

Title: OED Précis no. 118 - Reestructuración del sector portuario de Marruecos

Job number: 97S0093

Language: English

Translations: Spanish

Country: Morocco

Input date: 8/9/99

OED Précis**Departamento de Evaluación de Operaciones - Boletín****Junio de 1996*****Reestructuración del sector portuario de Marruecos***

El primer préstamo del Banco Mundial para el sector portuario de Marruecos ayudó a una empresa estatal autónoma de reciente creación (Office d'Exploitations Portuaires, ODEP) a transformar el puerto de Casablanca, muy activo pero ineficiente, en un servicio productivo. Sin embargo, el principal logro del proyecto consistió en ayudar a ODEP a convertirse en un organismo eficiente y financieramente viable. El éxito del proyecto se debió, sobre todo, al uso eficaz de la asistencia técnica y los estudios sectoriales, que ayudaron a ODEP a adoptar una nueva estructura orgánica, a establecer un sistema moderno de información para la administración, y a poner en práctica una estructura de tarifas para cubrir los costos de los servicios portuarios. No obstante, en un informe reciente del DEO se observa que el proyecto podría haber contribuido más eficazmente a promover un mayor nivel de competencia y una creciente participación del sector privado en el manejo y la gestión de los servicios portuarios. Esta es una tarea pendiente que deberá ser abordada por las autoridades de ODEP.

A principios del decenio de 1980, a fin de hacer frente a un fuerte déficit presupuestario y a una grave crisis de la balanza de pagos, el gobierno de Marruecos adoptó una serie de reformas económicas destinadas a aumentar la eficiencia de las empresas públicas y fomentar la inversión privada orientada a la exportación. La reestructuración y el fortalecimiento del sector portuario sirvió de apoyo a estas medidas.

La primera --y más importante-- decisión adoptada por el gobierno en el marco de la reestructuración del sector portuario fue la de reemplazar a la empresa estatal portuaria de Casablanca (Régie d' Acconage du Port de Casablanca, RAPC) por ODEP. Si bien RAPC, adscrita al Ministerio de Obras Públicas, se encargó de la administración de los puertos hasta 1984, era sumamente ineficiente y constituía una verdadera sangría del presupuesto público.

Con la creación de la nueva empresa, el gobierno procuró mejorar la gestión y eficiencia operativa de los 11 puertos comerciales de Marruecos, comenzando con el de Casablanca, el de mayor actividad del país, y el de Mohammedia, en tanto que ayudaba a la empresa a lograr la viabilidad financiera. El Banco Mundial contribuyó al logro de estos objetivos con un proyecto por valor de US\$22 millones para los puertos de Casablanca y Mohammedia, que fue aprobado en 1986 y cerrado en 1993.

El proyecto tuvo dos elementos: 1) los componentes físicos, que incluyeron equipo y apoyo para restaurar la infraestructura del puerto de Casablanca, el dragado de los puertos de Casablanca y Mohammedia y la reparación de sus rompeolas, y 2) el desarrollo institucional, que se centró principalmente en estudios, asistencia técnica y capacitación, sobre todo para mejorar los sistemas de organización, contabilidad y gestión de ODEP y para reorganizar la Dirección de Puertos de Casablanca y Mohammedia (DPCM), que es el organismo encargado del mantenimiento de la infraestructura en ambos puertos.

Ejecución

La preparación de los componentes físicos del proyecto estuvo plagada de dificultades. El problema más grave fue la escasez de fondos de contrapartida para las principales inversiones en los puertos, lo cual se debió a la gran magnitud del déficit fiscal de Marruecos. A esto se sumó la información contradictoria suministrada por los diferentes ministerios sobre los componentes esenciales del proyecto. Por consiguiente, el ámbito del proyecto sufrió constantes modificaciones hasta la etapa de evaluación, y la ejecución sufrió un retraso de dos años. Durante ese período, algunas de las condiciones cambiaron, por lo cual fue necesario ajustar los componentes del proyecto, que una vez reformados se ejecutaron con éxito.

Los componentes institucionales contaban con una base más sólida, principalmente debido a que el gobierno adoptó, antes y durante la preparación del proyecto, medidas destinadas a orientar el desarrollo de la empresa portuaria. El gobierno creó ODEP, empresa estatal autónoma, antes de la evaluación del proyecto. Al mismo tiempo, fijó dos objetivos inmediatos para el organismo: el logro de la viabilidad financiera y el establecimiento de una estructura orgánica adecuada. Se llevaron a cabo tres estudios para ayudar a ODEP a lograr estos objetivos. Además, gracias a su autonomía, los administradores de la empresa contaron con cierta libertad para aplicar sin demora muchas de las recomendaciones de los estudios.

En *el estudio sobre la estructura orgánica*, que fue dirigido por un comité directivo compuesto por representantes de todos los departamentos de ODEP, se propuso una nueva estructura más en consonancia con la autonomía y los cometidos generales del organismo. La propuesta se sometió a prueba, primero, en los puertos de Casablanca, Safi y Tánger, y se mejoró en el curso de un período experimental de dos años antes de ser adoptada definitivamente por ODEP.

En *el estudio de 1988 sobre tarifas* se efectuó un análisis detallado de los gastos de explotación de los puertos y se elaboró una metodología para actualizar los ajustes de las tarifas. Lo que se pretendía con ello era crear un sistema de tarifas basado en el costo de los servicios y eliminar las subvenciones entre los distintos servicios (por ejemplo, carga y descarga en los barcos y en tierra, uso de atracaderos, sistemas de almacenamiento). La empresa, basándose en las recomendaciones formuladas en proyectos de informe anteriores, comenzó a modificar la estructura arancelaria antes, incluso, de la terminación del estudio, y en 1991 y 1992 se hicieron nuevas modificaciones para cubrir otros servicios. Desde 1984, las tarifas han aumentado un 25% en términos reales, lo cual tal vez es excesivo dado el importante aumento de la productividad logrado durante ese período. Si bien se han

reducido, las subvenciones cruzadas no se han eliminado totalmente, en gran parte debido a que ODEP desea equilibrar las finanzas

en todos sus puertos, incluidos los más pequeños y menos viables. Sin embargo, para fomentar la eficiencia, la estructura de las tarifas debe ser sometida a nuevas modificaciones a fin de que refleje mejor el costo de cada servicio.

Con *el estudio sobre información para la gestión*, iniciado en 1987, se adoptó un sistema global de información para la gestión (SIPOR) que abarca el tráfico portuario y la eficiencia operativa, la contabilidad de costos y la facturación, la gestión de activos físicos y personal, y el mantenimiento de infraestructura y equipo. En un proyecto portuario ya en marcha se está intentando integrar este sistema con otros sistemas clientes de computadoras y bases de datos para los servicios portuarios y marítimos.

Estos estudios se complementaron con asistencia técnica, facilitada principalmente a través de consultores con contratos de corta duración cuya labor se orientó a la adopción de prácticas eficientes de gestión del tráfico y a la capacitación del personal de la empresa y la DPCM mediante la ejecución de dos programas en el país.

Resultados

El proyecto ayudó a mejorar el funcionamiento de los puertos de Casablanca y Mohammedia. Entre 1986 y 1993, la productividad de las faenas de carga y descarga (toneladas por cuadrilla por turno) en el puerto de Casablanca aumentó un 25%, en tanto que el tiempo que los contenedores debían permanecer en el puerto disminuyó un 40%. Sin embargo, la descarga de contenedores sigue siendo relativamente ineficiente. El puerto de Casablanca puede movilizar 100 contenedores en un período de 12 horas, frente a 300 ó 400 en la mayoría de los puertos importantes.

La restauración y mantenimiento del rompeolas y las obras de dragado han permitido que los puertos de Casablanca y Mahammedia funcionen sin interrupciones, lo cual ha contribuido al aumento de la productividad. No obstante, el principal logro del proyecto ha sido el de ayudar a ODEP a establecer los elementos esenciales de un sistema eficiente de administración de puertos, es decir, una estructura orgánica apropiada, un nuevo sistema de tarifas y un mecanismo relativamente avanzado de información.

Gracias al desarrollo del sistema de información para la gestión, ODEP la podido seguir muy de cerca el funcionamiento de los puertos, aun cuando no se fijaron objetivos de desempeño ni se establecieron indicadores. Desde entonces, la empresa, con el apoyo de un proyecto posterior respaldado por el Banco, se ha fijado una amplia serie de objetivos.

Según ODEP, varios países vecinos han firmado acuerdos oficiales con el organismo a fin de obtener asistencia en la instalación de un sistema similar a SIPOR. Esta experiencia ha demostrado ser un excelente ejemplo de transferencia de tecnología entre países en desarrollo a través de acuerdos de hermanamiento orientados a fines específicos.

El flujo de fondos de la empresa (deducida la deuda) cubrió más del 40% del programa de inversión de ODEP, lo cual significa que una parte importante de la inversión se hizo con recursos

propios. En 1994, los ingresos totales cubrían ampliamente los costos de explotación directos y eran superiores a los costos totales, incluidos los costos financieros. Las nuevas estimaciones sobre la rentabilidad, entre 20% y 25%, son elevadas, aunque inferiores al 30% estimado en la evaluación inicial.

Vista la evolución de los acontecimientos, un aspecto en que podría haberse hecho más hincapié es la participación del sector privado. Si bien durante la etapa de preparación del proyecto se sabía ya que el sector privado podría desempeñar mejor ciertas tareas, como las de carga y descarga, no se estudió la posibilidad de traspasar algunos de estos servicios a dicho sector.

Conclusiones

ODEP contaba con todos los elementos para lograr el éxito: un mandato bien definido y una considerable autonomía para cumplirlo; un equipo de gestión dedicado y eficiente; el respaldo de altos funcionarios de gobierno muy identificados con el proyecto y con los objetivos prioritarios de ODEP, y un sistema administrativo y técnico basado en la participación que permitía evaluar y adoptar las recomendaciones propuestas a través de los estudios sectoriales. ODEP, que tenía objetivos muy bien definidos y que contó con el apoyo del Banco, pudo identificar estudios sectoriales apropiados y aplicarlos durante las etapas de evaluación y ejecución. Además, utilizó eficazmente la asistencia técnica a fin de crear una organización adecuada, mejorar la estructura de tarifas y crear un sistema cabal de gestión de la información para el seguimiento de las actividades portuarias.

(BOX, page 1)

** Informe de evaluación ex post: "Morocco: Port of Casablanca and Mohammedia Project", Hernan Levy, Informe No. 15712, junio de 1996. Los informes de evaluación ex post están a disposición de lo Directores Ejecutivos y el personal del Banco, y pueden solicitarse a la Unidad de Documentos Internos y a los Centros de Servicios de Información de las Oficinas Regionales. El presente Boletín ha sido redactado por Farah Ebrahimi.*

(BOX, page 2)

OED Précis es obra del Departamento de Evaluación de Operaciones del Banco Mundial y tiene por objeto contribuir a la difusión de los resultados de las últimas evaluaciones *ex post* entre los especialistas que se ocupan del desarrollo dentro y fuera del Banco Mundial. Las opiniones expresadas en este Boletín son las del personal de dicho Departamento y no deben entenderse como las del Banco Mundial o sus instituciones afiliadas. La presente y otras publicaciones del DEO se pueden encontrar en Internet, <http://www.worldbank.org/html/oed>. Sírvanse dirigir sus comentarios y consultas a la directora, Rachel Weaving, G-7137, Banco Mundial, teléfono 473-1719. Internet: rweaving@worldbank.org