

Desarrollo y transformación de los puertos en Colombia. Un enfoque desde las competencias laborales

*Gabriel Arturo Henao Rendón y Jaime Alberto Henao Rendón**

Recibido: Mayo 03 de 2009

Aceptado: Junio 04 de 2009

Development and Transformation of the Colombian Ports-A view from laboral Competences

Resumen

En el contexto mundial, a comienzos del siglo XVI los puertos no distaban más de 50 millas náuticas unos de otros, al desarrollarse la navegación marítima, los barcos empezaron a recalar en puertos con mejores instalaciones y así se inició la tendencia a la concentración de la carga. En Colombia, la historia y desarrollo de los puertos se divide en cinco etapas, y podemos tomar como referencia el mismo siglo XVI para describir la primera.

Palabras clave: Historia de la educación, Caribe colombiano, Competencias laborales.

Abstract

In the World context, at the beginning of the XVI century the ports weren't farther than 50 nautical miles from each other, when the sea navigation was Developed, the ships started to move to other seaports that had better installations thus initiating the trend to concentrate the loading. In Colombia, the history and development of seaports is divided in 5 five stages, and we can refer it to the XVI century in order to describe the former.

Key words: History of Education, Colombian Caribbean, Labor Competences.

* Estudiantes Maestría en Educación, Universidad Simón Bolívar, Barranquilla, Colombia.

Presentación

Durante la primera etapa, los puertos marítimos y fluviales (patrimonio de la Nación) iniciaron su historia con la llegada de los conquistadores españoles. Por el litoral Atlántico llegaron primero al Darién donde fundan a Santa Marta la Antigua, después a Santa Marta en 1525 y luego a Cartagena en 1533. Esta última adquiere mayor importancia y se convierte en el principal puerto de Suramérica en el tráfico de mercancías hacia Europa, comercio mundial del oro, activo mercado de esclavos y capital de la Inquisición.

Hacia 1620 se funda Barranquilla, a orillas del río Magdalena (principal arteria comercial de Colombia), por mucho tiempo única vía entre el interior y la Costa. Cartagena para llegar al río utilizó primero un camino por Malambo, después adecuó el Canal del Dique donde ya en 1582 navegaban canoas y en 1886 vapores. Por otro lado Santa Marta utilizando canoas y barcazas, a través de la ciénaga y por caños de Salamanca, llegó al río.

Después apareció el ferrocarril por la necesidad de Barranquilla de salir al mar. Francisco Javier Cisneros en 1888 fundó el ferrocarril que unió a Barranquilla con Puerto Colombia. Esta vía de 20 kilómetros colocó a Barranquilla en puesto de privilegio y permitió su rápido crecimiento desplazando a lugares secundarios a Santa Marta y Cartagena, quienes para competir con Barranquilla construyeron su ferrocarril para salir al río. Santa Marta lo llevó hasta Ciénaga contribuyendo a la expansión de la Zona Bananera y

Cartagena a Calamar (1891-1893), partiendo del muelle de la Marina en Bocagrande, donde en años recientes se instaló la Base Naval.

Barranquilla salió finalmente al mar por Bocas de Ceniza en 1938 cuando se abrió la desembocadura del río Magdalena en el Caribe. A partir de entonces Puerto Colombia con su ferrocarril, el Malecón (el muelle de espigón más largo del mundo en su época, con 1.600 metros de acceso dentro del mar), la presencia de grandes vapores (hasta de cuatro chimeneas) y las instalaciones portuarias allí construidas, decaen.

Por el litoral Pacífico sobresalen dos puertos mayores: Buenaventura, fundado en 1539 por Juan de Ladrilleros, enviado desde Cali por Sebastián de Belalcázar para buscar un puerto. Fue localizado sobre la isla de Cascajal. Desde ese tiempo se empezó a construir una vía carretable, Buenaventura-Cali, a través de las cordilleras andinas, la que se puso en servicio cuatro siglos después (1946) con el nombre de “Simón Bolívar”. Entre tanto se comenzó, en 1878, la construcción del ferrocarril Cali-Buenaventura quedando terminado en 1915. Solo en 1922 se comenzó en firme el tráfico portuario cuando se construyó el Muelle Rengifo, primero de tipo moderno hecho en el país (demolido posteriormente por razones técnicas). La construcción del Malecón se terminó en 1930, y en 1946 se reinició la ampliación del puerto.

Tumaco fue abordado desde los tiempos de los conquistadores Pizarro y Almagro, su impor-

tancia inicial se debió a la influencia minera de Barbacoas. Desde 1836 se estableció la aduana para comercio de importación y exportación. En la década del 20, se inició la construcción del ferrocarril para conectar a Tumaco con Pasto, pero solo se dio al servicio la línea Diviso-Tumaco (tercera parte del proyecto) hacia 1950 se levantaron los rieles para convertir la vía en carretera.

Para describir en esta época cómo se realizaba el trabajo portuario y tratar de entender el nivel de aprendizaje que debía tener el trabajador portuario, conozcamos lo que "...en 1554 Juan Pérez de Materano le escribía al Rey, que Montalbán hizo un puente que era necesario y un muelle de 50 pies de ancho que podían rodar seis o siete pipas juntas sin que uno estorbe al otro". De acuerdo con este relato, se puede inferir que el manejo de la carga se realizaba completamente en forma manual y rudimentaria, para lo cual solo se necesitaba entender las instrucciones de un capataz y tener buena condición física que le permitiera a los trabajadores utilizar su fuerza y su capacidad para realizar la labor encomendada, la carga era rodada o arrastrada y en últimas levantada y trasladada mediante el esfuerzo físico de los trabajadores que intervenían en el cargue y descargue de los barcos que no tenían grúas y eran de vela o los más recientes de vapor.

Durante la segunda etapa, los puertos fueron administrados por compañías privadas o entidades públicas de carácter regional. Las operaciones portuarias comenzaron por Barranquilla, en 1888 con la construcción del muelle y ferrocarril de Puerto Colombia, y fue administrado por

The Barranquilla Railway & Pier. Co. Ltd. hasta 1924. Con la apertura de Bocas de Ceniza, y el ocaso del ferrocarril, el Muelle de Barranquilla fue construido y administrado por la Winston-Bronc & Co. Y la Raymond Concrete que se extendió de 1937 hasta 1941.

El muelle de Cartagena, fue construido por la firma Snarf Corporation y comenzó a funcionar en diciembre de 1933 bajo la administración de la misma firma según contrato de concesión hasta 1941.

El muelle de Santa Marta, fue construido y administrado por la Santa Marta Railway y posteriormente pasó a la United Fruit Company para actividades de carácter bananero, lo administró hasta 1955.

El primer muelle de Buenaventura fue construido durante la administración del Gobernador del Valle del Cauca, Ignacio Rengifo, y fue administrado por el Departamento hasta 1933.

El muelle de Tumaco, fue construido por la firma Frederic Snarf Corporation, pero desde su construcción fue administrado por los ferrocarriles.

Durante la tercera etapa, los puertos fueron administrados por organismos nacionales centralizados. Los Ferrocarriles Nacionales, administraron los puertos de Buenaventura desde 1934 hasta 1957, Puerto Colombia desde 1924 hasta

1941 y Tumaco desde la construcción del muelle hasta el retiro de los rieles en 1950.

La Dirección General de Navegación y Puertos del Ministerio de Obras Públicas administró los terminales de Barranquilla y Cartagena desde 1942 hasta 1961, y Santa Marta desde 1956 hasta 1961.

Para entender el tipo de operación que se realizaba para entonces y cómo intervenían los trabajadores portuarios miremos este relato de Theodore E. Nichols del puerto de Cartagena inaugurado en 1934: "...Cada uno de los muelles estaba recubierto con un techo resistente a los incendios, como protección para la carga, de 80 pies de ancho y 570 pies de largo. Las instalaciones contaban con siete grúas eléctricas, con un pontón de grúa flotante y con remolcadores, lanchas, equipo de apilamiento y demás maquinaria...". De acuerdo con esto, podemos entender que el trabajo portuario se volvió más especializado y que durante esta época se comenzó a utilizar maquinaria para facilitar el manejo de la carga. Aquí vemos cómo los trabajadores portuarios debían especializarse en el manejo y la operación de los equipos como: grúas eléctricas de muelle, grúa flotante, operación de lanchas y remolcadores, carretillas elevadoras, etc. Esta especialización de los puertos, con unas instalaciones modernas para su época, requerían de una organización para la formación y el desarrollo de competencias del trabajador portuario. Se desconocen los registros que nos puedan ilustrar sobre el método y sistemas de aprendizaje uti-

lizados, pero podemos suponer que el aprendizaje se daba por observación y transmisión de conocimientos de trabajador a trabajador y cómo se llegó a reconocer históricamente en algunas familias vinculadas al trabajo portuario, este conocimiento y aprendizaje se heredaba de padres a hijos.

Durante las etapas reseñadas, los puertos presentaron serias dificultades por falta de personal, poca preparación, escasos medios técnicos, mínimos recursos económicos, muelles insuficientes, etc. Era evidente que los puertos no respondían a las necesidades reales del país, y no estaban adecuados para atender el pedido, cada vez mayor, de servicios para barcos y carga.

Durante la cuarta etapa, el desarrollo económico del país impactó sobre las viejas estructuras de los terminales marítimos y para atender la creciente actividad portuaria y las necesidades de muelles, bodegas, patios y equipos para manejar el creciente y voluminoso tráfico de carga y naves, se crea la empresa Puertos de Colombia, por Ley 154 de 1959, cuyo objetivo fue crear un organismo autónomo y eficaz con suficiente solvencia y liquidez para manejar los puertos. Durante la primera fase, se constituyó como un establecimiento público adscrito al Ministerio de Obras Públicas con autonomía administrativa, patrimonio independiente y personería jurídica. El Decreto 1414 de 1961 fijó los objetivos y la dirección administrativa, se consolidó la unidad empresarial a través de políticas uniformes en cuanto a procedimientos de trabajo, adminis-

tración de personal y planeación financiera. En esta fase, se inició el primer programa racional de inversiones en obras, y equipos para todos los puertos, manteniéndose un equilibrio de la actividad portuaria. Pero no sucedió igual en los aspectos administrativos, era necesario descentralizar el manejo del personal y dar autonomía al sistema operativo con miras a estimular una sana competencia entre los puertos. A pesar de las dificultades se logró el propósito principal de su creación de acelerar el ritmo de las actividades portuarias mediante inversión en obras y equipos por valor aproximado de mil doscientos millones de pesos, financiados con recursos propios. En una segunda fase, mediante el Decreto-Ley 561 de 1975 reglamentado por el Decreto 972 de 1975, el Gobierno Nacional adoptó el criterio de descentralización por desconcentración de funciones, conservó la unidad de empresa, continuó la dotación de facilidades para especializar los puertos, estímulo a la competencia en servicios, unidad de tarifas, unidad en cuanto a la administración del personal, cambio a empresa comercial, asignó funciones específicas y organizó la empresa en un organismo de carácter nacional encargado de la planeación, las inversiones, conservación de los canales navegables y control de muelles privados, y los terminales marítimos se encargaron de la ejecución de los trabajos de ampliación y conservación indispensables para la explotación de los puertos. Se les fijó funciones como: elaborar y ejecutar los presupuestos, fijar la estructura administrativa, determinar las plantas de personal, hacer los nombramientos y promociones y desconcentración operativa.

Durante esta etapa, funcionaron las áreas de Recursos Humanos de la empresa Puertos de Colombia, como estadística, en 1968 la empresa operaba con cerca de 7.000 trabajadores y su tendencia fue creciente hasta el año 1982 cuando llegaba a 12.400 trabajadores y 7.500 pensionados. Este crecimiento no estaba acorde con el desenvolvimiento tecnológico en materia de transporte marítimo y de la movilización que se debería efectuar en los puertos. Miremos este comentario de la misma empresa, "...A través de la historia de Puertos de Colombia, el recurso humano no ha sido capacitado en orden a lograr la mejor utilización y es por esta razón que la empresa se ha visto enfrentada a problemas de orden laboral. La empresa dentro de sus mecanismos previstos para lograr su máxima eficiencia ha incorporado al programa de financiación con el Banco Mundial la capacitación de su personal, orientada a obtener la mejor y más racional utilización del recurso humano...". De acuerdo con esto, podemos entender que la empresa Puertos de Colombia, no logró la formación y desarrollo de las competencias del trabajador portuario, por lo menos durante sus primeros 25 años de existencia. Con los recursos del Banco Mundial, se brindó capacitación a los trabajadores, pero no se desarrollaron los procesos de formación por competencias y evaluación del desempeño y finalmente, el poco compromiso de los trabajadores para salvar a la empresa, la llevó a su liquidación.

Durante esta etapa, el sistema portuario del país se rezagó respecto a los cambios que suce-

dían a nivel mundial, tanto en tecnología portuaria como en transporte marítimo. Siguiendo un patrón que no fue inusual en Latinoamérica, los costos de operación crecieron en forma excesiva, los convenios laborales, las normas operativas y las tarifas no reflejaron la capacidad tecnológica de la empresa, y las administraciones no impusieron oportunamente los correctivos necesarios.

La quinta y última etapa. Durante mucho tiempo prevaleció el esquema estatal en la prestación de los servicios portuarios; consecuente con la apertura económica el Gobierno Nacional, para que los puertos se pusieran a tono con la transformación sufrida en el comercio exterior, expidió la Ley 01 de 1991, que llenó esas expectativas y ordenó la liquidación de la empresa Puertos de Colombia, proceso que se realizó entre 1991 y 1994, y la entrega por concesión de las instalaciones portuarias de propiedad del Estado a las Sociedades Portuarias Regionales. Durante esta etapa, es cuando realmente se logra un verdadero desarrollo portuario en el país, y comienza una nueva administración y transformación de los puertos por parte de la empresa privada, se realizaron una serie de acciones que se pueden resumir en: adecuación de la infraestructura, adquisición de equipos de última generación para el manejo de carga y contenedores, implementación de sistemas de información para la planificación de las operaciones de naves y patios, formación del personal, la cual se realizó con base en el desarrollo de las competencias necesarias para lograr un alto estándar de producti-

vidad. Con la asesoría de expertos de los puertos más desarrollados del mundo, y el compromiso y desarrollo del recurso humano, se logró en muy corto tiempo cambiar la imagen de los puertos colombianos.

Generalmente fuera del contexto portuario es difícil encontrar personal previamente preparado en las técnicas de administración y operación portuaria, se requiere de capacitación específica al momento de ocupar el cargo. Para que el cambio de modelo en el sector portuario se diera, fue necesario capacitar no solo al trabajador de las Sociedades Portuarias, sino a toda la población interesada en los temas que guardan relación directa con el desarrollo de las nuevas funciones y el nuevo papel de los puertos. En este orden de ideas, fue necesario considerar planes de capacitación en temas como: la sistematización y el intercambio de datos, la planificación estratégica, los sistemas de tarificación, la promoción del puerto, la política comercial, los principios de la moderna gestión y organización portuaria, el concepto del puerto como un nuevo centro de servicios, los aspectos jurídicos y reglamentarios de las actividades portuarias, las finanzas portuarias, las relaciones entre la ciudad y el puerto, el trasbordo de mercancías, los puertos como eslabón en la cadena de distribución física, y la formación de técnicos, operadores de equipo y personal operativo y administrativo, para garantizar el desarrollo de las operaciones y el mantenimiento de equipos e infraestructura portuaria. Para atender toda esta labor de aprendizaje, ha sido un esfuerzo de las Sociedades Portuarias y

de las empresas de la comunidad portuaria, también se debe reconocer el apoyo de las entidades de educación técnica, tecnológica y profesional, aunque algunas no han estado a la altura de las necesidades de formación que requiere el sector.

Otro aspecto que es importante reseñar, es el de la inseguridad, además del robo y saqueo de las mercancías, en algunos terminales marítimos se presentaban graves problemas de orden público y de delincuencia común. Se requirió que las entidades administradoras, estructuraran verdaderos planes de seguridad con el refuerzo de las autoridades. Las personas encargadas de la seguridad debieron trabajar intensamente en los temas de seguridad con el fin de salvaguardar personas, polizones, productos e instalaciones portuarias. También para prevenir robos, polizonería, tráfico de drogas, contrabando, piratería y terrorismo entre otros, para esto se han establecido diferentes acuerdos con otros países con el propósito de preparar, capacitar y entrenar el personal, para convertirlos en unos verdaderos profesionales en todo lo concerniente a la seguridad marítima portuaria. Finalmente podemos comentar que la privatización de los puertos acabaron con la vigilancia en materia de seguridad por parte del Estado y que las Sociedades Portuarias tuvieron que asumir el papel de desarrollar sus propios esquemas de seguridad portuaria, para controlar las cargas, las instalaciones, el acceso de los 1.000 camiones y de las 1.600 personas que en promedio entran a las instalaciones de un terminal en días pico de operación.

Por otro lado la proliferación de operadores portuarios que no cumplían con los mínimos requisitos de organización, entraban en la eficiente operación de los puertos. Se requirió revisar tales requisitos, para que permanezcan tan solo los operadores portuarios, que estén en capacidad de formar a sus trabajadores y de prestar un verdadero servicio de calidad a los usuarios. Los operadores portuarios, por no ser titulares de concesión alguna por parte del Estado, no están sometidos al trámite y requisitos previstos en la ley para las Sociedades Portuarias, únicamente tienen la obligación de registrarse ante la Superpuertos, indicando las actividades de operación portuaria que realizan, para efectos del cobro de la tasa de vigilancia.

Las Sociedades Portuarias han implementado modelos de desarrollo portuario que han sido exitosos y que han contribuido a colocar a Colombia en un nivel de competitividad igual al de muchos puertos a nivel mundial y con gran incremento de carga de trasbordo compitiendo con puertos del área del Caribe, como es el caso de los puertos de la costa Atlántica, destacándose Cartagena en el gran incremento de volumen de contenedores.

Por poner un ejemplo, podemos citar el modelo de gestión del desarrollo aplicado por la Sociedad Portuaria de Cartagena que permite evaluar el desempeño de los trabajadores y basado en la formación de competencias laborales, para que el recurso humano esté alineado con la tecnología y los avances en materia de operacio-

nes portuarias. Los propósitos del proceso son los de vincular los objetivos de la organización con la contribución de cada una de las personas que la integran, fomentar el logro de los objetivos del equipo a través del logro de los objetivos de cada uno de sus miembros e integrar las competencias claves en el modo de obtener resultados. Los objetivos que se consiguen con esto son asegurar la productividad, el logro de la estrategia y la competitividad del negocio a través de su gente, conocer fortalezas, capacidades y talentos de la gente para facilitar su desarrollo exitoso, retroalimentar de formas constructivas, aumentar la comunicación y conocer las expectativas e intereses de las personas que integran la compañía. Los principios básicos se fundamentan en un modelo de gestión basado en un proceso estructurado, responsabilidad compartida entre el evaluador y el evaluado, y orientado a lo que se hace (objetivos-resultados esperados), y a cómo se hace (competencias y comportamientos observados).

El modelo basado en competencias no solo trabaja en el saber (conocimientos pertinentes) y en el saber hacer (criterios de desempeño en la función productiva), sino que también trabaja en el ser (saber estar y actuar, para precisar las actitudes y comportamientos requeridos), incluye la revisión de una serie de conductas que deben estar presentes y que son competencias básicas que deben poseer todos los miembros de la organización como son: relaciones interpersonales, comunicación con propósito, trabajo en equipo y cooperación, actitud de servicio, iniciativa y

solución de problemas, flexibilidad, liderazgo, visión de oportunidad e innovación, planeación y seguimiento. Se aplican también unas estrategias para implementar acciones de capacitación y desarrollo como: entrenamiento en el cargo, entrenamiento en habilidades y conocimiento, participación en reuniones, *coaching* por parte del jefe, enriquecimiento del cargo, rotación, proyectos especiales, reemplazos, actuar como instructor y actualización a través de lecturas.

A manera de comentario con relación al recurso humano, podríamos decir que se cumplió una de las expectativas de la Ley 1ª de 1991, que decía: "... se da la garantía a la libertad de empresa portuaria, de trabajo y de contratación. No se requiere ser miembro de sindicatos o gremios para trabajar en una Sociedad Portuaria, ni se requiere permiso de autoridad alguna, ni a nadie puede obligarse a emplear más trabajadores de los necesarios...".

Es claro que los puertos en Colombia, han logrado durante la quinta etapa su verdadero desarrollo, que no se logró en las etapas anteriores y que con unas políticas claras a nivel del Estado, con el compromiso del sector privado, con la formación por competencias de los trabajadores y con la confianza de los clientes, se han posicionado los puertos, como el de Cartagena, entre los 100 puertos principales del mundo. Ahora ante las expectativas de incremento en los volúmenes de contenedores por el Caribe con la ampliación del Canal de Panamá en 2014, los puertos tienen que seguir desarrollándose para estar a la altura

del reto que se viene, solamente con la adecuación de su infraestructura y tecnología y la contratación de más personas a las cuales se les debe enseñar con base en un modelo de formación por competencias laborales, se podrá estar listos para cumplirle a los usuarios de los puertos, al comercio exterior y al país en general.

Bibliografía

- AAPA (1995). IV Reunión Portuaria Latinoamericana. *Memorias*.
- DAGER NIETO, Juan (2003). Los muelles de Cartagena. Artículo *Periódico El Universal*.
- Departamento Nacional de Planeación (1991). *El futuro de los puertos colombianos en perspectiva*.
- Departamento Nacional de Planeación (1994). *Seminario Facilitación del comercio y el transporte internacional*.
- NICHOLS, Theodore E. (1973) *Tres puertos de Colombia*. Biblioteca Banco Popular.
- Organización de los Estados Americanos (1995). *Seguridad marítima portuaria*. Instituto para la Seguridad Marítima Portuaria del Puerto de Miami.
- PALACIOS MEJÍA, Hugo (1991). *Los puertos en el Derecho Administrativo colombiano*.
- Puertos de Colombia (1986). *Revista 25 años*. Editorial Printer Colombiana Ltda.
- RESTREPO RODRÍGUEZ, Néstor. Presidente del CUTMA (1991). *Aproximaciones a un nuevo modelo portuario*.