

Nicaragua: El Camino para Puertos de Clase Mundial

Mario Umaña

Mayo, 1997

CEN 240

Documento en Proceso. Escrito por Mario Umaña, Investigador del CLACDS. Este trabajo busca estimular la reflexión sobre marcos conceptuales novedosos, posibles opciones de abordaje de problemas y sugerencias para la eventual puesta en marcha de políticas públicas, proyectos de inversión regionales, nacionales o sectoriales y de estrategias empresariales. No pretende prescribir modelos o políticas, ni se hacen responsables el o los autores ni el Centro Latinoamericano de Competitividad y Desarrollo Sostenible del INCAE de una incorrecta interpretación de su contenido, ni de buenas o malas prácticas administrativas, gerenciales o de gestión pública. El objetivo ulterior es acrecentar el nivel de discusión y análisis sobre la competitividad y el desarrollo sostenibles en la región centroamericana. El contenido es responsabilidad, bajo los términos de lo anterior, de CLACDS y no necesariamente de los socios contribuyentes del proyecto. Mayo, 1997.

TABLA DE CONTENIDO

NICARAGUA: EL CAMINO PARA PUERTOS DE CLASE MUNDIAL.....	1
RESUMEN EJECUTIVO	1
INTRODUCCIÓN	1
1. FORO: NICARAGUA: EL CAMINO HACIA PUERTOS DE CLASE MUNDIAL	3
1.1 AGENDA CENTROAMERICANA SOBRE INFRAESTRUCTURA DE TRANSPORTES: ING. JOSÉ ALFREDO	3
1.2 DIAGNÓSTICO DEL SECTOR PORTUARIO CENTROAMERICANO: NIELS KETELHÖHN	4
1.3 FORMAS DE PARTICIPACIÓN DEL SECTOR PRIVADO EN INFRAESTRUCTURA PORTUARIA: MARIO A. UMAÑA	4
1.4 CASOS DE MODERNIZACIÓN PORTUARIA EN AMÉRICA LATINA: MANZANILLO INTERNATIONAL TERMINAL, PANAMÁ. ING. CARLOS URRIOLA	5
1.5 LA EXPERIENCIA DE REFORMAS PORTUARIAS EN AMÉRICA LATINA (PRIVATIZACIÓN/CONCESIÓN) MARTIN SGUT....	5
1.6 SÍNTESIS DE LAS CONCLUSIONES DEL TRABAJO EN GRUPOS.....	6
1.6.1 <i>Diagnóstico del Sistema Portuario de Nicaragua</i>	6
1.6.2 <i>Visión Futura del Sistema Portuario de Nicaragua</i>	7
1.6.2.1 Objetivos estratégicos	7
1.6.2.2 Objetivos concretos	7
1.6.2.3 Sobre el rol futuro de la ENAP y del Estado en materia portuaria.....	7
2. PLAN DE ACCIÓN PORTUARIO DE NICARAGUA 1997-2000.....	8
2.1 TRANSFORMACIONES LEGALES	8
2.2 NEGOCIACIONES CON EL SECTOR LABORAL	8
2.3 NEGOCIACIONES CON LA COMUNIDAD LOCAL.....	8
2.4 PROGRAMA DE INFORMACIÓN A LA SOCIEDAD.....	9
2.5 INICIO DE PROCESO	9

NICARAGUA¹: EL CAMINO PARA PUERTOS DE CLASE MUNDIAL

RESUMEN EJECUTIVO

El diagnóstico del sistema portuario nicaragüense refleja problemas importantes relacionados con el volumen de carga, la estructura laboral de la ENAP, el rol de la ENAP y del Estado en general, las limitaciones a la participación al sector privado en construcción y operación de infraestructura, y la carga fiscal sobre los servicios portuarios y el flete marítimo.

La visión futura del sistema incluye la modernización de Pto. Corinto para convertirlo en un puerto líder en el Pacífico centroamericano, proponiéndose iniciar con la privatización de la estiba. El Plan de Acción 1997-2000 contempla transformaciones legales en materia de concesiones, descentralización de la administración de los puertos lacustres, nueva estructura tarifaria, y nuevo rol de la ENAP (regulador) y del MCT (planificador). Además se incluyen postulados programáticos para negociar con el sector laboral, con la comunidad local y para realizar un programa de información a la sociedad. El proceso de concesión de Pto. Corinto debe iniciarse en 1998.

INTRODUCCIÓN

Durante la década de los 80's, Centroamérica enfocó sus esfuerzos hacia la búsqueda de la paz, logrando resultados esperanzadores. En la segunda mitad de los 90's, los Presidentes de la región, conscientes de que la paz no era suficiente, han revisado su estrategia de desarrollo con el fin de poner el énfasis en el despegue económico de la región, bajo el concepto de sostenibilidad.

Tradicionalmente el Istmo ha sido visto como el "patio trasero" de los Estados Unidos. El INCAE, junto a la Universidad de Harvard, conocedores del potencial que ofrece la región centroamericana, han retomado los lineamientos de la Alianza Centroamericana para el Desarrollo Sostenible y han decidido ayudar a los gobiernos del área para cambiar el posicionamiento estratégico de nuestra zona y presentarla como un "punto de encuentro del comercio mundial".

¹ Este trabajo busca estimular la reflexión sobre marcos conceptuales novedosos, posibles alternativas de abordaje de problemas y sugerencias para la eventual puesta en marcha de políticas públicas, proyectos de inversión regionales, nacionales o sectoriales y de estrategias empresariales. No pretende prescribir ni se hacen responsables el o los autores ni el Centro Latinoamericano de Competitividad y Desarrollo Sostenible del INCAE acerca de una incorrecta interpretación de su contenido, de buenas o malas prácticas administrativas, gerenciales o de gestión pública. El objetivo ulterior es elevar el nivel de discusión y análisis sobre la competitividad y el desarrollo sostenibles en la región centroamericana. El contenido es responsabilidad, bajo los términos del texto anterior, de CLACDS y no necesariamente de los socios contribuyentes del proyecto".

En un mundo donde las distancias económicas son más importantes que las distancias geográficas, no basta tener una ubicación privilegiada para poder ser competitivos. La geografía económica está determinada por los costos de tiempo y movimiento de los bienes y servicios desde su producción a los mercados de destino. Se necesita preparar el marco adecuado para que el potencial que ofrece la región se materialice en proveedores de bienes y servicios de clase mundial que compitan exitosamente en el mercado global.

Las ventajas competitivas de hoy no vienen de los recursos sino de la capacidad de emplearlos en forma productiva. Los Gobiernos pueden jugar un papel positivo en la era de la competencia global: ayudando a crear un clima de estabilidad, articulando una visión hacia la cual debe dirigirse la economía, creando un contexto que fomente la innovación y las mejoras, reforzando el proceso de desarrollo de los clusters, y facilitando los insumos básicos incluyendo infraestructura de apoyo al comercio.

En este contexto, a nivel mundial, entre 1986 y 1995 el comercio creció más rápido que el PIB. El transporte se convirtió en uno de los factores de éxito para las empresas, haciéndose indispensable la promoción de cambios estructurales en la infraestructura de apoyo al comercio internacional. En Junio del año 1996, en la Cumbre Presidencial de Managua, se le presentó a los Presidentes el diagnóstico preparado por el Centro Latinoamericano para la Competitividad y el Desarrollo Sostenible del INCAE sobre la infraestructura regional del sector transportes. Este diagnóstico reflejaba la necesidad de introducir nuevos esquemas de financiamiento público y privado, una nueva configuración institucional, una mayor y mejor coordinación regional y la modernización de los sistemas nacionales de aduanas.

Desde entonces, diagnósticos particulares se realizaron en materia de carreteras, puertos y aeropuertos, tratando de identificar los problemas existentes, las mejoras prácticas a nivel mundial (benchmarking) y recomendando planes de acción.

Recientemente, los Ministros de Transportes reunidos en el seno de COMITRAN oficializaron la agenda centroamericana en materia de infraestructura de transportes, designando al INCAE para que realice foros de concertación sobre las soluciones a los problemas detectados en los diagnósticos, buscando planes de acción que tomaran en cuenta las experiencias vividas en países desarrollados y en vías de desarrollo.

1. FORO: NICARAGUA: EL CAMINO HACIA PUERTOS DE CLASE MUNDIAL

El 28 de abril pasado, el INCAE, a través de su Centro Latinoamericano para la Competitividad y el Desarrollo Sostenible realizó un Seminario-Taller: Nicaragua: El Camino Hacia Puertos de Clase Mundial con participación de los sectores público y privado. El evento se realizó en el Campus Francisco de Sola, Montefresco,. Asistieron funcionarios de la Empresa Nacional de Puertos ENAP, encabezados por su Presidente el Ing Grabiell Levy, funcionarios de COCATRAM, del Ministerio de Construcción y Transportes y personeros del sector privado, incluyendo representantes del sector productivo y del sector servicios (agencias marítimas) El foro tuvo una primera parte de exposiciones incluyendo: La Agenda Centroamericana en Infraestructura de Transportes; Diagnóstico de los Puertos de Centroamérica; Formas de Participación del Sector Privado en Infraestructura Portuaria; La experiencias de reformas portuarias en Panamá: El caso de MIT; y las experiencias de reforma en Sudamérica. Luego se organizaron mesas de discusión sobre el Diagnóstico del Sistema Portuario Nicaragüense, la Visión Futura del Sistema Portuario Nicaragüense, y un Plan de Acción Portuario 1997-2000.

A continuación se expone un resumen de las exposiciones presentadas:

1.1 Agenda Centroamericana sobre Infraestructura de Transportes: Ing. José Alfredo ²

La Transformación Portuaria de Nicaragua se enmarca dentro de la agenda regional acordada en COMITRAN. Si bien no existen antecedentes en materia de coordinación regional de infraestructura portuaria, Centroamérica debe fomentar la competencia de sus principales puertos.

El tema de puertos está íntimamente relacionado a la reconstrucción y rehabilitación de los principales corredores viales transísmicos y transoceánicos, y al mejoramiento del sistema de aduanas. INCAE trabaja en estos momentos en la prefactibilidad técnica y legal para rehabilitar el corredor pacífico en Centroamérica mediante esquemas de financiamiento y operación privada, la promulgación de fondos viales para las vías no concesionables, la reforma y el fortalecimiento institucional de las organizaciones encargadas de dictar las políticas, el planeamiento y la regulación en materia de transportes, la modernización portuaria y aeroportuaria a través de financiamiento y operación privadas y en la modernización y armonización de los sistemas aduaneros de la región.

Centroamérica debe posicionarse de una nueva visión como Punto de Encuentro del Comercio Mundial.

² SánchezMBA, Director Adjunto del Centro Latinoamericano de Competitividad del INCAE.

1.2 Diagnóstico del Sector Portuario Centroamericano: Niels Ketelhöhn³

Los puertos de la región no cumplen con las funciones básicas de un puerto de clase mundial, entendidos éstos últimos como Zonas de Actividades Logísticas⁴. Existen limitaciones legales para la participación privada, problemas administrativos y laborales, limitaciones de infraestructura y equipo, y problemas relacionados con altos costos de flete marítimo y terrestre derivados de la ineficiencia del puerto, de la estructura mundial del transporte marítimo y de la regulación del flete terrestre. Toda esta cadena causal incide directamente en la competitividad de las empresas centroamericanas, quienes deben pagar las distorsiones del sistema.

Las limitaciones legales inciden sobre el financiamiento de nueva infraestructura y los niveles operacionales del puerto. La naturaleza monopólica de varias de las empresas portuarias facilita la interferencia política, la existencia de sindicatos fuertes con beneficios excesivos, la ausencia de mecanismos de competencia entre prestatarios de servicios. La falta de infraestructura ha provocado el congestionamiento en casi todos los puertos, aumentando los tiempos de espera de los buques. Las ineficiencias del puerto agravan las distorsiones causadas por los mercados de fletes. En síntesis, las empresas regionales que compiten globalmente soportan el peso de tener puertos que no cumplen su función de facilitadores del comercio y zonas de actividades logísticas. En algunos casos, estas distorsiones son suficientes para eliminar las ventajas competitivas de los productos de la región.

1.3 Formas de Participación del Sector Privado en Infraestructura Portuaria: Mario A. Umaña⁵

La participación del sector privado en el financiamiento y la operación de infraestructura de transportes no es un tema nuevo a nivel mundial. En carreteras, Francia y España han utilizado el modelo desde las décadas de los 50 y los 60. En Puertos, Inglaterra inició procesos desde los 80, y en América Latina, desde principios de los 90.

Las modalidades de participación son amplias y flexibles. Desde los fenómenos de *outsourcing* para labores de apoyo, pasando por contratos de administración, manejo de la estiba, alquiler, concesiones tipo BOT o BOO para terminales o para todo el puerto, joint ventures, corporativización y venta.

Las modalidades no son taxativas y normalmente se entrelazan unas con otras. Con un marco jurídico claro y transparente, los Estados pueden facilitar opciones a la medida de acuerdo a la realidad de cada país y de cada zona.

³ Investigador. Centro Latinoamericano de Competitividad del INCAE.

⁴ La teoría moderna conceptualiza a los puertos como una zona de actividades dentro del proceso logístico de transporte de mercancías.

⁵ Centro Latinoamericano de Competitividad y Desarrollo Sostenible. INCAE.

El debate final no está relacionado con la escogencia de un modelo de propiedad sobre otro, sino con aprovechar aquellos mecanismos que generen competencia interportuaria e intraportuaria y que ayuden a disminuir las distorsiones de los mercados de fletes terrestres y marítimos.

1.4 Casos de modernización portuaria en América Latina: Manzanillo International Terminal, Panamá. Ing. Carlos Urriola⁶

Panamá transformó radicalmente su legislación portuaria, permitiendo la concesión de Pto. Balboa y San Cristóbal, la concesión de Manzanillo (MIT) y Coco Solo (Evergreen). Además se concesionó el ferrocarril transístmico. (Kansas City Railroad).

La concesión de Balboa y Cristóbal le significa ingresos al Gobierno por 22, 5 millones de dólares anuales como canon. Si tomamos en cuenta que además se pactó la transferencia del concesionario del 10% de la facturación, los ingresos para el gobierno de Panamá alcanzarán los US \$ 30 millones.

MIT es un proyecto de capital panameño y extranjero (MOINSA y Stevedoring Services of America SSA), realizado en 18 meses y cuenta con 6 grúas pórtico, 4 de ellas post-panamax. Además se brinda servicios de mantenimiento de contenedores. Los índices de productividad alcanzan estándares mundiales con más de 150 contenedores/hora/buque. Se cuenta con tecnología EDI al servicio del cliente y de la logística de la empresa. El contrato de concesión les permitirá construir otro puerto en el Pacífico.

1.5 La experiencia de reformas portuarias en América Latina (privatización/concesión) Martin Sgut⁷

Existe una tendencia clara en América Latina a efectuar intensos procesos de reforma portuaria. La región paga el 7.5% del precio CIF en concepto de transporte, mientras que los países desarrollados pagan el 4.3%. Los puertos deben ser vistos como empresas de servicios, con todo lo que esto implica. Sin embargo, persiste en algunos países verlos como actividades especiales, con idiosincrasias complejas que merecen enfoques especiales y distintos a las de otras actividades de servicios.

En Argentina se efectuaron cambios legales de fondo y en un corto período. Se garantizó la libre competencia, con regulación mínima a nivel tarifario bajo el esquema de terminales privadas y puertos privados. La inversión en el sector creció significativamente, se desreguló el transporte marítimo, y parcialmente el marco laboral. Los ahorros se calculan en US \$700 millones l año.

En Brasil el cambio legal fue relativo y gradual. No se ha efectuado racionalización del personal, sin embargo las privatizaciones se han hecho garantizando un marco de libre competencia bajo el modelo de terminales privadas y puertos privados. El Estado regula las tarifas, el mercado del transporte marítimo y el mercado laboral. Existen, no obstante,

⁶ Vice-President Marketing MIT.

⁷ Consultor Internacional contratado por INCAE.

diferencias considerables en los niveles de eficiencia entre los puertos privados y los públicos.

En Uruguay el proceso es similar al de Brasil. aunque con algunas particularidades como la falta de un marco que favorezca la libre competencia por un lado y la desregulación del transporte marítimo por otro.

En Ecuador, no se hicieron modificaciones legales de importancia, las privatizaciones fueron parciales, aunque se racionalizó profundamente el personal, se desreguló el sistema tarifario y el transporte marítimo. Los rendimientos han aumentado considerablemente junto con la calidad del servicio, sin embargo no se ha producido un aumento en la inversión.

En general, se han observado tendencias claras hacia la reducción de los fletes marítimos, baja en los costos portuarios, bajas en el transporte interno, mejor posicionamiento en el comercio exterior, reducción del empleo en los puertos pero aumento del empleo y de la actividad económica en el hinterland.

Como resultado de la experiencia de los procesos latinoamericanos de modernización portuaria se extraen algunas enseñanzas entre las que destacan: la necesidad de aplicar un proceso de reforma legal previo que de un nuevo marco legal claro y a largo plazo, donde se resguarda el concepto de libre competencia, se excluyen las cargas impositivas y se permita al sector privado desarrollar a su riesgo terminales y puertos privados. Además, no se debe tener regímenes laborales especiales, exclusivos o protegidos y las autoridades deben ser controladas por los usuarios.

Centroamérica posee un potencial enorme en el mercado mundial de transporte marítimo, ya que maneja, junto a México y el Caribe el doble de TEUs que Sudamérica. Los países caribeños como Jamaica y Bahamas por un lado, y Panamá por otro están tomando la iniciativa en el manejo de terminales de contenedores. El tema del canal seco ya es un hecho en Panamá y producirá transformaciones substanciales en la región. El mejoramiento de la infraestructura vial aumentará la competitividad interportuaria, aunque cada país debe identificar el modelo que mejor se acople a su realidad.

1.6 Síntesis de las Conclusiones del Trabajo en Grupos

1.6.1 Diagnóstico del Sistema Portuario de Nicaragua

- No hay volumen de carga suficiente por la situación de la economía nacional.
- Número de empleados en la ENAP es todavía alto a pesar de los programas de movilidad voluntaria. Gran parte del presupuesto (más del 70% se destina a atender la planilla).
- Hay un vacío jurídico que permita tener un nuevo rol para la ENAP.
- No hay mecanismos claros para concesionar actividades portuarias.
- La aplicación de tasas impositivas: 15% IGV a la factura portuaria y 3% al flete encarecen los servicios y dañan la competitividad de las empresas nicaragüenses.

1.6.2 Visión Futura del Sistema Portuario de Nicaragua

1.6.2.1 Objetivos estratégicos

- Convertir a Pto. Corinto en el puerto líder de Centroamérica en el Pacífico.

1.6.2.2 Objetivos concretos

- Concesionar la estiba en Corinto a corto plazo.
- Concesionar las actividades portuarias en Corinto. Debe analizarse la conveniencia de hacerlo en forma integral (todo el puerto) o por terminales.
- El marco legal debe permitir claramente las formas de participación del sector privado y los mecanismos de regulación.

1.6.2.3 Sobre el rol futuro de la ENAP y del Estado en materia portuaria

- El estado debe ser orientador de la política nacional portuaria.
- Es potestad del Estado dar concesiones de construcción, y operación a particulares.
- La ENAP debe convertirse en el administrador y regulador de las concesiones, lo que incluye: Una alta capacidad técnica en materia regulatoria, la administración de los contratos de concesión, la regulación tarifaria con criterios técnicos que protejan a los usuarios sin violar los derechos legítimos del concesionario. Además debe velar por los aspectos de seguridad marítima y de protección al medio ambiente. Los puertos lacustres deben darse a las municipalidades.

2. PLAN DE ACCIÓN PORTUARIO DE NICARAGUA 1997-2000

2.1 Transformaciones legales

Actividad	Plazo	Responsable
⇒ Aprobar Ley de Concesiones	1997	P.Ejec. y Congreso
⇒ Promulgar Reglamento para Puertos	1997	P. Ejecutivo
⇒ Desvincular a la ENAP de la administración de puertos lacustres	1998	P. Ejec. y Congreso
⇒ Modificar ley de la ENAP para convertirla en ente regulador	1998	P. Ejec. y Congreso
⇒ Otorgar al Ministerio de Transportes la potestad de planificación y dirección de políticas portuarias	1998	P. Ejec. y Congreso

2.2 Negociaciones con el sector laboral

Actividad	Plazo	Responsable
Iniciar conversaciones que incluyan:		
⇒ Concientización y sensibilización de las razones de los cambios	1997-1998	P. Ejec. y Aut. ENAP
⇒ Programa de incentivos	1997-1998	P. Ejec. y Aut. ENAP
⇒ Programa de reconversión ocupacional	1997-1998	P. Ejec. y Aut. ENAP
⇒ Programa de capacitación empresarial	1997-1998	P. Ejec. y Aut. ENAP

2.3 Negociaciones con la comunidad local

Actividad	Plazo	Responsable
⇒ Concientización y sensibilización de las razones de los cambios	1997-1998	P. Ejec. y Aut. ENAP

2.4 Programa de información a la sociedad

Actividad	Plazo	Responsable
⇒ Establecer un programa de información explicando los beneficios que obtendrán los usuarios, la comunidad y el futuro del país	1997-1998	P. Ejec. y Aut. ENAP

2.5 Inicio de proceso

Actividad	Plazo	Responsable
⇒ Concesiones en Pto. Corinto	1998	ENAP