios servicios portuarios.....	31
<b>C.    ASPECTOS METODOLOGICOS.....</b>	<b>35</b>
c.1.    Planteamiento del Problema .....	35
c.2.    Antecedentes.....	36
c.3.    Importancia.....	36
c.4.    Objetivos de la Investigación .....	37
c.5.    Hipótesis .....	38
c.6.    Metodología.....	38
a.    Tipo de Estudio .....	39

b.	<b>Sujetos</b> .....	39
c.	<b>Variables Estudiadas</b> .....	40
d.	<b>Instrumentos</b> .....	40
e.	<b>Escenario</b> .....	41
f.	<b>Procedimientos</b> .....	42
D.	<b>Análisis e Interpretación de Datos</b> .....	42
d.1.	<b>Tabulación</b> .....	42
d.2.	<b>Interpretación de Datos</b> .....	43
d.3.	<b>Fundamentos para la Creación de Compañías Estibadores Privadas</b> .....	44

## **CAPITULO II. PRINCIPALES EXPERIENCIAS DE PRIVATIZACION PORTUARIA EN AMERICA LATINA**

A.	<b>ANTECEDENTES, PERSPECTIVAS y REALIDADES DE LA PRIVATIZACION Y EL DESARROLLO PORTUARIO EN PANAMA</b> .....	67
a.1.	<b>Antecedentes de la privatización portuaria en Panamá</b> .....	67
a.2.	<b>Perspectivas</b> .....	71
a.3.	<b>Realidades</b> .....	76

**CAPITULO III. DIAGNOSTICO DEL SERVICIO DE MANIPULACIÓN DE CARGA (Estiba/Desestiba) en el SISTEMA PORTUARIO**

A.	INSPECCIÓN TÉCNICA DE CAMPO DENTRO DEL RECINTO PORTUARIO.....	83
B.	ASPECTOS ESTADÍSTICOS DEL MOVIMIENTO DE CARGA EN EL SISTEMA PORTUARIO PANAMENO.....	87
	b.1. Movimiento de Naves.....	88
	b.2. Movimiento de Carga.....	89
C.	PROYECCIONES FUTURAS DEL MOVIMIENTO DE CARGA Y DE NAVES EN EL PUERTO DE BALBOA.....	90
D.	EVOLUCION DEL MOVIMIENTO DE CARGA Y NAVES EN EL SISTEMA PORTUARIO NACIONAL DESPUÉS DE LA PRIVATIZACION.....	99

**CAPITULO IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES**

	CONCLUSIONES.....	104
	RECOMENDACIONES.....	108
	BIBLIOGRAFIA.....	110

## INDICE DE CUADRO

<b>Cuadro</b>	<b>Título</b>	
Nº 1	Evolución de las exportaciones y tasa anual promedio de crecimiento (1970-92) en millones de dólares.....	6
Nº 2	Areas y Servicios Portuarios .....	34
Nº 3	Situación de la Inversión en Infraestructuras portuarias de uso público. 1990-93 (US\$ Dollar).....	62
Nº 4	Participación porcentual en el movimiento de carga entre Emporchi y otros puertos Chilenos (Millones de Toneladas Metricas) .....	63
Nº 5	Principales Estrategias y Resultados de la Privatización Portuaria en Venezuela 1991.....	66
Nº 6	Plano de Estiba .....	81
Nº 7	Movimiento de Naves Registrados en el Sistema Portuario Nacional y en los puertos de Balboa, Cristobal y Coco Solo Norte, 1983-94.....	92
Nº 8	Proyecciones del número de Naves en los puertos de Balboa, Cristóbal y Coco Solo Norte, Regresión (1996-2005).....	93
Nº 9	Proyecciones del Numero de Naves en los puertos de Balboa, Cristóbal y Coco Solo Norte, Serie de Tiempo (1996-2005) .....	95
Nº 10	Movimiento de carga registrada en el puerto de Balboa según estructura (1984-94).....	97
Nº 11	Proyecciones de Volumen de Carga en el Puerto de Balboa (Regresión) (1996-2005).....	98

N° 12	Proyecciones del Volumen de carga en el puerto de Balboa (Serie de Tiempo (1996-2005)).....	98
N° 13	Movimiento Total de contenedores 1992-98 .....	101
N° 14	Proyección de Entradas directas al Estado Producto del Contrato Ley N° 5 del 16 de enero de 1997. (En Millones de dólares) .....	102

## INDICE DE ANEXOS

<b>Anexos</b>	<b>Título</b>
Nº 1	Movimiento de naves registrado en el Sistema Portuario Nacional según puerto y tráfico, 1987-1997
Nº 2 y Nº3	Movimiento de Contenedores registrados en los puertos de Bahía Las Minas, Balboa, Coco Solo Norte, Cristóbal y Manzanillo. 1992-96 y 1997.
Nº 4	Movimiento de Carga registrada en el Sistema Portuario Nacional, según Puerto y Estructura: años 1995 - 98.

## **CUADRO DE ABREVIATURAS**

### **Abreviatura**

### **Significados**

APN	=	Autoridad Portuaria Nacional/Dirección General de Puertos
AMP	=	Autoridad Marítima de Panamá
CEPAL	=	Comisión Económica para América Latina
(e/d)	=	Estiba y Desestiba
EM.POR.CHI.	=	Empresa Portuaria de Chile
PMD	=	Países menos desarrollados
UNCTAD	=	United Nations Conference on Trade and Development
U.S.A.I.D.	=	United States Agency for International Development
OMC	=	Organización Mundial del Comercio
T.M.	=	Toneladas Métricas.

## **INTRODUCCION**



Los gobiernos buscan la participación privada en las actividades portuarias para reducir sus cargas administrativas y financieras, promover la competencia, mejorar la eficiencia y reducir los costos.

El esquema de privatización portuaria que se ha venido implementando en el Sistema Portuario Panameño refleja un cambio sustancial en el sistema de administración portuaria que imperaba hasta 1994.

Con la concesión y entrada en operación del moderno terminal de Manzanillo International Terminal se inicia una nueva etapa en lo que respecta a la gestión portuaria. El Estado asume un nuevo papel, en el cual cede a la iniciativa privada las tareas operativas en diversas áreas de los servicios portuarios reteniendo para sí la administración de los puertos menores y el papel de fiscalizador y regulador de todos aquellos servicios dados en concesión a los diferentes operadores privados.

En este documento presentamos un análisis crítico de las diferentes corrientes de pensamiento económico en torno a la privatización de servicios públicos, haciendo un especial énfasis en la privatización de los servicios portuarios, los cuales a nuestro juicio son determinantes en el desarrollo económico de una nación con el potencial marítimo que posee Panamá. Hemos revisado los diferentes enfoques que los expertos internacionales asignan al asunto de la Privatización de puertos y servicios portuarios.

Como base de apoyo de la presente investigación hemos aplicado una serie

de encuestas sociométricas que nos han permitido evaluar la percepción tanto de los obreros, los usuarios de los servicios portuarios frente al proceso de privatización.

Presentamos aquí un breve diagnóstico sobre la situación reinante en los puertos panameños en lo concerniente al servicio de estiba /desestiba (manipulación de carga), al considerar este servicio fundamental en la generación de ingresos en un puerto, renglón éste que además determina en gran medida el tiempo de estadía tanto de la carga como de la nave en los puestos de atraque. En base a los bajos niveles de competitividad que caracterizaban a nuestro puertos, identificamos los elementos que, frente a los cambios que exigen las nuevas condiciones en la administración portuaria, permitirían el surgimiento de compañías estibadoras privadas, como un factor que mejoraría la productividad y calidad de los servicios portuarios y garantizará el mismo tiempo empleomanía para los obreros portuarios.

Finalmente, logramos sintetizar los principales experiencias de privatización portuaria en Latinoamérica, la cual sin lugar a dudas demuestra la tendencia que registra la industria marítima portuaria, donde se le reconoce a los puertos de carácter netamente comercial y la necesidad de flexibilizar la administración de puertos a manera de hacerlos más competitivos.

## RESUMEN

## RESUMEN

La investigación "Privatización del Servicio de Estiba y Desestiba en el Sistema Portuario Panameño, su importancia en el mejoramiento y calidad de los servicios portuarios", constituye un análisis científico que posee un aporte académico e intelectual para aquellos interesados en conocer detalles hasta ahora no documentados respecto a la privatización portuaria en Panamá y otras experiencias Latinoamericanas.

La logística del transporte internacional de mercancías como eslabón de un sistema integrado, exige que nuestros puertos sean eficientes y competitivos en el servicio de manipulación de la carga tanto a bordo del buque como en tierra. El menor tiempo que dure el tránsito de las mercancías por el puerto determina en gran medida su capacidad de competitividad en el mercado.

La privatización portuaria como mecanismo que promueve la inversión de nuevos flujos de capital dentro de la actividad portuaria es una corriente económica que posee tanto defensores como detractores. En esta investigación planteamos la posición de una y otra corriente de opinión, señalando además sus ventajas y desventajas.

También recogemos aquí breves reseñas de lo que en este campo han experimentado otras naciones que enfrentaban similares dificultades en la calidad de los servicios portuarios. Esta tendencia en el proceso de transferencia, de dichos servicios de la esfera del sector público al sector privado, es abordada en esta investigación.

A la luz de los avances del proceso de privatización portuaria en nuestro país hemos podido demostrar la validez de la hipótesis planteada al inicio de esta investigación ya que se han verificado grandes logros en términos de aumento en los

volumenes de la carga movilizada, naves atendidas y la construcción de nuevos y modernos terminales portuarios.

Queda abierto a quien se interese en el tema, la posibilidad de generar nuevos planteamientos que contribuyan a mejorar lo hasta aquí planteado.

## SUMMARY

The investigation regard "Stowages of Private Services and Unstowages of Panamenians Pots and Harbours Systems, their important thing, their progress and best quality in thier port services. It constitutes a scientific analisys that it has a matter in high academy intelectual increase for those persons that they want know details until now there are not documents regard, Panamenians, Privates Harbour Services and other experiences in Latin American.

The International merchant transport and logistic support, it a thing in the systems, the systems request that our harbours must be competitive and efficiency in the high quality of the services and handling of the cargo by te way on board of the ship (on deck) and on the pier.

The transit time of the cargo in the Harbour determine in good matter their market competitive capacity.

The Private Harbour as a tool that it promotes the inversion of news capital flood in the port activities are a economic currents that they possess a defending and detractors.

In this investigations, we planning our position above one and other opinions regard those currents were we look at an advantabges and disadvanage

Nevertheless, we bring here a history of Maritime field according experiencies in others nations that they passed a similar situations and difficultys in the best quality of harbour services. However, it's proper in good matter on this process to tranfer our services in a sphere of public affair to private area.

If we use our bright light and we look our future in the private process of the harbour in our country we have had to show the high value of our hypothesis at the beginning of this investigation.

We have had to verify our succeeds and we have to add our cargo volumes ships movements shifting, etc. And we are thinking in new and moderns Harbours Instalations.

It's open the whow it's interes on this article and the possibility is open to grow in new plans in order to give best ideas and suceses already arrive it.

## **CAPITULO I**

### **MARCO TEÓRICO Y ASPECTOS METODOLÓGICOS**

## A. ASPECTOS GENERALES DE LA PRIVATIZACION

El mecanismo de la privatización es un instrumento de política económica utilizado para mejorar la eficiencia económica y en la mayoría de los casos para contribuir a resolver situaciones de crisis económica-fiscal de los gobiernos. Es además una estrategia que busca disminuir la intervención del Estado en las actividades económicas.

La privatización de las empresas y de los servicios del sector público, constituyen un cambio en el pensamiento económico que prevaleció en décadas pasadas muy recientes, un retorno inusitado sobre los principios de la libertad individual de A. Smith (Economista clásico 1723-1790), que sostenía que:

*"La riqueza de una nación es el resultado de la diligente búsqueda por cada ciudadano de sus propios intereses, cuando obtiene la recompensa resultante de su esfuerzo o sufre la pérdida de su fracaso. Al servir a sus propios intereses el individuo sirve al interés público".<sup>1</sup>*

Históricamente ha existido la controversia en cuanto a la forma de propiedad y su incidencia en la sociedad, respecto a que debe estar en el sector público y lo que debe estar en el sector privado.

De allí, que no sean nuevas las argumentaciones a favor de la superioridad

<sup>1</sup> GALBRAITH, Kenneth. *La Era de la Incertidumbre*. Plaza y Janés Editores, S.A. Barcelona, 1962. Pág. 25.

de la empresa privada; ya en 1776 A. Smith, en su investigación: LA NATURALEZA Y LA CAUSA DE LA RIQUEZA DE LAS NACIONES, establecía que "la gestión pública es negligente y derrochadora", agregando que "las tierras públicas producían sólo el 25% del total de lo que las tierras privadas comparables" en consecuencia, recomendó la privatización de las tierras públicas.

La recomendación que hiciera A. Smith, se fundamentó en la teoría de los DERECHOS DE PROPIEDAD; en nuestros días esto quiere decir que, por ejemplo: Los directores y servidores públicos asignan recursos (bienes) que no les pertenecen, no son responsables de los costos de sus decisiones, ni son responsables de sus errores y tampoco sienten beneficiarse de un comportamiento eficiente. Las empresas públicas del mismo modo que carecen de un efectivo control de su productividad, carecen de incentivos sólidos para vigilar el rendimiento integral de la empresa para-estatal.

En la última década, en los países desarrollados y en los países menos desarrollados (PMD)<sup>2</sup>, ha aumentado el interés gubernamental por la privatización, es decir: subcontratar o vender a grupos privados las funciones o las empresas controladas por el Estado o de su propiedad. Las razones más importantes de este fenómeno responden a una combinación de crecientes presiones sobre los presupuestos gubernamentales y a un mayor convencimiento de que la disciplina

---

<sup>2</sup> DE BELLO, ONFALA. *La Privatización*. Universidad de Panamá. Monografía 1991.

competitiva en los mercados privados aumenta la eficiencia y producción sin descuidar la calidad y a un costo más bajo.<sup>3</sup>

A pesar del creciente interés que manifiestan los entes gubernamentales y las agencias internacionales de financiamiento, por la privatización, en los PMD existen quienes se oponen a este movimiento, porque consideran que tras esta corriente privatizadora, auspiciada en América Latina en gran medida por la USAID<sup>4</sup>, se oculta un interés de dominación de países acreedores sobre deudores.<sup>5</sup>

La aceptación de tal premisa sin considerar las bondades que otros países han experimentado tras la privatización de algunos servicios públicos, podría constituir una negación a aceptar los cambios que la evolución de la economía mundial ha experimentado en las últimas décadas, en donde el nuevo orden económico impone grandes sacrificios a los países menos desarrollados (bajos precios de la materia prima y de los productos provenientes de los PMD en el mercado internacional, presiones impuesta por los niveles de productividad y eficiencia de economías avanzadas más competitivas, la globalización de la economía mundial, y cambios tecnológicos en los procesos de producción y distribución).

“La privatización ha entrado de lleno al mundo en desarrollo como

<sup>3</sup> HANKE, Steve A. *Privatización y Desarrollo*. Centro Internacional para el Desarrollo. Ediciones Trillas. México, 1989, 289.

<sup>4</sup> Págs.

<sup>4</sup> Mc PHERSON, M. *Primer Conferencia en Privatización*. USAID. Washington D.C. 1986.

<sup>5</sup> de RELLÓ, Ofelia. *La Privatización*. Universidad de Panamá. Monografía, 1991.

resultado de un cambio gradual y más profundo de actitudes a nivel mundial, sobre el papel positivo que juegan el mercado libre y el sector privado. Buena parte de los países en vías de desarrollo que se apoyan en las fuerzas del mercado para impulsar sus sistemas económicos, han tenido un incremento más rápido que los países con economías planificadas, dirigidas y controladas por el Estado...<sup>6</sup>

Esto demuestra un alto grado de correlación entre crecimiento económico y liberalización económica, a través de la privatización y otras medidas tendientes a eliminar las barreras a la libre competencia, como es el caso de los llamados Tigres Asiáticos; Chile entre otros, los cuales han logrado altas tasas de crecimiento económico, en la última década, tal como lo demuestra el siguiente cuadro estadístico.

---

<sup>6</sup> Mc PHERSON, Peter M. *QUE OFRECE LA PRIVATIZACIÓN? En el Mundo en Desarrollo. Ex-Administrador de USAID. Conferencia sobre Privatización. Washington, D.C. 1986.*

## CUADRO N° 1

EVOLUCION DE LAS EXPORTACIONES\*  
Y TASA ANUAL PROMEDIO DE CRECIMIENTO 70-92  
(En millones de dólares)

AÑO	COREA		TAIWAN		SINGAPUR		CHILE		PANAMA	
	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%
1970	882	-	839	-	1533	-	1113	-	388	-
1980	17,214	185.2	22,612	259.5	21,533	130.5	3835	24.5	1567	30.4
1990	63,123	26.7	67,214	19.5	50,684	13.5	8310	11.7	1936	2.4
1992	75,169	9.5	81,470	10.6	61,570	10.4	9987	10.0	2228	7.5

\*Exportación de mercancías

Panamá: Bienes y servicios

Fuente: FMI, Internacional Financial Statistic and Asian Development.

Peter Mc Pherson, especialista en privatización sostiene que:

*"La privatización aumenta la calidad de las mercancías y los servicios disponibles en el mercado y mantiene a la empresa sensible a las necesidades y demandas de los consumidores".*

Permite además que los gobiernos reduzcan su déficit presupuestario, mediante la eliminación de costosas subvenciones que mantienen a flote a las empresas estatales ineficientes. El considera pues que:

*"mediante la distribución de recursos del mercado libre, la privatización crea a largo plazo más empleo y oportunidades, engendra economías competitivas y abiertas que facilitan más trabajos permanentes y salarios más altos".*

### **a. 1. Argumentos a favor de la privatización**

Los argumentos a favor de la privatización se concentran principalmente en torno a la eficiencia, derechos de propiedad, necesidad de equilibrar el gasto público (argumento fiscal-financiero), las distorsiones del mercado. Estos argumentos<sup>7</sup> han surgido como resultado de la incompetencia demostrada por el sector público para operar eficientemente, teniendo en la mayoría de los casos que ser subsidiado, creando en consecuencia distorsiones en las fuerzas del mercado.

El profesor E. Savas al referirse al concepto de eficiencia en el ámbito de las empresas del sector público, sostiene que:

- *"operan sin rentabilidad y sin un afán de maximizar sus utilidades.*
- *Usualmente ven el empleo como un objetivo, lo que las lleva a tener exceso de personal, aún si el mismo no se justifica y representa un costo para la sociedad.*
- *Tienen tendencia a pagar salarios superiores a los salarios del mercado.*
- *Son susceptibles a las presiones e interferencias políticas.*
- *Vulnerables a la corrupción y a la mala administración".*<sup>8</sup>

<sup>7</sup> SAVAS, Emmanuel. *Privatización: La clave de un mejor Gobierno*. México, Ediciones Germán, 1989. 431 pág.

<sup>8</sup> SAVAS, Emmanuel. *USAID. Ibid.*

Se asume pues, que el sector privado opera en condiciones realmente opuestas. Por tanto surge la expectativa de que la privatización es el medio para aumentar la producción, mejorar la calidad y reducir los costos unitarios de los servicios públicos.

La excesiva intervención del Estado contribuye a una baja productividad e ineficiencia en la economía. Muchos elementos conducen a esto: la influencia de múltiples objetivos políticos y socio-económicos que tienen prioridad sobre el objetivo de la eficiencia. Además la ingerencia de partidos políticos, la falta de incentivos económicos relacionados a la productividad y la falta de un sistema moderno de manejo de personal, etc.

Con respecto a los derechos de propiedad, muchos autores entre ellos el profesor Steve H. Hanke, considera que:

*"La propiedad privada crea incentivos para producir mercancías y servicios de manera eficiente en costos. Los directores privados se ven animados a aumentar al máximo el valor de sus empresas; en contraste, las empresas públicas no crean incentivos para operar en forma eficiente".<sup>9</sup>*

Del planteamiento del profesor Hanke, razonablemente podemos deducir que la empresa privada, dada la naturaleza de sus derechos de propiedad, genera

<sup>9</sup> HANKE, Steve H. *PRIVATIZACION Y DESARROLLO*. Centro Internacional para el Desarrollo Económico. Ediciones TRILLAS, México 1986.

mecanismos de regulación que faltan en las empresas públicas.

En ocasiones, los oponentes de la privatización admiten que si bien la empresa privada provee productos y servicios de manera más eficiente que el sector público, existen ciertos servicios considerados básicos, como luz y agua, que el gobierno debe proveer porque los grupos marginados económicamente, no pueden pagar los precios que los proveedores privados tienen que cobrar para cubrir sus gastos de inversión. Este argumento en oposición a la privatización, es considerado por Hanke como erróneo.

Compartimos la opinión de Hanke al manifestar:

*"El que el gobierno o la empresa privada posea la propiedad no debe ser el punto crítico, más bien la decisión debe basarse en cual proveedor privado o público, puede producir una cantidad dada de mercancías y servicios con la mayor calidad y al precio más bajo".<sup>10</sup>*

En cuanto al argumento Fiscal -Financiero, el mismo se relaciona al uso práctico de las ventajas del sector privado, que incluye la capacidad financiera, la capacidad técnica y la tendencia hacia la racionalización.<sup>11</sup>

Al utilizar la capacidad financiera del sector privado, lógicamente se puede considerar la reducción de los desembolsos para inversiones por parte del gobierno y esto permite equilibrar el presupuesto gubernamental, favoreciendo las obras

<sup>10</sup> Ibid

<sup>11</sup> IKEDA, Tetsuhiko. *CONCEPTO GENERAL DE LA PRIVATIZACIÓN. En el área de Puertos y Bahías. Instituto Japonés para el Desarrollo del Área Costera en Ultramar. Traducción: Lic. Diana Young C. Dic. 1991.*

sociales en las cuales el sector privado no invertiría por la baja rentabilidad.

Se hace necesario que los servicios públicos funcionen con más eficiencia dado que el costo de la ineficiencia lo pagamos todos los ciudadanos, al pagar costosas tarifas por servicios públicos ineficientes y de mala calidad, que además tienden a desmejorar las condiciones de vida de la población.

El último argumento referido a las distorsiones del mercado tiene que ver con el hecho de que la intervención estatal distorsiona tanto el sistema de precios como la asignación de recursos. Se produce el choque entre el establecimiento de los objetivos de crecimiento de la empresa privada y las políticas económicas del gobierno.

En el caso de Panamá tenemos sectores de la economía en mercados competitivos como el bancario y de capitales, el comercio, las actividades de exportación como la Zona Libre y por otro lado coexisten mercados con distorsiones e intervención estatal provenientes de políticas de protección, como la industria, la agricultura, el mercado laboral y algunos aspectos de los servicios portuarios que hasta hace poco tiempo atrás le impedía moverse en un ambiente comercial y altamente competitivo.

## **a.2. Servicios de uso público bajo un clima de libre competencia**

Bajo la libre competencia, las firmas privadas pueden brindar mejores servicios que las entidades del sector público por las siguientes

razones:

i) Las compañías privadas llevan a cabo negocios con miras a maximizar sus ganancias y si no logran vencer a la competencia, tienden a irse a la bancarrota. Por lo tanto, su investigación de mercado, generalmente, es superior y su proceso de toma de decisiones es más rápido dando como resultado una eficiencia y flexibilidad operacional acorde con las exigencias del mercado.

ii) Por otro lado, las entidades del sector público están obligadas a llevar a cabo sus actividades dentro de cierto grado de reglamentaciones haciendo énfasis en la imparcialidad e igualdad para todos los usuarios, y por lo tanto la toma de las decisiones tiende a tomar más tiempo dando como resultado una eficiencia, rentabilidad y flexibilidad operacional más baja.<sup>12</sup>

### **a.3. Causas de la ineficiencia de los servicios públicos**

1. Comúnmente, las empresas públicas no tienen suficiente capital para modernizar y satisfacer el aumento en la demanda por sus servicios.

---

<sup>12</sup> IKEDA, Tanshiko *Op cit.*

2. La administración gubernamental, la interferencia de objetivos políticos y sociales, la influencia de sindicatos, la burocracia, las normas de regulación del gasto público son elementos que reducen la flexibilidad y la eficiencia de la empresa estatal; lo que no existe en el sector privado.

3. Las empresas estatales ven el empleo como un objetivo lo que las lleva a tener exceso de personal, aún si el mismo no se justifica y representa un costo para la sociedad.

4. No existen "mecanismos de mercado" para resolver deficiencias en las empresas del gobierno, las mismas operan como monopolios<sup>13</sup>

#### **a.4. Desventajas de la Privatización**

Al discutir sobre el tema de la privatización, siempre existe la tendencia a resaltar sus virtudes, sin embargo, no podemos ignorar las desventajas que pudieran generarse, al introducir un proceso de privatización.

---

<sup>13</sup> MORENO VILLALAZ, Juan Luis. *La necesidad de una política de mercado y liberalización económica*. Fundación Istermeña de Estudios Económicos y Sociales (FIEES). Pág. 72. Panamá, abril 1994.

Señalaremos las principales desventajas; por ejemplo, costos aumentados por ganancias de inversión; como expone el profesor TATSUHIKO IKEDA en su escrito: *Conceptos Generales de Privatización*:

- i) No se pueden utilizar las finanzas públicas con bajos intereses.
- ii) El sector privado establecería una tarifa más alta para cubrirse el riesgo de su inversión.
- iii) Especialmente las empresas extranjeras serían las que vendrían a invertir transfiriendo las ganancias de su inversión (extranjerización de la Economía)<sup>14</sup>.

No obstante lo anterior, consideramos que aquellas operaciones o servicios de baja rentabilidad no le interesan al sector privado aunque sean igual de ineficientes, como otras que si son atractivas para éste. Es decir, el sector privado sólo invierte si la actividad le va producir un rédito razonable, por lo cual las distorsiones del mercado no desaparecerán totalmente con la privatización.

La privatización genera cambios en las condiciones de empleo de los trabajadores (introducción de contratos individuales y nuevas prácticas laborales), desempleo en el corto plazo, necesidad de una mayor capacitación.

---

<sup>14</sup> IKEDA (sup. cit.)

En conclusión, es necesario señalar que los efectos positivos o negativos que genera la privatización no son iguales en todos los casos, su impacto varía dependiendo de muchos factores; tales como el tipo de privatización, es decir, el mecanismo de participación tanto del sector privado como público (contrato de administración, concesiones, venta parcial o total), del tipo de servicio que se privatiza, del impacto socio-económico del servicio o empresa, del marco regulatorio que establezca el estado, de la solidez del mercado nacional de capitales y de la capacidad técnica y financiera de la empresa que aspira prestar el servicio.

Al finalizar esta sección que aborda el tema de la privatización en un enfoque general, presentamos el esquema teórico de Jones, Tandon y Vogelsong (1990). Según este esquema, un gobierno debe privatizar un empresa o servicio público si al hacerlo acarrea un cambio neto positivo en el bienestar social del país. Esto ocurre cuando el valor social de la empresa en manos privadas, más el valor social neto de ingresos por concepto de venta de la empresa pública es mayor que el valor social de la empresa bajo propiedad pública.<sup>15</sup>

Este esquema pretende plantearle a los gobernantes la necesidad de realizar un análisis crítico y más profundo sobre las decisiones y resultados de la

<sup>15</sup> En otros términos el gobierno debería privatizar la empresa pública si  $V_{sp} + (c.g. - c.p) Z > V_{p}$ , donde  $V_{sp}$  es el valor de la empresa bajo propiedad pública;  $Z$  es el precio de venta, otorgando o concesión (en el caso de los servicios). Y  $c.g.$  y  $c.p.$  son los precios sombra de los ingresos del sector público y privado respectivamente. Por cierto, el valor social de la empresa sea bajo propiedad pública o privada, se evalúa a través de una amplia gama de indicadores de beneficios netos para la sociedad. (Ver, Janet Leroy, Pankaj Tandon e Ingo Vogelsang (1990) *SELLING PUBLIC ENTERPRISES*, CAMBRIDGE, MASS. MIT PRESS.

privatización en términos de un beneficio a toda la colectividad.

## **B. LA PRIVATIZACION APLICADA EN EL AMBITO PORTUARIO**

La privatización de puertos es un concepto que se presta a equívocos. Aunque la privatización implica en su forma más radical la transferencia de bienes públicos al sector privado, en el campo portuario el término comprende una variedad de formas que abarcan desde la completa privatización del puerto, hasta la transferencia de determinados servicios portuarios al sector privado, ello por medio de autorizaciones, concesiones o cualquier otro arreglo contractual.

No hay duda que los puertos públicos han estado expuestos a factores limitantes de su actividad, que bien podrían ser o han sido erradicados con la privatización. Así, la necesidad de liberar a los puertos de la excesiva intervención gubernamental; la necesidad de dotarlos de libertad para diversificar sus actividades; la conveniencia de introducir la competencia como elemento que habrá de promover eficiencia, etc. parecen ser argumentos de gran peso para justificar la privatización del sistema portuario de una nación. Sin embargo, en el campo portuario no existe una fórmula única mediante la cual una completa privatización pueda ser adelantada, no sólo por la imposibilidad práctica de algunos casos concretos, sino también por limitantes de tipo legal, impuestas por el concepto románico respecto de los bienes del dominio público. Por otra parte,

la privatización de un puerto tal y como ha sucedido, por ejemplo, con Tilbury, Inglaterra, requiere de una serie de elementos que pueden no estar presentes en países en vías de desarrollo, entre los que podrían ser mencionados una economía con un mercado de valores desarrollado, una población con poder adquisitivo accionario, etc. Muchos puertos en países desarrollados o industrializados, han sido privatizados a través de mecanismos que envuelven la venta a compañías cuyos socios son los propios gerentes y empleados del puerto que se pretende privatizar (Members Employment Bussines Operators), mientras que un número de acciones son colocados en la bolsa de valores y ofertas al público. En América Latina los procesos de reformas en el sector están caracterizados, básicamente, por la descentralización, privatización de servicios portuarios y de la gerencia.

Aunque cuando la privatización surge como un elemento de capital importancia para mejorar la eficiencia de las empresas y servicios públicos, exponiéndolos a las presiones competitivas de una economía de mercado, reduciendo la injerencia gubernamental e imponiendo nuevos modelos gerenciales, la interrogante que surge a la luz de los cambios introducidos en los puertos latinoamericanos, es si las metas antes señaladas podrán ser materializadas a través de los cambios ocurridos. Las fallas tradicionales asociadas con el sector público no parecen ser un problema de propiedad. En este sentido Vernon-Wortzel y Wortzel afirman que el problema radica en una clara ausencia de metas y objetivos explícitos, así como también la ausencia de una cultura organizacional

y sistemas, capaces de lograr la consecución de esas metas y objetivos. Estos autores concluyen diciendo que el éxito de una empresa, sin importar su carácter público o privado, tiene que ver con el desarrollo de una cultura propia dentro de la empresa, la contratación de gerentes apropiados y la adopción de políticas de motivación que guíen su comportamiento. Quizás el mejor ejemplo para justificar la tesis de estos autores, al menos en el campo portuario, es el Puerto de Singapur (PSA) que aún siendo un puerto -hoy bajo un proceso de corporatización se disputa con Rotterdam el título de ser el puerto más eficiente del mundo.

Con base a lo antes expuesto resulta evidente que la privatización puede introducir, dentro de los puertos, significativos cambios. No obstante, es nuestra opinión que la descentralización y privatización de servicios portuarios, no son suficientes para asegurar la cultura organizacional requerida para adelantar la comercialización de los puertos de la región. Lo anterior lo afirmamos porque los cambios introducidos han garantizado sólo la privatización a nivel operativo, pero no a nivel gerencial. Es por ello que particular atención debería ser prestada a los mecanismos que regulan la constitución y actividades de las autoridades o administraciones portuarias públicas, así como del marco regulatorio que las gobiernan tomando, entonces, ventaja de la descentralización y la introducción del sector privado en los puertos de la región.

Es manifiesta la tendencia a pensar -al menos en el contexto latinoamericano- que la privatización de servicios portuarios garantizará per se el

éxito de la descentralización. Sin embargo, no lo creemos así ya que otro importante factor debe ser tenido en cuenta: **la Gerencia**. Una gerencia efectiva requiere de un buen grado de libertad, de allí que para asegurar el éxito de los cambios introducidos, es imperativo que cada administración portuaria sea independiente, al tiempo que los distintos niveles gubernamentales estén convencidos de la urgencia de permitir a los puertos trabajar sobre bases comerciales, liberándolos de barreras gubernamentales e intrusión política. Sobre este punto Michael Bennet<sup>16</sup>, al hacer un recuento de las opciones gerenciales al alcance de los puertos, refiere que mucho podría ser hecho en beneficio de los mismos, aún sin necesidad de privatizar nada, si los gobiernos les permitieran a los profesionales dentro de los puertos mayor responsabilidad y autoridad, en particular, si se les permitiera operar comercialmente e insistieran en que los puertos fueran efectivamente comercializados.

Esta independencia en la gerencia aludida por Bennet es, particularmente, relevante para los puertos latinoamericanos en donde la completa privatización de los puertos está lejos de ser aplicada, pues es esta independencia, la adopción de flexibles instrumentos jurídicos y la revisión de la normativa que tiene incidencia sobre la actividad portuaria, el camino más directo hacia la efectiva comercialización de nuestros puertos.

---

<sup>16</sup> BENNETT, Michael (1991) "Trade or Treasure: Who Benefits From Port Privatization?", *Portus*, Winter Vol. 7, N°1, pág. 18.

Las políticas de sustitución de importación, aplicadas por los países de América Latina y el Caribe, después de la segunda guerra mundial y hasta inicios de la década del 70', crearon una actitud contraria al libre desenvolvimiento del comercio internacional. Por ello, la existencia de grupos preponderantes que ejercían dominio en las decisiones trascendentales en la operación de los puertos; las prácticas laborales que aumentan el costo de los servicios portuarios se consideran barreras no arancelarias a los productos frente a la competencia extranjera, y estas prácticas hoy día, se encuentran institucionalizadas, en muchos de nuestros países, ejerciendo una influencia negativa sobre las exportaciones de la región hacia los mercados internacionales.

Después de la primera crisis del petróleo, a inicios de los 80' muchos gobiernos de América Latina adoptaron modelos macroeconómicos de crecimiento "hacia afuera", promoviendo las exportaciones, por lo que aquellas prácticas poco estimulantes al desarrollo del comercio internacional llegaron a ser insostenibles.

En la década de los 90' la polarización del desarrollo industrial y el surgimiento de nuevas potencias comerciales (Singapur, Corea, Taiwan, Chile, etc.), y el traslado de grandes compañías transnacionales a los países de la región de CEPAL donde se han establecido centros de producción, ensamblaje y distribución de mercancías; lo cual le ha atribuido una mayor relevancia a los aspectos relativos a la comercialización, transporte y distribución en función de costos, calidad, eficiencia y competitividad.

Finalmente, a mediados de este último quinquenio del siglo XX surgen y se acentúan las tendencias a la globalización del comercio (MERCOSUR, OMC, etc.), como parte de todo un proceso de ajuste estructural, el cual tiende a eliminar todo tipo de barreras al libre comercio.

Esto ha generado que los gobiernos de América Latina y el Caribe vean la necesidad e intenten reestructurar los puertos administrados por el sector público, que se han caracterizado por ser ineficientes, tener un exceso de personal, ser altamente costosos y estar bajo la dominación monopolísticas de los sindicatos portuarios (en nuestro país esta era la norma).

El objetivo gubernamental es apoyar en mejor forma las metas de crecimiento económico de sus países y simultáneamente participar efectivamente de los cambios que el intercambio comercial y el desarrollo económico exige.

Las soluciones que han planteado los Organismos Internacionales (ONU/UNCTAD/CEPAL, etc.), a los puertos de la región en esta situación, incluyen: La creación de empresas privadas de manipulación de carga (Estiba/Desestiba), Contratos de Gestión u Operación de nuevas terminales por parte de la empresa privada, Conversión de los puertos del sector público en compañías de responsabilidad limitada (Venta parcial, de acciones), la autorización para que los terminales marítimos de usuarios únicos movilicen carga

de terceros y la venta directa de los puertos.<sup>17</sup>

A fin de crear un ambiente competitivo que promueva la eficiencia económica de los puertos, los gobiernos a menudo combinan la privatización con un conjunto de reglamentos que liberalizan y descentralizan sus puertos, equilibrando las relaciones entre fuerzas de trabajo y gestión.

En general, los puertos Latinoamericanos se enfrentan a la necesidad de aumentar eficiencia, productividad y disminuir costos, sin embargo, científicamente esto no es posible sin reducir la fuerza laboral excesiva y sin ofrecer conexiones intermodales y tecnologías modernas.<sup>18</sup>

En una economía globalizada, fieramente competitiva, no hay manera de que las frágiles vinculaciones entre productores (exportadores), navieros y consumidores toleren puertos que son costosos, ineficientes e improductivos.

Ante las exigencias de mercados ampliamente competitivos, en donde los puertos juegan un papel esencial, dentro de la cadena de comercialización, los gobiernos de América Latina y el Caribe; en nuestro caso Panamá, han intentado reestructurar nuestros puertos, para que estos puedan apoyar las metas nacionales de crecimiento económico. De allí que existe un creciente reconocimiento de que la participación irrestricta del estado en los puertos se ha traducido en una asignación inadecuada de los recursos nacionales y ha inflado el costo de los

<sup>17</sup> CEPAL, N°66. "La reestructuración de Empresas Públicas: El caso de los puertos de América Latina y el Caribe."

<sup>18</sup> *Ibid*

servicios, socabando la capacidad de competitividad de los puertos públicos.

El costo espectacular de la construcción de las infraestructuras portuarias, la creciente necesidad de una expansión sistemática y la variedad de los servicios que involucra el manejo de carga y atención a las naves en los puertos, han sido aspectos importantes en las tendencias de privatización portuaria que se han venido registrando a nivel mundial.

#### **b.1. Importancia económica de los puertos.**

Los puertos funcionan básicamente como el puente entre el transporte terrestre y el marítimo. Debido a que la actividad económica interior depende del nivel de eficiencia en el puerto, es posible buscar en ellos el desarrollo económico regional y nacional.

Los puertos desempeñan un papel esencial, no sólo para el comercio exterior de un país, sino también para toda su economía y para el nivel de vida de sus habitantes. Tratar de que el costo del paso de las mercancías por un puerto sea el más bajo posible es, pues, un medio de reducir los precios que pagarán los consumidores nacionales; pero es también la forma de ayudar a conseguir que los productos naturales o industriales de un país puedan competir; en razón de que el costo de los servicios portuarios y el período global de tránsito necesario para trasladar las mercancías desde su origen o su destino influye directamente en la capacidad de las mercancías de competir en los mercados internacionales.

Los puertos no pueden aumentar la velocidad de las naves pero si pueden eliminar el tiempo que las mercancías permanecen en los puertos, ya que mediante un aumento de la productividad, la eficiencia y calidad de los servicios portuarios es posible crear una importante ventaja competitiva a las exportaciones e incentivar de este modo la incorporación de nuevos tráficos, con el consiguiente incremento de los volúmenes de manejo de carga; favoreciendo la generación de divisas al país y la creación de nuevas plazas de empleo.

#### **b.2. Opciones de privatización portuaria**

Antes de entrar a debatir las principales opciones que podrían permitir un incremento de la productividad y eficacia en función de los costos de las instalaciones y servicios portuarios es de fundamental importancia retomar ciertos consejos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL),<sup>19</sup> en torno a que, con el fin de promover la participación del sector privado en las instalaciones y servicios portuarios el gobierno debe adoptar un marco institucional conforme al cual se den nuevas asignaciones de las funciones operacionales, administrativas y de planificación entre los organismos del sector público y las empresas privadas como parte de la nueva estructura institucional orientada al mercado.

---

<sup>19</sup> CEPAL, N°83 "Cambios estructurales en los puertos y la Competitividad del comercio exterior de América Latina y el Caribe", Santiago de Chile, marzo 1991.

Esto permitirá garantizar que bajo cualquiera de las opciones de privatización que se asuma, los grupos proponderantes no distorsionen el ambiente comercial de libre competencia.

La formulación de leyes de inversión que garantice que los inversionistas privados tengan la libertad de invertir, transferir capitales y distribuir ingresos, así, como también salvaguardar los derechos de propiedad de los inversionistas, establecer las normas legales que garanticen y permitan salvaguardar los derechos de los trabajadores e introducir los mecanismos o procedimientos para seguir los progresos y resultados de la privatización, inclusive respecto a los compromisos asumidos por los inversionistas privados<sup>\*</sup>, se hace necesario.

El gobierno debe pues, asumir el papel de catalizador y usar la opción que más se ajuste a los objetivos que se persiguen con la privatización, de modo que estimule a quienes participan de la privatización portuaria a **innovar, competir e invertir** de modo que se mantenga un desarrollo y crecimiento portuario constante.

Puertos y servicios portuarios se han venido privatizando en todo el mundo y cada país e incluso en cada puerto y servicio portuario en particular se ha utilizado la opción que más contribuye al logro de los objetivos comerciales que se haya propuesto la privatización. Sin embargo el denominador común es siempre

---

<sup>\*</sup> El subrayado es de la Autora. Este es un aspecto que en la esfera gubernamental es poco usual, pero eminentemente necesario.

el de mejorar la eficiencia y/o productividad de los puertos. Por extraño que parezca no se menciona el objetivo de aumentar la rentabilidad de los puertos y es porque, hoy por hoy, los puertos en su gran mayoría y a excepción de unos pocos, son muy rentables a los gobiernos.

Como señaláramos en líneas anteriores, la opción que un gobierno adopte dependerá de los objetivos establecidos, de las condiciones macroeconómicas y microeconómicas de cada puerto y la región a la que sirve.

Así, tenemos que existen básicamente 4 opciones de privatización portuaria que se resumen atendiendo a su extensión o alcance:

1. Contratos de Operación de Terminal
2. Contratos de Construcción y Operación de Terminal Portuario, que es una forma especial de privatización
3. La venta parcial de acciones a inversionistas privados.
4. Los contratos, licencias o concesiones para la prestación de un servicio, o un grupo de servicios.

*Expliquemos brevemente estas 4 opciones:*

#### **b.2.1. Contrato de Operación de Terminal,**

También conocidos como contratos de gestión; bajo esta opción de privatización los gobiernos confían a inversionistas privados, mediante acuerdo contractual la explotación u operación del puerto sujetos al pago de un canon fijo

al gobierno o el pago de una cantidad proporcional al tráfico del terminal. Este modelo de privatización se ha llevado a cabo con éxito en varias terminales de contenedores. La Autoridad Portuaria de Jamaica, por ejemplo, ha confiado la gestión de la Terminal de Contenedores de Kingston, a la Kingston Terminal Operators Ltd.<sup>20</sup>

Los contratos de operación, permiten a los gobiernos mantener la propiedad pública de la terminal y al mismo tiempo, obtener los conocimientos especializados que se necesitan en materia de gestión administrativa, reducir los costos y reaccionar ante cambios en las condiciones del mercado gracias a una mayor flexibilidad empresarial.

El operador del Terminal debe proveer la superestructura requerida, es decir deberá poseer la capacidad tecnológica y financiera que le permita modernizar consantemente la explotación del terminal.

#### **b.2.2. Contratos de Construcción y Operación de Terminal**

Esta opción, igual que las licencias o concesiones, crea una relación contractual entre empresas privadas y gobierno constituyendo por ende una forma de acuerdo institucional muy flexible mediante la cual éstos últimos pueden reglamentar las actividades, en este caso, aquellas relacionadas con las

---

<sup>20</sup> CUADERNO DE CEPAL N°68

instalaciones y servicios portuarios.

La distinción entre concesión y los contratos de construcción y operación pueden tomarse muy tenue y depende de las condiciones específicas de los acuerdos. Por ejemplo: Un gobierno puede exigir a los Contratistas invertir en la construcción y operación de un puerto o terminal para garantizar un mayor compromiso con los objetivos contractuales o bien puede permitir a los Concesionarios reducir sus riesgos financieros, mediante pagos de arriendo de los terrenos basados en la rentabilidad.

Los contratos para la construcción de infraestructuras portuarias por parte del sector privado, puede revestir las formas siguientes:

Derechos de construcción mediante el sistema (COT) Construir-Operar-Transferir, conocidas también por sus siglas en inglés (BOT) Building-Operator-Transfer.

Bajo el sistema (COT), a los inversionistas privados se les autoriza a construir el puerto y operarlo por un período especificado mediante acuerdo; una vez finalizado el período estipulado y de no existir acuerdos en contrario, el terminal construido debe ser transferido en propiedad al Gobierno. Esto le atribuye un carácter especial de retrocesión, pero sin embargo, similar a las concesiones, que se han realizado en muchos países para la construcción de infraestructuras. Por ejemplo: en 1989 el Gobierno de México ofreció en concesión a la empresa privada los derechos de construir, mantener y poner en

funcionamiento más de 5000Kms de carretera, se le permitió a la empresa privada recaudar los peajes por un período de 12 años, después de lo cual la infraestructura sería transferida bajo control público del gobierno mejicano.<sup>21</sup>

Derechos de Propiedad y de construcción mediante el sistema (COP)

Construir-Operar y ser Propietario, mejor conocido por sus siglas en inglés (BOO) Building- Operator- Owner.

Bajo el sistema (COP), hay que considerar al inversionista privado como el propietario absoluto de la infraestructura, sin embargo, el área marítimo-terrestre sobre el cual descansa dicha infraestructura es propiedad pública. (Caso Manzanillo MIT)

Las características particulares de la construcción de infraestructuras portuarias por parte del sector privado (como lo son: Inversiones iniciales considerables con una corriente de ingresos reducidos al principio y largos periodos de amortización, junto con un poder monopolístico, en ciertos casos), crean un conjunto especial de incentivos y riesgos para la empresa privada que construye y explota el terminal portuario. El poder monopolístico puede tener su origen en las distorsiones que existan en el mercado, ya que cuando el nivel de la demanda es tal que los puertos existentes no logran satisfacer esta demanda, y además los costos y los niveles tecnológicos en los puertos establecidos no ofrecen

---

<sup>21</sup> CEPAL, N°68. "La reestructuración de empresas públicas: El caso de los Puertos de América Latina y el Caribe. 1991.

competitividad; el gobierno debe autorizar al puerto privado a mover carga de terceros, si desea dar cumplimiento a la demanda para no perder tráficos que podrían desplazarse a otros terminales vecinos de la región. Ante una situación como la que hemos planteado, el puerto construido bajo el sistema (COT), asume un papel monopolístico.

### b.2.3. Venta parcial de acciones

La venta parcial de las acciones que posee el Estado en una empresa portuaria (pública) la puede hacer de forma parcial, en este caso el gobierno decide si desea o no conservar una participación mayoritaria. La oferta de venta puede dirigirse al público (privatización popular), entre los empleados y personal directivo (privatización interna o laboral) esta modalidad contribuye a dar una mayor estabilización y motivación del personal del puerto, o bien limitar la participación a determinados grupos privados. Puede estar reservado a los nacionales o estar abierta a los extranjeros,

*"en tal caso habrá que asegurarse de que el comprador (en particular el extranjero) no pueda modificar en su provecho las normas básicas que rigen la utilización del puerto. Por esta razón es conveniente que los países exijan que la mayoría de las acciones del puerto sigan en poder del sector público nacional".<sup>22</sup>*

<sup>22</sup> UNCTAD. *La Organización de un Sistema Portuario Nacional. Sector Público y Sector Privado. La Privatización*. Pág. 29.

Esta opción fue usada ampliamente por el gobierno del Reino Unido, para la privatización de unos 21 puertos que eran explotados por el organismo Estatal BTDB. En 1983 la BTDB (Brittanian Terminals and Docks Bureu) se convirtió en una empresa privada la ABP (Associated Brittanian Ports), y 51% de sus acciones se vendieron al público a precio de descuento. Otro 48.5% se vendió mediante licitación pública el año siguiente. Se asignaron a los trabajadores acciones a precios reducidos, (90%) de ellos compraron acciones.

Al incluir a todos los grupos en la privatización de la BTDB, el gobierno británico redujo el número de desacuerdos respecto de la pérdida de privilegios y derechos.<sup>23</sup>

Efectivamente, las preferencias y descuentos concedidos a los pequeños inversionistas, trabajadores y público en general, además de ampliar la base de la propiedad, mediante la compra de acciones, evitó que se argumentara que los grandes empresarios capitalistas serían los únicos que se beneficiarían de la privatización portuaria. Con esto se logró un equilibrio entre la eficacia económica e igualdad social mediante la adquisición generalizada de acciones por los empleados y los ciudadanos comunes.

---

<sup>23</sup> CUADERNO CEPAL N°60

*b.2.4. Los Contratos, Licencias o Concesiones para la explotación de uno o varios servicios portuarios.*

Sin que el gobierno se desprenda de activos (terrenos, equipos e instalaciones, etc.) de su propiedad, el Estado puede ofrecerlos en régimen de concesión, licencias o contratos para que al sector privado se le permita ejecutar el aprovisionamiento de servicios a los usuarios, con sujeción a ciertas condiciones en materia de remuneración, utilización, duración y responsabilidad.

La privatización de servicios portuarios individualizadamente o por grupo de servicios, permite minimizar el número de trabajadores de la Administración Pública, y a su vez reducir los costos operativos. Sin embargo la Autoridad Portuaria, tiene que continuar controlando hasta cierta extensión adecuada, tales servicios dados bajo concesión o contratos de explotación, porque es deber de la AP garantizar los servicios necesarios.

Para cada tipo de servicio u operación portuaria debe seleccionarse el tipo o modalidad que resulte más apropiado, este debe estar relacionado al nivel de participación de la Autoridad Portuaria (AP) en la prestación del servicio, al potencial del sector privado, la participación de los obreros portuarios y la tradición comercial del puerto.

Por ejemplo: en aquellas áreas de operaciones o servicios que requieran la inversión de grandes sumas de dinero, tales como remolcadores, gruas de pórtico, transteiner, etc. es razonable que el sector público realice la inversión inicial y

luego arriende el equipo a compañías privadas con el fin de atraer la disciplina empresarial, en este tipo de negocios; contribuyendo a generar una mayor competencia en la prestación de los servicios portuarios.

Esta posibilidad ayuda a superar muchos de los problemas que enfrentan los puertos del sector público, tales como el deterioro del equipo y de las instalaciones por falta de una apropiada asignación de recursos y un adecuado programa de mantenimiento preventivo, baja productividad, exceso de personal. Debido principalmente a la ausencia de un régimen laboral orientado hacia el mercado; y es porque bajo la explotación privada de los servicios portuarios se puede equilibrar la demanda de los trabajadores portuarios y los costos de los servicios, la capacidad competitiva, la productividad y la rentabilidad comercial.

A pesar de que con frecuencia e indiscriminadamente escuchamos hablar de opciones SIN VENTA Y CON VENTA DIRECTA, esta última, en la práctica, es poco conocida en América Latina debido a que generalmente los Estados poseen normas constitucionales y leyes que impiden la venta o apropiación particular de la zona marítima portuaria, por ejemplo: la Constitución de Brazil no autoriza al gobierno a vender bienes situados en la zona costera o portuaria (Blaustein y Flantz, 1990, artículos 48-50 y 84-86).<sup>24</sup>

---

<sup>24</sup> BLAUSTEIN Y FLANTZ, 1990. en CUADERNO CEPAL N°68.

La Constitución de la República de Panamá hace consideraciones respectivas en el artículo 255, numeral 2. En consecuencia, lo que produce en estos casos, por lo común, son formas de privatización SIN VENTA, es decir, formas de participación combinadas de los sectores públicos y privados para la explotación de las infraestructuras o de los servicios portuarios.

En principio, las formas de privatización sin venta, abarcan una gran variedad de modalidades; como hemos explicado ampliamente, constituyen acuerdos contractuales, licencias o concesiones entre los gobiernos y los inversionistas privados para que estos puedan ejercer el control administrativo, técnico y financiero de ciertas funciones de un puerto, durante un periodo determinado y por una renta convenida. Estas opciones, Sin Venta son muy flexibles y pueden usarse para un servicio en particular, un grupo de servicios o para todo el puerto.

Para concluir la discusión sobre las opciones anteriormente enumeradas en este estudio, es conveniente delimitar el concepto de **Privatización** en relación a los puertos, en este contexto es claro que existen dos posibilidades:

1. Privatizar el puerto mismo, como un todo.
2. Privatizar los servicios

La aplicación de una u otra posibilidad como se ha planteado con anterioridad debe ir amarrada a un Plan de Desarrollo portuario que considere factores micro-macroeconómicos-sociales y políticos, como leyes laborales, de

seguridad social, legislación fiscal, antimonopolísticas, etc.

CUADRO N°2  
AREAS Y SERVICIO

Servicios	Cuerpo responsable	Configuración de la privatización
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Practicaje</li> <li>• Remolcaje</li> <li>• Pasacables</li> <li>• Suministro de Combustible viveres y piezas</li> <li>• Limpieza y basura</li> <li>• Pitura y reparación</li> <li>• Estiba/desestiba</li> <li>• Almacenaje</li> <li>• Reparación de Equipos</li> </ul>	DGP	Compañía Concesionaria Privada
	DGP	O.T + C.Priv.
	DGP	O.T + C.Priv.
	DGP	C. Priv. O.T. + C. Priv.

Leyenda: DGP = Dirección General de Puertos

O.T. = Operador del Terminal

C Priv. = Compañía Privada.

En nuestro estudio, sustentamos en base al análisis de regresión lo que hubiese sucedido con nuestros 2 principales puertos (Balboa y Cristóbal) si no se hubiesen aplicado transformaciones y ajustes en el sector.

### **C.2. Antecedentes**

El 2 de mayo de 1974 se aprobó la ley que crea la Autoridad Portuaria Nacional. Lo cual constituyó la base legal sobre lo cual se desarrollo el sector portuario hasta febrero de 1998, cuando mediante el Decreto Ley N° 7 del 10 de febrero de 1998 se creó la Autoridad Marítima de Panamá.

Cabe destacar que la ley N° 42 de mayo de 1974 es la base que sustenta y permite los mecanismos de concesiones portuarios.

Desde la conformación del Sistema Portuario Nacional en 1974 con escaso n° de puertos, los puertos en Panamá tenían carácter de puertos públicos; no existían los denominados "Terminales Privados de Contenedores", que surgieron como una necesidad imperioso; producto de las innovaciones tecnológicas en el Transporte Marítimo.

### **C.3. Importancia**

La privatización portuaria, tanto en Panamá como en otros países hermanos tiene su impacto tanto positivo como negativo.

Sin embargo, siendo el transporte marítimo la vía por la que se importa y

exporta cerca del 90% de las mercancías que entran y salen de nuestra economía, en el contexto de una economía globalizada y ampliamente competitiva, no se pueden tolerar ineficiencias y altos costos en los servicios portuarios.

Cuando el Estado no posee la capacidad financiera para adecuar las infraestructuras portuarias a la creciente demanda de mejores y más eficientes servicios, se crea el riesgo de que la sobredotación de personal y la inadecuada asignación de recursos, merme la competitividad de sus puertos desplazando ciertas actividades a otros lugares donde las condiciones portuarias sean más adecuadas.

Es aquí donde nuestra investigación adquiere relevancia ya que nuestros puertos antes de la privatización eran considerados seriamente costosos e ineficientes e incluso se les responsabilizaba de la pérdida de competitividad de nuestras exportaciones en el mercado internacional, al igual que de los altos precios del producto que llegaba al consumidor final.

#### **C.4.- Objetivos de la Investigación**

##### **1.- Generales**

- Evaluar el proceso de privatización portuaria en Panamá.
- Identificar y analizar alternativas que pudiesen aplicarse en otros puertos aún no privatizados en la búsqueda de formulas, que permitan

hacer de nuestros puertos, plataformas estratégicas para el desarrollo económico nacional

## 2.- Específicos

- Elaborar un diagnóstico del servicio de e/d en los principales puertos del Sistema Portuario Nacional.
- Analizar la posición de los obreros portuarios frente a la privatización de servicios portuarios.
- Examinar las principales experiencias de privatización portuaria a nivel latinoamericano.

### C.5. Hipótesis:

Nuestra hipótesis de trabajo, la podemos resumir en los siguientes términos:

“El proceso de privatización portuaria en Panamá, contribuye al mejoramiento y fortalecimiento del sector portuario en nuestro país. Abre nuevas posibilidades de inversión y permite el surgimiento de compañías estibadoras privadas con un personal de amplia experiencia”.

### C.6. Metodología:

En esta área de la investigación se exponen los parámetros metodológicos

utilizados en la realización de este estudio, lo cual permitirá que bajo iguales circunstancias cualquier interesado repita la experiencia y compare resultados.

**a. TIPO DE ESTUDIO:**

El tipo de estudio para abordar el problema investigado fue el análisis crítico de la literatura respectiva, análisis cronológico de datos, la observación y la investigación de campo.

**b. SUJETOS:**

La población estudiada en la presente investigación estuvo conformada por una Muestra de 53 obreros, de un total de 530 (que conformaban el Sindicato de Balboa) lo cual representó el  $4.8\% = 5\%$ , una buena representatividad si consideramos que dentro de estos 530 sindicalistas existe un alto porcentaje de obreros cuyo trabajo no tiene que ver con el manejo de carga ni la atención a las naves que es uno de los criterios que nos interesa evaluar en este estudio.

También se encuestaron a 14 obreros de 5 puertos menores escogidos al azar (Vacamone, Agaudulce, Panamá).

La encuesta a los obreros se aplicó en dos días y dos turnos diferentes en el transcurso de una semana de labores, 3 obreros fueron descartados del estudio por presentar timoridad ante el cuestionario respecto a si ponía en juego su empleo por contestar éste.

También seleccionamos una muestra de 6 de los 10 más importantes usuarios del puerto de Balboa, los cuales aglutinan a los usuarios que manejan casi el 85-90% de la carga en este puerto y además representan el mayor número de líneas navieras que tocan el puerto. Se encuestó una minoría (10) de los obreros de estas empresas privadas (usuarias) del puerto. Igualmente se encuestó en el mismo sentido a 8 de los más importantes usuarios privados en los puertos menores (los cuales en ciertos casos usaban casi por igual 2 de los puertos escogidos al azar).

#### **c. VARIABLES ESTUDIADAS:**

Las variables consideradas para la realización del estudio fueron: sexo, edad, nivel de escolaridad, años de servicio, categoría de servidor portuario: Estatal o Privado; Tipo de Empresa (usuario), nivel de calidad de los servicios de e/d recibidos por parte de los usuarios (bueno, regular, malo) y por qué?

#### **d. INSTRUMENTOS**

Los instrumentos utilizados para la recolección de datos fueron: La encuesta, referente a las perspectivas de privatización del Puerto de Balboa, Cristobal y otros puertos del sistema portuario nacional como un todo, y del servicio de Manipulación de carga (e/d), en forma individual, es decir (privatización parcial). Situación en la cual el Estado ya tiene señalados sus

lineamientos de privatización. En esta encuesta nos interesó indagar, la posición de los obreros, así como de las principales agencias navieras usuarias de los diferentes puertos.

Se diseñó una encuesta escrita, intensiva, estandarizada; esta última característica en nuestra encuesta nos ha permitido en todos los grupos de encuestados, garantizar la integridad y la comparabilidad de las respuestas, así como la cuantificación de los resultados.

El método de la encuesta aplicada fue la Técnica Objetiva y Sociométrica, ya que orientamos el cuestionario hacia nuestro tema de investigación para generar una medida del problema y sociométrica porque desde distintos niveles o criterios sociales (obreros y empresarios) tratamos de indagar sobre el hecho.

#### **e. ESCENARIO:**

El escenario de nuestra investigación fue el área de operaciones en el puerto de Balboa, Cristóbal y Puertos menores. Este es un área de servicios técnico-especializado en la manipulación de carga (estiba/desestiba) y atención de los Buques.

El personal que labora en esta área se agrupa en cuadrillas de 17 hombres (Puertos Mayores). Cada buque según el volumen, tipo de carga a manipular y aparejos de manipulación con que cuente, requiere de un número de cuadrillas diferentes.

## **f. PROCEDIMIENTOS:**

La investigación se basó en la identificación de los puntos de vista, opiniones de los obreros y de los usuarios de los Puertos investigados, respecto a la privatización de los Puertos de Balboa y Cristóbal entre otros, terminales marítimos y a la posibilidad del surgimiento de compañías estibadoras privadas producto de la privatización. Otra alternativa sobre la cual se les cuestionó fue la contratación de un operador internacional para operar los puertos de Balboa y Cristóbal, posibles áreas de privatización y respecto a la eficiencia del puerto. Todo lo cual se ejecutó con la aplicación directa de las encuestas de forma personal, pero individual y a cada grupo en su propio escenario (al obrero en el puerto), y al usuario en la Agencia Naviera.

## **LA PRIVATIZACION DEL SERVICIO DE MANIPULACION DE CARGA (E/D) EN EL SISTEMA PORTUARIO**

### **PRESENTACION Y ANALISIS DE RESULTADOS**

#### **A. Análisis e Interpretación de Datos**

##### *a.1. Tabulación:*

1. Del total de los obreros portuarios encuestados (67 OBREROS; 53 Balboa y Cristobal y 14 de puertos menores) el 80% se mostró renuente a la privatización en cualquiera de sus formas.

- El 100% de los Agentes/Usuarios de las compañías navieras privadas que cargan en los puertos de Balboa y Cristóbal, estuvieron de acuerdo con la privatización a tal punto que, por ejemplo MAERKS LINE, mostró pleno interés en participar directamente del proceso.
- 2. Un 30% de los obreros se mostró preocupado por un virtual desempleo, debido a que aquellos cuyas edades oscilan entre los 48-50 años no se les garantizaba ser recontratados, al no poseer ni siquiera el grado académico de Bachiller.
- 3. Sólo el 25% se creía capaz de poder organizarse como cooperativos de estibadores, pues el resto acostumbrado al trabajo rutinario y de poca productividad no veía esta opción muy positivamente.
- 4. El personal operativo entre los 28-48 años mostraba (casi representaban el 50%) interés en acogerse a la indemnización y luego negociar la recontratación con la concesionaria.

a.2. Interpretación de Datos:

Evidentemente, los obreros portuarios mayoritariamente, se oponían a la privatización principalmente por el aspecto laboral, el cual no quedaba garantizado bajo un proceso de esta naturaleza.

El 25% de los obreros encuestados se mostraron dispuestos a organizarse en

compañías estibadoras e incluso se consideraban aptos para aspirar a ser recontratados como en efecto sucedió con muchos de ellos, considerando su edad y preparación física y amplia experiencia.

Los usuarios fueron el segmento del grupo investigativo que mayor optimismo manifestó hacia la privatización portuaria, ya que estos consideraban que en efecto un proceso de este tipo permitiría un mejoramiento sustancial en la calidad de los servicios que ellos requieren de los puertos.

Los usuarios también consideraron que sacar a los puertos más importantes del país, del esquema de explotación público / estatal y enmarcarlo en un ambiente comercial competitivo permitiría reducir los tiempos muertos causados por ineficiencia en la asignación de recursos, al mismo tiempo que generaría mayor inversión en tecnología portuaria, mayores ingresos a la nación y mayor efecto multiplicador para el desarrollo nacional.

### **a.3. Fundamentos para la Creación de Compañías Estibadoras Privadas.**

**FUNDAMENTO LEGAL:** Al llevarse a cabo la privatización de nuestros principales puertos (Balboa y Cristóbal) mediante la contratación de un operador internacional del sistema de Concesión que es uno de los métodos que se explica

en el capítulo II de este estudio.

Surge la posibilidad de que los obreros portuarios, al organizarse como compañías privadas pudieran garantizar su estabilidad laboral, por las siguientes razones:

1. Al dejar de ser obreros de una empresa de propiedad del Estado que se considera que genera altos costos en la producción de los servicios portuarios como lo es la Autoridad Portuaria Nacional, principalmente de los puertos de Balboa y Cristóbal en particular, a ser empleados de una empresa o Consorcio Internacional.

1° En primer lugar, pierden sus acuerdos colectivos y pasan a ser recontratados bajo contratos individuales, perdiendo así toda la razón de ser del sindicato.

2° Los acuerdos, conquistas sindicales que hasta ahora les han favorecido, pierden toda vigencia. (Dentro de esto se incluyen las leyes especiales 34, 39 y 40 de septiembre de 1979) y pasarían a ser regulados por el Código Laboral actualmente reformado.

3° El nuevo patrón estará en potestad de despedir al obrero cuando las circunstancias del mercado (según su criterio) así lo amerite.

4° Como cooperativa de estibadores legalmente constituido se convierte en empresarios con amplia experiencia y que puede brindar sus servicios de modo competitivo a los puertos tanto públicos como privado.

**FUNDAMENTO SOCIO-ECONOMICO:** Las tendencias macroeconómicas de nuestros tiempos, vienen imponiendo nuevos patrones en la producción de los servicios públicos, los gobiernos cada vez tienden a desahacerse de su participación activa dentro de la actividad económica y están delegando en el sector privado la prestación de más servicios de uso público.

Las infraestructuras portuarias de propiedad del Estado no son inmunes a estos cambios.

Las experiencias internacionales han demostrado que aunque un porcentaje considerable de la Sociedad: Economistas, Sociólogos, Políticos, Sindicalistas en un momento dado no estén de acuerdo con la corriente privatizadora por infinitas razones, sustentadas o no, los encargados de implementar la política económica, bajo el respaldo de las Agencias Internacionales de Financiamiento, las ejecutan.

Dadas estas circunstancias entonces bien vale la oportunidad, para que los obreros portuarios, con amplia experiencia en su oficio se hubiesen organizado bajo la forma de Compañías Estibadoras Privadas Cooperativas que:

1. Les garantice estabilidad laboral, al poder ofrecer sus servicios a la empresa concesionaria (en cualquier puerto público).

2. Estimule la productividad como resultado de la competencia.
3. Mejore el servicio de atención y manipulación de la carga segmento que genera casi el 60% de los ingresos de los puertos.
4. Le permite a los obreros negociar directamente con los usuarios y a su vez permite a los usuarios, seleccionar a la compañía estibadora más eficiente y de mayor rendimiento.
5. Producto de la competencia deberán registrarse disminuciones en los tiempos de Estadía, Tiempo de carga y descarga, entre otros.
6. No se desmejoraría la condición socio-económica del obrero portuario. Al demostrar éste, nivel de calidad y competitividad cosumos con los que se dan en tros puertos.

NOTA: Las ventajas aquí expuestas han, resultado de la experiencia de los distintos países Latinoamericanos, donde se ha implementado la privatización portuaria bajo el modelo de Privatización de los Servicios Portuarios; que es muy diferente a la VENTA total del puerto a un consorcio internacional.

## **CAPITULO II**

### **PRINCIPALES EXPERIENCIAS DE PRIVATIZACION**

#### **PORTUARIA EN AMERICA LATINA**

Es muy numerosa la literatura que sobre el tema de privatización portuaria se ha generado, sin embargo, no parece haber un modelo único que caracterice las reformas que se han venido produciendo en los puertos, durante la presente década, pues en verdad bajo la denominación de "Privatización de Puertos" se engloba una variedad de prácticas, que van desde la simple privatización de ciertas actividades dentro del recinto portuario, ejemplo: la carga y descarga de buques, hasta la privatización del puerto como un todo.

Resulta interesante observar que mientras la tendencia en el Reino Unido apunta hacia la Privatización de las operaciones portuarias de la gerencia, correspondiendo al sector público la administración y mantenimiento de los puertos, los procesos de reformas portuarias ocurridas en Argentina, Brazil, Chile, Colombia, México, Perú, Uruguay, Venezuela y Panamá, conllevan elementos más o menos comunes a todos, y que consisten en la descentralización de competencias, la promulgación de leyes especiales donde se han incorporado normas de privatización de empresas estatales, desregulación del sector, o leyes en virtud de las cuales se han privatizado los servicios portuarios. En fin, todas las reformas dirigidas a asegurar la descentralización, reestructuración o liquidación de las Autoridades Portuarias o de las empresas estatales que administraban los puertos; la transferencia al sector privado de las actividades relacionadas con la manipulación de las cargas, los servicios a las naves y la operación de los equipos;

la creación de un marco jurídico que permita y aliente la participación del sector privado en el desarrollo portuario y la reserva al Estado del control general del sistema, con la finalidad de crear un ambiente competitivo para los servicios.

Sobre este punto el Dr. Diego Sepúlveda, ha escrito:

*"En esta etapa de modernización y readecuación portuaria los países han derivado en el establecimiento de un esquema o modelo que enmarca a la privatización como un proceso, por medio del cual el Estado abre el acceso al sector privado a determinadas actividades portuarias, manteniendo siempre una coordinación general y un control que permitirá la competitividad y mantendrá la libre competencia de los agentes económicos, considerando a los puertos como parte de la red de transporte público de la infraestructura estatal, la que debe estar al servicio del transporte marítimo y del comercio exterior del país. Esta forma de privatizar, es la que ha ocupado a los países latinoamericanos, y por tanto aquí no se ha producido una transferencia de la propiedad de los puertos al sector privado, como ha sucedido en otras áreas del sector productivo".<sup>25</sup>*

---

<sup>25</sup> SEPULVEDA, Diego. "Marco Regulatorio de las Políticas Portuarias en Latinoamérica". Ponencia en el III Congreso Internacional del Instituto Iberoamericano de Derecho Marítimo, Chile, 1995.

No obstante, si se analiza el panorama mundial en materia de privatización portuaria, se aprecia una ligera tendencia a incrementar aún más la participación privada, no limitándola sólo a la prestación de servicios portuarios, sino también extendiendo esa presencia a la administración de los puertos, caso Hutchinson en Panamá.

Las Reformas Portuarias de los noventa: ¿Cambios por convicción o imposición?

La década de los 90' marcó para los Sistemas Portuarios de los países en vía de desarrollo e industrializados, una etapa de profundos cambios en los que la privatización y la descentralización se convirtieron en las palabras de moda. Podría decirse que, a la fecha, no hay país que no se haya aventurado a introducir estos procesos en sus puertos o, cuando menos, evaluar ansiosamente sus virtudes, con miras a implantarlos en el corto plazo.

Cuando analizamos estos procesos de reformas, sin embargo, la primera idea que se nos ocurre está relacionada con el hecho de que muchos países han sido inducidos a implantar tales reformas, más por imposición de los organismos multilaterales de ayuda financiera (Banco Mundial y Fondo Monetario Internacional) que por la convicción sobre los reales méritos que un sistema portuario descentralizado, o la privatización de las operaciones portuarias e, incluso, de la administración portuaria misma, podría representar para el país. Por

supuesto, la aceptación por imposición trae sus desventajas porque al no estar absolutamente convencidos los países en donde las reformas tienen lugar, sobre los méritos de la descentralización o la privatización, las reformas corren el riesgo de ser parciales.<sup>26</sup>

La experiencia ha demostrado que no existe un modelo de administración portuario único, que responda a las necesidades de los puertos en general. Esto, incluso, es un punto que tiende a ser soslayado por políticos y funcionarios de gobierno, que pretender copiar las experiencias de otras latitudes, sin tomar en cuenta las particularidades e idiosincrasias de sus propios puertos. Al respecto un bien documentado informe de Naciones Unidas, señala:

*"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 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 presente la situación económica del país y la importancia nacional de su sector portuario".<sup>27</sup>*

<sup>26</sup> Idem

<sup>27</sup> UNCTAD (1995) "Análisis Comparativo de la desregulación, comercialización y privatización de puertos. unctad/SDD/PTT/73, Pág. 5

Somos de la opinión, entonces, que sin importar cuál es el grado de descentralización o privatización introducidos, lo más importante es la adopción de un marco legal que le permita a un puerto actuar como un ente verdaderamente comercial. ¿Quién podría dudar hoy en día de que Singapur logró esto, siendo una Autoridad Portuaria netamente pública? ¿Acaso puertos como el de Rotterdam, no constituyen modelos para sus contra partes del mundo, y depende de un gobierno municipal? En síntesis, no importa el modelo de administración que sea adoptado (centralizado, descentralizado, público, privado, mixto, etc.), el factor determinante lo constituye el **marco regulatorio** que gobierna a esa estructura administrativa, sus negocios y sus operaciones, permitiéndole a un puerto comportarse como un ente comercial.

#### **A. ARGENTINA:**

La privatización portuaria en Argentina ha sido parte de un amplio programa que envuelve el interés del Estado en diferentes áreas, entre las cuales se destacan: los puertos marítimos, el dragado de los principales canales de navegación y la línea naviera Empresa Línea Marítima Argentinas (ELMA).

Este proceso se inició en junio de 1992, mientras la Ley 23094 que prevee:

1. Disolución de la Administración General de Puertos Argentinos (AGPA) y la descentralización de la Administración de los puertos.

2. El establecimiento de un régimen legal especial para la privatización portuaria.
3. Desregulación de las operaciones portuarias y disolución de los acuerdos laborales
4. Privatización de las operaciones de manipulación de carga. (Servicio brindado por Compañías de estibadoras privadas).
5. Desregulación de los servicios de pilotaje y remolcadores.

Mediante el decreto gubernamental 817 se suspendió la existencia de acuerdos laborales y se permitió reducir el exceso de personal. Como resultado de esto el pool de estibadores en Buenos Aires se ha reducido de 3000 estibadores a 1550, hasta mayo de 1992, con una expectativa de que se redujeran a unos 300 más a enero de 1993.

La racionalización fue manejada mediante retiros anticipados y el costo de estos fue cubierto en 2/3 por el gobierno y el tercio restante por los operadores privados del puerto.

La privatización en Argentina se ha llevado a cabo mediante contratos de concesión de 20-25 años, periodo durante el cual el operador del terminal o la compañía concesionaria tiene los siguientes derechos:

1. Equipar y modificar la infraestructura del terminal
2. Definir el mercado a servir en términos de carga general, contenedorizada, o carga seca.

3. Establecer tarifas entre una estructura común definida por la Autoridad Portuaria.

El operador también tendrá obligaciones a saber:

1. Pago de renta, fijada según contrato.
2. Mantenimiento y rehabilitación de las infraestructuras
3. Abstención de confabulación comercial con otros operadores para el establecimiento de tasas fijas.
4. Cumplir con las normas de seguridad y legislación de protección al medioambiente.

La precalificación del operador estaría basada en la solvencia financiera, capacidad y experiencia en el negocio, además de la viabilidad técnica del proyecto.

La oferta económica estaría fijada, en la suma superior, a un pie/tonelada movilizada.

Los beneficios esperados de la privatización portuaria entre otros son:

- Disminuir las demoras, los tiempos de estadía del buque.
- Evitar los robos
- Claridad en los precios o tarifas por servicios portuarios, sobretodo claridad financiera.

## B. COLOMBIA.

Durante los últimos cuatro años se liquidó la empresa estatal Colpuertos, se restableció la Superintendencia General de Puertos y más de 300 operadores portuarios de carácter privado entraron a manejar y construir instalaciones a través de los cuales Colombia realiza su comercio marítimo.

El resultado de la modernización, desregulación y privatización portuaria en Colombia, según FEDESARROLLO<sup>28</sup>, es que la productividad de los puertos se ha incrementado en un 60% desde 1989; que la costosa permanencia de los buques en puertos ha disminuido de 6 a 3 días en promedio y que las tarifas se han reducido en un 52%. Además, éstas han sido unificadas para importación y exportación, lo cual permite que los usuarios puedan contar con información tarifaria transparente y con la anticipación suficiente para prever sus costos.

Se calcula en 5 mil millones de dólares el beneficio de estos factores en 20 años si se les compara con los costos de las liquidaciones e inversiones necesarias.

La estrategia mayormente utilizada en Colombia, para permitir que operadores privados entraran a manejar instalaciones portuarias del gobierno e incluso a construir puertos privados se planteó en 1992, cuando el Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de Obras Públicas y Transporte, estableció el marco general denominado, Contratos de Obras Públicas por el Sistema de

---

<sup>28</sup> ESPINOSA, José María. *Economía, Política y Resultados: En qué paró la privatización en Colombia*. Revista Cromos, Ediciones Cromos, Colombia. Febrero, 20 de 1994.

concesión, que luego ha sido implementado con documentos similares para cada proyecto específico.

### C. CHILE

Es considerado el pionero en materia de privatizaciones, en lo que respecta a la región de CEPAL, ya que inició sus esfuerzos a inicios de 1975.

Chile tiene uno de los más eficientes y exitosos sistemas portuarios en América Latina, sin embargo al igual que otros países vecinos han emprendido las reformas de sus puertos.<sup>29</sup>

Entre 1978-1981 se introducen ciertas desregulaciones; mediante la cual el gobierno crea la competencia en las operaciones de manipulación y almacenamiento de la carga, (c/d) autorizando al sector privado a establecer compañías estibadoras, lo que originó la formación de 79 compañías. Los resultados fueron impresionantes, el efecto positivo en los costos, la productividad y la calidad de los servicios, fue sorprendente.

La productividad de las actividades de manipulación de carga en el puerto de Valparaíso, uno de los puertos estatales más importantes del país aumentó, de 2060 cajas de frutas/hora en el periodo (1978-81) a 6500 entre (1985-86), lo que disminuyó los periodos de estadia de los barcos en el puerto de 129 horas a 40

---

<sup>29</sup> *PORT & DOCK. CHILE: Port Reform. Revista, Octubre 1994*

horas, y los costos por caja de fruta disminuyeron de \$0.54 a \$0.26, sin necesidad de inversiones importantes en infraestructuras en ese periodo. El costo de manipulación de troncos de árbol en el puerto de San Vicente, bajo de \$6.47/m<sup>3</sup> (en 1980) a \$3.11 en 1986. (CEPAL, 1989, 1990).

Veamos, cuál es la situación portuaria de Chile en los 90's.

La reforma portuaria en Chile se ha centrado en torno a EMPORCHI, (Empresa Portuaria de Chile), como se le denomina al cuerpo gubernamental portuario, la cual es propietaria de 11 de los 34 puertos que hay en todo el país.

EMPORCHI está buscando descentralizar sus responsabilidades, haciendo que cada puerto sea financiera y operativamente independiente.

Las reformas también se han propuesto incrementar las oportunidades de inversión para el sector privado gradualmente, haciendo énfasis en el área de patio de contenedores y casa de fletes.

Criticos de EMPORCHI sugieren que tal cual está centralizado inevitablemente conduce a que puertos competitivos, pierdan tal condición, al tener que subsidiar y mantener a puertos más pequeños y menos competitivos, con vida artificialmente.

Por tal razón, **Burkhalter**<sup>30</sup> dice: "Los puertos que deberían crecer no crecen y los que deberían morir no mueren", como reafirmación a la situación de EMPORCHI.

**Patricio Toro Ferrari**, Director Comercial de EMPORCHI, sostiene que "si permanecemos como estamos vamos a desaparecer" "En el pasado el sistema trabajaba, pero ahora hay más puertos en la competencia".

Frente al nuevo escenario en que se desenvuelven los puertos estatales, existen múltiples obstáculos que pueden impedir que EMPORCHI, asuma su función en un entorno más competitivo.

Los usuarios de EMPORCHI, dicen estar muy consternados por la lentitud con que avanzan las reformas. Pues, por ejemplo: El puerto de Valparaíso, presenta un alto congestionamiento y es el puerto más grande, sin embargo la ocupación de muelles es del 70%, la eficiencia según los usuarios se podría decir que no existe pues la cuota promedio de productividad es de 10 contenedores/Hora, cuando se necesita que sea al menos el doble de ésta. Por otro lado, se considera que EMPORCHI es altamente rentable, ya que genera un superavit de \$20 millones, sobre un ingreso anual de \$60 millones.

Como se observa la situación de EMPORCHI, se asemeja mucho a la de nuestros puertos panameños, (antes de 1996), los cuales resultaban ser altamente

---

<sup>30</sup> BURKHALTER, Larry. *United Nations Economic Commission for America Latina*

rentables al gobierno, pero excesivamente costosos a los usuarios.

Las autoridades de Chile consideran que para fomentar la competencia en el sector y dinamizar el desarrollo portuario, es necesario dotar de mayor autonomía a los puertos estatales e iniciar la modernización empresarial de EMPORCHI.

La política de Desarrollo Portuario<sup>31</sup> que se viene ejecutando en Chile y que define los lineamientos a seguir, plantea que:

1. La Infraestructura portuaria no se privatizará
2. El Estado no invertirá en nuevos puertos, tarea en la cual se espera, sea el sector privado quien cumpla este importante papel.
3. Las operaciones de movilización de carga continuará siendo realizada por empresas privadas especializadas y la inversión en equipamiento para transferencia y porteo deberá ser asumida por el sector privado
4. Se desarrollarán mecanismos para incentivar la participación del sector privado en la provisión, financiamiento y explotación de nuevas infraestructuras en los puertos estatales.
5. La acción del Estado en materia de planificación y aprobación de proyectos se concentrará en una adecuada asignación del uso de recursos naturales escasos y el control de las externalidades.
6. El Estado se preocupará de prevenir el ejercicio monopólico y de establecer

---

<sup>31</sup> EMBAJADA DE CHILE. Ministerio de Transporte y Telecomunicaciones. Sub-Secretaría de Transporte. Política de Desarrollo Portuario. Abril 1995.

condiciones de sana competencia.

Adicionalmente a lo anterior, está previsto al introducir un sistema de tarificación portuaria transparente y predecible a ser aplicada en los puertos estatales y aquellos puertos privados de uso público que operen en condiciones monopolísticas.

Es una realidad, el medio en que se desenvuelven, los puertos estatales chilenos ha comenzado a tomarse competitivo, cambiante y comercialmente agresivo, en los últimos años.

Veamos la experiencia que se ha venido registrando en Chile, respecto a las inversiones en el ámbito portuario, como se observa en el Cuadro N°4, los primeros años de esta década han sido pródigos en materia de inversión portuaria, de uso público por parte del sector privado gestados recientemente.

Cabe recordar que hasta hace poco el único puerto privado de uso público era Urquén, hoy se suman Ventanas, Corral, Puchoco, Magallánica de Bosques y Coronel.

**CUADRO N°3**  
**SITUACION DE LA INVERSION EN INFRAESTRUCTURAS**  
**PORTUARIAS DE USO PUBLICO.1990-93**  
**(US\$ DOLLAR)**

Sector	Privado	Estado	
<b>Ejecutado:</b>	5 mill.	<b>Ejecutado:</b>	
Caldera	8	Chacabuco	6
Coloso	12	San Vicente	12
Puchoco	6	Muelle Varon	4
Calpuco Magallánica	8		
Ventanas	36		
Corral	15		
<b>Sub-Total</b>	<b>90</b>	<b>Sub Total</b>	<b>22</b>
<b>En Ejecución</b>		<b>En Ejecución</b>	
Mejillones	18	San Antonio	57
		Val Paraiso	37
<b>Sub-Total</b>	<b>18</b>		<b>84</b>
<b>En Proyecto</b>		<b>En Proyecto</b>	
Pichilemu	18	Punta Arena	10
Urquén	35		
Coronel	32		
<b>Sub-Total</b>	<b>85</b>	<b>Sub-Total</b>	<b>10</b>
<b>TOTAL</b>	<b>193</b>		<b>126</b>

Fuente: Embajada de Chile, Ministerio de Transporte, Telecomunicaciones, Abril, 1995.

## CUADRO N°4

**PARTICIPACIÓN PORCENTUAL EN EL MOVIMIENTO DE CARGA  
ENTRE EMPORCHI Y OTROS PUERTOS CHILENOS  
(TONELADA METRICA)**

REGLON	EMPORCHI	OTROS PUERTOS	TOTAL
IMPORTACION	5,225,694 42.34%	7,117,300 57.66%	12,342,994 100%
EXPORTACION	8,278,240 39.13%	12,874,875 60.87%	21,153,115 100%

Fuente: Cámara Marítima de Chile. A. G.

#### D. VENEZUELA<sup>32</sup>

El sistema portuario venezolano presentaba en 1990, una situación extremadamente crítica, que además de causar grandes pérdidas financieras al gobierno afectaba seriamente la eficiencia de la economía en su conjunto, primero era un monopolio gubernamental y segundo era un monopolio del gobierno central.

En consecuencia, su transformación se dio en un doble sentido: como transferencia de la administración portuaria a los gobiernos regionales y como privatización de las operaciones en cada uno de ellos.

La dirección de toda la actividad portuaria estaba centralizada en el Instituto Nacional de Puertos (INP), un organismo que llegó a tener más de 12000

<sup>32</sup> TORRES, Gerardo: *Quiénes Ganan? Quiénes Pierden. La Privatización en Venezuela. Banco Consolidado de Venezuela.*

empleados y que se había convertido en un importante centro de corrupción administrativa y clientelismo político.

La ineficiencia en el INP era tal, que para 1990 se llegó a estimar que los costos de las operaciones portuarias en Venezuela eran aproximadamente el doble del promedio internacional. Barcos que se suponía podían ser descargados o cargados en tres horas, utilizaban hasta tres días. Esto obviamente, tenía un considerable efecto sobre los costos de los bienes que se importaban e igualmente sobre las exportaciones, que de esa manera perdían competitividad en el exterior.

Las distorsiones llegaron a tal extremo que a pesar de que el INP contaba con 12000 trabajadores, las compañías navieras preferían contratar privadamente la carga y descarga de los navíos que llegaban a puertos venezolanos; aún cuando tenían que pagarle de todas maneras, por ese mismo concepto al Instituto Oficial. Se sabe que incluso, en algunos casos, los trabajadores públicos a quienes correspondía realizar el trabajo pero que finalmente no lo hacían, cobraban un monto adicional por no perturbar las labores de los trabajadores privados. Es decir, se pagaban tres veces las operaciones de carga y descarga. Dos veces a los trabajadores públicos:

- a. porque les correspondía oficialmente
- b. para que no perturbaran la labor de los trabajadores privados; y una vez a los trabajadores privados para que hicieran el trabajo.

Entre los principales problemas que enfrentaba el Sistema Portuario se destacaban:

- La baja productividad y rendimiento tanto del capital como de los trabajadores
- Acentuado deterioro de los activos físicos
- Alta relación trabajo-capital (tres veces más de lo óptimo)
- Excesivos pasivos laborales y financieros
- Tarifas por debajo de los costos operativos
- Exceso de personal

Para hacer frente a esta crítica situación se optó por: *primero*, la eliminación del Instituto Nacional de Puertos; *segundo*, la descentralización de la gerencia; *tercero*, la privatización de la operación y *cuarto*, la creación de un nuevo marco regulatorio. Finalmente, el cronograma de acción finalizado el tercer trimestre de 1992 con los resultados obtenidos y las estrategias aplicadas en el proceso de reestructuración, descentralización, desmonopolización y privatización del sistema portuario se muestra a continuación:

**CUADRO N°5**  
**PRICIPALES ESTRATEGIAS Y RESULTADOS DE LA**  
**PRIVATIZACION PORTUARIA EN VENEZUELA.**  
**1991<sup>33</sup>**

Acciones estratégicas	Resultados
*Reducción de Personal	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Toda la nómina fue liquidada (12000)</li> <li>• Todos los compromisos laborales fueron cancelados de acuerdo a lo establecidos legalmente</li> </ul>
*Privatización de la operación	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Todos los puertos están siendo operados por compañías privadas</li> <li>• El tiempo de descarga fue reducida de 72 horas a 3 horas.</li> <li>• Aumentó la inversión para nuevas infraestructuras.</li> </ul>
*Descentralización de la gerencia	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 7 de los 12 puertos fueron transferidos a las autoridades regionales</li> </ul>
*Eliminación del INP	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se aprobó en el congreso la Ley de eliminación del INP.</li> </ul>
*Creación de nuevas regulaciones	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se crea un nuevo sistema regulatorio que incentiva la competencia y define reglas del juego estables.</li> </ul>

Fuente. Fondo de Inversiones de Venezuela.

<sup>33</sup> FONDO DE INVERSIONES DE VENEZUELA.

## ***E. ANTECEDENTES, PERSPECTIVAS Y REALIDADES DE LA PRIVATIZACION Y EL DESARROLLO PORTUARIO EN PANAMA.***

En términos generales, el proceso de reestructuración y privatización en nuestro país presentó aristas y dificultades, no obstante la Autoridad Portuaria Nacional hoy DGP, dando seguimiento a los lineamientos del Plan Económico Nacional 1994-1999, se orienta cada vez más a atraer la participación de inversionistas privados nacionales e internacionales, a objeto de modificar la excesiva interferencia del Estado y su burocracia en la toma de decisiones, tanto en materia financiera, operativa y de personal en las actividades portuarias.

Las políticas de reformas portuarias que se han aplicado no son más que el instrumento con el cual se busca estimular una participación más activa del sector privado dentro de la explotación de servicios portuarios, ya no sólo como clientes - usuarios de éstos, sino como proveedores del servicio e incluso constructores-propietarios de puertos privados, como en el caso de Manzanillo International Terminal (MIT).

### ***a.1. Antecedentes de la privatización portuaria en Panamá.***

El concepto de privatización, no es un concepto nuevo en la Autoridad Portuaria, ya que desde su creación, mediante la Ley N°42 del 2 de mayo de 1974, se establece el mecanismo que permite el otorgamiento de concesiones a la

empresa privada.<sup>34</sup>

Este modelo comenzó a utilizarse a principios de la década de los 80'; bajo este régimen se dieron importante contratos de suministros de servicios portuarios, tales como:

Servicio de Remolcadores: La primera concesión fue por 10 años, permitiendo a la compañía privada proveer el servicio en los puertos de Balboa y Cristóbal.

La compañía privada tiene que proveer todo el equipamiento y los trabajadores requeridos, mientras que el puerto debe proveer la infraestructura necesaria, los muelles, los remolcadores y los edificios para los trabajos de mantenimiento.

El usuario de los remolcadores paga por el servicio a la compañía privada, y ésta a su vez debe pagar a la APN hoy DGP una renta fijada según contrato de concesión. Una vez vencida o expirado el contrato, se reanuda, según evaluación o se abre nuevamente a licitación.

Aprovisionamiento de combustible: En este caso el último contrato fue otorgado en 1989, autorizando a la empresa concesionaria a dar el suministro tanto en el puerto de Balboa como en el puerto de Cristóbal, utilizando la infraestructura del oleoducto existente en ambos terminales. La concesionaria tiene la obligación

---

<sup>34</sup> ORGANISMO LEGISLATIVO. LEY #2 de 2 de mayo de 1974. G.O. 17,596.

de darle el mantenimiento a la infraestructura y de mantener ésta al día tecnológicamente, independientemente de la viabilidad económica de esta tecnología para la concesionaria.

Actualmente, este servicio se encuentra operado por una sola empresa en ambos terminales (Atlántico y Pacífico) situación esta que la convierte en una especie de monopolio y no da la apertura a una verdadera competencia, en este segmento de los servicios marítimos portuarios.

El servicio de estiba/desestiba: La experiencia en este sentido se verifica más ampliamente en el puerto de Coco-Solo Norte, donde este servicio es brindado eficientemente por personal totalmente de la empresa privada. En el puerto de Cristóbal existía una empresa concesionaria que manejaba tan sólo el 25% de la carga que pasaba el puerto de Cristóbal, en tanto que el restante 75% lo atendían los estibadores de la Autoridad Portuaria. En este último caso podemos considerar que el mecanismo no había creado el efecto de eficiencia y competitividad esperado, ya que prácticamente la empresa privada sólo estaba ejerciendo una función de descongestionamiento de la carga o buque en espera de ser estibada/desestibada, aminorando la presión sobre los estibadores de la APN.

El servicio de lanchas: Este se dio bajo régimen de concesión a mediados de 1992 en el recinto portuario de Cristóbal. En 1995 se hizo una invitación pública para su concesión en el puerto de Balboa, exigiendo que la empresa

aspirante a ofrecer el servicio posea un mínimo de 5 lanchas en buenas condiciones.

Terminales: Otra experiencia en este sentido la constituyen los terminales petroleros de Chiriquí Grande, Puerto Armuelles, Bahía las Minas, Charco Azul y el puerto de Coco Solo Norte, entre otros; todos los cuales son operados por el sector privado mediante concesión (Privatización Parcial).

En 1995 la construcción del puerto de Manzanillo International Terminal-Panamá, vino a constituir la primera concesión del tipo COP (Construir, Operar y ser Propietario) en Panamá. El área en que se ha construido este puerto, ha sido arrendada a un costo de 600 mil balboas al año, por un periodo de 20 años. La administración de Manzanillo International Terminal Panamá, S.A. pagará al Estado B/.6.00 por cada contenedor que llegue al puerto.<sup>35</sup>

En enero de 1998 se inauguró oficialmente la terminal de Coco Solo Norte operada por Evergreen, la cual representa una inversión millonaria de más de 180 millones, tanto en Infraestructura como en Equipo.

---

<sup>35</sup> AUTORIDAD PORTUARIA NACIONAL. *Puerto-Mar, Revista*, Junio 1995. Edt. Promovienta.

## e.2. Perspectivas

En búsqueda de una explotación eficiente de los servicios e instalaciones de la APN, se gestionó la reestructuración administrativa de la Autoridad Portuaria Nacional (DGP). La medida pretende transformar la Administración Portuaria Nacional en un organismo regulador, que permita el ingreso, competencia y la participación privada, crear un clima de inversión favorable para la empresa privada, proyectando nuestros servicios a nivel internacional, dentro del nivel de eficiencia

Las tendencias de la reestructuración, modernización, y privatización de las instalaciones y servicios portuarios que han estado bajo control estatal no constituye un ajuste a los factores cíclicos, sino que responde a un cambio fundamental de las relaciones políticas, económicas y comerciales que reflejan importantes desafíos para los principales puertos del país.

El mundo se ha convertido en un gran mercado, el cual tiene su foco de desarrollo principal en el Océano Pacífico, como consecuencia del crecimiento explosivo que han experimentado las economías de países ribereños de este océano como, Malasia, Indonesia, Tailandia y China, además de otros países ya desarrollados tales como: Japón, Taiwan y Estados Unidos.

Panamá tiene la posibilidad, hoy más que nunca, de adquirir un papel importante como plataforma logística de organización del comercio marítimo

mundial y muy particularmente el segmento de los servicios de atención a la carga el cual genera aproximadamente el 74% de los ingresos portuarios.

Es difícil predecir cómo evolucionará la demanda de servicios portuarios, ¿Será a través de Balboa, el Canal, Cristóbal o Manzanillo, Coco Solo Norte? La respuesta a interrogantes como estas es incierta y dependerá en gran medida de la capacidad competitiva que nuestros puertos puedan ofrecer y del desarrollo que se les dé a otras actividades complementarias (Transporte ferroviario, almacenamiento de contenedores, industria de reparación de buques y contenedores, etc.).

Balboa y Cristóbal dedican la mayor parte de sus actividades al tráfico internacional de mercancías. Esta relación con el mundo exterior, sumada a la ruta del Canal Interoceánico que enlaza ambos puertos nos convierte en una gigantesca ventana desde la cual nuestro país se proyecta al mundo entero.

Frente a la reversión del Canal y de otras áreas contiguas de importancia estratégica para la expansión de nuestro potencial marítimo-portuario se vienen desarrollando diversas acciones, por ejemplo: Con el fin de modernizar las instalaciones portuarias y elevar los niveles de eficiencia, en la prestación de los servicios, la DGP adscrito a la AMP, con los derechos que le confiere la Ley N°42, del 2 de mayo de 1974, y refrendados en la ley N° 7 del 10 de febrero de 1998 y en el marco del programa de reformas al sector portuario, adelanta esfuerzos a fin de

motivar la participación del sector privado, en la expansión del sistema actual y promover la utilización de nuestro país como uno de los centros internacionales de carga más completo.<sup>36</sup>

Para ello se han conformado comisiones evaluadoras específicas, las cuales preparan documentaciones, atienden empresas internacionales interesadas en algún servicio; realizan trámites de preparación de pliegos de especificaciones, para su posterior licitación.

De acuerdo con el programa propuesto, la primera etapa se inició con el puerto de Cristóbal y consistió en otorgar en concesión la administración y operación de la terminal, excluyendo el Muelle N°6.

Paralelo a las acciones emprendidas en Cristóbal, se suscribió un acuerdo de entendimiento entre la Compañía Evergreen, la Autoridad Portuaria Nacional y la Autoridad de la Región Interoceánica, con lo cual se formalizaron las negociaciones de un contrato de concesiones, para la construcción, desarrollo, operación, administración y/o manejo de una terminal de contenedores y el apoyo de la infraestructura necesaria, en la Costa atlántica, Puerto de Coco Solo Norte, Muelle N°1. El proyecto ha comprendido una primera fase por B/.70 millones de balboas (setenta millones), con una posibilidad de expansión hacia áreas

---

<sup>36</sup> *Ibid*

adyacentes, en dos o más fases.

En 1995 se construyó a un costo superior de unos \$188 millones de dólares el puerto de Manzanillo, esta terminal de contenedores está ubicada en la entrada Atlántica del Canal de Panamá, en la Bahía de Manzanillo, estos puertos con los últimos adelantos técnicos, el enlace Ferroviario, la ZLC, y el Canal, etc, han convertido a Panamá en el primer Centro de Traslado de la región.<sup>37</sup>

Con la entrada en operación a plena capacidad del puerto de Manzanillo los barcos portacontenedores que actualmente vienen de Japón con destino a Sur América y que pasan por el Canal de Panamá hacia Kingston, Jamaica y Santo Domingo, República Dominicana o a las costas de Florida, para luego redistribuir su carga a las principales ciudades del Sur a un costo aproximado de \$75 mil dólares al día; con la apertura de Manzanillo, estas naves ya no tendrán que hacer este recorrido sino que llegan a Manzanillo-Panamá y distribuyen a América del Sur desde aquí, ahorrándose varios días de viajes y hasta medio millón de dólares por barco. Es así que la administración de Manzanillo International Terminal, pretende aprovechar el paso obligado de los buques por la vía interoceánica de Panamá, por la cual transitan más de 2 millones de contenedores al año rumbo a Estados Unidos, Jamaica y República Dominicana sin que hasta ahora este tráfico hubiera sido explotado por nuestro país.

---

<sup>37</sup> *Punto-Mar*. Pág. 6.

Con respecto al puerto de Balboa, principal terminal portuario en la entrada pacífico del Canal se prevé la incorporación de nuevas áreas de desarrollo, trabajos de relleno para ampliar las áreas inmediatas al recinto.

Estas áreas podrán ser el asiento de importantes áreas de almacenaje, actividades industriales, maquiladoras, embalajes, zonas multisectoriales de exportación, bodegas, hangares, depósitos, empresas, etc.; las cuales quedarían privilegiadamente ubicadas en las cercanías del puerto.

Es necesario recalcar la gran importancia que reviste el potencial económico que guarda el puerto de Balboa y sus áreas contiguas. Ambas constituyen entre sí un complemento perfecto para el establecimiento de un centro de comercio marítimo-portuario internacional y porqué no sugerirlo la Zona Libre del Pacífico.

Dentro de este contexto, la APN en su momento diseñó una propuesta de "Plan maestro para el uso de las Tierras Adyacentes al Puerto de Balboa".<sup>38</sup>

La realidad de la privatización portuaria en Panamá es muy clara, el Estado invertirá en ciertas infraestructuras y equipos hasta tanto estas sean atractivas a la empresa privada, luego de allí el Estado asume las funciones reguladoras y fiscalizadoras que le permitan garantizar el amplio desarrollo de las actividades

<sup>38</sup> AUTORIDAD PORTUARIA NACIONAL, Dirección de Planificación, Documento: Desarrollo Futuro del Puerto de Balboa.

portuarias, con la mínima participación del Estado como operador de servicios portuarios.

La construcción de nuevas infraestructuras portuarias es una iniciativa que se espera cumpla la empresa privada. Sin embargo todo lo referente a las medidas de protección del medio ambiente marítimo terrestre es un aspecto que las autoridades se han planteado con histórica responsabilidad. El auge portuario también tiene su aspecto antiecológico, pues se incrementa la polución de hidrocarburos y desechos marinos. Este segmento también se ha privatizado mediante contrato de concesión a la empresa Ocean Pollution Control (O.P.C.) concesionario de la Autoridad Marítima de Panamá para la prevención y control de la contaminación en nuestras aguas jurisdiccionales.

### **e.3. Realidades**

Al analizar el comportamiento de la industria marítima de Panamá, el gobierno nacional ha visualizado la gran oportunidad que tenemos para que nuestro país se transforme en un centro de trasbordo marítimo. Para desarrollar el potencial marítimo a su máxima capacidad, la DGP ha puesto en marcha un plan de privatización, con la participación de importantes empresas privadas internacionales, logrando adjudicar por medio de la concesión sus dos puertos más importantes, Balboa en el Pacífico y Cristóbal en el Atlántico, MIT, Evergreen, y

el ferrocarril de Panamá. En estos momentos se negocian los términos de Privatización del Puerto de Vacamonte en el cual ya se concesionó el muelle Internacional de ATUN.

En este sentido, Panamá ha atraído inversionistas extranjeros ya que nuestros puertos cuentan con la mayoría de las condiciones establecidas por la CONFERENCIA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL COMERCIO Y DESARROLLO (UNCTAD) para constituimos en un Centro Marítimo a escala mundial. Entre los logros más relevantes que ha obtenido la Autoridad Portuaria Nacional, con respecto a la privatización Portuaria están las siguientes:

La construcción en el litoral Atlántico de la terminal de contenedores por EVERGREEN LINE, a un costo de más de 100 millones de dólares, que ha aumentado aún más el movimiento de carga para Panamá convirtiéndola, sin lugar a dudas, en un gran Centro de Tránsito para Latinoamérica y el Caribe.

La construcción del puerto privado de Manzanillo en el Litoral Atlántico, que mantiene una excelente posición geográfica por su proximidad al Canal de Panamá, está aprovechando esta ventaja para captar la carga cautiva proveniente del aumento del intercambio comercial entre Europa y Asia con Latinoamérica. Manzanillo ofrece actualmente los mayores niveles de eficiencia, por los efectivos programas de inversión en mantenimiento y adquisición de equipos así como para la adecuación y ampliación de las infraestructuras portuarias.

Con la adjudicación de los puertos de Balboa y Cristóbal a la empresa HUTCHINSON INTERNATIONAL PORTS DE HON KONG por un periodo de 25 años prorrogables, con la finalidad de hacer nuestros puertos más eficientes y competitivos, se pone fin al proceso de privatización de dichos puertos, cuando el 29 de julio de 1996, el gobierno panameño aceptó la propuesta del consorcio Hutchinson International Terminal (HIT) de Hong Kong, que presentó una oferta de pago de Canon anual de 22.2 millones de dólares; un 10% de los beneficios netos y cediendo a las autoridades un 10% de las acciones de la empresa y un puesto en el consejo de administración, más B/.30 millones de concepto de Indemnización a los empleados.

A la empresa concesionaria se le exigió además realizar una inversión inicial de B/.50 millones de balboas, actualmente en ejecución.

Las perspectivas de privatización ahora se orientan hacia el puerto pesquero de Vacamonte, ubicado en la Costa Pacifico del país. Este puerto se dedica, entre otras actividades a la captura, desembarque, embarque y procesamiento de especies marinas en especial del camarón y el pescado, que en los últimos años ha incrementado su producción. Este puerto cuenta con más de 20 hectáreas de tierras disponibles para futuras expansiones.

## **CAPITULO III**

### **DIAGNOSTICO DEL SERVICIO DE MANIPULACION DE CARGA (Estiba/Desestiba) EN EL SISTEMA PORTUARIO PANAMEÑO**

Previamente a la obtención del diagnóstico que nos proponemos determinar en esta parte de la investigación es menester crear una estructura de conceptos que guarda estrecha relación con los procesos y objetivos principales que se han de investigar en esta sección, a fin de salvar ciertas formalidades en un estudio de este tipo.

Los conceptos centrales de este diagnóstico se concentran en torno a la operación portuaria de **Estiba/Desestiba**.

La Estiba, consiste en recibir la carga sea en contenedores o en cualquiera otra forma al costado de la nave, para su transporte o almacenamiento, sobre la plataforma del muelle, vehículo o gabarra; armar las eslingas y arrumar dicha carga ordenadamente en el interior de la bodega de la nave o gabarra o de una a otra nave con equipo de carga, de a bordo o del puerto.

Los buques, transportan un gran número de mercancías diferentes en peso, volumen, peligrosidad, etc; estibadas a su vez en lugares diferentes a bordo y con destino a diversos puertos, lo que plantea una compleja situación que debe ser normalizada para evitar las situaciones de confusión que pudieran presentarse en las operaciones de embarque, durante el transporte y en la descarga de las mercancías.

Los encargados de la planificación de las operaciones a bordo y en tierra planifican la estiba en el buque o el arrumaje en los almacenes, asignando los lugares más adecuados según el tipo de carga.

Estas operaciones, requieren de un documento logístico para planificar el desarrollo de los trabajos de estiba, este se conoce como **Plano de Estiba**, el plano en sí, es un documento de planificación, que expresa gráficamente la situación de la carga a bordo, su destino, modalidad de embalaje y cantidad (Tonelaje). (Ver Plano de Estiba).

**CUADRO N°6**  
**PLANO DE ESTIBA**  
**Escotilla N°5**

<u>Puerto Madryn</u> Perfiles de Acero 37,5 Toneladas 250 Bobinas de Papel 125 Toneladas	<u>Puerto Labellá</u> Fruta Fresca 3000 Cartones 45 Toneladas 750 Sacos de Cacao Granos (38 Toneladas)	<u>Puerto Valparaíso</u> 200 Cajas de Electrodomésticos (90 Ton.) Maquinaria Equipo (525 Toneladas)
<u>P. Bahía Blanca</u> Neumáticos para Vehículos (190 toneladas)	<u>P. Cabello</u> 250 Bobinas de Papel (125 toneladas) Perfiles de Acero (38 Toneladas)	<u>P. Valparaíso</u> Sacos de Cemento (130 toneladas)
<u>Bahía Blanca</u> Maquinaria Agrícola 170 toneladas	<u>P. Cartagena</u> Sacos de Cemento (130 toneladas) Rieses de Acero. (210 toneladas)	<u>P. Cartagena</u> Planta Potabilizadora (350 toneladas)

Durante los trabajos de estiba se debe procurar:

- a. Obtener el máximo aprovechamiento de los espacios destinados a la estiba.
- b. Proteger a las cargas de los daños debido a la manipulación, presión de otras cargas, humedad, calor, mezclas, etc.

- c. Evitar accidentes de los trabajos portuarios y
- d. Obtener niveles aceptables de productividad y eficiencia en las operaciones de estiba mediante el fiel cumplimiento de las reglas básicas de seguridad en la estiba.

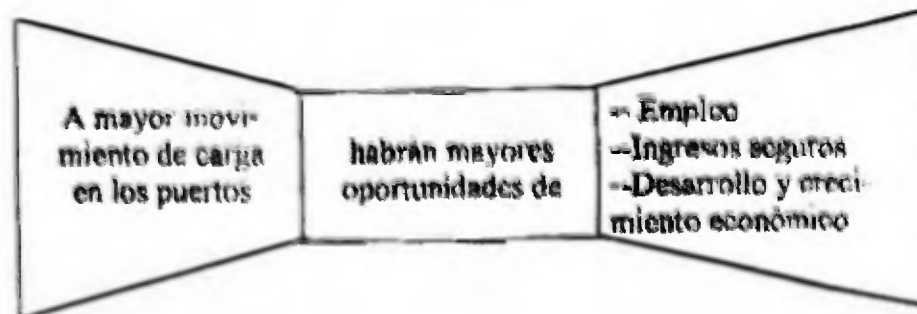
La acción opuesta a la **estiba** es la **desestiba**, por consiguiente **desestibar** consiste en remover la carga sea en contenedores, o en cualquier otra forma desde las bodegas de la nave, sobrecubierta de la nave o gabarras y desembarcarlas al costado, sobre la plataforma del muelle, vehículo o gabarra y retirar las eslingas.

Al recursos humano que realiza las tareas de estiba/desestiba (e/d) se le denomina **estibador**, persona que debe estar altamente especializado en las labores portuarias de manipulación de carga, tanto a bordo del buque como en tierra.

Los obreros portuarios, así reconocidos, se organizan bajo el régimen de cuadrillas para llevar a cabo los trabajos de manipulación de carga.

La evolución que se ha registrado, en cuanto a la mercadería que hoy día se puede transportar por vía marítima; así como las formas de su embalaje, paletas y contenedores que hoy se utilizan, han desplazado a las formas antiguas de embalar mercancías (sacos, cajas, barriles, etc.) haciendo más complejas las operaciones de estiba/desestiba, en los recintos portuarios; llegando a ser un trabajo sólo manual, mecánico si no que ha llegado a requerir del uso de avanzados equipos - maquinaria liviana, semi pesada y pesada.

De los detalles anteriormente expuestos podemos inferir, que es precisamente la operación de (estiba-desestiba) portuaria, la base angular en que descansa el servicio a la carga y a la nave en los puertos. Si la apreciación que se proyecta de la calidad de éste y otros servicios a la nave es óptima, no cabe duda de que se incrementarán las posibilidades de tráfico en los puertos; debido principalmente a que los puertos ganan prestigio y competitividad porque aseguran un servicio rápido y eficiente a la carga y la nave, dentro de los mejores costos, tiempos y con la seguridad requerida, por lo cual se garantiza la empleomanía y los ingresos económicos derivados del servicio portuario y de una posición geográfica privilegiada.



#### **A. INSPECCION TECNICA DE CAMPO DENTRO DEL RECINTO PORTUARIO.**

Resultado de una inspección técnica de campo realizada en abril de 1996, dentro de los recintos portuarios de Balboa, Cristóbal y puertos menores, quedó demostrado que los trabajos de la Estiba y Desestiba eran ineficientes y de baja productividad, observándose las siguientes situaciones:

1. Dentro del Puerto se presentaban dificultades vinculadas a la disponibilidad de equipo y espacio.
2. El Puerto de Balboa no contaba con grúas de "portico", que generalmente tienen una capacidad instalada de 36-24 contenedores por hora, teniendo que operar con las grúas de los barcos que tienen una capacidad promedio de 8-13 contenedores por hora.

*Las demoras que sufrían los buques en el puerto ocasionalmente se debían*

*a:*

- Causas imputables a la APN (por ejemplo: falta de equipo disponible o daños repentinos en el equipo).
- Causas de fuerza mayor (eventos naturales). (Por ejemplo: lluvia, marea la cual afecta principalmente el desembarque de autos y equipo rodante).
- Causas imputables a la agencia Naviera (Por ejemplo: Retraso en la entrega de los planos de estiba, el cual debe llegar con por lo menos 48 horas de anticipación, fallas logísticas de la organización y listado de los contenedores.
- El régimen salarial también tenía un efecto negativo sobre el tiempo de estadia de los buques y en la productividad de las cuadrillas de los obreros portuarios.
- La poca productividad por cuadrilla (Horas/Hombres/T.M.) en los puertos fue otro factor a destacar como causa en la ineficiencia de los servicio de Estiba-Desestiba.

Sin embargo y como plantearon los propios obreros protuarios en Balboa "... no se podía hablar de mejorar la productividad ni la eficiencia en las operaciones de manejo de carga, cuando se cuenta con (5) máquinas de 4 toneladas la mayoría emparapetadas..."<sup>39</sup>

La falta de equipo adecuado en el puerto de Balboa era sólo una de las tantas causas de las demoras existentes en las maniobras de manejo de carga e/d en el recinto portuario.

Otro factor que notoriamente afectaba la productividad y eficiencia en el desenvolvimiento de los servicios a la carga y a la nave era la prevalencia de normas de trabajo que precisamente antagonizaban con los objetivos de productividad.

Nos referimos específicamente al denominando "régimen salarial de las primeras 40 hrs", este sistema lo último que estimulaba a nuestro juicio era la productividad; <<ya que si el objetivo de un puerto eficiente es el de manipular cada tonelada métrica de carga al costo más bajo y en el menor tiempo posible, este objetivo es contrario al interés de la cuadrilla, de hacer cargar o descargar el buque en más tiempo del eficientemente necesario, a fin de asegurar sus ingresos>>, esto resultaba en que un buque que eficientemente se descarga en 6 horas, era descargado en 10 horas y hasta 12 horas, inflando innecesariamente el

---

<sup>39</sup> SINDICATO DE TRABAJADORES DE LA AUTORIDAD PORTUARIA NACIONAL. Puerto de Balboa. Boletín Informativo. N°27 de abril de 1995.

renglón de remuneraciones personales (salarios y sobretiempos), generando a su vez pérdidas al naviero e incluso al puerto.

Estas prácticas tenían su origen en la falta de una verdadera "cultura de trabajo" entre los obreros portuarios la cual permite incluso, que estos planificaran la operación de tal manera que aunque se pudiera realizar la operación en lo que dura la marea alta, por ejemplo (Puerto de Balboa), se retrasara la operación, viéndose interrumpida por la marea, repercutiendo de este modo en un aumento de los costes imputables al naviero, etc.

El establecimiento del denominado "bono" de productividad de B/.10.00 cuadrilla/contenedor consideramos que no iba a solucionar el problema de bajo rendimiento y productividad, ya que un aspecto importante para que esto se diera era tomar la medida de mejorar el de equipo de manipulación de carga existente, el cual pudimos en su momento, considerar, es ineficiente respecto al N° de Sitios (6)<sup>40</sup> de atraque, a la frecuencia de llegada de los buques (3-4 veces/semana) y al porcentaje de ocupación de los muelles (57%, porcentaje promedio de ocupación de Balboa, para 1992).

Respecto a la deficiencia de equipo para la manipulación de carga, en especial contenedores, cabe destacar que por ejemplo durante 1985, cuando la empresa U.S. Line, estuvo operando como empresa concesionaria, el puerto contó

---

<sup>40</sup> Refiriendo a los Indicadores Operacionales en los muelles (6, 7, 14, 15, 16, 18) de Balboa, para los cuales se registra información estadística, en el Informe de 1993 de la Autoridad Portuaria Nacional, Pág. 40.

con 2 gruas de pórtico propiedad de dicha empresa, en aquel año el recinto registró el máximo movimiento de carga contenedorizada (236, 283 T.M).

Posteriormente y debido a la crisis político-económica que se vivió en el país en 1987, esta empresa se retiró del país y con ello las grúas de pórtico.

Al final del periodo de 1994 Balboa incrementó su movimiento de carga contenedorizada a 208,800 (doscientas ocho mil ochocientas T.M.), mostrando una notable recuperación, sin embargo no se han alcanzado los niveles existentes en 1987.

Es irónico observar que mientras algunos especialistas opinan que una mayor dotación de equipos podría contribuir a mejorar la eficiencia en el puerto, los obreros se muestran temerosos de la tecnología, y es obvio, una grúa de pórtico disminuiría el número de cuadrillas necesarias en el manejo de carga aún si favorece la eficiencia y rentabilidad del puerto.

## **B. ASPECTOS ESTADÍSTICOS DEL MOVIMIENTO DE CARGA EN EL SISTEMA PORTUARIO PANAMEÑO**

Los puertos tienen múltiples finalidades, ya sea respecto a sus usuarios, a su propietario y a la comunidad portuaria en general. Entre las principales finalidades de un puerto podemos mencionar: la generación de inversión nacional e internacional, la estimulación del crecimiento de la economía interna, favorecer e incentivar las exportaciones nacionales de bienes; en particular los puertos de

Balboa, Cristóbal, Coco Sólo Norte (Evergreen) y Manzanillo apoyan directamente el desarrollo de la actividad del Canal de Panamá Zona Libre y podemos preveer que estos puertos jugarán un papel determinante para el desarrollo y aprovechamiento de la región interoceánica la cual deberá integrarse al desarrollo nacional.

Siendo así es importante analizar ciertos aspectos estadísticos de los principales puertos frente a la reciente privatización.

*b.1. El Movimiento de Naves: Cuadro N°7*

El Puerto de Balboa está acondicionado para acoger buques celulares, de carga general, petroleros, de cabotaje y acunetos, entre otros.

Dentro del periodo 1984-94 se pudo observar una tendencia decreciente en cuanto al Número de naves que este terminal movilizó, ubicando una tasa de decrecimiento anual del -2.6% que equivale a un decrecimiento acumulado del -25.8% (360 naves menos) dentro del periodo en observación.

Este es un indicador que nos demuestra que el puerto de Balboa como puerto de destino o puerto de atraque en el comercio marítimo venía perdiendo participación.

Sin embargo esta no era una situación aislada, ya que por curiosidad analítica, observamos el comportamiento del puerto de Cristóbal en la ciudad atlántica de Colón y pudimos constatar que se registraba similar tendencia con una

tasa de decrecimiento del -1.8% (es decir -18.1% en 10 años) unas 300 naves menos.

¿A dónde estaban recalando estas naves en Panamá? Esta interrogante nos llevó al puerto de COCO SOLO NORTE, el cual al igual que Cristóbal se encuentra en la región atlántica de Colón y manejaba similar tipo de carga, operado bajo sistema de concesión por una empresa privada; pudimos observar que: mientras el puerto de Balboa y Cristóbal decrecía en la movilización de naves de comercio exterior paralelamente el Puerto de Coco Solo incrementaba su volumen de tráfico en un 55% anual, para el mismo período (unas 1155 naves más). Este breve análisis nos da un acercamiento al volumen de pérdida de competitividad que venían enfrentando nuestros dos principales puertos estatales de uso público, a nivel de los puertos del mismo país y sugirió la necesidad de tomar acciones que frenaran el desaceleramiento del crecimiento de la actividad portuaria en los puertos públicos señalados.

#### *b.2. Movimiento de Carga: Cuadro N°10*

Los servicios a la carga generan el mayor porcentaje de los ingresos totales del puerto (aproximadamente el 44% de los ingresos).

El tipo de carga que se maneja en el puerto de Balboa son: carga suelta o general, granel y contenedorizada e incluso rodante.

En el período bajo análisis (1984-94) se registró un incremento de unas

280.8 (doscientas ochenta mil ochenta toneladas métricas), que equivale a una tasa promedio de crecimiento anual del 6.9% (69% crecimiento acumulado), la carga a granel aumentó en 264.9 T.M y la carga general en 23.1T.M, en contraste con una desaceleración en el manejo de contenedores del (-3.4% unas 7300 T.M menos que en 1984).

### **C. PROYECCIONES FUTURAS DEL MOVIMIENTO DE CARGA Y DE NAVES EN EL PUERTO DE BALBOA**

Basándonos en las estadísticas de movimiento de carga y naves en los puertos de Balboa, Cristóbal y Coco Solo, llevadas por la Autoridad Portuaria Nacional para el periodo 1983-94 se realizó un estudio de las características y tendencias presentadas dentro de las infraestructuras portuarias antes mencionadas.

#### *Movimiento de Naves:*

Las naves registradas en 1994 en el Sistema Portuario Nacional, que utilizaron los puertos de Balboa, Cristóbal y Coco Solo se clasifican según el uso en Cabotaje (64%) y las naves de Comercio Exterior (36%).

De un análisis del movimiento de naves de comercio exterior se puede observar un equilibrio en el uso de los puertos; donde los 3 puertos en forma paritaria reciben cerca de un (1/3) de las naves. En cuanto a la dinámica durante el periodo (1983-94), el puerto de Balboa ha perdido nivel de significancia, ya que

31.7% de las naves atendidas en 1984 paso a atender solamente un 23.2% en 1994 lo cual representó una reducción del -8.5%; igualmente el puerto de Cristóbal perdió el -7.6% en cuanto a los movimientos y atención de naves.

Un puerto que ha adquirido mayor importancia es el de Coco Solo que en 1984 atendía el 4.8% de naves de Comercio Exterior y en 1994 recibió el 30.5% para un aumento neto de 25.7%. Ahora bien las condiciones de competencia interportuarias en la región atlántica revisten nuevas características de la presencia del moderno terminal portuario de Manzanillo International Terminal (MIT) el cual viene a imprimir una nueva dinámica a la actividad portuaria rediseñando la oferta de los servicios portuarios en la región.



## CUADRO N°8

**PROYECCIONES DEL NUMERO DE NAVES EN LOS PUERTOS DE  
BALBOA, CRISTOBAL Y COCO SOLO NORTE  
1998-2005 (Regresión) \***

ANO	TOTAL (SPN)	BALBOA	CRISTOBAL	COCO SOLO N.
1998	12168	954	863	1748
1999	12238	927	818	1848
2000	12308	901	772	1949
2001	12377	886	726	2049
2002	12447	852	680	2149
2003	12517	828	635	2250
2004	12587	805	588	2350
2005	12656	782	543	2451

Para determinar las estimaciones del total de naves se identificó la ecuación de regresión lineal:

$$Y = -127223 + 69.76(t)$$

Para las estimaciones del puerto de Balboa, la curva exponencial:

$$Y = 63.67^{-.03}(t)$$

$$r^2 = .61$$

Para el puerto de Cristóbal, la curva logarítmica:

$$Y = 697198.7^{-.91.624}(t)$$

$$r^2 = .39$$

Para el puerto de Coco Solo, la curva lineal:

$$Y = -198925.5 + 100.5(t)$$

$$r^2 = .84$$

Del cuadro anterior N° 1 se observa una tendencia de crecimiento lento del número de naves por atender, en todo el SPN que para el año 2000 se espera sea de unas 12500 naves.

El puerto de Balboa tenderá a disminuir a razón de 30 naves por año alcanzando cerca de las 800 naves para el año 2005, situación esta que debe ser prevista para tomar los correctivos que permitan primero: neutralizar la tendencia natural en cuanto al número de naves que tocan nuestros puertos y en segundo lugar modernizar la terminal portuaria a fin de captar una mayor demanda de sus infraestructuras.

El puerto de Cristóbal bajará a una velocidad mayor aún cayendo cerca de las 550 naves en el año 2005.

El puerto de Coco Solo Norte es la única terminal portuaria de las tres anteriormente mencionadas que aumentará, pasando de cerca 1500 naves en 1996 a 2451 en el año 2005, con un aumento promedio de cerca de 100 naves nuevas por año.

## CUADRO N°9

**PROYECCIONES DEL NUMERO DE NAVES EN LOS PUERTOS DE  
BALBOA, CRISTOBAL Y COCO SOLO NORTE.  
1998-2005 (Serie de Tiempo)**

ANO	TOTAL (SPN)	BALBOA	CRISTOBAL	COCO SOLO N.
1998	12780	948	1035	2169
1999	13356	989	1380	2274
2000	11162	703	1020	1921
2001	11883	746	1035	1532
2002	12173	819	1100	1740
2003	12684	770	1250	1870
2004	13220	725	1022	2848
2005	13813	747	1365	2944

*Movimiento de Carga:*

El tipo de carga se clasifica en Granel, contenedorizada y carga general; analizaremos los aspectos más significativos de su dinámica en el tiempo (1983-94); las principales características fueron:

- a) Se verifica un aumento de alrededor de 210,000 (miles) de toneladas en la carga absoluta total
- b) En los años 80 la carga a granel contenedorizada mantenía igual nivel de importancia, pero ya en los años 90 adquiere mayor volumen la carga granel (60% del total) mientras que la carga general mantuvo el mismo nivel con cerca del 10% del total.

- c) El aumento de carga a granel pasa del 36% al 60% del total, la carga contenedorizada disminuye del 53.5% al 30.5% y la carga general disminuyó en un 1% solamente.
- d) El puerto de Balboa se caracterizó por la prevalencia de las operaciones de desembarque con alrededor del 90% de la carga manejada y tan sólo el 6.9% correspondió a las operaciones de embarque.
- e) Anualmente se manejó carga promedio total en el período 1983-94 por un volumen de 427,305 (miles de toneladas), de las cuales un promedio anual de 245,663 miles de toneladas fue carga a granel; 140,685 miles de toneladas carga contenedorizada y 44289 promedio anual de carga general (Ver cuadro N° 10)

**CUADRO N°10**  
**MOVIMIENTO DE CARGA REGISTRADA EN EL PUERTO DE BALBOA**  
**SEGUN ESTRUCTURA, AÑOS 1984-97**  
 (En miles de toneladas met.)

A Ñ O S	TOTAL		A GRANEL		CONTENEDORIZADA		GENERAL	
	Absoluta (Miles T.M)	Relativa %	Absoluta (Miles T.M)	Relativa %	Absoluta (Miles T.M)	Relativa %	Absoluta (Miles T.M)	Relativa %
1983	474,916	100	211,023		217,363		46,530	
1984	404,268		146,111	36.1	216,112	53.5	42,045	10.4
1985	460,622		181,596		236,283		42,743	
1986	449,329		195,813		210,143		43,373	
1987	338,590		205,229	60.6	90,528	26.7	82,833	12.7
1988	264,678		191,704		52,436		20,538	
1989	285,895		189,489		82,886		13,520	
1990	328,400		243,444	74.2	55,338	16.8	29,618	9.0
1991	398,331		276,383		74,036		47,912	
1992	502,686		336,051		118,712		47,923	
1993	534,821		360,060		125,546		49,215	
1994	685,121		411,053	60.0	208,832	30.5	65,223	9.5
1995	714,501		448,306		213,769		52,426	
1996	563,616		396,719		101,979		64,918	
1997	748,484		276,672		433,327		38,485	
Estad.	Descrip							
V.Min	264,678		146,111		54,436		13,520	
V.Máx	685,121		411,053		236,283		82,833	
V.Medio	427,305		245,663		140,685		44,289	

*Tendencias de la Carga:*

**\*Puerto de Balboa**

- a) Se espera un aumento en el volumen de carga con una proyección de 990,000 miles de toneladas para el año 2005.
- b) Todos los tipos de carga: Granel, General, y Contenedorizada proyectan un crecimiento consistente fundamentalmente la carga a Granel que para el año 2005 estará muy cercana a las 600,000 (miles de toneladas).

**CUADRO N°11**  
**PROYECCIONES DEL VOLUMEN DE CARGA EN EL**  
**PUERTO DE BALBOA**  
 1998-2005 (Regresión)  
 (Miles de toneladas Métricas)

AÑO	TOTAL	GRANEL	CONTENE- DORES(*)	GENERAL
1998	771107	489434	186954	73985
1999	806118	509673	196287	76495
2000	840464	528879	205214	78785
2001	872857	547185	213784	80892
2002	903950	564696	222038	82843
2003	933896	581507	230005	84660
2004	962807	597682	237722	86358
2005	990779	613286	245204	87955

\* Miles de unidades de contenedores.

**CUADRO N°12**  
**PROYECCIONES DEL VOLUMEN DE CARGA EN EL**  
**SISTEMA PORTUARIO NACIONAL**  
 (Miles de Toneladas Métricas)  
 1998-2005 (Serie de Tiempo)

AÑO	TOTAL (SPN)	BALBOA	CRISTOBAL	COCO SOLO N.
1998	652681	517131	120305	51057
1999	552016	576759	61290	101164
2000	456780	534888	41623	26722
2001	519269	529387	81362	17401
2002	593755	663050	62297	37817
2003	672802	734101	74645	71805
2004	741191	820153	94756	54559
2005				

Para determinar las estimaciones del volumen de carga total, se identificó la

*función Potencial:*  $Y = 12.47 + .472(t)$        $r^2 = 9.419$

Carga Granel:      Función potencial:  $r^2 = .983$        $Y = 12.12 + .425(t)$

Carga Contenedorizada: Función potencial:  $r^2 = 0.52$        $Y = 10.96 + .51(t)$

Carga General:      Función Logaritmica:       $r^2 = 0.94$        $Y = 13367.5 + 26326.1(t)$

NOTA: Estas proyecciones no se han realizado bajo el supuesto de privatización del puerto de Balboa y Cristóbal lo cual ya es un hecho. Estas proyecciones demuestran lo que hubiera sucedido si no se toman medidas concretas.

Una vez privatizados nuestros principales puertos nos permitirán reevaluar lo actuado y monitorear los cambios en cuanto al incremento en el Número de naves y volumen de carga que la privatización ha generado.

#### **D. EVOLUCION DEL MOVIMIENTO DE CARGA Y NAVES EN EL SISTEMA PORTUARIO NACIONAL DESPUÉS DE LA PRIVATIZACION.**

Sin duda alguna que el proceso de privatización portuaria en Panamá ha favorecido el fortalecimiento de nuestro país como centro internacional de transbordo de carga mundial.

Por ejemplo: El movimiento de carga total dentro del Sistema Portuario Nacional de 1992 a 1994 mantenían una tendencia creciente de 3,471,521 toneladas métricas en 1992 a 4,047,478 toneladas métricas en 1994. Al entrar en ejecución el proceso de privatización portuaria se produce un periodo de ajuste que se refleja en una reducción del volumen de carga manejada en el SPN en 1995 de tan sólo 3,812,824 toneladas métricas. (Ver Anexos N° 2, 3 y 4).

Sin embargo en 1996 (5,617,601 toneladas métricas), 1997 (7,338,426 toneladas métricas) y hasta el 1° semestre de 1998 (3,885,348 toneladas métricas) se ha verificado un incremento de casi 50% del total de carga movilizado en puertos panameños antes de la privatización. Para 1998, las perspectivas son muy alagadoras y se espera cerrar el año con un volumen superior a los 8 millones de toneladas métricas de carga. Es decir un incremento de casi 85% sobre la cantidad de carga manejado en 1994.

Un aspecto a resaltar es el hecho de que el puerto que marcó las diferencias es el puerto privado de Manzanillo, ya que movilizó 2,295,762 toneladas métricas en lo que va hasta junio de 1998. De manera general los puertos privados vienen manejando (3,336,992 toneladas métricas del total 3,885,348 toneladas métricas) al primer semestre de 1998.

El movimiento de naves hasta 1994 se mantiene en un promedio de 12,500 naves de 1995 a lo que va de 1998, el movimiento de naves se ha incrementado en más de 1500 naves en todo el SPN.

El movimiento de carga contenedorizada dentro del total de carga que se movilizan en nuestros puertos abarcó el mayor porcentaje de carga manipulada (5,432,035 Toneladas de un total de 7,338,426 en 1997), seguido del rubro Carga General. Por otro lado, el movimiento de contenedores en nuestro país ha venido marcando un comportamiento positivo como lo muestra el siguiente resumen.

**CUADRO N° 13**  
**REPUBLICA DE PANAMA**  
**Dirección General de Puertos e**  
**Industrias, Marítimas Auxiliares**  
**Movimiento total de Contenedores 1992-98**  
**(en miles de unidades)**

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Gran Total	194,148	204,970	222,556	300,244	361,427	497,364	441,965
Llenos	118,435	122,167	138,132	199,455	255,910	352,017	296,730
Vacios	75,713	77,446	79,324	100,789	105,517	145,247	145,235

Fuente: Departamento de Estadística.

Otro indicador del progreso que ha representado el proceso de privatización portuaria en Panamá es el volumen de inversiones que se han realizado en concepto de construcción, ampliación y modernización de infraestructura portuaria, representando más de 500 millones de balboas (MIT, Evergreen, Colón Port Terminal y Hutshinson).

Según estimaciones en los próximos 5 años, los puertos panameños

movilizarán alrededor de un millón de contenedores que generan ingresos por unos 100 millones de dólares al gobierno panameño.

**CUADRO N° 14**  
**PROYECCIÓN DE ENTRADAS DIRECTAS AL ESTADO**  
**PRODUCTOS DEL CONTRATO LEY N° 5**  
**DE 16 DE ENERO DE 1997**  
**(millones de dólares)**

<b>AÑO</b>	<b>ANUALIDAD</b>	<b>ENTRADAS BRUTAS (10%)</b>	<b>TOTAL</b>
1997	33.2*	8.5	41.7
1998	22.2	9.9	32.1
1999	22.2	11.4	33.6
2000	22.2	13.1	35.3
2001	22.2	15.1	37.3
2002	23.9	17.33	41.2
2003	23.9	19.9	43.8
2004	23.9	22.9	46.8
2005	23.9	26.3	50.2
<b>Total</b>	<b>184.14</b>	<b>144.4</b>	<b>362</b>

La Empresa Hutchinson, prevee inversiones por más de 190 millones de dólares en los primeros 5 años (de 1997 a 2001)

- \* Comprende 10 millones de dólares en compra del equipo de la APN y 1 millón de dólares para el Estado.

## **CAPITULO IV**

### **CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES**

## CONCLUSIONES

1. Si bien es cierto que la privatización parte de un proceso de ajuste de las estructuras económicas ya establecidas, con la cual los gobiernos tratan de alcanzar múltiples objetivos que van desde reducir el déficit fiscal del Estado, mejorar la eficiencia y productividad de sus economías; no es menos cierto que esta medida beneficia a un reducido sector de la economía y genera traumas socioeconómicos en otros. Por tanto, es menester que se busque el equilibrio entre Eficiencia, Privatización y Población -por qué señalamos estos tres aspectos- porque no es posible que el Estado en busca de la tan deseada eficiencia prive del acceso al bienestar y la confortabilidad a un grupo creciente de la población, pues en la medida que los servicios privatizados sean más costosos (principalmente cuando se trata de servicios básicos como: agua, teléfono, electricidad, etc.), serán inaccesibles a un gran número de la población, los cuales incluso no pueden aspirar siquiera a tener estas comodidades de la civilización moderna, si el suministro de dichos servicios le representa una baja rentabilidad a la empresa privada.
2. La privatización aplicada al sector portuario reviste de características totalmente opuestas a la privatización de servicios básicos, pues precisamente el carácter comercial que intrínsecamente poseen los puertos, como puente entre la carga del buque, el mar y los mercados, plantea un mecanismo que no

admite monopolios dentro de su organización (llámense Sindicatos, Asociación de Usuarios, Proveedores, etc.). La libre competencia en todo sentido, es la mejor garantía de eficiencia, ningún grupo soportará por mucho tiempo la ineficiencia de otros dentro del sistema que constituye el puerto.

Sin embargo y como se aplicarís a cualquier otra empresa pública, siempre es útil que los gobiernos consideren la privatización, si al hacerlo acarrea un cambio neto positivo en el bienestar social del país. Es decir, si el valor social de la empresa en manos privadas, más el valor social neto de ingresos por concepto de venta de la empresa pública es mayor que el valor social de la empresa bajo propiedad pública.

3. Las experiencias de privatización portuaria en América Latina han demostrado que las situaciones en que eran operados los puertos, no garantizaban el paso de las mercancías por el puerto al costo más bajo posible, el cual debía ser el objetivo básico y razón de ser de estos, sino que la necesidad de manejar dicha carga era visto sólo como una fuente de generación de empleos e ingresos y no como un medio de incrementar la competitividad de las mercancías, tanto lo exportado como lo importado. Estas situaciones no eran ignoradas en nuestro país, cuando era notorio que incluso se hacía lo suficiente por demorar el tiempo de operación del buque en puerto, esto quedó evidenciado en la experiencia de una de las líneas navieras más grandes que operaban en el puerto de Balboa, la French Shippings Agency, la cual reveló que para

cargar/descargar 300 contenedores en Balboa se tomaron entre 4-5 días, cuando otros puertos manejan esta misma cantidad en 24 horas.<sup>41</sup>

4. Dado el importante papel que juegan los puertos en la economía de nuestro país, se hace necesario la ejecución de grandes inversiones de capital, especialmente inversiones dirigidas a obras de mantenimiento de las instalaciones, dotación de modernos equipos y ampliación de infraestructura (espacios).

Estos requerimientos plantean la necesidad de desplazar las operaciones relacionadas con el manejo de carga hacia el sector privado e incluso el otorgamiento de concesiones para brindar diversos servicios portuarios por parte de las empresas privadas, incluyendo la operación de terminal. precisamente hacia esta dirección se orientan los lineamientos de política económica del actual gobierno.

5. Es importante considerar que la privatización de nuestros principales terminales portuarios supone efectos directos sobre la estructura de precios relativos de nuestra economía, la evolución de los precios o tarifas reales de los servicios portuarios al ser transferidos al sector privado originarán importantes cambios en la estructura de precios de la economía, ya que incidirán directamente en los costos de importación y exportación. Esto además se ve

---

<sup>41</sup> *EL BOLETIN/THE BULLETIN*, Balboa rumbo a convertirse en simple puerto de Cabotaje. Por Thomas Kenna. Vol. 14 N°30. Lunes 27 de marzo de 1995

potenciado por la convergencia con las políticas de desregulación de mercados y de apertura de la economía: El grado en que se demanden los servicios portuarios (estiba/desestiba) pasará a explicar en gran medida el comportamiento de sus tarifas y de su competitividad.

Al privatizar los servicios portuarios el Estado no sólo transferirá los respectivos activos, sino también la capacidad de influir en la estructura de precios (tarifas) de la economía. En este caso los puertos asumen un papel protagónico en la competitividad de la economía en su conjunto.

6. Una de las características más sobresalientes y poco dinamizadoras de la gestión pública portuaria en Panamá y en especial en el puerto de Balboa, lo constituyó la falta de autonomía financiera y presupuestaria lo cual conllevó a centralizar los ingresos que generaban los puertos en la caja común de Ingresos del Estado, limitando la capacidad de respuesta oportuna a los problemas operacionales diarios (compra de piezas, equipos y mantenimiento, etc.).
7. El servicio de estiba y desestiba es un segmento de las operaciones portuarios de gran importancia sobre el cual recae en gran medida la responsabilidad de que se verifiquen o no eficientes indicadores operacionales. Imprimiéndole a esta actividad un carácter de competitividad y eficiencia puede hacer la diferencia entre un puerto competitivo que se traduce en una disminución en los costos operativos de los armadores. Privatizar este servicio en todos los

puertos del país eficientemente sería de gran beneficio a nuestra economía ya que incrementaría la productividad y calidad de este y otros servicios conexos.

## RECOMENDACIONES

1. Se hace necesario que la Dirección General de Puertos defina con claridad cuáles serán los planes a seguir respecto al mejoramiento de las infraestructuras existentes en los puertos menores.
2. El organismo responsable de los puertos menores, la DGP debe generar un estudio de la situación operativa de los puertos menores a fin de describir detalladamente aquellas áreas en las que existe viabilidad económica y técnica que permita interesar a la empresa privada a fin de modernizar y elevar la categoría de estos puertos que poseen un potencial de desarrollo.
3. El Instituto Panameño Autónomo Cooperativo (IPACCOOP), en conjunto con otras autoridades del sector marítimo, empresarios debe promover y estimular la creación de sociedades cooperativas como alternativas que permitan canalizar un porcentaje considerable de la masa de personas desempleadas hacia las actividades portuarias poniendo de esta manera el sector marítimo al servicio de los panameños.
4. El gobierno nacional y los gobiernos locales deben tratar de que el progreso de la privatización portuaria se orienta también hacia las áreas aledañas o de

influencia de estos puertos destinando parte de las ganancias que estos puertos le generan al Estado, para inversiones de tipo social, que pueda contribuir a elevar el nivel de vida de los asentamientos humanos ubicados en las zonas de influencia portuaria.

5. La Autoridad Marítima de Panamá debe establecer un eficiente y efectivo mecanismo de control y seguimiento de las concesiones marítimas.

## BIBLIOGRAFIA

## I. OBRAS

- HANKE, H. Steve** Privatization and Development. International Center for Economics growth. 1989
- HACHETTE, Dominique, and LÜDERS, Rolf** La Privatización en Chile. San Francisco. 1992 Centro Internacional para el Desarrollo Económico (CINDE)
- GLADE, Wilson** Privatización en América Latina. Privatization of Public Enterprise in Latin America. Editora International Center for Economic Growth Institute of the Americas.
- KLITGOARD, Robert E.** Privatización. Arcas Subdesarrolladas 1991. Adjusting to Reality Beyond "State versus Market" in Economic Development. International Center for Economic Growth.
- LOPEZ DE BELLIO, Onfala** La Privatización. Universidad de Panamá. Monografía 1991.
- SAVAS, Emmanuel S.** Privatización: La Clave de un mejor gobierno México Ediciones Gernika 1989. 431 Pág.
- IKEDA, Tatsuhiko.** Concepto General de la Privatización. En el área de Puertos y Bahías. Instituto Japonés para el Desarrollo del Area Costera en Ultramar. Traducción: Lic. Diana Young. Dic. 1991.

## II. INFORMES, PUBLICACIONES OFICIALES Y DE OTROS ORGANISMOS

- |  |  |
|--|--|
| <b>AUTORIDAD PORTUARIA NACIONAL</b>              | Informes Financieros 1990-1994. Balboa y Cristóbal.  |
| <b>AUTORIDAD PORTUARIA NACIONAL</b>              | Informe del Sistema Portuario Nacional 1993. "La modernización de los Puertos, Hacia Nuevos Horizontes". Pág. 29, 1993.  |
| <b>BANCO MUNDIAL</b>                             | Zvi Ra Anam.<br>"Should public Ports be Privatized" 1989.  |
| <b>BANCO MUNDIAL</b>                             | Esra Bennathan y Jennifer Wisham<br>"Private and Public Enterprise in the Ports of Developing Countries" 1982.   |
| <b>CEPAL N°65</b>                                | "Cambios Estructurales en los Puertos y la competitividad del Comercio Exterior de América Latina y el Caribe". O.N.U., Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Santiago de Chile, Marzo 1991. |
| <b>CEPAL N°68</b>                                | "La Reestructuración de Empresas Públicas: El caso de los puertos de América Latina y el Caribe" O.N.U. Comisión Económica para América Latina. 1992.  |
| <b>FAIRPLAY, 1991<br/>International Shipping</b> | "Criteria for Privatization". 1991.  |
| <b>IDEC</b>                                      | Privatización: Experiencias Mundiales. Instituto de Estudios Contemporáneos. Fundación IDEC. Ediciones: El Cronista Comercial. Impreso en Buenos Aires, Argentina. 1988.                                   |

**MOVIMIENTO DE NAVES REGISTRADO EN EL SISTEMA PORTUARIO NACIONAL,  
SEGUN PUERTO Y TRAFICO: 1987-1997.  
(EN UNIDADES)**

PUERTO Y TRAFICO	AÑOS										
	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997(p)
<b>TOTAL</b>	12,260	10,223	10,878	11,005	12,305	12,245	12,795	12,485	13,089	14,306	13,784
Comercio Exterior	4,736	3,704	3,661	4,055	4,080	4,174	4,400	4,506	4,561	4,614	4,636
Cabotaje	7,524	6,519	7,187	6,951	8,245	8,071	8,316	7,829	8,518	9,692	9,158
<b>AGUADULCE</b>	121	74	112	172	166	63	63	84	82	119	71
Comercio Exterior	108	67	110	170	100	51	56	64	51	64	39
Cabotaje	13	7	2	2	5	2	7	20	31	55	32
<b>ALMIRANTE</b>	691	673	662	488	673	616	652	762	777	889	786
Comercio Exterior	173	163	173	190	173	170	170	165	139	153	139
Cabotaje	418	410	389	210	500	444	482	597	638	736	627
<b>ARMUELLES</b>	169	166	144	177	161	161	214	171	186	116	116
Comercio Exterior	169	166	144	173	160	139	199	171	156	116	116
Cabotaje	0	0	0	4	1	2	15	0	0	0	0
<b>BANIA LAS MINAS (carga seca)</b>	166	169	200	221	207	220	223	229	169	179	167
Comercio Exterior	166	169	200	221	207	220	223	229	169	178	157
Cabotaje	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
<b>BALBOA</b>	1,609	1,707	1,210	1,304	1,228	1,192	1,118	1,190	1,258	1,172	1,051
Comercio Exterior	1,490	1,069	1,181	1,303	1,220	1,156	1,081	1,036	1,144	1,087	1,051
Cabotaje	49	36	29	1	0	36	34	114	116	65	0
<b>BOCAS DEL TORO</b>	114	74	77	67	102	64	61	124	196	264	167
Comercio Exterior	1	1	0	0	3	2	5	5	12	3	1
Cabotaje	113	73	77	67	99	62	76	119	184	261	166
<b>COQUIRA (3)</b>	0	0	0	0	0	0	0	0	0	445	251
Comercio Exterior	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Cabotaje	0	0	0	0	0	0	0	0	0	445	251
<b>COCO SOLO NORTE</b>	1,090	1,039	931	1,041	1,701	1,432	1,454	1,590	1,322	1,069	1,121
Comercio Exterior	672	615	707	822	907	1,221	1,249	1,365	1,161	898	952
Cabotaje	218	224	224	219	194	211	205	225	161	171	169
<b>CRISTOBAL</b>	1,613	1,067	1,018	1,048	1,153	1,112	1,302	1,354	1,242	1,068	951
Comercio Exterior	1,524	1,042	1,015	1,048	1,153	1,112	1,302	1,354	1,242	1,068	951
Cabotaje	89	25	0	0	0	0	0	0	0	0	0
<b>CHIRIQUI GRANDE (carga seca) (2)</b>	0	0	0	0	457	436	471	586	637	764	624
Comercio Exterior	0	0	0	0	0	0	17	2	2	0	44
Cabotaje	0	0	0	0	457	427	454	584	635	764	580
<b>LA PALMA</b>	661	645	668	604	661	636	670	603	693	644	412
Comercio Exterior	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Cabotaje	661	645	668	604	661	636	670	603	693	644	412
<b>MANZANILLO (1)</b>	0	0	0	0	0	0	0	69	429	616	1,104
Comercio Exterior	0	0	0	0	0	0	0	69	417	616	1,104
Cabotaje	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
<b>MUELLE FISCAL PANAMA</b>	736	628	408	468	463	1,474	1,548	1,472	1,688	1,449	1,383
Comercio Exterior	113	86	61	45	43	26	21	21	12	7	0
Cabotaje	622	442	347	413	420	1,448	1,527	1,451	1,676	1,442	1,383
<b>MUTIS</b>	300	647	1,002	1,603	1,886	1,312	1,333	917	768	1,000	1,167
Comercio Exterior	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Cabotaje	300	647	1,002	1,603	1,886	1,312	1,333	917	768	1,000	1,167
<b>PEDREGAL</b>	433	487	333	372	243	372	287	361	266	623	302
Comercio Exterior	17	12	14	16	11	11	17	22	26	76	25
Cabotaje	416	475	309	256	232	261	270	279	226	447	277
<b>VACAMONTE</b>	4,889	3,717	4,336	3,630	3,663	3,286	3,363	3,643	3,438	3,800	4,141
Comercio Exterior	134	84	76	56	63	55	60	33	27	48	57
Cabotaje	4,735	3,633	4,260	3,572	3,790	3,230	3,243	3,610	3,412	3,752	4,084

(1) Inicó operaciones en junio de 1994

(2) Incluye información a partir de 1991

(3) Inicó operaciones en 1996

(p) Preliminar

Fuente: Dirección de Finanzas

Departamento de Estadística

**MIPPE**

Políticas Públicas para el Desarrollo Integral: Desarrollo Social con Eficiencia Económica. Septiembre 1994. Pág. 14.

**III. GACETAS OFICIALES**

ACUERDO N°9 - 76 CEANP

Reglamento para otorgar Concesiones

GACETA OFICIAL N°17.596

Ley 42 del 20 de mayo de 1974

GACETA OFICIAL N°18.075

Del 28 de abril de 1976

GACETA OFICIAL N°18.305

Del 31 de marzo de 1977.

GACETA OFICIAL N°18.931

Ley 34 del 26 de septiembre de 1979. Reglamenta el Trabajo Portuario en Balboa y Cristóbal.

GACETA OFICIAL N°18.933

Ley 39 del 28 de septiembre de 1979. Por la cual se permite la creación de Sindicatos en el Puerto de Balboa.

GACETA OFICIAL N°22.079

Ley 16 del 14 de julio de 1992. Por la cual se establece el Proceso de Privatización de Empresas y Servicios Estatales en la República de Panamá.

**ANEXOS**

**CUADRO N° 2**  
**MOVIMIENTO DE CONTENEDORES, REGISTRADO EN LOS PUERTOS DE**  
**BAHIA LAS MINAS, BALBOA, COCO SOLO NORTE, CRISTOBAL Y**  
**MANZANILLO SEGÚN OPERACION, TAMAÑO Y TIPO.**  
**AÑO 1992-96**  
**(EN UNIDADES)**

SIZE, TYPE AND OPERATION	NUMBER OF CONTAINERS				
	1992	1993	1994	1995	1996
TOTAL	194,148	204,970	222,558	300,244	361,427
FULL CONTAINERS	118,435	122,167	138,132	199,455	255,910
20 FT.	58,204	61,032	62,157	88,484	106,057
40 FT.	60,231	61,135	75,975	104,730	142,918
43 FT.	0	685	383	363	236
45 FT.	0	3,008	3,231	5,878	6,699
EMPTY CONTAINERS	75,713	77,448	79,324	100,789	105,517
20 FT.	39,055	40,791	38,087	42,299	38,682
40 FT.	36,658	36,655	41,237	56,433	64,080
43 FT.	0	260	175	181	143
45 FT.	0	1,404	1,311	1,876	2,612
DISCHARGING	97,217	102,206	113,829	153,093	183,592
FULL CONTAINERS	86,882	91,581	101,287	127,044	155,157
20 FT.	42,180	44,224	44,638	55,395	55,106
40 FT.	44,702	44,869	54,067	67,120	74,502
43 FT.	0	369	267	218	12
45 FT.	0	2,119	2,315	4,311	2,762
EMPTY CONTAINERS	10,335	10,625	12,542	26,049	28,435
20 FT.	6,034	6,214	6,654	11,367	9,614
40 FT.	4,301	4,248	5,860	14,510	18,119
43 FT.	0	85	12	40	11
45 FT.	0	80	16	132	691
LOADING	96,931	102,764	108,727	147,151	177,835
FULL CONTAINERS	31,553	34,279	40,459	72,411	100,753
20 FT.	16,024	16,808	17,519	33,089	41,470
40 FT.	15,529	16,266	21,908	37,610	56,676
43 FT.	0	318	116	145	38
45 FT.	0	889	916	1,567	2,569
EMPTY CONTAINERS	65,378	68,485	68,268	74,740	77,082
20 FT.	33,021	34,577	31,433	30,932	29,068
40 FT.	32,357	32,499	35,377	41,923	45,961
43 FT.	0	175	163	141	132
45 FT.	0	1,324	1,295	1,744	1,921

Fuente: Dirección de Finanzas, Depto. de Estadísticas.

**CUADRO N° 3**  
**MOVIMIENTO DE CONTENEDORES, REGISTRADO EN LOS PUERTOS DE**  
**BAHIA LAS MINAS, BALBOA, COCO SOLO NORTE, CRISTOBAL Y**  
**MANZANILLO SEGÚN OPERACION, TAMAÑO Y TIPO.**  
**AÑO 1997**  
**(EN UNIDADES)**

OPERACION, TIPO Y TAMAÑO	TOTAL	B. LAS MINAS	BALBOA (e)	CRISTOBAL (e)	COCO SOLO	MANZANILLO
Gran Total (p)	497,260	14,988	24,945	96,008	1,808	369,518
<b>Total Llenos</b>	<b>352,017</b>	<b>12,860</b>	<b>18,854</b>	<b>70,711</b>	<b>939</b>	<b>281,863</b>
20'	140,923	1,711	7,087	32,265	870	98,990
40'	204,023	7,293	8,767	38,446	69	149,448
43' (a)	102	102	0	0	0	0
45' (b)	6,969	3,444	0	0	0	3,525
<b>Total Vacíos</b>	<b>145,247</b>	<b>2,438</b>	<b>9,091</b>	<b>25,297</b>	<b>869</b>	<b>107,655</b>
20'	54,428	386	3,686	9,807	784	39,765
40'	88,140	1,562	5,405	15,490	85	65,598
43' (a)	36	36	0	0	0	0
45' (b)	2,643	451	0	0	0	2,192
<b>Desembarque</b>	<b>251,618</b>	<b>7,488</b>	<b>13,027</b>	<b>48,663</b>	<b>869</b>	<b>181,691</b>
<b>Total Llenos</b>	<b>213,481</b>	<b>6,779</b>	<b>12,469</b>	<b>40,663</b>	<b>0</b>	<b>153,570</b>
20'	86,395	1,004	5,369	18,921	0	61,101
40'	123,173	4,088	7,100	21,742	0	90,243
43' (a)	69	69	0	0	0	0
45' (b)	3,844	1,618	0	0	0	2,226
<b>Total Vacíos</b>	<b>38,037</b>	<b>689</b>	<b>558</b>	<b>7,900</b>	<b>869</b>	<b>28,021</b>
20'	12,677	25	134	3,179	784	8,555
40'	24,351	307	424	4,721	85	18,814
43' (a)	6	6	0	0	0	0
45' (b)	1,003	351	0	0	0	652
<b>Embarque</b>	<b>246,746</b>	<b>7,617</b>	<b>11,918</b>	<b>47,445</b>	<b>939</b>	<b>177,827</b>
<b>Total Llenos</b>	<b>138,536</b>	<b>5,771</b>	<b>3,385</b>	<b>30,048</b>	<b>939</b>	<b>98,393</b>
20'	54,528	707	1,718	13,344	870	37,889
40'	80,850	3,205	1,667	16,704	69	69,205
43' (a)	33	33	0	0	0	0
45' (b)	3,125	1,826	0	0	0	1,299
<b>Total Vacíos</b>	<b>107,210</b>	<b>1,746</b>	<b>8,533</b>	<b>17,397</b>	<b>0</b>	<b>79,534</b>
20'	41,751	361	3,552	6,628	0	31,210
40'	63,789	1,255	4,981	10,769	0	46,784
43' (a)	30	30	0	0	0	0
45' (b)	1,640	100	0	0	0	1,540

(a) Se refiere a contenedores de Bahía Las Minas

(b) Se refiere a contenedores de Bahía Las Minas y Manzanillo

(e) Estimado

(p) Preliminar.

Fuente: Dirección de Finanzas, Departamento de Estadística

**Cuadro N°4**  
**MOVIMIENTO DE CARGA REGISTRADO EN EL SISTEMA PORTUARIO NACIONAL,**  
**SEGUN PUERTO Y ESTRUCTURA: AÑOS 1995-1998.**  
**(EN TONELADAS METRICAS)**

FUERTO Y ESTRUCTURA	AÑOS			
	1995	1996	1997(p)	1998 (a)
<b>TOTAL DE CARGA</b>	<b>3,812,824</b>	<b>6,617,601</b>	<b>7,338,426</b>	<b>3,986,348</b>
<b>A GRANEL</b>	<b>743,827</b>	<b>689,550</b>	<b>573,807</b>	<b>246,375</b>
<b>CONTENEDORIZADA</b>	<b>1,567,138</b>	<b>3,574,356</b>	<b>5,432,036</b>	<b>2,461,183</b>
<b>GENERAL</b>	<b>1,481,858</b>	<b>1,353,695</b>	<b>1,332,584</b>	<b>831,016</b>
<b>AGUADULCE</b>	<b>83,763</b>	<b>86,461</b>	<b>94,377</b>	<b>86,206</b>
<b>A GRANEL</b>	<b>84,570</b>	<b>87,445</b>	<b>86,472</b>	<b>30,147</b>
<b>GENERAL</b>	<b>9,193</b>	<b>8,016</b>	<b>28,905</b>	<b>5,059</b>
<b>ALMIRANTE</b>	<b>863,219</b>	<b>888,142</b>	<b>841,893</b>	<b>280,292</b>
<b>A GRANEL</b>	<b>20,993</b>	<b>20,241</b>	<b>20,213</b>	<b>7,470</b>
<b>GENERAL</b>	<b>542,225</b>	<b>539,901</b>	<b>521,780</b>	<b>252,822</b>
<b>ARMUELLES</b>	<b>376,288</b>	<b>290,899</b>	<b>247,129</b>	<b>718</b>
<b>A GRANEL</b>	<b>6,149</b>	<b>2,732</b>	<b>6,157</b>	<b>0</b>
<b>GENERAL</b>	<b>368,056</b>	<b>287,867</b>	<b>240,972</b>	<b>718</b>
<b>BANIA LAS MINAS (carga seca)</b>	<b>264,069</b>	<b>181,824</b>	<b>132,764</b>	<b>819</b>
<b>A GRANEL</b>	<b>503</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
<b>CONTENEDORIZADA</b>	<b>155,376</b>	<b>143,806</b>	<b>123,406</b>	<b>272</b>
<b>GENERAL</b>	<b>48,190</b>	<b>7,218</b>	<b>9,346</b>	<b>647</b>
<b>BALBOA</b>	<b>714,601</b>	<b>653,618</b>	<b>748,494</b>	<b>343,880</b>
<b>A GRANEL</b>	<b>448,306</b>	<b>396,719</b>	<b>276,672</b>	<b>169,645</b>
<b>CONTENEDORIZADA</b>	<b>213,769</b>	<b>101,979</b>	<b>433,327</b>	<b>28,006</b>
<b>GENERAL</b>	<b>52,426</b>	<b>64,918</b>	<b>38,485</b>	<b>166,209</b>
<b>BOCAS DEL TORO</b>	<b>3,284</b>	<b>4,389</b>	<b>4,508</b>	<b>1,979</b>
<b>A GRANEL</b>	<b>43</b>	<b>24</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
<b>GENERAL</b>	<b>3,211</b>	<b>4,365</b>	<b>4,508</b>	<b>1,979</b>
<b>COQUIRA (1)</b>	<b>1,134</b>	<b>1,084</b>	<b>1,116</b>	<b>1,366</b>
<b>GENERAL</b>	<b>1,134</b>	<b>1,084</b>	<b>1,115</b>	<b>1,366</b>
<b>COGO SOLO NORTE (2)</b>	<b>406,289</b>	<b>244,489</b>	<b>120,990</b>	<b>99,143</b>
<b>A GRANEL</b>	<b>109</b>	<b>50</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
<b>CONTENEDORIZADA</b>	<b>291,421</b>	<b>142,634</b>	<b>5,780</b>	<b>4,104</b>
<b>GENERAL</b>	<b>114,679</b>	<b>101,725</b>	<b>115,210</b>	<b>95,039</b>
<b>CRISTOBAL</b>	<b>1,186,086</b>	<b>1,113,867</b>	<b>1,282,812</b>	<b>214,972</b>
<b>A GRANEL</b>	<b>151,345</b>	<b>146,720</b>	<b>173,533</b>	<b>0</b>
<b>CONTENEDORIZADA</b>	<b>826,573</b>	<b>864,298</b>	<b>989,140</b>	<b>133,038</b>
<b>GENERAL</b>	<b>118,138</b>	<b>102,849</b>	<b>120,139</b>	<b>81,033</b>
<b>CHIRIQUI GRANDE (carga seca)</b>	<b>87,289</b>	<b>117,404</b>	<b>141,359</b>	<b>183,167</b>
<b>GENERAL</b>	<b>87,289</b>	<b>117,404</b>	<b>141,359</b>	<b>183,167</b>
<b>LA PALMA</b>	<b>88,863</b>	<b>73,730</b>	<b>68,866</b>	<b>31,188</b>
<b>A GRANEL</b>	<b>610</b>	<b>828</b>	<b>717</b>	<b>204</b>
<b>GENERAL</b>	<b>89,243</b>	<b>72,792</b>	<b>67,949</b>	<b>30,865</b>
<b>MANZANILLO (b)</b>	<b>636,439</b>	<b>2,321,639</b>	<b>3,880,380</b>	<b>2,295,762</b>
<b>A GRANEL</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
<b>CONTENEDORIZADA</b>	<b>636,439</b>	<b>2,321,639</b>	<b>3,880,380</b>	<b>2,295,762</b>
<b>GENERAL</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
<b>MUELLE FISCAL PANAMA</b>	<b>21,647</b>	<b>16,913</b>	<b>13,300</b>	<b>6,318</b>
<b>A GRANEL</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
<b>GENERAL</b>	<b>21,647</b>	<b>16,913</b>	<b>13,300</b>	<b>6,318</b>
<b>MUTIS</b>	<b>219</b>	<b>188</b>	<b>382</b>	<b>115</b>
<b>GENERAL</b>	<b>219</b>	<b>188</b>	<b>382</b>	<b>115</b>
<b>PEDREGAL</b>	<b>31,886</b>	<b>41,062</b>	<b>42,186</b>	<b>23,480</b>
<b>A GRANEL</b>	<b>29,199</b>	<b>34,681</b>	<b>31,043</b>	<b>20,819</b>
<b>GENERAL</b>	<b>2,687</b>	<b>6,371</b>	<b>11,143</b>	<b>2,661</b>
<b>VACAMONTE</b>	<b>13,601</b>	<b>22,084</b>	<b>17,993</b>	<b>21,089</b>
<b>A GRANEL</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
<b>GENERAL</b>	<b>13,601</b>	<b>22,084</b>	<b>17,993</b>	<b>21,089</b>
<b>EVERGREEN (3)</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>344,774</b>
<b>A GRANEL</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
<b>CONTENEDORIZADA</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>344,766</b>
<b>GENERAL</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>8</b>

(1) Inició operaciones en marzo de 1995

(2) A partir de enero de 1998 pasó a ser Colón Ports Terminal

(3) Inició operaciones en noviembre de 1997.

(a) Incluye solamente el 1er semestre de 1998

(b) Se calculó en base al movimiento de contenedores en TEUs *Inicio Oper. Abril 1998*

(p) Preliminar

Fuente: Dirección General de Puertos e Industrias Marítimas Auxiliares  
 Departamento de Estadística

Formulario FOP-R

Nivel de estudios alcanzados: Universitario \_\_\_\_\_ Técnico \_\_\_\_\_ Vocacional \_\_\_\_\_  
 Bachiller \_\_\_\_\_ Primaria \_\_\_\_\_ Ninguna \_\_\_\_\_

Obrero Portuario: APN \_\_\_\_\_ Privado \_\_\_\_\_ Otro \_\_\_\_\_  
 Trabajo que realiza en el Puerto: Operativo \_\_\_\_\_ Administrativo \_\_\_\_\_  
 años su trabajo con: La Nave \_\_\_\_\_ La Carga \_\_\_\_\_  
 años de antigüedad tiene usted de trabajar en el puerto  
 de 0-5 Años \_\_\_\_\_ 5-10 Años \_\_\_\_\_ 10 y más \_\_\_\_\_

¿Considera usted las reformas al Código de trabajo  
 en \_\_\_\_\_ Mala \_\_\_\_\_ Porque? \_\_\_\_\_  
 usted de acuerdo con la privatización total del puerto de Cristóbal  
 Colon \_\_\_\_\_ ambos \_\_\_\_\_ ninguno \_\_\_\_\_ Porque? \_\_\_\_\_

¿De los siguientes servicios portuarios cree usted se deben privatizar (marque al menos tres):  
 Almacenamiento \_\_\_\_\_ Puerto de contenedores \_\_\_\_\_  
 Manipulación de la carga (estiba/desestiba) \_\_\_\_\_ Pilotaje \_\_\_\_\_ Seguridad \_\_\_\_\_  
 Ninguno \_\_\_\_\_ todos \_\_\_\_\_

¿Interesa participar directamente en la privatización portuaria \_\_\_\_\_ si \_\_\_\_\_ no \_\_\_\_\_  
 conteste si en pregunta 11. En cuál de las siguientes formas  
 formando parte de la nueva empresa privatizadora \_\_\_\_\_  
 mediante la adquisición de acciones \_\_\_\_\_  
 mediante la conformación de pequeño empresa de obreros portuarios \_\_\_\_\_  
 otros \_\_\_\_\_

¿Cuál de las siguientes opiniones considera se debe aplicar en la privatización del puerto de Balboa  
 privatización de los servicios explotados por pequeñas empresas de los trabajadores portuarios  
 participación mixta (gobierno y empresa privada) \_\_\_\_\_

Alquiler total de los instalaciones y equipos portuarios a empresas internacionales \_\_\_\_\_  
 Otros (especificar) \_\_\_\_\_

¿Que opinión de la eficiencia de los operarios en el puerto de Balboa, según la actual administración  
 excelente \_\_\_\_\_ buena \_\_\_\_\_ regular \_\_\_\_\_ mala \_\_\_\_\_

¿Que opinión le merecen los planes de la construcción de un operador privado de experiencia internacional  
 para operar los puertos de Balboa y Cristóbal \_\_\_\_\_

Finalmente de que forma cree usted que la privatización portuaria le afectaría

- Aumento de los salarios \_\_\_\_\_
- Reducción de salarios \_\_\_\_\_
- Pérdida de empleo \_\_\_\_\_
- Mayor estabilidad laboral \_\_\_\_\_
- Posibilidad de emprender negocios propios \_\_\_\_\_
- Reducción de la justicia social hacia el trabajador \_\_\_\_\_
- Desmejoramiento de las condiciones de trabajo \_\_\_\_\_
- Pérdida de los beneficios y conquistas sindicales \_\_\_\_\_
- Otras (especifique) \_\_\_\_\_