



HAL
open science

La descentralización y sus efectos en las políticas portuarias en Latinoamérica

María Victoria Flores Trujillo

► **To cite this version:**

María Victoria Flores Trujillo. La descentralización y sus efectos en las políticas portuarias en Latinoamérica. XV Encuentro de Latinoamericanistas Españoles, Nov 2012, Madrid, España. pp.768-778. halshs-00875397

HAL Id: halshs-00875397

<https://shs.hal.science/halshs-00875397>

Submitted on 22 Oct 2013

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Actas
Congreso
Internacional
América
Latina:
La autonomía
de una región

XV Encuentro de
Latinoamericanistas
Españoles

Actas del Congreso Internacional “América Latina: La autonomía de una región”, organizado por el Consejo Español de Estudios Iberoamericanos (CEEIB) y la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad Complutense de Madrid (UCM), celebrado en Madrid el 29 y 30 de noviembre de 2012.

Editores:

Heriberto Cairo Carou, Almudena Cabezas González, Tomás Mallo Gutiérrez, Esther del Campo García y José Carpio Martín.

© Los autores, 2012

Diseño de portada: tehura@tehura.es
Maquetación: Darío Barboza
Realización editorial: Trama editorial
trama@tramaeditorial.es
www.tramaeditorial.es
ISBN-e: 978-84-92755-88-2

LA DESCENTRALIZACIÓN Y SUS EFECTOS EN LAS POLÍTICAS PORTUARIAS EN LATINOAMÉRICA.

María Victoria Flores Trujillo¹

Resumen

La descentralización es un proceso político, económico y social que tiene por objetivo la democratización de poder, trasladando no solo la administración de recursos sino la toma de decisiones; la capacidad económica de resolver los problemas locales de zonas alejadas del eje central, con el objetivo político de responsabilizar a cada Estado del desarrollo local, a partir de la gestión pública descentralizada. La contextualización se construye a partir de la revisión documental bibliográfica, se toma una muestra representativa del 30% de la población de puertos de Latinoamérica, conformado por los puertos siguientes: El Callao en el Perú, Puerto Cabello en Venezuela, Valparaíso en Chile, Buenos Aires en Argentina, Balboa en Panamá y Manzanillo en México respectivamente; elegidos por manejar el mayor volumen de carga comercial de cada país. El estudio se justifica por la necesidad de revisar continuamente el comportamiento del mercado, aspira a contribuir a las ciencias sociales, al actualizar, compilar y explicar este comportamiento, con el fin de corregir posibles fallos en la operación del mercado, formular supuestos más ajustados con la realidad y finalmente, servir de punto de partida o referencia a estudios posteriores.

Introducción

La descentralización como la forma de organizarse democráticamente, otorgando poder al colectivo o las masas, es concebida por Alexis de Tocqueville (1805-1859), precursor de la sociología, quien llegó a esa conclusión a partir de su observación y análisis de la evolución histórica social de Nueva Inglaterra. Según Tocqueville si la soberanía reside en el pueblo, cada individuo constituye una parte igual de esa soberanía y tiene igual derecho a participar en el gobierno del Estado. (FINOT, Iván 2001). Su aproximación económica surge con la problemática de distribuir los recursos para la prestación de los servicios públicos. Vincent Ostrom, Charles Tiebout y Robert Warren (1961), plantearon que la provisión de bienes públicos debe ser circunscrita territorialmente, si no hay economías de escala que justifiquen una provisión centralizada. (WALLACE, Oates 1972) diferencia los casos de cooperación y competencia perfecta, llegando a la conclusión que debe aclararse cuando es beneficioso para los bienes públicos renunciar a la cooperación para asumir la libre competencia. Lo cierto es que los servicios portuarios al ser concesionados, se convierten en servicios públicos de operación privada, y es entonces donde la figura del Estado contralor se hace imprescindible.

La descentralización política, administrativa que se inició a finales de los ochenta y principios de la década de los años 90, tuvo el discurso político de la “democratización”, de tal manera que la descentralización buscaba trasladar la toma de decisiones sobre aspectos locales a los gobiernos locales, evitándose de esta forma la bastante conocida “burocracia pública” que hacía oneroso en términos de tiempo, costo y oportunidad el resolver problemas locales alejados de la capital. El proceso de descentralización tuvo como bastión el logro de la “competitividad nacional”, desde esta perspectiva las políticas portuarias cobraron una gran importancia debido a que algunos teóricos asocian la competitividad a la capacidad de competir en mercados internacionales, para lo cual debe desarrollar no solo la capacidad productiva y exportadora, sino la ventaja comparativa de los servicios portuarios respecto del resto de puertos, en la denominada competitividad nacional o del país en el mundo. Los profundos cambios propuestos se planificaron en el orden económico, político y social, cada país nombro una comisión encargada de realizar el estudio y planificación de lo que se desarrollaría más tarde como la descentralización del país.

El objetivo de este artículo es examinar algunos de los efectos de la descentralización en las políticas portuarias en Latinoamérica. La revisión histórica referencia la descentralización en América Latina, producto de importantes reformas de “Estado” realizados en la década de los años 90. Estas reformas que se hicieron de diferentes países de América Latina. Evidentemente el colapso del modelo de sustitución de importaciones dio paso al neoliberalismo que proclamo la descentralización como una alternativa de mejorar la eficiencia de la gestión pública, este hecho afecto a todos los países de América Latina. El desarrollo de este artículo se realizó mediante la revisión y selección de informes, estudios, noticias en prensa referidas al tema objeto de estudio; se realizó una investigación documental bibliográfica, luego se comparó el proceso en cada uno de los países objeto de estudio, finalmente se correlacionó

¹ María Victoria Flores Trujillo. Universidad Simón Bolívar

los resultados de la descentralización a partir de la transferencia del poder público y la promulgación de leyes y reglamentos referidos a las políticas portuarias. Los resultados arrojan diferencias y similitudes interesantes que permiten documentar estudios posteriores y establecer a la vez un nuevo punto de partida para revisiones más exhaustivas.

I. La descentralización como paradigma mundial

La descentralización² como paradigma mundial nace cuando el modelo centralista está fuertemente desgastado, es en la década de los ochenta, tras la presencia de una grave crisis económica mundial que se agudiza la visión de la ineficiencia de la gestión pública centralizada, se consideraba que los resultados podían revertirse si se mejoraba la gestión pública a través de la desconcentración del poder, siendo la descentralización política, económica y administrativa la recomendación principal. El nuevo paradigma neoliberal, básicamente planteaba devolver al libre mercado la función primordial de asignar recursos y reducir la función del Estado a asegurar la estabilidad económica y el cumplimiento de contratos. (FINOT, 2001:9), la empresa privada protagoniza fuertes inversiones que sin embargo la historia mostro no era suficiente, él mismo Estado tenía que participar para generar competencia y competitividad nacional, por lo que se hacía necesario la complementariedad de los sectores público y privado.

II. Estado unitario vs. Estado compuesto.

Es importante para el estudio de la descentralización considerar como se define el país en sus respectivas constituciones. Un estado unitario garantiza que las leyes son iguales para todos los ciudadanos del país, no importa la ubicación territorial en el cual se encuentre, sin embargo un estado compuesto, llámese Federal, Estatal o Provincial otorga facultades legislativas en cada estado independientemente, de tal manera que puede ser diferenciado el tratamiento que se da al sistema portuario por ejemplo en cada Estado, ya que existe autonomía de legislar dentro del Estado, Provincia o Federación.

² Descentralización, definida como la transferencia de competencias de decisión política de la capital hacia instancias regionales o locales (Bustamante, Luis. 2006, Ugarte Álvaro, 2004), un concepto mas amplio incluye la movilización de recursos, del diseño de competencias y atribuciones, del redimensionamiento y reingeniería públicas y las relaciones entre los tres niveles de gobierno (central, regional y local) (Premier del Perú, Ferrero Carlos, 2009)

Cuadro No. 1: Estructura Política de algunos países de América Latina.

PAIS	SISTEMA DE GOBIERNO	MARCO LEGAL	NIVEL DE GOBIERNO
PERU	Estado Unitario, representativo y descentralizado.	Constitución Nacional (1993), artículo 43, Título II.	Nación, Gobierno Regional, Gobierno Local.
VENEZUELA	Estado federal, descentralizado.	Constitución Nacional (1999) artículo 4. Título I.	Nación, Gobierno Estadal, Gobierno Municipal.
ARGENTINA	Estado Republicano y Federal.	Constitución Nacional (1994) artículo 1. Primera Parte.	Gobierno provincial.
CHILE	Estado Unitario propendiendo a la descentralización.	Constitución Nacional (1980) artículo 3. Capítulo I.	Nación, Gobierno Regional, Municipalidad.
PANAMA	Estado Unitario, Republicano, democrático, representativo.	Constitución Nacional (1972) artículo 1. Título I. hasta la reforma legislativa No.1 de julio 2004. Gaceta Oficial No. 25176 del 14-11-2004.	División geográfica en Provincias, Distritos y corregimientos.
MEXICO	República representativa, Federal.	Constitución Nacional 1917, reformas hasta 08 de 2012. Título II, artículo 40.	Federación, Estados y Municipios.

Fuente: (FLORES, Ma. Victoria 2012) revisión documental bibliográfica, elaboración propia.

Desde el punto de vista económico, el centralismo planteaba una distribución democrática de los recursos, centralizados en un poder nacional y distribuido eficazmente entre todas las regiones, estados o municipios. Se mencionó en la introducción que los países latinoamericanos adoptaron el paradigma mundial neoliberal y con ello la descentralización, sin embargo es importante señalar que a pesar de ello algunos países conservaron su figura de estado unitario como es el caso de Perú, Chile y Panamá, resulta interesante el análisis de un país centralizado bajo el modelo de descentralización portuaria iniciada en la década de los noventa.

III. La descentralización y las políticas portuarias en Latinoamérica.

Bajo el paradigma neoliberal los países de Latinoamérica inician, como primera medida, el proceso de descentralización *política territorial*, cada país introdujo en sus respectivas constituciones la figura del país como Estado Federal y Democrático o, Unitario pero representativo descentralizado, ya que la tesis que sustentaba la descentralización fue la “democratización” de las decisiones políticas de los países. Sin embargo, la descentralización *funcional* que debiera darse con la promulgación de la ley que transfiere las competencias a los Estados tardó en emitirse como es natural producto de una evolución lenta pero paulatina del nuevo proceso neoliberal, lo cual generalizó un estado confuso sobre los alcances de las competencias de los Estados en la administración de sus propios recursos. El modelo centralista estaba tan enraizado en la praxis de la gobernanza como un país unitario, es decir que a pesar de la elección de Gobernadores y Alcaldes y la delegación de territorios a los Estados, Provincias, o Federaciones, las mismas fungían como simples recaudadores o ejecutores del

presupuesto central. Con la promulgación de leyes de descentralización en los países de Latinoamérica las competencias de las regiones o provincias se aclaran y cada Estado, Provincia o Federación promulgó sus propios decretos para ejercer la función de administración y explotación sus recursos. En este contexto la competencia de administración y explotación de los puertos y aeropuertos son transferidos a los Estados, Provincias o Federaciones, constituyéndose en piezas claves en el desarrollo económico del país. Con este paradigma los países se ven profundamente involucrados en el logro de la tan ansiada competitividad nacional, buscaban equilibrar su balanza comercial incrementando sus exportaciones, igualmente haciendo atractivo el servicio que brindaban sus puertos y aeropuertos, principales puertas de acceso al comercio internacional. Evidentemente este nuevo paradigma requería de fuertes inversiones que la empresa pública no estaba en condiciones de asumir, por lo que se da acceso a la inversión privada para lograr la infraestructura y superestructura que demandaba un país competitivo.

La figura legal sobre la propiedad de los bienes públicos adoptada en Latinoamérica en los sistemas portuarios fue “principalmente la del LAND LORD”. Este sistema establece que la propiedad del puerto recae en el Estado, siendo el dueño el “Estado” quien tiene la potestad de entregar a terceros su administración o explotación bajo la figura de permisos de operación y o concesiones. Estas concesiones se suscribían con el compromiso del concesionario o permisado de transformar el puerto o aeropuerto, invirtiendo en equipos, maquinarias, infraestructura y superestructura para hacer el servicio del puerto o aeropuerto competitivo internacionalmente. A continuación se hace una sinopsis del proceso de descentralización y las políticas portuarias en cada país que conforma la muestra del estudio.

Venezuela

En Venezuela el primer indicio de desconcentración geográfica fue la Regionalización del año 1969, con la promulgación del Decreto Presidencial No. 72 de fecha 11 de junio, en el cual el país es dividido en ocho regiones administrativas denominadas “Región Capital, Central, Centro-Occidental, Los Andes, Zuliana, Sur, Nor-Oriental y Región Guayana (Brewer Carías e Izquierdo; 1977; 374-375) lo cual no tuvo eco ni marco legal regulatorio que sustentara el logro de sus objetivos, lo que se hizo evidente en los resultados poco efectivos de la gestión pública. Sin embargo, la experiencia en la descentralización política, administrativa y económica hacia los “Estados y Municipios” que involucra el sector portuario, fue iniciada en la década de los ochenta durante el gobierno del presidente Jaime Lusinchi. El 17 de diciembre de 1984 Venezuela creó mediante Decreto Presidencial 403, la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado (COPRE), para asesorar al ejecutivo nacional acerca de las medidas para la modernización del Estado, como un mecanismo de innovación política (CUÑARO, Edith, 2004), este ente propuso la descentralización política, administrativa y financiera de Venezuela.

Desde la perspectiva *política* la COPRE planteó la elección de gobernadores y alcaldes, la elección nominal de diputados estadales, el impulso a la participación de las comunidades organizadas. Lo cual tuvo como marco legal de la “Ley de Elección y Remoción de Gobernadores” formulada mediante Gaceta Oficial No. De fecha, de 1989. Desde la perspectiva *administrativos* considero la transferencia progresiva de competencias, el sistema de coordinación estatal, la descentralización de la Contraloría de la República y la desconcentración de la Oficina Central de Presupuesto, reorientación de las actividades regionales de desarrollo, la cual tuvo como marco legal la “Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencias del Poder Público, sancionada y promulgada mediante Gaceta Oficial No. De fecha, que da origen a leyes y decretos Estadales asumiendo la competencia de puertos y aeropuertos del país, entre otros bienes públicos. y la “Ley Orgánica del Régimen Municipal, promulgado mediante Gaceta Oficial No. El de de 1990.

Desde la perspectiva *económica financiera* la descentralización considero la distribución equitativa del Situado Constitucional³ y derogación de la Ley de Coordinación de Inversiones, el fortalecimiento de las instituciones financieras de las entidades federales y el desarrollo del sistema de planificación ESTADAL. Evidentemente se proponía el aprovechamiento de las ventajas comparativas regionales, de tal forma que los Estados que tuviesen en su geografía los puertos y aeropuertos u otro tipo de bienes, serían beneficiados de la explotación de estos bienes públicos.

Con la descentralización se busco dotar de poder de decisión a espacios geográficos descentralizados en “Estados” y “Municipios”, de tal forma de lograr, además de la democratización del poder político, la tan anhelada eficiencia y efectividad de la gestión pública. En Venezuela, En 1977 se creo el Consejo Nacional de Puertos que crea el Instituto Nacional de Puertos (INP), como ente dependiente del gobierno central. En 1985 se contempla la posibilidad de que empresas privadas realicen las operaciones portuarias, 1989 se transfiere la administración y mantenimiento de los puertos a los Estados. El Estado Carabobo crea con las facultades concedidas el Instituto Puerto Autónomo de Puerto Cabello (IPAPC), aciertos y desaciertos nos refieren la experiencia descentralizada que

³ Situado Constitucional es el ingreso que le corresponde a los Municipios en cada Ejercicio Fiscal, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 4 del artículo 167 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, el cual comprende una cantidad no menor del 20% de la correspondiente al respectivo Estado en el presupuesto de los ingresos ordinarios del Fisco Nacional, asimismo una participación no menor del 20% de los demás ingresos ordinarios del mismo Estado.

se ve interrumpida en el año 2009, cuando se modifica la ley de Descentralización y Delimitación de Competencias de los Poderes Públicos, revirtiendo las competencias exclusivas previamente concedidas en el 89 a los Estados, en lo referente a la conservación, administración y aprovechamiento de carreteras, autopista, así como puertos y aeropuertos de uso comercial. Sin embargo, a continuación se presentan algunos logros obtenidos por este proceso en materia de competitividad nacional.

Cabe señalar entre los aciertos del proceso descentralizador, el desarrollo tecnológico de infraestructura y superestructura de los puertos en Venezuela, siendo el de mayor grado de tecnología el Puerto Autónomo de Puerto Cabello, el cual ostentó el primer lugar a nivel nacional y el cuarto en Latinoamérica.

Indudablemente en el aspecto social, el acierto de lograr menguar la burocratización pública, la cual documenta la transferencia de los recursos humanos a las empresas privadas que recibieron la concesión en las actividades portuarias es sumamente destacable, las estadísticas muestran una rebaja de 5,200 empleados a 200 empleados. En el aspecto de competitividad portuaria, la reducción de los tiempos de espera en puerto, por la operación de Grúas Pórtico de patio que aceleraron las operaciones portuarias, el dragado de los muelles para recibir buques de mayor calado lograron importantes cambios acorde con la tendencia del mercado portuario mundial a la que se agrega la incorporación de una flota de transporte porta contenedores y la sistematización electrónica de las operaciones de nacionalización que tuvo como resultado importantes cambios en la reducción de tiempos de espera.

Cuadro No. 2: Índices de Gestión del Puerto Autónomo de Puerto Cabello, antes y después de la Descentralización

	CENTRALIZADO	DESCENTRALIZADO
	(INP)	(IPAPC)
Año	1991	1998
PERSONAL	5,200	200
OPERACIONES DÍA/ Año	280	365
HORAS TRABAJADAS Año	2800	8700
EFICIENCIA OPERACION H/BUQUE	163	37
BUQUES ATENDIDOS	1640	3224
CARGA MOVILIZADA (TON/ Año)	4,3 mill	9,5 mill
CONTENEDORES MOVILIZADOS (TEU)	69,623	345,843
OPERACIONES DE CONTENEDORES	10 mov./h	22 mov./h
INVERSIONES Y CONTRIBUCIONES AL PUERTO, CIUDAD Y EDO.	0	23,4 Millardos

Fuente: FLORES, Ma. Victoria (2006), Plan Estratégico Administrativo del IPAPC, Análisis y Propuesta.

Su importancia radica en que Venezuela es un país petrolero, su balanza comercial siempre superavitaria por el volumen de sus exportaciones petroleras y ahora un país principalmente importador de alimentos requiere con mayor premura un puerto efectivo y eficiente, para salvaguardar los intereses “socialistas” que postula el actual gobierno. A través del Puerto Autónomo de Puerto Cabello cruza al menos el 70% del total de mercancía que ingresa o sale del país –sin considerar el petróleo. Adicionalmente se agrega la nueva dimensión política de Venezuela, con los nuevos compromisos asumidos internacionalmente por los diversos convenios bilaterales y su reciente ingreso al MERCOSUR.

La descentralización en el Perú

El Perú es un estado unitario, representativo y democrático; inicia su proceso descentralizador en los años 90, producto de la salida de gobiernos dictatoriales hacia regimenes democráticos y las reformas económicas de los años 90 (CORTES, Patricia 2004), como se menciona en los párrafos anteriores, la democracia que legalmente se estableció en el Perú fue a través de la centralización y distribución democrática de los recursos en todo el país. El presidente Ramón Castilla (1845-1851) y (1854-1862), centralizo la gestión política debido a que no estaba de acuerdo con la privatización que vendió el guano de las islas a capitales extranjeros. Manuel Pardo (1872- 1878) convoco a una reforma neoliberal de la gestión pública con la descentralización de recursos fiscales buscando la modernización del Estado, que no se logro debido a múltiples conflictos en el interior de su propio partido.

El gobierno peruano es centralista, la economía era principalmente rural con una grave crisis social que produjo el fenómeno de la migración del campo a la ciudad, la disminución del poder gamonal, la participación política con el

voto de la mujer, lo que sirve de antesala para que en año 1968 el gobierno de Juan Velasco Alvarado (1968-1975) rompiera viejas estructuras regionales, definiéndose al Perú como Un Estado Descentralizado y Unitario. El presidente Belaúnde Terry, en su segundo mandato (1980-1985) propone regionalizar, sin éxito, en el año 86 se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo, elaborado por el Instituto Nacional de Planificación, que formula el plan para las regiones, lo que da paso al marco legal de descentralización aprobado en el gobierno del presidente Alan García Pérez (1985-1990) se eligieron 11 gobiernos regionales, 5 en el año 89 y 6 en 1990. Esta descentralización fue revertida por Alberto Fujimori (1990-2001) después del autogolpe del 5 de abril de 1992, se anulan las 11 regiones creadas, supliéndolas temporalmente por concejos transitorios de administración regional (CTARE). Con la creación del Ministerio de la Presidencia (MIPRE) en el año 92, los CTARE adquieren mayores responsabilidades siendo el MIPRE el ente coordinador, incrementando el número de CTARE a 24, de este modo se eliminó el gobierno regional como segundo nivel de gobierno, dando paso a un estado centralista localizado en la capital del Perú Lima, se crearon fondos nacionales administrados por los CETARES lo que les dio legitimidad en la distribución democrática de los recursos.

Con la Asunción al poder del presidente Alejandro Toledo, se eliminan los CETARES y el MIPRE, constituyéndose los 25 departamentos en regiones. En el año 2002 se realizan reformas redefiniendo al Perú como país descentralizado. Se crearon consejos de coordinación regional (CCR) y consejos de coordinación local (CCL), se fueron consolidando la participación descentralizada.

El Perú pasó por una larga historia de intentos de descentralizar, lo que generó la poca claridad sobre las competencias, que dio lugar a interpretaciones muy diferenciadas entre los alcaldes y los presidentes regionales. El Perú

La descentralización en Chile

Chile es un estado unitario, tendiendo a la descentralización, por lo que en estos momentos se continúa debatiendo la forma como debiera darse la descentralización hacia los gobiernos locales, sin embargo (MONTESINOS Ergon, 2005) nos refiere algunos intentos de federalismo en la historia chilena, entre los cuales menciona el intento de Infante en 1826, el intento de León Gallo de 1859, el parlamentarismo Chileno de 1891-1925, la primera regionalización de 1939 a 1979, la regionalización de Pinochet de 1973 a 1989 finalmente las reformas político administrativas de la concertación de partidos democráticos en la década de los 90. Este país al igual que le resto de América Latina propone fortalecer y modernizar el país en búsqueda de la competitividad nacional. También se observa la centralización de la gobernanza y el funcionamiento de las regiones como simple entes ejecutores de las políticas y presupuesto emanado del gobierno central. En la constitución de 1823 (SILVA, 1995:152) reconoce las provincias de Santiago, Coquimbo y Concepción, y en el título XIX las municipalidades quedan bajo injerencia de los consejos departamentales, los cuales eran designados por el poder ejecutivo. El Estado de Chile se declara unitario. En el año 1826 José Miguel Infante dicta leyes federales en búsqueda de que Chile sea un Sistema Federal de Estados Unidos, el cargo de presidente lo asume Manuel Blanco Encalada el cual concluye tres meses después en septiembre, dimite por desacuerdos sobre las políticas que resolvieran la crisis económica del país, el cual tampoco pudo resolver su sucesor Eyzaguirre. Lo cierto es que durante el tiempo que Chile trató de ser un Estado Federal, sobrevinieron sucesivas disputas que concluyeron con la Asunción al poder del Presidente Pinto, quien decidió disolver el Congreso y suspender la aplicación de leyes federales, llamando a elecciones en enero de 1828. Pinto estableció un gobierno centralizado pero no totalmente, se les otorgó a las provincias y municipalidades atribuciones con la elección de un gobernador local, no obstante este intento federalista también falló y el centralismo se instituyó definitivamente en Chile. La constitución estableció un gobierno centralizado, señalando que la soberanía está delegada a autoridades que establecen la propia constitución. Cada provincia tenía un intendente quien ejercía sus funciones a las órdenes del presidente de la república (Gran Convención de Chile, 1833). Con la Asunción al poder del militar Augusto Pinochet, se produce un proceso de regionalización y descentralización que se inició en los años 50, se promulgó el decreto 212 del 17 de diciembre de 1973, la cual crea la Comisión Nacional para la Reforma Administrativa (CONARA) (Boisier, Sergio 2001), esta comisión estableció la división político administrativa nacional formada por trece regiones. La regionalización y descentralización administrativa que rige en Chile comenzó a aplicarse mediante los decretos ley 573 y 575 del año 1974. Una característica de las regiones chilenas era que ellas debían contar con recursos naturales que faciliten un desarrollo económico sustentable.

Con la restitución de la democracia en Chile en 1990 los partidos políticos realizaron importantes aportes a la descentralización regional y municipal. Por un lado las municipalidades como organismos de la administración del Estado y alcaldes y concejales como actores políticos de la democracia, de otro lado la creación de gobiernos regionales con la Ley Orgánica Constitucional de Gobierno y Administración Regional, mediante la cual se desconcentra la administración que más que una función geopolítica de poblar zonas periféricas por seguridad nacional, ahora las regiones deciden más del 42% de la inversión nacional (Insunza, 2000)

Concluyendo en un sistema que se perpetúa en el tiempo, la desconcentración administrativa y el centralismo del gobierno, la cual tuvo matices progresistas a partir de la modernización del estado y el crecimiento económico del país.

La descentralización en Argentina

Argentina es un país agroexportador por lo que las medidas de políticas portuarias afectaron principalmente este sector de la economía, es importante señalar que este país tuvo una experiencia descentralizadora con mucha anterioridad, respecto del resto de países de América Latina, de tal modo que su experiencia en este sentido ha evolucionado. La primera etapa denominada “modelo agroexportador” data de 1850 hasta 1943, en este período los puertos estaban concesionados a empresas privadas en las provincias o municipios y el Estado-nación mantenía las inversiones de infraestructura del sector portuario. Una segunda etapa se identifica como de “centralización” desde 1943 hasta 1980, donde se decide que los puertos privados deben ser fiscalizados y depender de la Dirección Nacional de Puertos y Construcciones de Vías Navegables (DNPCYVN), que luego en 1947 se transfieren a la Dirección Nacional de Puertos y Aduanas, de este modo el Estado monopoliza el control de los puertos y solo por vía de excepción la empresa privada participa mediante la “concesión temporal del servicio”, esto coincide con el modelo vigente en el escenario global Latinoamericano denominado de Industrialización y Sustitución de Importaciones (1930/1976), modelo es propuesto por la CEPAL debido al estudio realizado sobre las “relaciones de términos de intercambio” que mostraban una clara ventaja para los países industrializados, en desmedro de los países que solo comerciaban materia prima. Debido a la gestión poco efectiva del Estado para industrializar los países, esta etapa “centralizadora” es fuertemente criticada y da lugar a la propuesta neoliberal formulada anteriormente, donde la ineficiencia Estatal busca ser revertida con la participación de la empresa privada. De este modo, este país con una antigua experiencia de concesión portuaria, asume los cambios propuestos en la política neoliberal de descentralización de la década de los noventa. Con la promulgación de la Ley de Actividades Portuarias 24.096 y su Reglamento 817/92, el marco legal que sustenta el funcionamiento, administración y operación de los puertos estatales y particulares, existentes y nuevos, la cual cambia el modelo centralista por un sistema abierto de inversión portuaria.

En esta nueva “descentralización” el papel del Estado asume la figura del “Land Lord” siendo su papel más pasivo, las empresas privadas asumen las inversiones que tradicionalmente se encargaba al Estado. El marco legal de la descentralización portuaria argentina esta contenida en la Ley de Puertos No. 24093 de fecha de 1993, a través del cual se privatización y dio en concesión los puertos de Argentina. El sistema de transferencia contaba con dos etapas, primero los puertos de Buenos Aires, Bahía Blanca, Quenquen y Santa fe, también se transfirieron a las provincias, pero sujetos a la creación de sociedades de administraciones portuarias SAP, con el fin de mejorar las operaciones portuarias.

En Argentina las políticas portuarias son ampliamente reglamentadas, ocasionando que los usuarios se quejen de la lentitud en el movimiento de carga, descarga y movimientos, generando un alto costo en los depósitos y lentitud en el pase de salida del puerto al transporte, sin embargo es oportuno destacar las mejoras producidas en la descentralización portuaria, mostradas en el cuadro siguiente:

Cuadro No. 3. Descentralización y competitividad portuaria en Argentina.

PTO.BUENOS AIRES	CENTRALIZADO	DESCENTRALIZADO
	1991	1995
TONELADAS	4.000.000	6.000.000
TEUS	300	540
SUPERFICIE OPERATIVA (HAS.)	65	95
GRUAS PORTICO	3	13
INVERSION TOTAL (Millones USD)	0	135
PRODUCTIVIDAD (ton/persona/año)	800	3000
CAPACIDAD (contenedores /año)	400,000	1.000,000
ESTADIA MEDIA DE BUQUES (días)	6,2	3,1
ESTADIA MEDIA DE BUQUES CONTENEDORES (días)	2,1	1,5
COSTO PROMEDIO X CONTENEDORES (importación en USD)	450	120
TASAS PORTUARIAS (USD. TON) IMPORTACION	6,69	3
TASAS PORTUARIAS (USD. TON) EXPORTACION	2,1	1,5

Fuente: IV Conferencia Portuaria Interamericana, Boletín FAL, No. 128, nov. 1996.

La descentralización en Panamá

La descentralización en Panamá no está contemplada en la Constitución, ya que como se observa en el cuadro No. 1, este país es constitucionalmente definido como Unitario, aunque administrativamente ha descentralizado algunas competencias, las provincias son ejecutoras de las políticas emanadas del gobierno central. Al igual que el resto de países de Latinoamérica Panamá ha otorgado concesiones para la prestación de servicios marítimos, tanto para puertos públicos como privados. La “Ley de Puertos de Panamá”, sancionada y promulgada mediante Gaceta Oficial Digital, No. 26100, jueves 07 de Agosto de 2008. Ley 56 de 6 de Agosto de 2008, excluye su aplicación a la Autoridad del Canal de Panamá, las cuales están sujetas a su régimen especial establecido en la Constitución Política y la Ley 19 de 1997, y sus reglamentos.

En Panamá: El proyecto de Ley de Puertos de Panamá definía como competitividad, a la medición cuantitativa y de calidad de los puertos panameños en relación con su “entorno internacional”, lo cual excluye claramente la competitividad nacional y los intereses del importador panameño, luego, al sancionarse la Ley se observa en el artículo 3º, referido a los objetivos de las operaciones marítimas la conformación de sistema moderno y eficiente, garantizando la debida coordinación entre los concesionarios, proveedores de servicios y el Estado, lo cual excluye al importador nacional y con ello la competencia inter portuaria nacional. Sin embargo queda claro en su legislación su obligación del control de los monopolios y el marco legal que regula la competitividad portuaria.

La descentralización en México

La descentralización en México tuvo su mayor expresión con la modificación constitucional introducida por Miguel de la Madrid en 1983, la reforma del artículo 115 proponía que se concediera a los municipios autonomía y recursos que no tenían a pesar de otras disposiciones constitucionales pero que el centro conservaría el control final.

En el siglo XX los ingresos fiscales estatales y municipales en México ascendían aproximadamente a una tercera parte de los ingresos fiscales nacionales, lo cual le daba autonomía y participación descentralizada debido a ingresos. En 1947 con la reacción del IVA o impuesto nacional a las ventas, la recaudación fiscal se fue centralizando, en los años sesenta el petróleo dio grandes ingresos al fisco nacional, “... los estados renunciaron a su mayor parte de potestad tributaria”⁴

⁴ Rodríguez, 1997, Cabrero 1995, 1996 y 1998.

La crisis de los años 80 hizo que México al igual que el resto de 3 países de América Latina estableciera un fondo de emergencia social para aliviar el impacto negativo de esta en las familias de escasos recursos, el PRONASOL, comenzó en la gestión del presidente Salinas de Gortari (1988-1994) con el objetivo explícito de atenuar impactos producto de la reducción del gasto público. Se pretendía aumentar el destino a gastos sociales, la asignación de recursos estaba influenciada por características partidistas de las administraciones municipales y los fenómenos de competitividad electoral local (Estévez, Magaloni y Díaz 2002). La PRONASOL tuvo éxito al capitalizar votos electorales producto de su gestión social, los programas que lo conformaban era percibido como el más atractivo ya que no solo proveía planes sino financiamiento para la ejecución exitosa del plan.

En 1995, la crisis económica hizo que el PRONASOL creara PROGRESA, orientado a identificar la marginalidad y el robustecimiento de sectores descentralizados, con el uso de criterios de prioridad de administraciones municipales, los presupuestos fueron incrementándose hasta que en 1997 se creó el FDSM, o Fondo de Desarrollo Social Municipal, que dio paso a una profunda reestructuración de las transferencia de gasto hacia Estados y Municipios.

A partir de 1988, los principales bienes y servicios públicos en México son provistos por los gobiernos estatales y municipales dentro de un rubro de transferencias conocidas como transferencias del RAMO 33,⁵ Los recursos transferidos de la Federación a estados y Municipios son divididas en transferencias no condicionadas (participaciones) y transferencias condicionadas (aportaciones). Estas últimas se incluyen en el RAMO 33 del presupuesto federal y están constituidas por siete programas.

- 1) Fondo de aportaciones a la Educación Básica y Formal (FAEB)
- 2) Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA)
- 3) Fondo de Aportaciones para la Infraestructura social (FAIS)
- 4) Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FAFOMUN)
- 5) Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM)
- 6) Fondo de aportaciones para la educación Tecnología y de adultos (FAETA)
- 7) Fondo de Aportaciones para Seguridad Pública de los Estados y el Distrito Federal (FASP)

La privatización en América latina, al igual que en México, estuvo avalado por los organismos internacionales como el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la CEPAL y la Organización para la Cooperación y Desarrollo (O.C.D.E.), lo que condujo a transferir la operación de bienes públicos a empresas privadas.

México buscaba facilitar su comercio exterior para lograr su competitividad nacional, favoreciendo las exportaciones y las importaciones, algunos aspectos considerados como elementos importantes en la evaluación portuaria se plantean en el cuadro No. 4, se muestra la conformación de la descentralización a través de redes debidamente articuladas, en redes y flujos, "... Organización material de practicas compartidas simultáneamente en el tiempo, la cual operan a través de flujos" Castells (1999).

La contenedorización como redimensionamiento del comercio exterior, es tomada como un indicador de competitividad, articulados a una red global de transporte que el autor Ojeda define como "puerto ganador", añadiendo otros elementos de generalizado uso como la utilidad de los ingresos, grado de inserción internacional, aspectos históricos, tipo de mercancía comerciada, competencia inter portuaria y resultados de las políticas

Cuadro No. 4.- Indicadores para definir puertos ganadores y perdedores en México.
a) Carga contenedorizada (TEU) y grado de contenerodización.
b) Utilidad entre ingresos (Indicador empresarial).
c) Impacto regional (ingreso per capita estatal).
d) Movimiento petrolero.
e) Grado de inserción internacional (rutas internacionales que cubren el puerto).
f) Tipos de productos de importación y exportación.
g) Aspectos de históricos locales.
h) Competencia portuaria e interportuaria.
i) Resultados de políticas de privatización (concesiones).
j) Otros.
Fuente: Ojeda, Juan (2011) La problemática portuaria en Mexico en perspectiva (1982 - 2004), hacia nuevos paradigmas.

⁵ Véase Días/Cayero, Gonzales y Rojas 2003.

Después de los años 80 los puertos de tercera generación definidos por la UNTAC muestran elementos similares, como la atención de carga a granel y carga contenerizada, teniendo como estrategia de desarrollo la orientación comercial, el puerto como centro de operaciones o plataforma integrada de logística internacional.

Los elementos tomados en cuenta para privatizar los puertos mexicanos entre otros fueron: que las operaciones portuarias registraban serios problemas y rezagos que afectaban a la economía y al comercio exterior mexicano. Al igual que otros países de la región su calidad y productividad de operación era muy baja frente a los estándares internacionales. Las inversiones públicas eran insuficientes para mantener la tendencia internacional y las inversiones privadas eran casi inexistentes, la capacidad instalada en algunos casos era subutilizada. Frente a este diagnóstico estatal, con la privatización y descentralización la productividad se incrementó casi tres veces, Ojeda, N. (2011).

La consideración del término “puerta a puerta” desarrollado en la I Convención Mundial de Logística y comercio Exterior, realizado en México 2011, muestra la visión de los puertos como unidades de negocio integral, donde la visión de un macro sistema integrado, sin considerar fronteras geopolíticas, se manifiestan en nuevas formas de negocio global.

IV. Conclusiones

El estudio no pretende resolver el cuestionamiento sobre que sistema es mejor si centralizado o descentralizado, ya que un análisis de mayor envergadura que el de Latinoamérica nos refieren casos exitosos de puertos centralizados, como es el caso del puerto de Shanghai y poco exitosos de puertos descentralizados. En este sentido, es oportuno dejar bien clara la participación del Estado como contralor del servicio, la necesidad de un marco legal que no deje dudas sobre las competencias y responsabilidades en el sector portuario.

La descentralización es el paradigma mundial neoliberal que promueve la “eficiencia en el sector público” propuesto en los años 80 como una medida emergente que buscaba deslastrar la deteriorada imagen de la burocrática gestión pública.

Desde la perspectiva teórica técnica, la descentralización fue abordada desde tres perspectivas importantes; la política –evidentemente más documentada- la administrativa, referida a la transferencia de los poderes públicos a las federaciones, regiones, estados y municipios, y la social, la cual trasladaba la “responsabilidad social” de los ingresos públicos al revertirse parte de los ingresos a mejoras del hinterland, zonas de influencia aledañas.

Evidentemente los objetivos están entrelazados; desde el punto de vista político la “democratización” no solo del gobierno producto del voto popular y democrático, sino la participación ciudadana, más allá del tipo de gobierno instituido, la democratización planteada por la descentralización aspiraba la participación ciudadana en decisiones sobre políticas públicas locales, en zonas alejadas del eje central. La descentralización administrativa era a penas el primer paso para el logro de esa democratización, las decisiones que antes se tomaban en la capital serían asumidas por los gobiernos federales, estatales, municipales, incluyéndose un marco legal que facultaba estas atribuciones.

La globalización e internacionalización de capitales hace que la configuración de la descentralización cobre mayor importancia, ya que las inversiones en puntos periféricos del eje central de los países estarán también influenciadas por capitales foráneos. Se hace común la conformación de la producción internacional a partir de la materia prima de un punto del globo terráqueo, la mano de obra en otro punto alejado, el capital de un tercer punto y finalmente el producto final “hecho en china” solo refleja la presentación de este conjunto asociado de factores de producción mundial.

El proceso descentralizado de los servicios portuarios nos refiere prácticas en la administración y control de estos servicios que evidencian oportunidades de mejora. Los incrementos en los costos y con ello la reducción de la competitividad portuaria se ven claramente reflejados en las estadísticas documentadas de tiempos y costos de permanencia en puertos de Latinoamérica. Sin embargo, tal como lo refiere la revisión documental bibliográfica, la descentralización produjo cambios importantes en el desarrollo tecnológico e infraestructura portuaria que parecen mostrar las ventajas comparativas de ese tipo de administración.

La “demanda inducida” de los servicios portuarios, definida como el direccionamiento al uso obligado de un servicio, fue una práctica común en los puertos del Perú, donde se verifica la existencia de importadores pagando doble almacenaje, el primero correspondiente al almacén del Estado en el puerto y otro el almacén negociado por el importador. En Venezuela, durante la descentralización, la mercancía se almacenaba directamente en el almacén oficial de la línea y luego en el almacén negociado por el importador, en ambos casos se produjo el doble almacenaje debido a que “inducían a la demanda de un servicio no solicitado” y con ello el incremento de costos de nacionalización que afectaban los precios de los productos comercializados en el país. Las consecuencias de esta práctica abarca un ámbito mayor a las operaciones portuarias ya que los incrementos de costos son trasladados al precio final de la mercancía, lo que lleva a la venta de productos con precios por debajo del costo real de compra o algunos casos extremos, donde se produce el abandono legal de la mercancía por parte del importador por no poder asumir los costos de nacionalización.

El Estado, bajo el principio básico de control interno, no puede ser juez y parte del proceso, es decir si es el ente contralor de las operaciones no puede ser un operador mas, brindando servicio de almacenaje. El Estado en su papel contralor, se desprende de la tarea de realizar las operaciones, pero no de la responsabilidad de velar y salvaguardar los intereses de la nación; intereses referidos a la competitividad nacional del país en el mundo. En este sentido, tal como lo refieren Glaeber y Osborne (2002), la intervención del Estado es necesaria como contralor que vigile la determinación del precio justo de los servicios portuarios, el establecimiento de tarifas máximas por los servicios, como forma de garantizar la rentabilidad justa. En este contexto, hablar de un Sistema Portuario efectivo y eficiente, nos remite a variables de “tiempo”, “costo” y “oportunidad”, las cuales debes ser “controladas” por el Estado debido al carácter oligopólico de este tipo de mercado.

Bibliografía

Bewer Carias, (et all) (1977) *Estudios sobre la Regionalización en Venezuela*. Ediciones de la Biblioteca de la Universidad Central de Venezuela.

Boisier, Sergio (2001), la doctrina oculta de la Descentralización Chilena, Biblioteca virtual sobre gestión publica. Disponible en www.top.org.ar/publicac.htm, consultada el día 15 de agosto de 2012.

Bustamante, Luis (2006) *Descentralización y Regionalismo*.

Cortes, Patricia. Descentralización y Desarrollo local: Una aproximación desde América Latina. pp. 97-123. En: Desarrollo Local / Regional y Descentralización. Arequipa, Perú: Centro de Estudios para el Desarrollo Regional (CEDER), 2004, 247. Pp.

Cuñaro, Edith (2004), “Venezuela 1984-1999: 15 años de historia” La Comisión Presidencial para la Reforma del Estado (COPRE) como mecanismo de innovación política. Revista Cuestiones Políticas, LUZ, vol. 20 No. 33, 6, 2004; ISSN 0798.1406.

Díaz, A y Silva S, (2004), “*Descentralización a escala Municipal en México, la inversión en infraestructura social*”. México, 2004, CEPAL. Serie 15, disponible en: <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/8/14648/L594-01.pdf>

778 Doer, Octavio (2011) “*Recursos naturales e infraestructura*” Revista CEPAL, Serie 159, Políticas Portuarias.

Finot, Iván (2001), Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social – ILPES, Naciones Unidas, CEPAL, Santiago de Chile, “*Descentralización en América Latina: teoría y práctica*” “Serie 12, Gestión Pública, pág. 4-133, disponible en: www.eclac.org/publicaciones/xml/9/7529/lcl1521e.pdf

Mardones, Rodrigo, “Descentralización y Transición en Chile”, Revista de Ciencia Política (Santiago), Vol.26, No.1, 2006, P 03-24, ISSN 0718-090X, Instituto de Ciencia Política, Pontificia Universidad de Chile”

Montecinos, Egon, (2005) “Antecedentes sobre la relación histórica centralismo y descentralización en Chile” Revista Venezolana de Gerencia, Vol. 10 , No. 31, Maracaibo, sept. ISSN 1315-9984

Tocqueville, Alexis (1969) *El Antiguo Régimen de la Revolución*. Editorial Fondo de Cultura Económica.

Legislación:

Constitución de la República de Panamá,

Modificación, Reforma No.1 de Julio 2004.

“*Ley de Puertos de Panamá*”, Gaceta Oficial Digital, No. 26100, del 07-08 de 2008. Ley 56 de 6 de Agosto de 2008. Disponible en: <http://www.amp.gob.pa/newsite/...>