

2. LA INTERVENCIÓN PÚBLICA EN LOS PUERTOS

EL SISTEMA PORTUARIO ESPAÑOL: REGULACIÓN, ENTORNO COMPETITIVO Y RESULTADOS.
UNA APLICACIÓN DEL ANÁLISIS ENVOLVENTE DE DATOS

2. LA INTERVENCIÓN PÚBLICA EN LOS PUERTOS

| | |
|---|-----------|
| 2.1. Propiedad y regulación: un marco teórico | 21 |
| 2.1.1. Fallos de mercado <i>versus</i> fallos de gobierno: intervención del Estado en la economía | 22 |
| 2.1.2. Algunos retos de los procesos de desintervención | 28 |
| 2.1.3. La importancia de la estructura de mercado: el entorno competitivo | 32 |
| 2.1.4. Monopolio natural y costes hundidos: propiedad y regulación económica | 36 |
| 2.2. Gestión de la actividad portuaria: propiedad, regulación y entorno competitivo | 42 |
| 2.2.1. La complejidad de la actividad portuaria: diferenciación de elementos | 43 |
| 2.2.2. Infraestructuras: propiedad portuaria | 47 |
| 2.2.3. Servicios portuarios: regulación económica | 52 |
| 2.2.4. La autoridad portuaria: ente regulador | 56 |
| 2.2.5. El entorno competitivo de los puertos: empresas multiproducto | 61 |
| 2.3. Combinación de sector público y privado en los puertos | 65 |
| 2.3.1. La función actual de los puertos | 66 |
| 2.3.2. Modelos de gestión portuaria: propiedad, servicios y regulación | 67 |
| 2.4. Conclusiones | 70 |

EL SISTEMA PORTUARIO ESPAÑOL: REGULACIÓN, ENTORNO COMPETITIVO Y RESULTADOS.
UNA APLICACIÓN DEL ANÁLISIS ENVOLVENTE DE DATOS

2. LA INTERVENCIÓN PÚBLICA EN LOS PUERTOS

En el desarrollo de la actividad económica de los países participan tanto agentes públicos como privados. Sin embargo, en la actualidad se ha generalizado una tendencia hacia una menor intervención pública en el funcionamiento del sistema productivo. Una de las actividades intervenidas por el Estado en muchos países ha sido la portuaria, actividad que en gran parte de ellos se está reorganizando con el objetivo de darle una mayor importancia a la iniciativa privada. Ante esta nueva corriente, el reto que están afrontando los estados en sus reformas portuarias se centra en la búsqueda de un equilibrio entre la prestación de un servicio público y el desarrollo de una actividad comercial, dos elementos que todo puerto debe consolidar.

En este capítulo se aborda el vínculo que la teoría económica establece entre participación pública o privada, estructura de mercado y eficiencia, en el desarrollo de una actividad económica determinada. La conexión entre estos tres elementos se expone para, posteriormente, analizarla en relación con la actividad portuaria.

El capítulo se organiza en tres apartados. En el primero se repasan dos vertientes teóricas que se diferencian por el tratamiento que dan a la intervención del Estado en la economía. En sus aportaciones, tratan de separar la actividad privada y la pública en la economía con el argumento de mejorar la eficiencia del mercado. La exposición se centra en aquellas

aportaciones teóricas que justifican la intervención pública en forma de propiedad o de regulación, y en aquellas otras que argumentan procesos de desintervención en determinadas actividades económicas, privatizando o desregulando. Sin embargo, el objetivo de eficiencia que persiguen puede encontrarse con dificultades relacionadas con la estructura del mercado de la actividad económica a intervenir o desintervenir. Así, el estudio del entorno competitivo de la actividad se convierte en un elemento imprescindible de análisis en el estudio de su intervención o desintervención. Si el comportamiento de toda empresa depende, sobre todo, de la estructura de mercado de su industria, es decir, de la existencia de competidores, surge la importancia de estudiar estructuras de monopolio natural con costes hundidos. En estos casos, la ausencia de competencia es ajena al tipo de propiedad y siempre será un obstáculo a un comportamiento eficiente.

En el segundo apartado, a partir de las justificaciones teóricas del primero, se argumenta qué tipo de intervención, pública o privada, es la que mejor se adecua a las diferentes actividades que se desarrollan en un puerto. La exposición se desarrolla en torno a tres elementos: las infraestructuras, los servicios y la regulación. Del estudio de estos elementos se deducen una serie de características que conducen a la necesidad de alguna forma de intervención pública. Un puerto se caracteriza por una infraestructura que genera inversiones hundidas y economías de escala, y por una limitación de espacio físico que provoca que los servicios prestados se desarrollen en entornos poco competitivos. Por tanto, bajo estas premisas se considera que los propietarios y las empresas instaladas y proveedoras de los servicios en un puerto pueden llegar a ejercer poder de monopolio. Sin embargo, esta primera aproximación requiere un análisis complementario e imprescindible del entorno competitivo de un puerto para poder obtener resultados más concluyentes.

2. LA INTERVENCIÓN PÚBLICA EN LOS PUERTOS

En el tercer apartado, se aborda el papel que desempeñan los puertos en las economías actuales y los diferentes modelos organizativos que han adoptado los países. A pesar de que en muchos de ellos se mantiene la intervención pública, las nuevas corrientes en organización portuaria van dirigidas a aumentar la participación de la iniciativa privada. Estos cambios han provocado diferentes niveles de intervención pública en la actividad portuaria en función de cada país, por lo que se pueden encontrar desde estructuras totalmente públicas, con la consideración de que los puertos son de utilidad pública, hasta puertos totalmente privados. A pesar de la existencia de estos casos extremos, la mayor parte de los puertos del mundo aparecen como una combinación de iniciativa pública y privada. Este capítulo se cierra con las conclusiones de los apartados precedentes.

2.1. Propiedad y regulación: un marco teórico

La intervención y la desintervención del Estado en la actividad económica han perseguido mejorar la eficiencia en el mercado. La literatura económica ha justificado, por un lado, la intervención por la existencia de los fallos de mercado y, por otro, la desintervención a partir de la presencia de los fallos de gobierno. La primera se ha desarrollado en forma de propiedad y regulación del mercado, mientras que los procesos de desintervención han privatizado y desregulado actividades previamente intervenidas.

La eficiencia entendida como el resultado de un comportamiento de las empresas en un mercado determinado depende, en alto grado, de la existencia de competidores reales o potenciales. Esta sugerencia hace que el estudio del entorno competitivo de la actividad intervenida o desintervenida requiera una especial atención. La ausencia de competidores ha provocado que en muchos

procesos de desintervención surja adicionalmente la necesidad de re-regular actividades con el objetivo de solventar esta carencia.

En el estudio de la estructura de mercado destaca la existencia de determinados mercados en los que, por sus características, sólo es factible una única empresa como oferente del producto. Estos casos son los de monopolio natural con costes hundidos en los que, al no existir ni competencia real ni potencial, se corre el riesgo de que se produzcan ciertos comportamientos abusivos por parte de la empresa titular del monopolio. Por tanto, la presencia de elementos generadores de monopolios naturales, independientes del tipo de propiedad (pública o privada), precisa, desde el ámbito del sector público, del diseño de un adecuado marco regulatorio.

2.1.1. Fallos de mercado *versus* fallos de gobierno: intervención del Estado en la economía

La teoría económica basa las condiciones para una optimización del bienestar en el funcionamiento de un mercado bajo el paradigma de la competencia perfecta. Cuando el mercado falla en este objetivo, el Estado dispone de ciertos mecanismos que permiten mejorar la asignación de recursos.

Esta premisa se encuentra dentro de la exposición que Musgrave (1959) hizo, desde un marco teórico, sobre las razones económicas que justificaban la intervención del Estado en la actividad económica. Estas razones eran la incapacidad del mercado para garantizar unos niveles de ocupación y de producción elevados; la insuficiencia del mercado en la distribución equitativa de la renta y la riqueza, considerada como un indicador de efectividad del sistema económico, y el hecho de que haya asignaciones de

2. LA INTERVENCIÓN PÚBLICA EN LOS PUERTOS

recursos no óptimas o ineficientes entre bienes y servicios alternativos.¹ Las teorías del interés público conllevan las razones anteriores.

Los fallos de mercado han jugado el papel más importante en la argumentación para una intervención del Estado en la economía debido a que su existencia se traduce en un resultado ineficiente en el mercado. Estos fallos de mercado que se producen en el desarrollo de una actividad económica determinada aparecen cuando no se dan las condiciones para que el mercado sea Pareto eficiente. En términos de Pareto, la eficiencia en la asignación de recursos deriva de un mercado competitivo ya que no existe ninguna reasignación de los recursos que pueda mejorar el bienestar de una persona sin empeorar, al mismo tiempo, el de otra.

Una relación de las situaciones que no conducen a asignaciones eficientes de los recursos se encuentra en Stiglitz (2000: 76):²

1. La existencia de bienes públicos. Genéricamente se definen como aquellos que, de forma improbable, serán provistos suficiente o satisfactoriamente por mercados competitivos. Los bienes públicos puros tienen las siguientes propiedades:³
 - No rival en consumo: el coste de utilizar una unidad extra es cero.⁴ Sería el caso de la defensa de un país, la utilización de un faro, uso de una calle, puente o carretera descongestionados.
 - No excluibles en consumo: en general es difícil o imposible excluir del disfrute del bien a aquellos que rehusan pagar (no se puede

¹ Por tanto argumentos relacionados con los objetivos macroeconómicos de tipo económico y político también se han utilizado para justificar la intervención del Estado.

² Añade dos fallos de mercado a esta relación: por un lado, mercados incompletos y, por otro, desempleo, inflación y desequilibrio. También menciona las relaciones entre los fallos de mercado.

³ Cuando un bien cumple una de las dos características se denomina bien público impuro. Sin embargo, existe el consenso de que cuando un bien cumple una o más de estas características es suficiente para dotarle de algún elemento de “publicness” o colectividad.

⁴ Lo que formalmente recibe el nombre de coste marginal cero por una unidad adicional para disfrutar del bien.

excluir a la gente que lo use una vez producido). Por ejemplo, un faro.

2. La discrepancia entre los costes (o los beneficios) privados y los sociales debido a la presencia de externalidades. Las externalidades se producen cuando una tercera parte incurre en costes o beneficios como resultado de una transacción en la que no está involucrada. En ese caso, el resultado de la producción no será necesariamente óptimo. Por ejemplo, la contaminación del aire y del agua.
3. La existencia de información imperfecta, es decir, información incompleta o sostenida asimétricamente por diferentes partes del mercado.
4. La situación de competencia imperfecta derivada de:
 - la presencia de un monopolio natural, industria que cuenta con costes que decrecen con el tamaño (la existencia de rendimientos crecientes a escala)⁵, donde es más barato producir el *output* por una única empresa que por varias,⁶
 - la presencia de costes hundidos que actúan como barrera de entrada,
 - la presencia de una tecnología que conduce a indivisibilidades en la producción y genera una utilización no plena. El coste de utilizar la capacidad disponible será superior al beneficio, y
 - la posibilidad de que las empresas que hay en la industria establezcan acuerdos para restringir la competencia.

Si el mercado se encuentra en alguna de estas situaciones y no puede generar comportamientos eficientes por sí mismo, según las teorías del interés

⁵ Si una industria se enfrenta a una curva de costes decreciente a largo plazo (existencia de economías de escala por explotar), un precio igual al coste marginal a largo plazo estará por debajo del coste medio y originará un déficit. Este caso se tratará con mayor profundidad en el apartado 2.1.4..

⁶ Los autores sostienen la posibilidad de que los monopolios aparezcan bajo rendimientos constantes o decrecientes a escala debido a comportamientos anticompetitivos. Bajo este supuesto opinan que no todos los monopolios deberían ser propiedad del Estado.

2. LA INTERVENCIÓN PÚBLICA EN LOS PUERTOS

público, reclama el acompañamiento de una intervención pública (véase el tabla 2.1.)⁷. A partir de ciertos mecanismos, el Estado puede mejorar la asignación de recursos incrementando la eficiencia de la economía y mejorando en última instancia el bienestar económico. En la literatura económica encontramos las diferentes vías que tiene el Estado para llevar a cabo este objetivo:

- la propiedad pública que le permita realizar una:
 - provisión pública de bienes públicos,
 - provisión pública de bienes privados:⁸ en régimen de monopolio (natural) o con un entorno competitivo
- la regulación de una industria:⁹
 - regulación económica: subsidios, control de precios y control sobre la entrada de nuevos rivales
 - regulación social: sanidad y seguridad del lugar de trabajo y de los productos, externalidades de ruido y polución generadas por el proceso de producción y la precisión de la información que proporciona la empresa sobre sus productos.¹⁰

Esta argumentación teórica basada en la existencia de unos fallos de mercado para justificar la intervención del Estado en la economía, encuentra un

⁷ Winston (1993: 1266), en una nota a pie de página, menciona la idea de Joskow y Noll (1981), que hace referencia a la teoría del interés público como la “teoría de lo normativo como positivo” de la regulación.

⁸ Stiglitz (2000: 136) menciona el caso de bienes privados que han sido provistos públicamente (incluso sin pago del usuario) por razones distributivas como el caso de la educación, el servicio postal y las *utilities* (gas, agua y electricidad).

⁹ Por otro lado, las regulaciones muchas veces crean monopolios que, en opinión de Posner (1975), generan un coste social adicional. Los costes sociales del monopolio son mayores con un sector regulado que sin regular. En su modelo considera que la regulación que protege monopolios añade un coste social originado por el empleo de recursos. Estos recursos destinados a la obtención de un monopolio legal son un coste social del monopolio, ya que podrían ser utilizados en actividades más productivas. Este autor plantea un modelo de los costes sociales del monopolio y de la regulación que lo facilita, desde una óptica estadounidense. En su trabajo realiza unas estimaciones empíricas basadas en industrias reguladas que apoyan su tesis.

¹⁰ Winston (1993: 1264), en una nota a pie de página, dirige al lector al trabajo de Gruenspecht y Lave (1989) para profundizar en las regulaciones sociales.

EL SISTEMA PORTUARIO ESPAÑOL: REGULACIÓN, ENTORNO COMPETITIVO Y RESULTADOS.
 UNA APLICACIÓN DEL ANÁLISIS ENVOLVENTE DE DATOS

enfoque opuesto en la denominada teoría positiva de la regulación.¹¹ Esta perspectiva teórica se basa en la teoría de los grupos del interés¹² que concede más importancia a unos fallos de gobierno asociados a la intervención pública en el desarrollo de una actividad económica determinada.

Tabla 2.1. Los principales fallos de mercado y la intervención del Estado

| Fallo de mercado | Definición | Ejemplos | Formas alternativas de intervención |
|---|--|--|--|
| Bienes públicos | Bienes no-rivales (infraconsumo y infraoferta) y no-excluibles (<i>free rider</i>) | - Defensa - Iluminado de las calles | - Provisión pública - Financiación pública |
| Externalidades | Acciones de individuos o empresas que afectan a otros, pero el coste o beneficio de ello no está reflejado en el valor de la transacción | - Contaminación - Congestión de carreteras | - Tasas o subsidios para igualar los costes sociales y privados al beneficio - Regulación |
| Información asimétrica | Transacciones en las que las partes tienen información diferente | - Cuidado de la salud | - Regulación de la calidad |
| Rendimientos crecientes (competencia imperfecta) | Coste medio decrece cuando el <i>output</i> crece | - Monopolios naturales (provisión de agua, transmisión de la electricidad) | - Propiedad pública (competencia o monopolio) - Regulación de monopolios privados |

Fuente: Basado en Connolly. y Munro (1999)

El fallo de gobierno aparece cuando la intervención del sector público en la economía origina problemas de ineficiencia. Sin embargo, los fallos de gobierno no han sido la única justificación teórica que ha cuestionado la intervención del Estado en la economía. La presencia de situaciones en las que los cambios en las condiciones de monopolio natural debidas a la

¹¹ Winston (1993: 1266) sugiere que la teoría del interés público tiene un punto débil en su supuesto de que los maximizadores de bienestar social, perfectamente informados, se encuentran o bien conduciendo el proceso de regulación o bien dirigiendo las empresas reguladas.

¹² Bel (1996) ofrece un resumen del desarrollo de la teoría económica positiva de la regulación a partir de los trabajos de la Escuela de Chicago.

2. LA INTERVENCIÓN PÚBLICA EN LOS PUERTOS

aparición de innovaciones tecnológicas y los procesos de integración económica también han dejado sin argumentación algunas intervenciones estatales.

La teoría positiva de la regulación destaca la actuación de los grupos de interés y la existencia de estos fallos de gobierno, y ofrece una argumentación para la desintervención del Estado. Stiglitz (2000: 8) expone las siguientes explicaciones a los fallos de gobierno:

1. Información limitada del gobierno
2. Limitaciones del gobierno para controlar las respuestas del sector privado
3. Limitaciones para controlar la burocracia¹³
4. Limitaciones impuestas por los procesos políticos

Esta segunda aproximación teórica plantea los perjuicios que la intervención pública provoca sobre el funcionamiento del sistema productivo. Su hipótesis cuestiona el desarrollo de determinadas funciones económicas desde el Estado por los errores en su intento de mejorar la eficiencia. Con esta argumentación, aquellos mecanismos que permitieron al Estado intervenir en actividades económicas se desarticulan para estimular la eficiencia en los mercados. En la literatura económica se desarrollan las siguientes vías de desintervención:

- Privatización:¹⁴
 - privatización pura: desnacionalización o enajenación de propiedades públicas (activos públicos). Vickers y Yarrow (1991) diferencian el caso de la privatización de empresas públicas que operaban en mercados competitivos de aquellas que tenían un poder de mercado sustancial (paso de monopolio público a privado)

¹³ Stigler (1971)

¹⁴ Kay y Thompson (1986: 19)

- introducción de competencia en los monopolios instituidos por ley (monopolios legales),
 - contratación externa al sector privado de servicios financiados públicamente. Este caso, en opinión de Vickers y Yarrow (1991), no supone la venta de activos físicos, pero es un tipo de privatización, en el sentido de que el activo vendido es un contrato de servicio o acuerdo de franquicia.¹⁵
- desregulación: reducir el papel del gobierno en la regulación de la economía mediante la retirada de sus poderes legales en la dirección de la conducta económica de corporaciones no gubernamentales.¹⁶

Las dos aportaciones teóricas expuestas persiguen el funcionamiento eficiente del mercado para justificar la intervención y la desintervención del Estado en una actividad económica determinada. Sin embargo, la simple aplicación de medidas privatizadoras y desreguladoras puede no ser suficiente en determinadas situaciones. Tras determinados procesos de desintervención surge la posibilidad de que ciertos problemas queden sin resolver y son motivo de especial atención.

2.1.2. Algunos retos de los procesos de desintervención

Dentro de un contexto intervencionista, la propiedad pública, la regulación y la combinación de ambas generan la aparición de un complejo sector público incorporado en el sistema productivo de un país. Aunque esta complejidad se traslada a los procesos de desintervención, determinadas situaciones destacan porque generan mayor discusión. Son los casos en los que el fallo de mercado se relaciona con la existencia de competencia imperfecta en el mercado.

¹⁵ Los autores comentan los riesgos potenciales de la contratación externa expuestos por Williamson (1976)

¹⁶ Stigler (1981)

2. LA INTERVENCIÓN PÚBLICA EN LOS PUERTOS

En estas situaciones, la intervención acaba formando propiedades públicas reguladas o bien regulando empresas privadas, que en cualquier caso operan en entornos de nula competencia (provisión de bienes privados). Con estas intervenciones, el Estado pretende evitar el riesgo de abuso de poder de monopolio y, en consecuencia, la no generación de eficiencia en términos de Pareto.

Cuando el Estado decide intervenir creando una propiedad pública, ésta irá acompañada de regulaciones en su producción de bienes privados mediante control de precios y subsidios. Aquí la medida de desintervención más extrema sería la privatización pura. Cuando la intervención se establece a través de la regulación de una empresa privada, hace referencia al control de precios o de entrada de nuevas empresas. En este segundo caso, la desintervención más extrema sería la desregulación.

En ambos casos existe el peligro de que ciertos problemas queden sin resolver tras el proceso de desintervención. La literatura económica menciona los problemas organizativos, la no aparición de competencia y la necesidad de mantener el interés público como retos por su incompatibilidad con el objetivo de eficiencia. La aparición de estos problemas sugiere que la eficiencia de la economía no es la única finalidad perseguida por una privatización o desregulación.¹⁷ Fines adicionales como la obtención de liquidez inmediata por parte de la Hacienda pública,¹⁸ la reducción del tamaño del sector público u objetivos de carácter netamente político

¹⁷ Costas (1985), añade otros dos elementos como factores de impulso de la aplicación de reforma en la política económica en las sociedades democráticas: la percepción, por parte de la sociedad, de las empresas del Estado como ineficientes y corruptas, y la existencia de un liderazgo político suficiente capaz de llevar a cabo políticas de desintervención.

¹⁸ Kay y Thompson (1986) consideran que las ganancias o pérdidas financieras de la venta dependen de si el precio pagado es mayor o menor que el valor presente de los ingresos esperados del activo.

(debilitamiento de sectores adversos al proceso) pueden priorizarse al de eficiencia.¹⁹

La no solución de problemas organizativos generadores de ineficiencia son mencionados por Kay y Thompson (1986: 18) al sugerir que la promoción de eficiencia a través de la privatización es una paradoja. En su opinión, esto se debe a “la convicción de que los gestores del sector privado responden a incentivos y disciplinas diferentes, y más exigentes, que aquellas a las que responden sus homólogos del sector público”. Por ello, consideran que si esto fuera así, se esperaría que los gestores afectados estuvieran en desacuerdo con la privatización, cuando, sin embargo, su consentimiento es necesario para su realización. Los autores sostienen la idea de que en los procesos de privatización se han hecho concesiones con la finalidad de ganar el apoyo de los gestores. El establecimiento de objetivos específicos a los gestores y el control de sus resultados se convierte en un elemento clave. Mantienen sus dudas acerca de si el control privado de la empresa desnacionalizada mejoraría la eficiencia cuando no se pudo conseguir con la persecución de bien público y control central de la empresa nacional.

En relación con la estructura de mercado, Kay y Thompson (1986: 18) sostienen que el objetivo de la eficiencia puede quedar supeditado al resto de objetivos cuando la medida privatizadora no facilita el desarrollo de competencia.²⁰ Esto se debe a que la eficiencia asignativa de los mercados se estimula mediante la existencia de mercados competitivos. Vickers y Yarrow, (1991: 113) sugieren, a partir de la evidencia empírica, que “la propiedad privada tiene ventajas en cuanto a la eficiencia en condiciones de

¹⁹ Kay y Thompson (1986) también menciona como objetivo “la promoción del capitalismo popular a través de una participación en la propiedad más diversificada”.

²⁰ Kay y Thompson (1986: 19) opinan que la obtención de ingresos y los objetivos políticos prevalecieron en las privatizaciones del Reino Unido. Su preocupación se dirige tanto a la eficiencia productiva como a la asignativa.

2. LA INTERVENCIÓN PÚBLICA EN LOS PUERTOS

competencia, pero ni la propiedad pública ni la privada se revelan mejores, en general, cuando existe poder de mercado”.

Los objetivos relacionados con el interés público se relacionan con la existencia de servicios no rentables que pueden no ser cubiertos por la empresa privatizada. Connolly y Munro (1999: 439) sugieren que tras una privatización puede ser necesario algún tipo de regulación para que la empresa cubra estos servicios públicos. Por su parte Stiglitz (2000: 195) apunta la necesidad de la utilizar subsidios para estimular la provisión de estos servicios por parte de la empresa.

La aparición de estos problemas tras determinados procesos de desintervención obliga a hacer algunas consideraciones adicionales. Cuando la propiedad pública regulada se somete a un proceso de privatización pura se hace necesaria una doble valoración. Por un lado, el interés público y la ineficiencia bajo la propiedad pública, y por otro, el coste del abuso de poder de monopolio bajo una posible propiedad privada con una estructura de mercado no competitiva.²¹ Esta consideración sostiene que cuando un proceso consiste en pasar de una propiedad privada regulada a una propiedad privada desregulada, el cambio por sí solo no parece solucionar el problema de eficiencia generado por la estructura de mercado.

Esta doble valoración destaca, como reto importante tras un proceso de privatización y desregulación, el que se relaciona con la falta de un entorno competitivo por ser el que más discusión genera. Esto sugiere que la simple aplicación de medidas privatizadoras y desreguladoras puede no ser

²¹ En determinadas situaciones se ha optado por realizar una determinada producción desde el sector público, considerando el interés público no hace deseable un entorno competitivo. Stiglitz (2000: 190)²¹ añade esta segunda dimensión al argumento basado en la ausencia de competidores. Por tanto, para llevar a cabo una determinada actividad económica no siempre se ha hecho bajo el argumento de no viabilidad de la competencia.

suficiente en algunos procesos de desintervención.²² En determinadas situaciones surge una medida adicional relacionada con el estímulo de competencia en el mercado ya que la existencia de un entorno competitivo se revela como la vía clave para transmitir eficiencia en los mercados.

2.1.3. La importancia de la estructura de mercado: el entorno competitivo

La transmisión de la eficiencia a través de mercados competitivos sugiere que, en una industria competitiva, las empresas están motivadas a producir eficientemente, es decir, a buscar formas que les permitan disminuir costes. Las empresas actúan así por dos motivos, uno es la finalidad de incrementar beneficios y el otro el temor de que empresas más competitivas en costes les quiten participación de mercado. Esta argumentación destaca que toda empresa, bajo propiedad pública o privada, necesita competidores para que su comportamiento no conduzca a la no obtención de eficiencia, es decir, genere fallo de mercado.²³

Las implicaciones de este supuesto apuntan la necesidad de estudiar la estructura de mercado de la empresa en todo programa de desintervención. El análisis se centra en el entorno competitivo de la empresa intervenida y el que puede aparecer a partir de su desintervención, aunque ello se consiga

²² En opinión de Winston (1993: 1264), en una nota a pie de página, ha habido una tendencia hacia una mayor, en lugar de menor, regulación de la conducta social de las empresas.

²³ La existencia de un fallo de mercado, relacionado con la existencia de rendimientos a escala y la falta de un entorno competitivo, fue el argumento decisivo para una nacionalización y regulación. Por tanto, un simple cambio de propiedad no parece aportar solución a la no viabilidad de la competencia. La nacionalización obedecía a un fallo de mercado relacionado con ineficiencias en término de Pareto, mientras que la privatización obedece a un fallo de gobierno relacionado con ineficiencias debidas a un funcionamiento burocrático. Es lo que Connolly y Munro (1999: 414) consideran ineficiencia-X, es decir, ineficiencia relacionada con una organización interna que no tiene presiones (no hay competencia) para controlar costes.

2. LA INTERVENCIÓN PÚBLICA EN LOS PUERTOS

regulando de nuevo el mercado.²⁴ La importancia de este análisis se debe a que el objetivo de eficiencia perseguido, o que debería perseguir un programa de desintervención, puede distorsionarse cuando no se proporciona una estructura de mercado competitiva que actúe como mecanismo de transmisión.²⁵

La necesidad de competidores es sugerida por Kay y Thompson (1986) para que la privatización consiga el objetivo de eficiencia, y por Vickers y Yarrow, (1991) cuando afirman que por encima de la estructura de la propiedad está la importancia de mercados competitivos.

Tabla 2.2. Propiedad, competencia e incentivos a la eficiencia

| Tipo de empresa | Monopolio público (1) | Empresa pública competitiva (2) | Monopolio privado grande (3) | Monopolio privado pequeño (4) | Empresa privada competitiva (5) |
|-----------------------------|--------------------------|------------------------------------|---------------------------------|----------------------------------|------------------------------------|
| ¿Puede quebrar la empresa? | No | No | Sí | Sí | Sí |
| ¿Puede ser absorbida? | No | No | No | Sí | Sí/No |
| ¿Es competitivo el mercado? | No | Sí | No | No | Sí |
| Incentivos a: | | | | | |
| - ¿eficiencia asignativa? | No | Sí | No | No | Sí |
| - ¿eficiencia productiva? | No | No | No | Sí | Sí |

(1): British Airports Authority

(2): Salas de exposición de electricidad

(3): British Telecom

(4): British Aerospace

(5): Muchas

Fuente: Kay, J.A. y Thompson, D.J. (1986), basado en Forysth, P.J. (1984)

²⁴ En opinión de Bel (1996: 23) la promoción de la competencia ha de estar presente en cualquier programa de desintervención pública como vía imprescindible para estimular la eficiencia asignativa. Afirma que hay mercados que no pueden ser competitivos sin la colaboración del Estado en tal fin (a pesar de que potencialmente puedan serlo).

²⁵ En un mercado competitivo, los menos eficientes pierden cuota de mercado y disminuyen sus beneficios.

En opinión de Kay y Thompson (1986), las empresas competitivas son las que tienen incentivos para alcanzar ambos tipos de eficiencia, la productiva y la asignativa.²⁶ Los autores sugieren cierta relación entre la propiedad y la competencia como elemento clave para promover estos dos tipos de eficiencia (véase tabla 2.2.). Para ellos, la privatización tiende a promover la eficiencia productiva y la competencia la eficiencia asignativa. El incentivo a la eficiencia productiva se deriva del requisito de que las empresas privadas obtengan beneficios para permanecer en el negocio en los mercados competitivos y para evitar la amenaza del relevo en la dirección o la adquisición desde fuera. Si, por el contrario, hay poca competencia en el mercado del producto, si el riesgo de quiebra es pequeño, y si el riesgo de pérdida de control es también mínimo, las presiones del mercado no afectan a un gestor privado más que a su homólogo en el sector público.²⁷

Por su parte, Vickers y Yarrow (1991: 113) consideran que “la competencia en el mercado de bienes es importante para los resultados, no sólo por razones ya familiares de eficiencia asignativa, sino también debido a que afecta a la eficiencia productiva”. Por ello insisten en que, en el caso de que no exista competencia en el mercado, es deseable la regulación de la competencia como complemento de la privatización. Los autores sugieren, después de una privatización, el requerimiento de políticas de competencia y

²⁶ La eficiencia productiva consiste en la minimización de costes para un nivel de producción determinado y la eficiencia asignativa implica que el mercado sea capaz de satisfacer las necesidades de los consumidores con unos precios que reflejen los costes de producción de los productos.

²⁷ La separación entre administración y propiedad puede suponer diferencias de objetivos. Los administradores, tanto públicos como privados, pueden tener objetivos de tipo personal que no estén relacionados con los objetivos generales de la empresa (propiedad): la maximización del bienestar social (empresa pública) o rentabilidad financiera (empresa privada). Vickers y Yarrow, (1988).

2. LA INTERVENCIÓN PÚBLICA EN LOS PUERTOS

de regulación ante la posibilidad de abuso de poder de mercado del monopolio privado que se crea.²⁸

Las políticas de competencia son elementos de acompañamiento adicionales, pero imprescindibles, en los procesos de desintervención. La interacción entre propiedad y competencia, sugerida en la literatura económica, promueve la eficiencia y no la propiedad en sí misma. Kay y Vickers (1988) apuntan dos dimensiones de la eficiencia: la factibilidad (viable) y deseabilidad (no se desea porque no hay mercado). Para los autores estos parámetros se convierten en los argumentos que deben conducir el nivel de intervención del Estado en la economía (véase tabla 2.3.). La regulación no es necesaria en mercados competitivos; donde la competencia es deseable pero no factible, se precisa regulación para estimularla; donde la competencia es factible pero no deseable, se debería regular la entrada; en el caso del monopolio natural, en el que la competencia ni es factible ni es deseable, la intervención de estado quedaría justificada mediante la nacionalización o bien sería necesaria una fuerte regulación antimonopolio.

Tabla 2.3. Las implicaciones del entorno competitivo para el gobierno

| | | ¿Es la competencia deseable? | |
|------------------------------|----|---|---|
| | | Sí | No |
| ¿Es la competencia factible? | Sí | Entorno competitivo No necesidad de regulación | Cream-skimming²⁹ Caso de sostenibilidad. Se debería estimular la entrada |
| | No | Abuso de monopolio Medidas de regulación para proteger comportamientos abusivos | Monopolio natural Regulación antimonopolio |

Fuente: Kay y Vickers (1988)

²⁸ Stiglitz (2000: 190), comenta que en Europa y Japón se ha producido un proceso de privatización caracterizado por el paso de producciones públicas a producciones privadas con regulación. Por ejemplo, en el caso de los servicios públicos o *utilities* (gas, electricidad y telecomunicaciones) y del transporte (ferrocarriles y aerolíneas).

²⁹ Describe el caso en el que las empresas solamente entran en los sectores del mercado que tienen más beneficios (Stiglitz, 1989: 52)

El principal reto de las medidas privatizadoras y desreguladoras es conseguir un entorno que estimule la competencia para lograr el efecto deseado de eficiencia en los mercados. La presencia de entorno competitivo en la empresa actuará como mecanismo transmisor de la eficiencia. El caso que genera más discusión es el de monopolio natural debido a su dificultad de introducir nuevas empresas competidoras en el mercado.

La complejidad de la situación precisa, tras un proceso de privatización, del establecimiento de regulaciones que eviten posibles abusos de mercado por parte del monopolio privado, así como la creación de agencias que regulen las relaciones con las empresas implicadas. Por tanto, serán casos en los que las medidas privatizadoras deberán ir acompañadas de re-regulaciones.

2.1.4. Monopolio natural y costes hundidos: propiedad y regulación económica

La promoción de eficiencia en el desarrollo de determinadas actividades económicas resulta especialmente difícil. Existen algunos mercados con características concretas que conducen a la ausencia de competencia efectiva y a la aparición de monopolios naturales.³⁰ La existencia del fallo de mercado relacionado con el incumplimiento de las condiciones del equilibrio general es la generadora de estos mercados. Si se les añade la presencia de costes hundidos (no recuperables), el obstáculo para un comportamiento eficiente se incrementa ante la ausencia de competidores potenciales. Estos costes crean una especial asimetría entre la empresa establecida en una industria y la que no lo está, actuando como una barrera de entrada.

³⁰ La competencia efectiva es consecuencia de la libertad de entrada y de salida, y ofrece el entorno necesario para que la interacción de la oferta y la demanda determine el nivel de precios.

2. LA INTERVENCIÓN PÚBLICA EN LOS PUERTOS

Una situación de monopolio natural aparece cuando un mercado no es competitivo debido a la existencia de rendimientos crecientes a escala, es decir, los costes medios de producción disminuyen cuando el nivel de producción aumenta.³¹ En ese caso, la eficiencia económica implica que un número limitado de empresas sean las proveedoras y, en determinados casos, la duplicación resulta inviable económicamente.

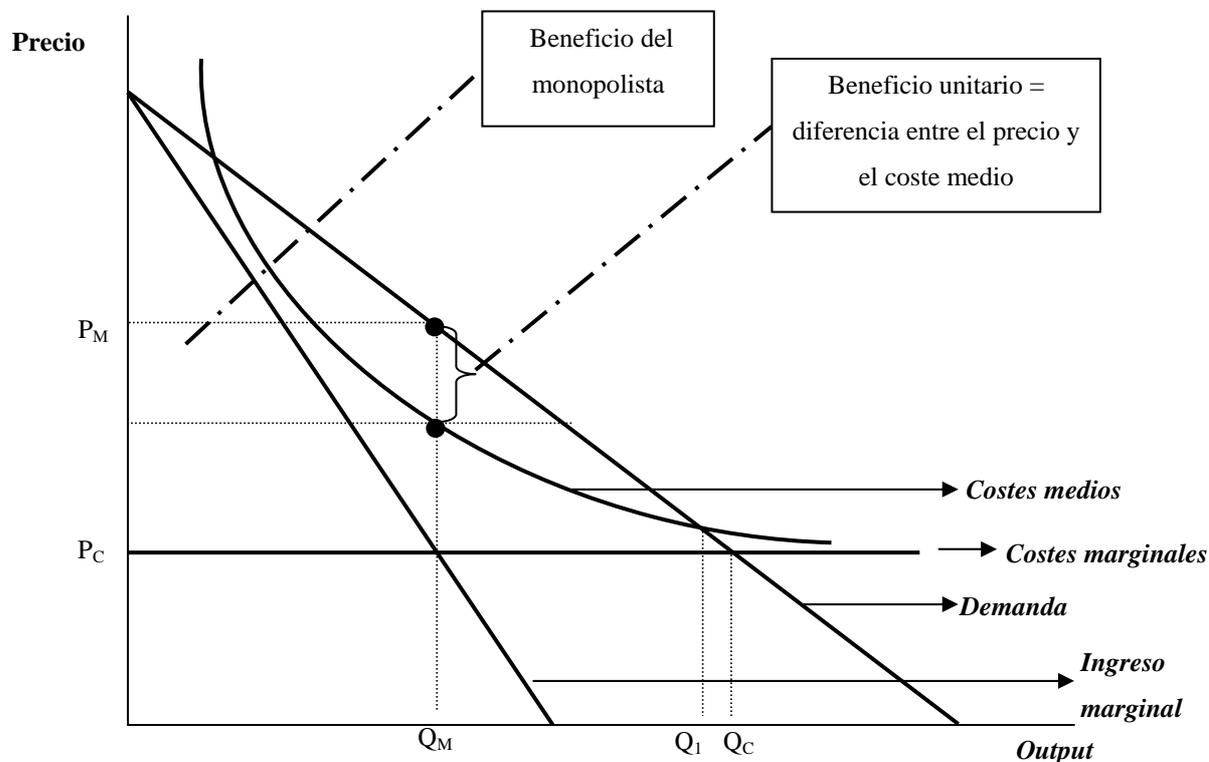
Stiglitz (2000: 190) define con precisión una situación de monopolio natural como aquella en la que los rendimientos crecientes a escala son tan significativos que solamente una empresa debería operar en un área determinada (una sola empresa productora de toda la demanda del mercado puede aprovechar las economías de escala).³² Una única empresa podrá conseguir el coste medio más bajo. Sin embargo, esto se traducirá en mejoras en la asignación de recursos y bienestar social siempre y cuando la empresa ofrezca el mejor precio a los consumidores, es decir, no abuse de su posición de dominio.³³

³¹ Winston (1993: 1269) sugiere que si se encuentran pocas economías de escala, la desregulación sería la solución óptima ya que sus efectos eliminarían las ineficiencias creadas por la regulación.

³² Menciona los ejemplos de la provisión de gas natural, agua, electricidad y televisión por cable.

³³ La existencia de un monopolio natural ha justificado la nacionalización de determinadas producciones que serían consideradas bienes privados. En opinión de Winston (1993: 1267), se sobrevalora el dominio e importancia del monopolio natural. Según este autor, a menudo el cambio tecnológico ha disminuido la presencia de grandes economías de escala. Las economías de escala no son una condición necesaria para la existencia de monopolio natural.

Figura 2.1. Monopolio natural



A pesar de que un monopolista siempre tendrá incentivos para fijar precios superiores a los costes medios, la presencia añadida de costes hundidos se convierte en un elemento determinante en su decisión final.³⁴ Estos costes no recuperables se convierten en barreras de entrada que protegen al monopolista de competencia potencial y hacen que esta empresa no tema la entrada de posibles competidores (competencia potencial).

La presencia de costes hundidos surge como un elemento determinante en el estudio del entorno competitivo del monopolio natural. En la figura 2.1. se observa el rango de niveles de producción en los que la empresa monopolista obtiene beneficios. Las posibilidades se extienden desde una cantidad

³⁴ Los costes hundidos son costes no recuperables con la salida de la empresa, por ejemplo, gastos de investigación y desarrollo.

2. LA INTERVENCIÓN PÚBLICA EN LOS PUERTOS

máxima, Q_1 (sin subsidios), donde el beneficio es nulo, hasta una cantidad mínima, Q_M , en la que se obtiene el beneficio máximo. En el primer caso extremo, la empresa percibe el riesgo de entrada de competidores potenciales y en el segundo, queda eliminado este riesgo debido a la presencia de costes hundidos.

En un monopolio natural sin costes hundidos y, por tanto, con entrantes potenciales, el monopolista operará en el nivel de producción (Q_1) en el que la demanda se cruza con la curva de costes medios, y este nivel estará asociado al menor precio posible. Esta situación se denomina de óptimo subsidiario o de segundo óptimo porque, aunque su asignación no es eficiente, el Estado no concede subvenciones a la industria.³⁵ En este caso, el resultado produce pérdidas de bienestar relacionadas con la cantidad que dejan de consumir los consumidores respecto a Q_c .³⁶

La presencia de competencia potencial elimina la posibilidad de que la empresa existente ejerza el poder de monopolio. Cuando hay empresas que potencialmente pueden entrar en el mercado, la empresa monopolista fijará un precio igual al coste medio. Si el precio fijado estuviera por encima del coste medio y fuera fácil la entrada de competidores (no hubiera inversión hundida), la empresa que intentara captar todo el beneficio estaría amenazada por otras empresas entrantes que estarían dispuestas a suministrar el producto a un precio menor. Las nuevas empresas podrían entrar y proveer el bien a un precio que proporcionara beneficios, sin preocuparse excesivamente de las reacciones de la empresa que estaba desde el principio.

³⁵ Una asignación eficiente requiere que el precio sea igual al coste marginal (P_c , Q_c). En este caso, la solución sería que el gobierno proporcionara un subsidio y que la industria cargara un precio igual al coste marginal (P_c). Esta política se denomina de primer óptimo.

³⁶ Stiglitz (2000: 206) apunta que, en la práctica, los gobiernos han intentado que los monopolios naturales gestionados por el Estado actúen en el nivel de beneficio cero. La finalidad de esta política es conseguir la autofinanciación de la industria monopolista.

La existencia de costes hundidos se convierte en el elemento clave para que el monopolista no tema la entrada de competidores potenciales. Este tipo de costes no recuperables crean importantes diferencias entre la empresa establecida en el mercado y la que potencialmente quiera entrar (Baumol et al., 1982).³⁷ Una situación en la que la actividad del monopolista requiera una inversión hundida hace que la empresa que quiera entrar en el mercado deba afrontar estos costes que no recuperará si decide abandonarlo.

La decisión de entrar en el mercado de una empresa está en función de los precios y beneficios generados una vez esté dentro, y no lo hará basándose en los beneficios y precios fijados por la empresa monopolista en el momento anterior a la entrada. Por tanto, aunque los beneficios previos a la entrada fueran altos (debidos a que el monopolista estuviera aplicando precios superiores al coste medio) no bastaría para que una empresa decidiera entrar. La empresa entrante teme que la empresa establecida ya en el mercado responda a su entrada bajando precios y quedándose en el mercado (no saliendo de él). La existencia de costes hundidos frena la entrada de posibles competidores puesto que actúa como barrera de entrada y otorga a la empresa establecida un poder de monopolio que sin estos costes no existiría.³⁸

El riesgo de abuso de poder del monopolio, que resulta de la presencia de costes hundidos, parece exigir algún tipo de intervención. Los gobiernos han optado bien por ser propietarios y suministradores de los bienes y servicios, al tiempo que regulan los precios, bien por mantener en manos privadas la oferta del producto, regulando su actuación. En ambos tipos de intervención

³⁷ Baumol (1982) introduce la idea de los mercados impugnables (*contestable markets*). Baumol et al. (1982) exponen también el caso de un monopolio parcial, en el que una empresa combina la situación de monopolio en un bien con otra de oligopolio en otro producto.

³⁸ En este caso, la empresa podría llegar a situarse en la cantidad (Q_M) y precio (P_M) que le proporcione el beneficio máximo. Si el gobierno la obligara a fijar un precio igual al coste marginal (P_c) con el objetivo de obtener una cantidad socialmente óptima, el monopolista debería ser compensado por las pérdidas.

2. LA INTERVENCIÓN PÚBLICA EN LOS PUERTOS

se ha evitado el riesgo de abuso de poder de dominio regulando precios. Las situaciones derivadas del comportamiento del monopolista pueden ser el exceso de beneficios (adopción de un precio máximo) o la fijación de un precio igual al coste marginal consecuencia de la incapacidad de controlar los costes (incluso a expensas de bajos beneficios) que refleja ineficiencia asignativa e ineficiencia organizativa. La regulación de precios que han aplicado los países se ha basado en la tasa de retorno o en el control de precios RPI-X para limitar el abuso de poder de monopolio.

La desintervención puede darse concediendo licencias pero manteniendo la propiedad en manos del Estado. Estas licencias aseguran al entrante que su inversión hundida no será un despilfarro y, en consecuencia, reducen el riesgo que corre al entrar. De este modo, ante la existencia de obstáculos al fomento de la competencia (competencia *ex post*), se opta por estimular la competencia por el mercado (competencia *ex ante*) mediante un sistema de franquicias basado en la teoría de la impugnabilidad.³⁹ Sin embargo, en muchos casos será también necesaria la regulación vía precios para evitar situaciones de abuso de poder de mercado por parte de la empresa titular de la concesión en régimen de exclusividad.

Por último, el gobierno podría optar por una reforma estructural de la actividad económica cuando pueda separarse el monopolio en varias actividades. En estos caso, la premisa es la posibilidad de diferenciar el monopolio natural de actividades potencialmente competitivas. Vickers y Yarrow (1988, 1991) proponen la reestructuración del monopolio como paso previo a su privatización. La reestructuración se basa en la posibilidad de desagregar actividades integradas vertical u horizontalmente con el objetivo

³⁹ Kay y Thompson (1986) exponen el caso específico del monopolio natural que tiene objetivos que no son de carácter comercial o son intrínsecamente no rentables. Para los monopolios legales, el autor sostiene que además de la desregulación del monopolio deberían derogarse los marcos legales restrictivos que permiten a la empresa disfrutar de ventajas técnicas, financieras y políticas.

de facilitar la formación de competencia en la actividad económica que se va a privatizar.⁴⁰

La consecuencia de que no haya un entorno competitivo en actividades caracterizadas por monopolios naturales con presencia de costes hundidos dificulta las decisiones de desintervención del Estado. En todo caso, la peculiaridad de estos mercados hace necesarias algunas medidas de intervención para afrontar el obstáculo relacionado con la falta de competencia efectiva y potencial.

2.2. Gestión de la actividad portuaria: propiedad, regulación y entorno competitivo

Las razones que justifican la intervención y desintervención del Estado en el sistema productivo pueden encontrarse en la actividad que desarrollan los puertos. Su actividad económica implica a varios agentes económicos que prestan una serie de servicios con el objetivo básico de permitir el intercambio entre el transporte marítimo y terrestre de una mercancía.

La realización de la actividad portuaria vincula la prestación de un conjunto de servicios con la necesidad de una infraestructura muy especializada. Las infraestructuras generan una importante inversión hundida en los puertos y conducen a la presencia de una estructura de costes portuarios que no hace viable económicamente su duplicación dentro de una aceptable distancia geográfica. En estos casos, se genera una oferta limitada de espacio físico que implica que los servicios se presten en condiciones de competencia limitada. Esta característica genera elementos de monopolio natural en los puertos que

⁴⁰ Vickers (1995) expone, desde un punto de vista teórico, los argumentos a favor y en contra de la separación vertical de una industria en la que actividades de monopolios y potencialmente competitivas están verticalmente relacionadas.

2. LA INTERVENCIÓN PÚBLICA EN LOS PUERTOS

justifican la existencia de una autoridad portuaria que trate de evitar situaciones de abuso de poder de mercado.

Sin embargo, la importancia de la situación de mercado, puesta de manifiesto en el apartado anterior sobre el estudio del entorno competitivo, hace necesario el análisis de la estructura de mercado vinculada a un puerto. La valoración de la competencia efectiva y potencial de un puerto se revela como un elemento imprescindible para el diseño de una correcta intervención pública.

En definitiva, la intervención pública o la participación privada en el desarrollo de la actividad portuaria debe ir acompañada de objetivos relacionados con mejorar la eficiencia de un puerto. Por tanto, el ámbito de actuación en política portuaria, asociada a objetivos de eficiencia económica, deberá proporcionar un entorno regulatorio preciso.

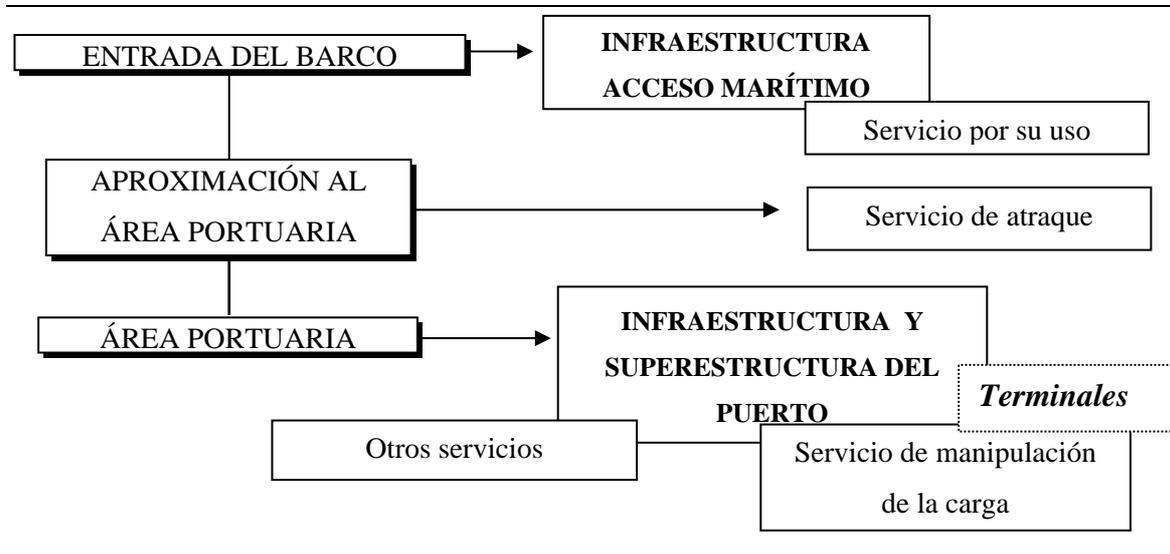
2.2.1. La complejidad de la actividad portuaria: diferenciación de elementos

La actividad que desarrolla un puerto tiene como función básica el intercambio de diferentes tipos de mercancías entre un modo de transporte terrestre y uno marítimo (véase figura 2.2.).⁴¹ Para facilitar esta función, en un puerto se combinan un conjunto de infraestructuras y de servicios que lo configuran como una unidad organizativa.⁴²

⁴¹ Los diferentes tipos de mercancías se suelen agregar en graneles líquidos, graneles sólidos y mercancía general.

⁴² Parlamento Europeo (1993).

Figura 2. 2. Actividad portuaria



Fuente: Elaboración propia a partir de De Rus et al.(1994: 34)

La infraestructura portuaria es el soporte físico que van a utilizar las empresas oferentes de los servicios. En ella, se pueden diferenciar dos componentes: por un lado, unos accesos marítimos, que facilitan la llegada al área portuaria y salida del buque de la misma y configuran la infraestructura básica del puerto, y, por otro, una infraestructura del puerto sobre la que se realizan las operaciones de servicio a los buques y a los diferentes tipos de carga, que delimita el área portuaria (véase tabla 2.4.).

Tabla 2.4. Infraestructura portuaria

| Accesos marítimos: infraestructura básica ⁴³ | Área portuaria: infraestructura del puerto |
|--|--|
| - Señalización (faros, boyas) | - Muelles, diques, astilleros, dársenas |
| - Canales, zonas de aproximación | - Superficie terrestre |
| - Obras de defensa (rompeolas, esclusas) | - Conexiones internas con: carreteras, ferrocarril y canales de navegación |

Fuente: elaboración propia, a partir de Trujillo y Nombela (1999: 8).

Una vez construida la infraestructura, pueden entrar en funcionamiento un conjunto de servicios portuarios (véase tabla 2.5.). La prestación de estos servicios forma una cadena que se extiende desde que un buque con un

⁴³ También incluiría los accesos terrestres.

2. LA INTERVENCIÓN PÚBLICA EN LOS PUERTOS

determinado tipo de mercancía llega a las instalaciones portuarias, hasta que la mercancía sale del área portuaria hacia su destino final y el buque abandona el puerto.

Los servicios relacionados con la utilización de accesos marítimos tendrán como soporte físico la infraestructura básica. La parte operativa combina un conjunto de servicios de explotación que, utilizando una superestructura determinada, se llevan a cabo dentro del espacio ofrecido por el área portuaria. En la prestación de estos servicios pueden diferenciarse dos situaciones: por un lado, que las empresas encargadas de prestar estos servicios no precisen la utilización de infraestructura portuaria y, por otro lado, que la requieran. En el primer caso se encuentran los servicios para el atraque y en el segundo los servicios del área portuaria (Trujillo y Nombela, 1999).

Tabla 2.5. Servicios portuarios

| | | | |
|--|---|---|--|
| 1. Servicios por la utilización de accesos marítimos | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Señalización marítima ▪ Entrada y estancia del buque: utilización de aguas | | |
| 2. Servicios de explotación | | | |
| - <i>Servicios para el atraque: aproximación al área portuaria</i> | <ul style="list-style-type: none"> ▪ <i>Practicaje</i> ▪ <i>Remolque</i> ▪ <i>Amarre</i> | | Superestructura Portuaria: <ul style="list-style-type: none"> - Remolcadores - Grúas, tuberías - Almacenes, talleres, oficinas |
| - <i>Servicios del área portuaria</i> | <ul style="list-style-type: none"> ▪ <i>Servicios de manipulación de mercancías⁴⁴</i> ▪ <i>Otros servicios</i> | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Estiba / Desestiba ▪ Carga / Descarga ▪ Transbordo | |
| | | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Almacenamiento ▪ Frigoríficos ▪ Recepción / entrega ▪ Reparaciones | |

Fuente: Elaboración propia

Dentro de esta combinación de infraestructuras y servicios surge un elemento infraestructural que agrupa un conjunto de servicios orientados a un tipo de

⁴⁴ Trujillo y Nombela (1999: 10). Los proveedores de este servicio suelen ser empresas especializadas que utilizan activos específicos como grúas y elementos de transporte terrestre.

carga específico. Se trata de las terminales portuarias que se definen como muelles especializados a los que se les puede asociar una empresa como prestadora de un conjunto de servicios orientados a un tipo de mercancía concreto (mediante equipamientos especialmente diseñados).⁴⁵ La formación de terminales ha sido el resultado de una especialización en el proceso de manipulación de la mercancía en función del tipo de carga.⁴⁶ Así, las terminales comprenden diferentes amarres, áreas de almacenamiento y apilamiento (*stacking*) y facilidades para el intercambio con el transporte terrestre en muelles especializados en un tipo de mercancía (véase figura 2.2.).

La intervención conjunta de las infraestructuras y la prestación de servicios portuarios convierten a un puerto en una empresa intensiva en capital y con unos activos específicos y durables. Sin embargo, la dimensión del puerto determinará el número de prestadores de estos servicios y, en consecuencia, su entorno competitivo. Por tanto, en determinadas situaciones es aconsejable la existencia de un ente regulador que gestione el uso de los activos portuarios.

Esta caracterización de un puerto como una combinación de infraestructuras y servicios junto con un ente regulador se va a utilizar, en los siguientes epígrafes, para analizar la intervención pública y la participación privada en el desarrollo de su actividad. Baird (1995, 1999) expone la interconexión de

⁴⁵ Las terminales de contenedores son un ejemplo de este proceso de especialización cuyo manejo requiere grandes grúas de pórtico y donde el almacenamiento en tierra es relativamente fácil con carretilla y elevadores, pero consume mucho espacio. Estos muelles especializados permiten la manipulación de contenedores de forma más eficiente que mediante muelles de carga general. Según Baird (1999: 3), las continuas oportunidades en la industria naval han hecho que se introdujeran negocios realizados por operadores de terminales especializadas, de forma que un número de líneas navieras, especialmente en la industria del contenedor y de los ferry, atienden sus propias operaciones en tierra.

⁴⁶ Trujillo y Nombela (1999)

2. LA INTERVENCIÓN PÚBLICA EN LOS PUERTOS

estos tres elementos en la estructura de todo puerto al analizar los factores determinantes en diferentes modelos de administración portuaria:

- Propietario del puerto: en relación con la infraestructura portuaria
- Operador (explotador) del puerto: hace referencia a la prestación de servicios portuarios
- Regulador del puerto: componente regulador de un puerto

El análisis de estos tres factores de forma separada trata de diferenciar quién mantendrá la propiedad del puerto, pública o privada, quién se encargará de explotarlo prestando los servicios portuarios y quién será el organismo regulador. El estudio por separado de estos elementos determinantes de la intervención o desintervención pública en los puertos tratará de encontrar un equilibrio entre el control público y la participación privada.

2.2.2. Infraestructuras: propiedad portuaria

El estudio de la propiedad de la infraestructura portuaria se puede realizar desde un punto de vista agregado, considerando a un puerto como una unidad infraestructural, o bien diferenciando sus infraestructuras básicas de las del área portuaria. Ambos enfoques se analizan para asignarles un tipo de propiedad pública o privada acorde con las características que se les asocie.

La propiedad pública de la infraestructura portuaria estaría justificada por la presencia de elementos generadores de monopolio natural y de costes hundidos. La existencia de economías de escala conduce a la formación de un entorno no competitivo y la necesidad de realizar una inversión no recuperable a uno de no impugnables.⁴⁷ Estas características, unidas a la

⁴⁷ Estache y De Rus (2000) apuntan que en los puertos el coste medio por buque decrece con el volumen de tráfico, pero precisan que, si en el coste se incluye el tiempo de espera de atracar y descargar mercancía, el resultado es distinto.

generación de externalidades negativas y positivas y al desarrollo de una función pública, ofrecen argumentos a favor de una propiedad pública de la infraestructura portuaria.

Sin embargo, existen elementos por el lado de la demanda que conducen a considerar las infraestructuras como bienes privados más que como públicos. Estache y De Rus (2000: 6) asocian a las infraestructuras portuarias elementos de rivalidad y la posibilidad de exclusión en su uso.

La tendencia a la formación de monopolios locales es sugerida por Verhoeff, (1981) al considerar que los costes operativos son menores en comparación con los de capital. La inversión fija en infraestructura portuaria se caracteriza por su elevado coste, largo período de vida útil, economías de escala y un único uso.⁴⁸

Goss (1990a: 262-263) menciona la existencia de externalidades negativas relacionadas con la congestión y la seguridad, y positivas en relación con un diseño atractivo de los puertos. Además, asigna a una autoridad pública funciones relacionadas con el retenimiento de los derechos de propiedad dentro de sus propias áreas (derechos que se extienden sobre el mar).

Saundry y Turnbull (1997: 319) señalan el servicio público que prestan los puertos y consideran su posible descuido por parte de la propiedad privada. En opinión de Grosdidier (1999: 2), un puerto debería ser de propiedad pública por la idea de protección del interés común: (i) el puerto (*foreshore*), debería ser de libre acceso para todos, ya que pertenece a todos; (ii) estando abierto a todos, la competencia debería existir, cuando sea posible y razonable, entre los operadores portuarios; (iii) el puerto (*foreshore*) no

⁴⁸ La duplicación de espacios portuarios puede ser viable económicamente en función de la dimensión del puerto.

2. LA INTERVENCIÓN PÚBLICA EN LOS PUERTOS

puede ser vendido a ninguna parte privada sin el acuerdo de todos, ya que es una propiedad común.⁴⁹

Sin embargo, la razón que mejor justifica la propiedad pública es la existencia de unos costes hundidos que presentan fuertes indivisibilidades. Suykens (1986) considera que la influencia del gobierno es decisiva debido al carácter indivisible y a la larga vida de su inversión.⁵⁰ Si a la presencia de costes hundidos le añadimos la estrategia comercial y el interés público que persigue todo puerto, el nivel de intervención pública en la infraestructura portuaria se puede delimitar con mayor precisión.

La combinación de objetivos comerciales y públicos conduce a la posibilidad de introducir formas de participación privada que mantengan la propiedad pública de los puertos. Para profundizar en este tipo de argumentación, consideraremos de forma separada los dos tipos de infraestructuras que integran todo puerto, es decir, las infraestructuras básicas y las infraestructuras del área portuaria.⁵¹

⁴⁹ “Los puertos tienen relación con la política debido a que hay una política de gobierno en cuanto a escasez de terrenos y otros recursos en el *foreshore*; el régimen legal del *shoreland* (orilla, costa) derivado de sus características económicas. En relación con la localización, los puertos son únicos. Como tales son del interés de todos, y, por tanto, son de interés público. Por esta razón, la Ley Romana creó el concepto de que el *foreshore* estaba *in dominium populi*, es decir, todos lo podían usar bajo la autoridad del gobierno” pág. 5 “El gobierno no puede permanecer indiferente al uso del único terreno entre los límites de pleamar y bajamar (playa, *foreshore*) y a la inversión con un gran impacto medioambiental, tráfico terrestre, arquitectónico, estético, etc. En la mayoría de países su origen es similar: la necesidad de controlar las aguas navegables *foreshore* y contiguas”.

⁵⁰ Suykens, F. (1986) basa su argumentación en que la infraestructura portuaria se va construyendo con unas dimensiones y configuración mínimas a la que asocia la incertidumbre de la evolución de la demanda de servicios portuarios. En su exposición afirma que el carácter de bien público de las infraestructuras proporciona un argumento a favor de la subsidiación de las infraestructuras portuarias.

⁵¹ Baird (1999) apunta, basándose en De Monie (1994), que el propietario de un puerto debe proveer: la infraestructura básica, la infraestructura del área portuaria y los accesos terrestres al complejo portuario.

En las infraestructuras relacionadas con los accesos marítimos se puede justificar la propiedad pública con la presencia de bienes públicos. Goss (1990a: 263) les atribuye esta categoría pública alegando que cumplen alguna de las características de los bienes públicos.⁵² El hecho que no haya rivalidad en el consumo de infraestructuras de acceso marítimo se utiliza para justificar su provisión pública, mientras que la dificultad de excluir a los que no quieran pagar la pone de manifiesto en el caso de las obras de defensa. Goss (1984) también expuso el caso de los canales dragados del antepuerto en los que no hay relación entre el coste del canal y el número de barcos que pasan a través de él una vez construido.⁵³ Por su parte, Suykens (1986: 110-111) hace especial referencia a los faros, en los que el beneficio social es superior al beneficio privado para la entidad u organización que los construya. En su opinión, el número de faros necesarios se proveerá si las autoridades los subvencionan, los regulan, o los construyen teniendo en cuenta su carácter de bien público (seguridad).

En las infraestructuras del área portuaria se puede introducir capital privado manteniendo la propiedad pública debido a que se puede obtener algún tipo de rentabilidad. La participación privada en la construcción de este tipo de infraestructuras se puede realizar mediante concesiones a su explotación que permitan recuperar el capital invertido. Esta inversión de capital privado puede darse en infraestructuras que tienen una función más específica (como el caso de determinados muelles, instalaciones y terminales) destinados a fines de determinados usuarios.

⁵² También en Goss (1984).

⁵³ El coste social marginal cero que lleva a un gasto público, no por a la imposibilidad de excluir a aquellos que rehusen pagar sino a la no deseabilidad de hacerlo. Luego, al preguntar porque es indeseable, responde que al hacer cumplir el pago disuadiría algo de usarlo, frecuentemente o del todo, y dado que el coste social de hacerlo es cero, perjudica claramente a la sociedad.

2. LA INTERVENCIÓN PÚBLICA EN LOS PUERTOS

Además, en estas infraestructuras del área portuaria, la limitación de espacio físico disponible reduce considerablemente el número de empresas que pueden explotarse comercialmente. Por ello, una propiedad pública permitiría establecer algún tipo de control público sobre las empresas que operan sobre estas infraestructuras en forma de monopolio o con poca competencia.⁵⁴ En este sentido, Grosdidier (1999: 3) menciona que los puertos, por su localización, son únicos y, por tanto, de interés público, y que la intervención del sector privado para fomentar la competencia intrapuerto debe realizarse a través de concesiones manteniendo el control del uso del terreno portuario en el sector público.

Tabla 2.6. . Tipos de propiedad posibles de la infraestructura portuaria: un resumen

| | Tipo de bien | Propiedad | Financiación |
|---|---------------------|------------------|---------------------|
| Infraestructura básica | Bien público | Pública | Pública |
| Infraestructura del área portuaria | Bien privado | Pública | Pública/Privada |

Fuente: Elaboración propia

En resumen, las razones económicas expuestas conducen a pensar que no es viable duplicar la infraestructura portuaria. En relación con las infraestructuras básicas, la propiedad pública parece la más factible debido a sus características de bienes públicos. Sin embargo, el carácter comercial asociado a las infraestructuras del área portuaria otorga incentivos a la participación privada en forma de concesiones a su explotación (tabla 2.6).

⁵⁴ Lethbridge y Ra'anán (1991).

2.2.3. Servicios portuarios: regulación económica

Los servicios portuarios están vinculados de forma directa o indirecta a la infraestructura portuaria. Estos servicios se dividen en utilización de accesos marítimos y servicios de explotación. Los primeros están relacionados con el uso de la infraestructura básica y los segundos se prestan en el área portuaria mediante el uso de superestructuras.

Los servicios por la utilización de los accesos marítimos están vinculados a la utilización de unos bienes que se consideran públicos. Esto conduce a que la provisión de estos servicios se haga desde el sector público.⁵⁵

En relación con los servicios de explotación, la dimensión del espacio que utilizan los operadores que prestan estos servicios está determinada por la capacidad de las infraestructuras del área portuaria. Las características económicas asignadas a estas infraestructuras limitan considerablemente la extensión del espacio físico y, por tanto, el número de operadores que prestan los servicios de explotación.

Estas estructuras de mercado poco competitivas en la prestación de los servicios parecen aconsejar algún tipo de intervención pública.⁵⁶ Una

⁵⁵ Faros, boyas, cualquier elemento fijo de ayuda a la navegación y los canales de acceso. En su opinión, estas infraestructuras tienen la característica de ser públicas debido a que, por una parte, son más que un servicio, ya que con ellos los beneficios del incremento de la seguridad marítima se extienden a otros usuarios del puerto (más allá del barco que los está pagando) y, por otra, su coste es el mismo independientemente del número de usuarios. Según este autor, del mismo modo, si el coste de oportunidad de utilizar cualquiera de estas infraestructuras es cero, imponer cualquier precio específico tendría el efecto de disuadir al usuario marginal y reducir el bienestar económico; obtendríamos el mismo resultado si el precio no fuera específico pero estuviera incluido en una tasa general de puerto. Finalmente, concluye afirmando que sería difícil ver a compañías proporcionando cualquiera de estas infraestructuras si no se les permitiera obtener ninguna renta, es decir, cuando su precio apropiado es cero.

⁵⁶ La limitación del espacio físico portuario, los volúmenes reducidos de tráfico y la existencia de estructuras de mercado muy concentradas conducen a que la mayoría de los servicios portuarios sean prestados por pocas empresas.

2. LA INTERVENCIÓN PÚBLICA EN LOS PUERTOS

provisión pública de los servicios de explotación estaría justificada por el riesgo de abuso poder de monopolio en el caso de que el espacio físico sólo permitiera operar a una empresa, por mantener la seguridad de los barcos y del puerto en su conjunto, por presentar una demanda con baja elasticidad respecto al precio y a la calidad del servicio (por tratarse de una demanda derivada), y por considerarse servicios públicos.

Este razonamiento, que afecta al análisis de los servicios de explotación, considera un puerto como un servicio público, o al menos de interés público. Este servicio quedaría garantizado si el sector público prestara todas las operaciones portuarias, que, así, quedarían a disposición de todos y se aseguraría su acceso.⁵⁷

Un análisis independiente de los servicios de aproximación al área portuaria también justifica su provisión pública. En los servicios para el atraque, la intervención pública se ha justificado con el argumento de mantener la seguridad de los barcos y del puerto en su conjunto. Esto ha hecho que tradicionalmente se consideren como un servicio público que presta el sector público, Goss (1990a) atribuye al servicio de practicaje la categoría de servicio público alegando que cumple la característica de los bienes públicos relacionada con la existencia de no rivalidad en el consumo. Además, estos servicios se caracterizan por proporcionar unos beneficios relacionados con el incremento de la seguridad marítima, que se extienden a otros usuarios del puerto (más allá del barco que los está pagando). El autor considera que es un servicio que debe ser obligatorio en beneficio de todos.

Trujillo y Nombela (1999: 19) sugieren que el servicio de práctico y de remolque puede llevarse a cabo con un sistema de licencias, regulando precios y calidad del servicio, o mediante varios operadores. Para el servicio

⁵⁷ Parlamento Europeo (1993: 21).

que prestan los remolcadores argumentan la necesidad de establecer una regulación sobre las condiciones del servicio para asegurar el cumplimiento de ciertos estándares de seguridad técnica y medioambiental.

Los servicios de manipulación de una determinada carga, asociados a una terminal, pueden generar abusos de poder de monopolio y por tanto, se justificaría su provisión pública. En estos servicios se puede introducir competencia debido a la necesidad de utilizar una determinada superestructura en la prestación de los servicios. Por otro lado, la introducción de competencia por el mercado se puede llevar a cabo mediante concesiones de explotación del servicio a operadores privados durante un período determinado.⁵⁸ En todo caso, la competencia por el mercado hace necesario establecer una regulación de precios y calidad del servicio para evitar el abuso de poder de la empresa titular.⁵⁹ Trujillo y Nombela (1999: 20) consideran que la necesidad de establecer este tipo de regulación estará en función del grado de competencia dentro del puerto y por la que hubiera entre puertos⁶⁰, de modo que la presencia de un entorno competitivo limitaría el abuso de poder de monopolio.

Los autores se basan en la clasificación de Stopford (1997) para distinguir dos situaciones diferentes dentro de los distintos niveles de desarrollo de un puerto:

- En primer lugar, se refieren a los puertos locales como aquellos puertos que, debido a su escaso mercado, no requieren más que una terminal general para todo tipo de mercancías y contenedores o, en su caso,

⁵⁸ Tal y como hemos visto en el epígrafe anterior, la concesión también puede ir ligada a la construcción de una determinada infraestructura susceptible de explotación.

⁵⁹ Las condiciones que regulan el comportamiento del titular de la concesión deben estar bien diseñadas en el contrato para que no abuse de su posición de dominio.

⁶⁰ Cuando el tráfico de la terminal es cautivo, la única terminal puede abusar de su poder de mercado, ya que no hay forma de competir con otros puertos, y esto lleva a la necesidad de regular mediante los precios.

2. LA INTERVENCIÓN PÚBLICA EN LOS PUERTOS

alguna terminal especializada en graneles. En este tipo de puertos se puede introducir competencia por el mercado para llegar a ser el único operador autorizado.⁶¹

- En el caso de puertos de tamaño más grande (grandes puertos regionales y centros regionales de distribución) existe un volumen de mercancías considerable como para permitir la introducción de competencia dentro del propio puerto. De este modo, si el puerto se dividiese en varias terminales, de forma que compitan entre sí, se reduciría la necesidad de regular los precios con los que operan las terminales, ya que se determinarían en el mercado.

En términos generales, la mayor parte de los servicios de explotación no presentan características que obliguen a que sean prestados por el sector público, y pueden ofrecerlos empresas privadas con una regulación de precios y calidad que evite abusos de posición de dominio. Solamente en determinadas circunstancias, como en el caso de un puerto pequeño que preste sus servicios a regiones aisladas es posible que existan elementos que justifiquen la necesidad de intervención pública para garantizar la provisión de servicios portuarios con el argumento de servicio público, ya que el puerto sería un elemento vital para la supervivencia de la comunidad. No obstante, incluso en este último caso, no sería necesaria que el sector público proveyera directamente los servicios, sino que los podrían proveer operadores privados subvencionados.

⁶¹ Una vez adjudicada la terminal a una empresa, sería necesaria la introducción de regulación sobre los precios que cobrará este único operador privado para que no abusara de su posición de monopolio. La renovación periódica de estas concesiones introduciría incentivos para que el operador lograra ganancias de eficiencia que le situasen en la mejor posición posible para tratar de renovar la concesión.

2.2.4. La autoridad portuaria: ente regulador

El análisis anterior sobre la infraestructura y los servicios portuarios caracteriza a un puerto por su facilidad en la creación de monopolios. La existencia de un espacio limitado para el desarrollo de las diversas actividades portuarias y del riesgo de abuso de poder de monopolio sostienen la necesidad de regular la actividad portuaria. Este papel de ente regulador es el que asumen las autoridades portuarias.

Si consideramos a la autoridad portuaria como un agente más, diferente del que mantiene la propiedad y del que presta los servicios portuarios, podemos considerar su papel regulador dentro del área definida como la jurisdicción del puerto. La posibilidad de que los agentes que intervienen en un puerto puedan ser tanto públicos como privados hace necesaria la presencia de un ente que concilie los intereses de ambos grupos.

El agente regulador puede depender del sector público o bien ser un organismo totalmente independiente. A pesar de que la necesidad de cierto control público en las actividades portuarias se suele relacionar con la presencia de un ente dependiente del Estado, el organismo regulador podría ser independiente y asumir directamente sus funciones.⁶²

⁶² Por ejemplo, la tarificación por el uso de las infraestructuras portuarias se debe regir por los criterios usuales de fijación de precios para explotaciones con costes fijos elevados y por la prestación de servicios que se consideren públicos.

2. LA INTERVENCIÓN PÚBLICA EN LOS PUERTOS

Baird (1999: 1) sugiere que la regulación del puerto es un elemento esencial que no debería ser transferido al sector privado, dada la naturaleza inherente de bien público en la regulación del puerto. Sin embargo el autor considera de forma amplia las responsabilidades del ente regulador de un puerto:⁶³

- conservar y mejorar las áreas navegables de aproximación al puerto, y velar por la seguridad en la administración del tráfico de buques dentro del área de jurisdicción,⁶⁴
- controlar el entorno medioambiental dentro de las propiedades del puerto, mediante regulaciones y leyes aplicables,
- supervisar la actividad del puerto, planificar futuras expansiones, y comercializar y promocionar el puerto en su conjunto
- coordinar la política portuaria con entidades gubernamentales, de ámbito local y nacional,⁶⁵
- controlar el riesgo de formación de poder de monopolio y los monopolios naturales. Se espera que la autoridad portuaria opere de forma justa para todos los usuarios del puerto.

⁶³ En opinión del autor parece casi una contradicción que la regulación se diera a una compañía privada, cuando se regularía a sí misma así como a compañías en competencia dentro del puerto o en el área portuaria. Entiende la regulación de actividades dentro de un puerto, en un sentido amplio, como la combinación de un conjunto de derechos y obligaciones, muchas de ellas establecidas por ley. Por su parte, Goss (1990a: 267) también expone argumentos en contra de la presencia de autoridades públicas atribuyéndoles desventajas relacionadas con los fallos de gobierno: hace mención a que una autoridad pública siempre se relaciona con burocracia, la lucha por la supervivencia y expansión del propio poder, la organización pública que sirve una especial función, lo que significa no estar sujeta a la disciplina de mercado; “*regulatory capture*”.

⁶⁴ Esta función sugiere el cobro de tasas de conservación a los usuarios del puerto. La seguridad se desarrolla mediante el sistema de vigilancia conocido como VTS (*Vessel Traffic System*). En este segundo elemento de seguridad el autor también incluye proporcionar el servicio de practicaje.

⁶⁵ Por ejemplo, dando licencias para fábricas en el puerto. La autoridad portuaria debe estar habilitada para bloquear o promover, si lo desea, ciertos desarrollos dentro de su área de jurisdicción.

A pesar de que todas estas funciones implican la necesidad de una autoridad portuaria, su papel regulador considerado de forma estricta se relaciona con el control de los monopolios que intervienen en el desarrollo de la actividad portuaria.

Las funciones relacionadas con favorecer condiciones de seguridad en el puerto y en las actividades de navegación, así como, la regulación de la protección medioambiental, son sugeridas por Trujillo y Nombela (1999: 52).⁶⁶ En el mismo sentido se pronuncia Goss (1990a: 258), cuando argumenta la necesidad de tener autoridades portuarias públicas para conducir las externalidades.⁶⁷

Suykens (1986: 106) menciona la función de supervisión de una autoridad portuaria basándose en la asignación de Chapon (1974) a la autoridad portuaria pública de coordinar la actividad de todos los agentes que intervienen en el puerto, en el marco de las leyes y regulaciones impuestas por las autoridades públicas a nivel estatal.⁶⁸ Sin embargo, respecto a la segunda función, considera que debe ser tanto en el ámbito de la ejecución física (movimiento de los barcos y la carga, imposición de horas de trabajo de varios servicios portuarios, etc.) como a nivel administrativo, que también incluiría la supervisión financiera de la actividad.⁶⁹ Por su parte, Trujillo y Nombela (1999: 11) asignan a la autoridad portuaria una función de

⁶⁶ También añaden que la autoridad portuaria debería administrar la infraestructura portuaria pública. Además, debe garantizar un marco adecuado que anime al sector privado, e intentar proveer financiación para aquellos componentes de infraestructura básica que no resulten de interés para el sector privado.

⁶⁷ Goss (1990a) también les asigna la provisión de bienes públicos.

⁶⁸ Anteriormente se mencionó la tarea de llevar a cabo funciones relacionadas con la construcción y administración de las infraestructuras básicas, es decir, aquellas que tienen un carácter colectivo.

⁶⁹ Saundry y Turnbull (1997: 320) mencionan el peligro de perder eficiencia cuando la privatización de un puerto tiene lugar en un entorno portuario con poca coordinación de inversiones y con sobreinversión de facilidades por clientes mayores. En ese caso, la capacidad sería infrautilizada y la inversión a largo plazo y el desarrollo del puerto estaría en peligro.

2. LA INTERVENCIÓN PÚBLICA EN LOS PUERTOS

coordinación debido a la diversidad de actividades realizadas dentro del espacio limitado del área portuaria.

La planificación de un puerto no debería dejarse en manos privadas por la existencia de dimensiones mínimas con independencia del volumen de tráfico, que implican frecuentemente casos de sobrecapacidad y de congestión en las instalaciones portuarias. En opinión de Suykens (1986) la influencia del gobierno es decisiva en la planificación, debido a la indivisibilidad y a la larga vida útil que caracteriza a la infraestructura portuaria.⁷⁰ Por ello cree que si las decisiones de inversión en infraestructuras se dejaran en manos de compañías privadas, su montante estaría por debajo del óptimo, debido a la inseguridad de obtener los suficientes ingresos en largos períodos de tiempo.⁷¹ Goss (1990a: 258) argumenta la necesidad de tener autoridades portuarias públicas para planificar el puerto.

En relación con la coordinación política, Grosdidier (1999) opina que, a pesar de que en un puerto los operadores privados son los encargados de las operaciones comerciales, éstos deberían regirse por una administración pública. Por tanto, sugiere que las autoridades portuarias sean públicas y, en consecuencia, formen parte de la política pública.⁷² Este autor considera que

⁷⁰ El autor considera que la ampliación de capacidad debe ajustarse al análisis coste-beneficio. Además, menciona la cita de Van Buuren (1929) sobre la existencia de varios intereses en la actividad de un puerto con varios tipos de mercancías que hace que sólo pueda ser gestionado de forma imparcial por una administración portuaria organizada desde la base de un servicio público, ya que con una organización pública, el interés público quedaría cubierto. Van Buuren, J.A.M. (1929): *Beschouwingen over de economie en het beheer der zeehavens*.

⁷¹ Si las decisiones de inversión se dejaran en manos de compañías privadas, su montante estaría por debajo del óptimo, debido a la inseguridad de obtener los suficientes ingresos en largos períodos de tiempo.

⁷² A pesar de que el autor considere que no hay lugar para ningún tipo de autoridad pública después de una privatización en la que los puertos se consideren aventuras puramente corporativas que operan en su propio interés, concluye que la autoridad portuaria pública siempre estará presente en forma de un conjunto de leyes en torno a los puertos. Esta argumentación la ejemplifica con la cantidad de legislación relativa a los puertos en el Reino Unido que, aparecida después de su privatización, muestra unos puertos menos privados de lo que parece.

el interés común de la propiedad pública de un puerto debe tener una administración portuaria pública basándose en los siguientes argumentos: (i) el puerto debería mantenerse bajo algún tipo de administración pública ya que el gobierno es quien representa al país; (ii) la administración debería orientarse hacia el interés común, no hacia el exclusivo de cualquier interés corporativo, ya que la ciudadanía es la propietaria.

Todas estas funciones pueden llevarse a cabo mediante el papel regulador que debe asumir una autoridad portuaria. Sin embargo, la función de regular considerada de forma más estricta se relaciona con la formación de monopolios en un puerto. Los efectos de los comportamientos del monopolista derivados de la ausencia de competencia conducen a la necesidad de contar con un ente regulador. Este ente se encargaría de gestionar el uso de la infraestructura portuaria y controlar el comportamiento de los servicios portuarios que se prestan. En este sentido, Goss (1990a: 258) argumenta la necesidad de tener autoridades portuarias públicas para promover la eficiencia. Sin embargo, hay autores que extienden la actuación de estos entes reguladores a unos organismos independientes del gobierno.⁷³

De Rus (1999) entiende ampliamente la independencia en el sentido de evitar las presiones del poder político, de las empresas reguladas y de los usuarios. El autor destaca cuatro tipos principales de agencias de regulación fijándose en las experiencias internacionales. En el primero, el que decide es el ministerio competente en la materia, el segundo consiste en la creación de una unidad especializada dentro del ministerio, el tercero crea una agencia de regulación que asesora al ministro pero no tiene capacidad de decisión, y el cuarto es el del regulador independiente con autonomía y capacidad de decisión y sanción.

⁷³ Estache y De Rus (2000) mencionan la independencia y la autonomía como unas de las características deseables del regulador.

2. LA INTERVENCIÓN PÚBLICA EN LOS PUERTOS

En resumen, el papel que deben asumir las autoridades portuarias abarca diferentes ámbitos relacionados con la regulación de la actividad portuaria. Sin embargo, el aspecto más importante de esta regulación está relacionado con la necesidad de armonizar la participación privada en la construcción y explotación de la infraestructura portuaria con el control de las ineficiencias derivadas de comportamientos monopolistas. En este sentido, el papel de un ente que actúe como conciliador de estos aspectos se convierte en un elemento imprescindible en el desarrollo de la actividad portuaria.

2.2.5. El entorno competitivo de los puertos: empresas multiproducto

La necesidad de un ente regulador en el desarrollo de la actividad portuaria se deriva de la existencia de elementos generadores de monopolios. A pesar de que un puerto tiene una estructura de costes que no hace viable su duplicación en una determinada área geográfica y genera un coste no recuperable si se abandona la actividad portuaria, se puede producir algún tipo de competencia. La presencia de competidores implica que la intensidad del marco regulatorio se adapte a la presión competitiva que reciben los puertos.

En los epígrafes anteriores se ha analizado la actividad portuaria para determinar el nivel necesario de intervención pública, tanto en términos de propiedad como de regulación. En todo caso, la finalidad que se persigue es incentivar comportamientos eficientes. Sin embargo, el punto de partida del análisis ha sido el nivel de competencia que se deriva del tamaño del propio puerto, es decir, la competencia intraportuaria. Este tipo de competencia se

relaciona con una determinada dimensión del espacio físico del puerto que limita el número de competidores dentro del mismo.⁷⁴

Las características generales asociadas a la infraestructura y servicios portuarios nos definen un puerto como una empresa multiproducto (orientada a diferentes tipos de mercancías), que presta un conjunto de servicios heterogéneos, con una estructura de mercado de monopolio natural local y presencia de costes hundidos que actúan como barreras de entrada de potenciales competidores. A priori, estas características nos llevan a considerar la existencia de un entorno competitivo imperfecto de los puertos que dificulta comportamientos eficientes. Sin embargo, un análisis más detallado, y más allá del ámbito local nos permite encontrar cierto entorno competitivo.

Junto a la competencia intraportuaria puede existir la competencia interportuaria. Este segundo tipo de competencia viene determinada por la presencia de puertos rivales cercanos o no geográficamente. Esta estructura de mercado relacionada con la presencia de puertos competidores la entenderemos por la existencia de un capital invertido, orientado a la manipulación de una mercancía específica mediante la prestación de un conjunto de servicios portuarios de carácter heterogéneo.⁷⁵

En esta premisa consideramos a los puertos como empresas multiproducto que compiten por captar un tipo de tráfico determinado (graneles líquidos, graneles sólidos o mercancía general). Cada puerto generalmente tiene un *hinterland*, o área de influencia, sobre el que se proyecta su capacidad de

⁷⁴ La competencia entre terminales dentro de un puerto es la competencia intraportuaria. Este tipo de competencia entre diferentes operadores dentro de un puerto será posible a partir de un determinado tamaño del puerto.

⁷⁵ Debido a la variedad de servicios que se prestan en torno a cada tipo de tráfico.

2. LA INTERVENCIÓN PÚBLICA EN LOS PUERTOS

captación de tráficos. Sin embargo, la mayor amplitud de los *hinterlands* ha incrementado la rivalidad entre puertos.

Este aumento de la competencia interportuaria por captar determinados tráficos ha sido consecuencia, entre otros factores, de los avances tecnológicos en los sistemas de transporte terrestre. Estos avances han ido cambiando el entorno competitivo expandiendo considerablemente el *hinterland* de un puerto (Baird, 1995: 140). Este entorno competitivo puede extenderse desde el caso extremo de monopolio (se suele relacionar con los puertos situados en islas o tráficos cautivos) hasta una situación de oligopolio (Verhoeff, 1981).⁷⁶ Por tanto, el entorno competitivo de un puerto localizado en una isla diferirá considerablemente de uno con una posición continental⁷⁷. En todo caso, el nivel de competencia interportuaria puede generar mejoras de eficiencia para los puertos.

Además, la competencia interportuaria no se limita a una rivalidad entre puertos muy cercanos geográficamente sino que puede abarcar diferentes niveles geográficos de competencia (Verhoeff, 1981 y Goss, 1990b):⁷⁸

- i) competencia entre rangos portuarios intracontinental⁷⁹ (*port range*)⁸⁰,
- ii) competencia entre áreas portuarias dentro de un determinado rango portuario, y

⁷⁶ Los tráficos cautivos por sus contingentes y unidades de carga no son susceptibles de utilizar otros medios de transporte.

⁷⁷ Solamente en determinadas circunstancias, como en el caso de puertos pequeños que sirvan a comunidades aisladas, es posible que existan elementos que justifiquen la necesidad de la intervención pública para garantizar la provisión de servicios portuarios bajo el argumento de servicio público, ya que el puerto sería un elemento vital para la supervivencia de la comunidad. No obstante, incluso en este último caso no sería necesaria la provisión directa de los servicios por el sector público, sino que ésta podría realizarse a través de operadores privados subvencionados.

⁷⁸ Estos autores también mencionan la competencia entre los puertos y los otros medios de transporte, es decir, terrestre o aéreo.

⁷⁹ También considera otro tipo de competencia entre rangos portuarios: competencia intercontinental relacionada con las diferentes rutas alternativas para el transporte de mercancías.

⁸⁰ Define un rango portuario como un grupo de puertos situados en la misma costa y con un *hinterland* más o menos común.

iii) competencia entre puertos individuales en una área portuaria determinada.

En el primer nivel geográfico de competencia, los rangos portuarios compiten entre ellos por un *hinterland* determinado.⁸¹ Los factores tecnológicos y políticoeconómicos pueden afectar a este tipo de competencia entre grupos de puertos dentro del mismo continente. El segundo nivel se caracteriza por una competencia dentro de un rango portuario entre diferentes áreas portuarias y puertos, ya que se persigue un posicionamiento competitivo como puerta de entrada al continente. En tercer lugar, el nivel de competencia se relaciona entre puertos (cercanos) situados en un mismo país.

El marco regulatorio en relación con los puertos no puede obviar esta competencia entre puertos. La función reguladora que debe desempeñar la autoridad portuaria debe ser capaz de aprovechar las ganancias de eficiencia resultantes de la presencia de puertos competidores. El nivel de intervención del Estado en los puertos no debe distorsionar el entorno competitivo. Por tanto, la regulación que se establezca en un puerto determinado debe incentivar un comportamiento eficiente y aceptar la presión de puertos competitivos situados dentro del propio país o localizados en otros países.⁸²

El estímulo de comportamientos eficientes que mejoren la posición competitiva es el reto que deben afrontar las autoridades portuarias en su papel de agentes reguladores. Este desafío requiere que los mecanismos de intervención pública y de participación privada dentro de un puerto se diseñen con la finalidad de favorecer entornos competitivos.

⁸¹ Por ejemplo, el caso de los puertos europeos del noroeste y los del Mediterráneo por el *hinterland* centroeuropeo.

⁸² Otra situación que también distorsionaría un comportamiento eficiente es el oligopolio, donde se podrían llegar a establecer acuerdos de colaboración entre terminales (puertos) que no dieran por resultado una auténtica competencia en precios.

2.3. Combinación de sector público y privado en los puertos

Una vez analizadas las diferentes formas de intervención del Estado y de participación privada en los puertos vamos a analizar los diferentes modelos que han adoptado los países. Cada uno de estos modelos muestran una relación distinta entre el sector público y el privado en el papel que desempeñan en el desarrollo de la actividad portuaria. Sin embargo, todos ellos tratan de dotar a los puertos de una estructura que les permita afrontar los retos para llevar a cabo su función.

La función actual de los puertos se enfrenta a tres desafíos importantes: la desregulación, la globalización y la distribución física. Los entornos cada vez más desregulados, la mayor globalización de la economía y el incremento de la actividad logística hacen que los puertos tengan que adaptar su función, abarcando más que el simple paso de una mercancía entre medios de transporte marítimo y terrestre.

Los modelos de organización portuaria también se diseñan con este objetivo y estructuran una determinada relación entre el sector público y privado. Las diferentes formas organizativas dan un peso distinto al nivel de intervención pública y privada. Sin embargo, la búsqueda de niveles de eficacia y calidad ha motivado la coexistencia de agentes públicos y privados en la organización y desarrollo de las actividades dentro de los puertos.

2.3.1. La función actual de los puertos

Los puertos prestan sus servicios en entornos cada vez más globalizados, con mayor actividad logística y desregulaciones. El fenómeno de la globalización en el comercio ha cambiado las cadenas de distribución física en las que los puertos se han convertido en puntos clave. En este contexto, las exigencias de eficiencia portuaria han promovido medidas de desregulación con la finalidad de incentivar comportamientos eficientes.

El creciente auge del comercio internacional convierte a los puertos en elementos clave para el buen funcionamiento de toda economía. En este sentido, el tejido empresarial, que utiliza los servicios portuarios para recibir o enviar una determinada mercancía, requiere que toda la gestión y manipulación que se lleva a cabo en los puertos se realice de la forma más eficiente posible. La UNCTAD (1985)⁸³ se pronuncia en este sentido cuando apunta que los puertos son “centros intercambiadores entre varios modos de transporte y, por tanto, son centros de transportes combinados. A su vez, son mercados multifuncionales y áreas industriales donde las mercancías no sólo están en tránsito sino que también son manipuladas, manufacturadas y distribuidas. De hecho, los puertos son sistemas multidimensionales, que para funcionar adecuadamente deben estar integrados en una cadena logística integral. Un puerto eficiente requiere, además de la infraestructura, la superestructura y el equipamiento, unas comunicaciones adecuadas, un equipo directivo motivado y una fuerza de trabajo con la suficiente cualificación.”

Los puertos han ido desempeñando su función básica, de facilitar el intercambio de mercancía entre modos de transporte, en entornos cada vez más globales. La globalización ha ido acompañada de cambios en las cadenas

⁸³ *United Nations Conference on Trade and Development*

2. LA INTERVENCIÓN PÚBLICA EN LOS PUERTOS

de distribución física otorgando cierto protagonismo a la actividad logística. Estos cambios han originado una evolución en la función básica de los puertos. A la función de interfase entre modos, Larroque (1995) añade dos funciones básicas a los puertos: la de nudo de cadenas de transporte y la de zona logística. Estas tres funciones se diferencian por su nivel de complejidad y por la creciente importancia de los puertos como puntos de concentración de tráfico.

La actual organización logística desde una óptica global exige un funcionamiento íntegro de la cadena de transporte en la que los puertos son un punto clave. Esta naturaleza global en la distribución física reclama puertos eficientes que faciliten y promuevan el comercio al mismo tiempo que su globalización (Juhel, 2001).

Ante estos cambios, los diferentes países han llevado a cabo reformas en sus puertos con el objetivo de reestructurarlos y adaptarlos a este nuevo contexto. Los modelos de organización portuaria que han adoptado los países han modificado las relaciones entre el sector público y privado en la actividad de los puertos. Así, los procesos de reforma se han orientado con el objetivo de mejorar la eficiencia de los puertos.

2.3.2. Modelos de gestión portuaria: propiedad, servicios y regulación

La mayor parte de países han considerado sus puertos como elementos estratégicos de sus economías y de sus infraestructuras públicas, y, precisamente por esta razón, en muchos de ellos el Estado ha intervenido en su organización. Sin embargo, países tradicionalmente más intervencionistas en el desarrollo de la actividad portuaria han ido facilitando la entrada del sector privado en el negocio portuario, alejando su explotación del Estado. A

pesar de ello, en opinión de Grossdidier (1999), un examen detallado de la legislación y de las prácticas en diferentes países demuestra, en relación con la privatización portuaria, que “ningún puerto existe realmente sin algún carácter público” y, que “ningún puerto privado ha conseguido los objetivos de competencia y libre acceso de un puerto puramente público”.

Los factores que han provocado la intervención del Estado en los puertos de los diferentes países han sido una combinación de aspectos históricos con objetivos asignados a los puertos. El análisis de la gestión de los puertos en los diferentes países nos conduce a una diversidad de situaciones que incluso pueden variar dentro de un mismo país. Ante la complejidad en el estudio de las experiencias internacionales de gestión portuaria delimitaremos nuestro ámbito de análisis al estudio de la combinación del sector público y privado existente en la organización de un puerto.⁸⁴

Baird (1995, 1999) diferencia cuatro modelos de administración portuaria en función de tres factores: propietario, operador y regulador (véase tabla 2.7.). El nivel de intervención pública varía en función de los elementos que el Estado haya considerado de carácter público en un puerto. Una intervención pública presente en forma de propiedad, prestación de servicios y regulación nos proporciona un puerto totalmente público.⁸⁵ En el segundo modelo, el sector público arrienda sus infraestructuras públicas a empresas que prestan los servicios de manipulación de la carga y mantiene la regulación del

⁸⁴ En este sentido, dejaremos de lado la forma de organizar todos su puertos de un país. Jansson y Shneerson (1982) diferencian dos formas de organización de un sistema portuario: a) Organización centralizada: aquellos países en los que la organización de la industria portuaria depende de una autoridad portuaria central, que en la mayor parte de los casos regula tanto la inversión como los precios de los puertos individuales. Esta forma de organización se encuentra en los países en vías de desarrollo y en algunos países desarrollados. b) Organización descentralizada: en otros países encontramos que los puertos compiten entre sí y no obedecen a ninguna autoridad central (es el caso de EE.UU). En estos casos, los puertos pertenecen a autoridades de ámbito local, aunque también podemos encontrar puertos de carácter privado.

⁸⁵ Puerto de Singapur.

2. LA INTERVENCIÓN PÚBLICA EN LOS PUERTOS

puerto.⁸⁶ Por último, en el tercer modelo, la propiedad y la prestación de servicios están en manos del sector privado, mientras el sector público mantiene los aspectos regulatorios.⁸⁷ Cuando todos los elementos se dejan en manos del sector privado nos encontramos ante un modelo totalmente privado.⁸⁸

Tabla 2.7. Modelos de administración portuaria: combinación pública y privada

| Modelos | Funciones del puerto | | | 100 Top Container Ports |
|--------------|----------------------|----------------|----------------|----------------------------|
| | Propietario | Operador | Regulador | |
| 1. PÚBLICO | Sector público | Sector público | Sector público | 7 |
| 2. PRIVADO/1 | Sector público | Sector privado | Sector público | 88 |
| 3. PRIVADO/2 | Sector privado | Sector privado | Sector público | 2 |
| 4. PRIVADO/3 | Sector privado | Sector privado | Sector privado | 3 |

Fuente: Baird, J.A. (1999)

A pesar de la diversidad de situaciones que se observa entre los puertos de todo el mundo, existe una tendencia a ir dejando la explotación del puerto en manos privadas (modelo 2). En esta forma de organizar un puerto, a la autoridad portuaria pública se la denomina de tipo *landlord*.⁸⁹ El ente portuario que surge mantiene la propiedad de las infraestructuras pero deja todos los servicios posibles en manos del sector privado. En relación con los servicios de manipulación de la carga, según Baird (1999: 3), se puede decir que se ha producido una tendencia a ir apartando al sector público de estos servicios como único empleador de trabajadores destinados a prestarlo.⁹⁰ Los proveedores de este servicio suelen ser empresas especializadas que utilizan

⁸⁶ Nueva York, Los Ángeles, Rotterdam y Amberes.

⁸⁷ Hong Kong, Felixtowe y Harwick Parkeston Quay.

⁸⁸ Mersey Docks and Harbour Comany y los “*ports portfolio of Associated British Ports*”.

⁸⁹ Parlamento Europeo (1993: 20). Se observa una tendencia a abandonar las autoridades portuarias tipo *comprehensive*, es decir, entes públicos o privados que tienen bajo su responsabilidad todos los servicios que se llevan a cabo en un puerto. En el cuadro 6 corresponde a los tipos: público y privado/3.

⁹⁰ El autor cita varios ejemplos, como el caso de la abolición en el Reino Unido de la *National Dock Labor Scheme* en 1989 y el de las reformas laborales de países como Italia, Francia, España y Chile que ha preparado el terreno para que el sector público se vaya retirando de las operaciones portuarias, en las que, según el autor, no han destacado por su excelencia.

activos específicos como grúas y elementos de transporte terrestre. Estos servicios pueden ser prestados por empresas privadas aunque utilicen activos que pueden no ser de su propiedad (pública o privada), o que no existan los activos y que ellas mismas deban acometer inversiones para construir o mejorar infraestructuras.⁹¹

En definitiva, las corrientes de desintervención del Estado en los puertos conducen a modelos de organización portuaria que tratan de ofrecer un equilibrio entre la prestación de un servicio público y el desarrollo de una actividad comercial de los puertos. Por ello, la mayor parte de los países han organizado sus puertos mediante el establecimiento de nuevas fórmulas de relación entre el sector público y privado. La finalidad de estas nuevas relaciones es la mejora de la eficiencia de sus puertos y, en consecuencia, de su posición competitiva.

2.4. Conclusiones

A pesar de que la realización de ciertas actividades económicas desde el sector público tiene su justificación en la búsqueda de un funcionamiento más eficiente del mercado, este tipo de intervención del Estado en la economía ha tendido a reducirse de forma considerable. La teoría económica presenta la nacionalización y regulación, por un lado, y la privatización y desregulación, por otro lado, como dos mecanismos que persiguen la eficiencia en los mercados. Los puertos no han permanecido ajenos a este fenómeno de desintervención y los nuevos planteamientos de gestión portuaria han ido alejando al sector público de ciertas parcelas de su actividad.

⁹¹ Según Trujillo y Nombela (1999), en este tipo de servicios se plantean las cuestiones más delicadas a la hora de diseñar los contratos de concesión a empresas privadas.

2. LA INTERVENCIÓN PÚBLICA EN LOS PUERTOS

La eficiencia en el funcionamiento de los mercados se estimula con la presencia de un entorno competitivo que actúa como incentivador de comportamientos eficientes. Cuando este entorno no existe son necesarias una serie de medidas complementarias desde el sector público. Por tanto, las situaciones más complejas se encuentran ante la existencia del fallo de mercado relacionado con el incumplimiento de las condiciones del equilibrio general competitivo. En estos casos, la ausencia de competidores en el desarrollo de una actividad determinada por parte de una empresa pública o privada hace necesario el establecimiento de instrumentos que conduzcan al monopolio hacia comportamientos lo más eficientes posible.

La actividad económica que desarrollan los puertos se encuentra en esta situación. La infraestructura portuaria genera fallos de mercado relacionados con la existencia de monopolios naturales y costes hundidos que limitan considerablemente la presencia de competidores. Además, el hecho de que la duplicación de la infraestructura portuaria no sea viable hace que la prestación de servicios portuarios se desarrolle en entornos poco competitivos al quedar limitado a la disponibilidad de espacio físico. El nivel de competencia interna determina la competencia intraportuaria.

La preocupación por introducir comportamientos eficientes ha conducido a la introducción de una competencia por el mercado en determinadas actividades de la esfera portuaria. Cuando el volumen de negocio provoca que la prestación de un servicio esté a cargo de una sola empresa se pueden introducir concesiones que estimulen la eficiencia a través de la competencia por el mercado. En este contexto se hace imprescindible la presencia de un ente regulador que actúe como promotor de un marco regulatorio que impida abusos de poder de mercado.

Sin embargo, este abuso de poder de monopolio puede verse limitado por la presencia de puertos competidores. La expansión del área de influencia de un puerto conlleva que los puertos compitan por captar determinados tráficos. Este incremento de competencia interportuaria se convierte en un incentivo al fomento de la eficiencia interna, es decir, la competencia intraportuaria.

Este objetivo relacionado con la promoción de comportamientos eficientes en la actividad de los puertos ha liderado los procesos de reforma portuaria en diferentes países. En definitiva, los actuales modelos de organización han incorporado nuevas relaciones entre el sector público y privado con la finalidad de conseguir resultados de la actividad portuaria más eficientes.