

# El factor humano en la cadena global de suministro: COVID-19, los trabajadores portuarios frente a la pandemia

---



NACIONES UNIDAS

CEPAL

© 2021 KONRAD-ADENAUER-STIFTUNG e. V.  
© 2021 NACIONES UNIDAS

### **Fundación Konrad Adenauer**

Programa Regional  
*Alianzas para la Democracia y el Desarrollo  
con Latino América (ADELA)*  
Albrook No. 16  
Calle Las Magnolias  
Ancón, Panamá  
Teléfono: (+507) 387 4470  
Correo electrónico: info.adela@kas.de  
<https://www.kas.de/de/web/regionalprogramm-adel>

### **Autor**

**Julio Alvarez**

### **Editores**

**Nanno Mulder**

*Jefe de la Unidad de Comercio Internacional,  
Comisión Económica para América Latina y  
el Caribe (CEPAL)*

### **Winfried Weck**

*Programa Regional Alianzas para la  
Democracia y el Desarrollo con Latino  
América (ADELA)*

### **Coordinadora**

**Marcee Gómez Marín**

*Programa Regional Alianzas para la  
Democracia y el Desarrollo con Latino  
América (ADELA)*

### **Redacción y estilo**

**Ilka Calvo**

### **Diseño y maquetación**

**Federico Larriera**

Este documento ha sido redactado por Julio Alvarez, Consultor de la KAS; editado por Nanno Mulder, Jefe de la Unidad de Comercio Internacional de la División de Comercio Internacional e Integración de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL); Winfried Weck, Director del Programa Regional Alianzas para la Democracia y el Desarrollo con Latino América (ADELA), como parte de las actividades del convenio entre la CEPAL y la Fundación Konrad Adenauer (KAS).

Las opiniones expresadas en este documento, que se ha reproducido sin edición formal, son las de los autores y no reflejan necesariamente la opinión de la Fundación Konrad Adenauer, de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) o la de los países que representa.

Se autoriza la reproducción total o parcial del contenido siempre que se mencione la fuente.

Publicación de las Naciones Unidas, Konrad-Adenauer-Stiftung e.V  
ISBN: 978-9962-8528-7-2 (versión pdf)  
Signatura CEPAL: LC/TS.2021/161  
Copyright © Naciones Unidas, Konrad-Adenauer-Stiftung e.V, 2021  
Todos los derechos reservados

Impreso en Ciudad de Panamá, Panamá

# Índice

---

<b>Resumen.....</b>	<b>4</b>
<b>Introducción.....</b>	<b>4</b>
<b>1. Los Puertos.....</b>	<b>5</b>
A) Concepto.....	5
B) La terminal portuaria vista como sistema.....	5
C) Zonas de actividad logística de los puertos.....	8
<b>2. La pandemia y las medidas tomadas por los gobiernos y el sector privado.....</b>	<b>9</b>
A) COVID-19, evolución de la pandemia en los países.....	9
B) COVID-19, medidas tomadas para minimizar riesgos por la pandemia.....	10
- Medidas generales implementadas por gobiernos centrales o locales.....	10
- Medidas específicas implementadas en los puertos.....	11
<b>3. Entrevistas.....</b>	<b>13</b>
A) Protocolos preventivos.....	13
B) Elementos de protección para la pandemia.....	14
C) Test COVID-19.....	15
D) Procesos de licencias a trabajadores de riesgo e infectados.....	15
E) Infraestructura portuaria.....	16
F) Protocolo para la tripulación de buques.....	17
G) Variaciones en el volumen de trabajo e Ingresos.....	17
<b>4. Conclusiones.....</b>	<b>18</b>
<b>5. Recomendaciones.....</b>	<b>19</b>
A) Normativas excepcionales para el período de pandemia.....	19
B) Implementación de mesas de dialogo.....	19
C) Infraestructura.....	20
<b>Fuentes consultadas.....</b>	<b>21</b>

# Resumen

La pandemia por covid-19 ha afectado fuertemente las cadenas globales de suministro (CGS) en general y, en particular, los puertos marítimos dentro de estas cadenas. La interrupción de las CGS surge, en gran parte, debido a las medidas implementadas por los gobiernos para minimizar el contagio de la enfermedad. El vínculo entre estas medidas y su impacto en los trabajadores ha sido poco estudiado. Este trabajo revisa las consecuencias de las medidas en los puertos de siete países de la región (Argentina, Chile, Costa Rica, El Salvador, México, Perú y República Dominicana) mediante entrevistas semiestructuradas a funcionarios claves. Las entrevistas revelan una dicotomía entre la importancia de los puertos en la CGS y la situación precaria de muchos trabajadores portuarios. Varios temas no regulados por los gobiernos (licenciamientos a personas de riesgos y contagiados, aplicación de test COVID-19 y estándares mínimos en equipamientos de seguridad, entre otros) son resueltos mediante negociaciones (entre los trabajadores y las empresas) que no ofrecen soluciones acordes con las urgencias requeridas en el contexto de pandemia. Como consecuencia, estos temas son, en el mejor de los casos, resueltos de forma parcial.

## Introducción

En todos los países, los trabajadores portuarios han sido declarados personas indispensables durante la pandemia por la covid-19. Por las características de su trabajo actúan en primera línea de exposición al virus. A pesar de la digitalización y la automatización de distintos procesos en los puertos, el factor humano sigue siendo determinante para garantizar la correcta ejecución de las operaciones. Los trabajadores intervienen en todas las tareas realizadas tales como la navegación de buques en el puerto, carga y descarga, inspección aduanera, operación de grúas y montacargas, conducción de camiones, administración de patios y almacenes, servicios administrativos y la gerencia, entre otros.

El objetivo del trabajo es visibilizar la situación de los trabajadores portuarios durante la pandemia generada por la covid-19. Se detallan situaciones que son transversales a todas las terminales portuarias analizadas. Los principales temas abordados son los siguientes: protocolos preventivos, higienización de las instalaciones e infraestructura, licencias, coberturas de seguros médicos, alimentación, seguridad, pago de salarios, volumen de trabajo, despidos, elementos de seguridad COVID-19, test PCR e impacto generado por las medidas tomadas por el gobierno (cuarentena, toque de queda y restricción en los servicios de transporte público) y las empresas para prevenir los contagios.

Estructura del trabajo: la sección 1 aborda los principales conceptos, flujos y procesos de los puertos; en la sección 2 se presenta la evolución de la pandemia y un inventario de las principales medidas tomadas por gobiernos y empresas con enfoque en los trabajadores; en la 3, se revisan los resultados de las entrevistas a los trabajadores portuarios; las últimas dos secciones del documento proveen algunas conclusiones y recomendaciones para mejorar la situación de los trabajadores y hacer frente a los retos de la pandemia.

# 1. Los Puertos

---

Los puertos cumplen una función estratégica en las CGS y el comercio internacional. Aproximadamente 80% de volumen del comercio mundial y más de 70% de su valor es transportado por mar (UNCTAD, 2018). Los puertos ocupan un lugar central en el transporte marítimo, su logística no solo se limita a la carga y descarga de buques conectando su origen y destino, sino que además incorpora servicios de valor agregado y trasbordo a otros modos de transporte. A continuación, se detallan los principales conceptos y procesos logísticos portuarios.

## A) Concepto

Los puertos son los principales nodos de la red física del transporte marítimo. Las principales actividades que se desarrollan allí son la estiba y desestiba de mercadería, consolidación y de consolidación de carga, servicios de valor agregado dentro las Zonas de Actividad logística (ZAL), maniobras de buques, practicaje, aprovisionamiento, recogida de líquidos y sólidos, y dragado. A su vez, los puertos se conectan a las redes de transportes terrestres (carreteras y ferrocarriles) y, en algunos países, al transporte fluvial.

Entre los distintos tipos de puertos, este documento se concentra en las terminales de contenedores por ser la modalidad más utilizada a nivel mundial para el transporte de todo tipo de productos, excepto aquellos a granel. Sus principales ventajas son la protección de la carga y las facilidades que otorgan en el cambio de un modo de transporte al otro. Las terminales de contenedores son los puntos críticos para la CGS.

## B) La terminal portuaria vista como sistema

Las terminales de contenedores integran cuatro subsistemas con la función de nexo conector entre distintas modalidades de transporte. Estos subsistemas actúan de forma coordinada a través de la infraestructura, ya sea física, administrativa o tecnológica. Cada subsistema incluye un conjunto de actividades que actúan a lo largo de toda la estructura física portuaria, incluso conectándola con las zonas de actividad logística que se encuentran en áreas adyacentes. Cada subsistema incluye las siguientes actividades (Bernardino Abad, 2019):

// Subsistema de carga y descarga: es la interfaz entre la zona de mar y la terminal portuaria, concentrada en la carga y descarga de todas las mercancías al buque, incluyendo las de aprovisionamiento. Este subsistema hace de nexo con las demás áreas de la terminal.

// Subsistema de almacenamiento: Las áreas de almacenamiento son de uso temporal, ya sea por procesos de exportación o importación. Estas áreas de servicio junto con las ZAL son las que demandan mayor espacio físico.

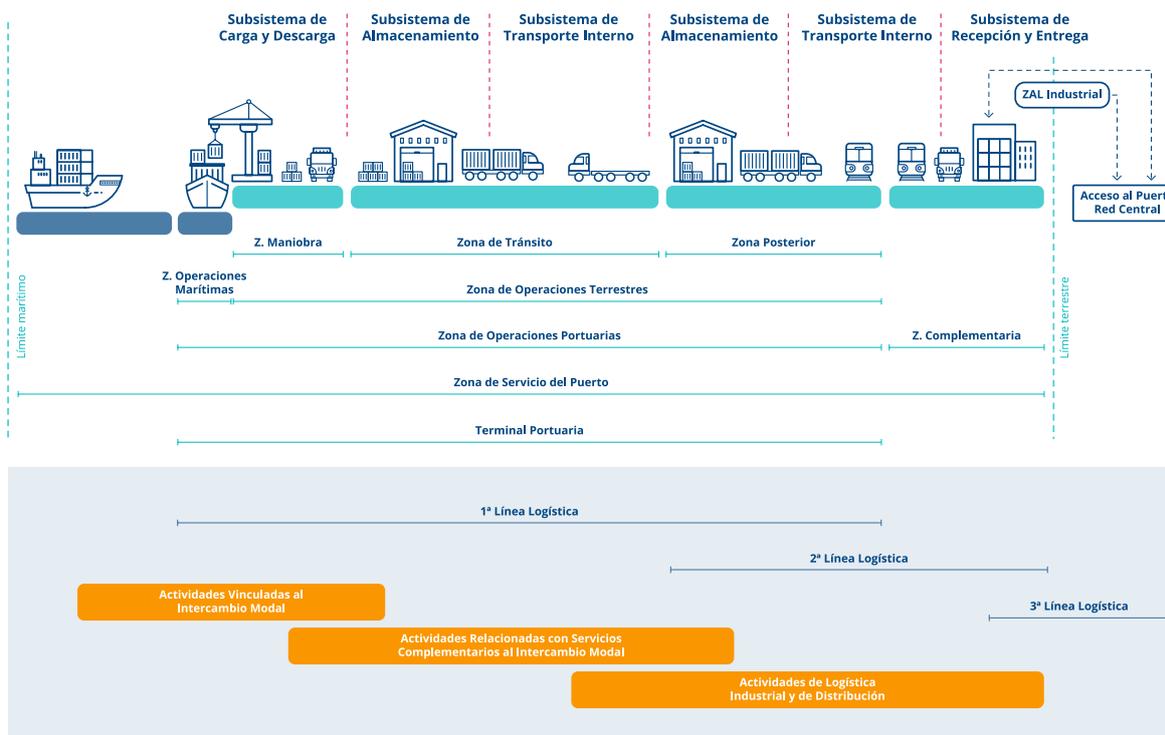
// Subsistema de recepción y entrega: Conecta los almacenes con el transporte por camión, tren o barco fluvial.

// Subsistema de transporte interno: Realiza el transporte de las mercancías entre las distintas zonas de la terminal.

Estos cuatro subsistemas de los puertos de contenedores se desarrollan dentro de tres zonas logísticas (Estrada, 2006). En la primera zona se desarrollan todas las actividades de los tres primeros subsistemas (de carga y descarga, de almacenamiento y recepción, y entrega). La segunda línea incluye los subsistemas de recepción y entrega, transporte interno, incorporando además servicios complementarios al cambio modal. La tercera se refiere a actividades del subsistema de transporte interno y las conexiones con clientes y las zonas de actividad logística (véase el diagrama 1).

### Diagrama 1

#### Puertos de contenedores: Subsistemas y líneas logísticas



Fuente: Adaptación de los autores del diagrama de Alemania y otros (2006), "Hacia puertos de 3ra y 4ta generación: el desafío actual", presentación en el XVI Seminario de puertos y vías navegables y Expo Comex, 10 de octubre, <https://slideplayer.es/slide/2751512/>

Todas las actividades mencionadas en los subsistemas, más las realizadas previo a la descarga del buque, son llevadas por un grupo de trabajadores conocidos como agentes del proceso portuario. Ellos intervienen en todo momento a lo largo de las tres líneas logísticas mencionadas. Tomando el flujo desde llegada del buque a puerto, los grupos de agentes incluyen:

// El coordinador de tráfico marítimo que informa a todos los navíos las condiciones meteorológicas y flujos en el puerto;

// El práctico asesora al capitán sobre las maniobras a ser realizadas dentro del puerto y en el atraque, es el especialista conocedor de todas las variables intervinientes en este proceso, tales como vientos, corrientes y calado;

// El remolcador asiste el proceso de atraque desde el mar al puerto;

// Los amarradores aseguran que el barco esté firmemente posicionado en el muelle para llevar a cabo las operaciones de carga y descarga.

Una vez amarrado el buque en puerto, intervienen los estibadores con el proceso de descarga dándole paso a los transportistas y operadores de almacén con las actividades de traslado y guardado de mercadería. Sumado a estas actividades, hay tres grupos de agentes esenciales en la terminal portuaria:

// Los agentes de aduana son los gestores del despacho de la mercadería;

// Los operadores logísticos controlan y gestionan los procesos en la cadena de suministro;

// Los *freightforwarders* gestionan la disponibilidad de espacios en buques, negocian los precios y preparan la documentación necesaria para el traslado de las mercancías.

### C) Zonas de actividad logística de los puertos

La ubicación de las zonas de actividad logística (ZAL) varían de acuerdo con las características geográficas y comerciales donde se encuentre cada terminal portuaria. Los ZAL pueden situarse dentro de los puertos, en zonas aledañas o en puntos de conexión estratégicos alejados. Algunos ejemplos en América Latina son el ZAL de Villa Mercedes San Luis (Argentina), ubicado en la Ruta Nacional NR. 7, sobre el principal corredor bioceánico que une los puertos de Argentina y Chile; el ZAL del puerto de Valparaíso (Chile), que se encuentra ubicado a 24 km de distancia del puerto; y el ZAL del puerto de Veracruz (México) colindante a la terminal. La oferta de servicios varía dependiendo de la estrategia por la cual fue creada.

Algunos ejemplos de los servicios ofrecidos por los ZAL: servicios multimodal, alquiler de almacenes, auditorios, salas de reuniones y oficinas. Además, ofrecen servicios de alimentación, capacitación, centro comercial, gimnasio, guardería y transporte. En estos centros están instalados distintos tipos de clientes, incluidos empresas navieras, operadores logísticos, *freightforwarders*, correos, transporte, equipamientos industriales y empresas de aviación, entre otros. Los ZAL también ofrecen varios servicios de valor agregado como el palletizado, consolidación y desconsolidación de contenedores, servicios de etiquetado, servicios diversos (planchado y colgado de ropa, maniqués, kitting -armado de paquetes- y etiquetado) para el segmento retail -comercio al detalle-, producción, ensamblado de maquinaria y embalajes, entre otros.



## 2. La pandemia y las medidas tomadas por los gobiernos y el sector privado

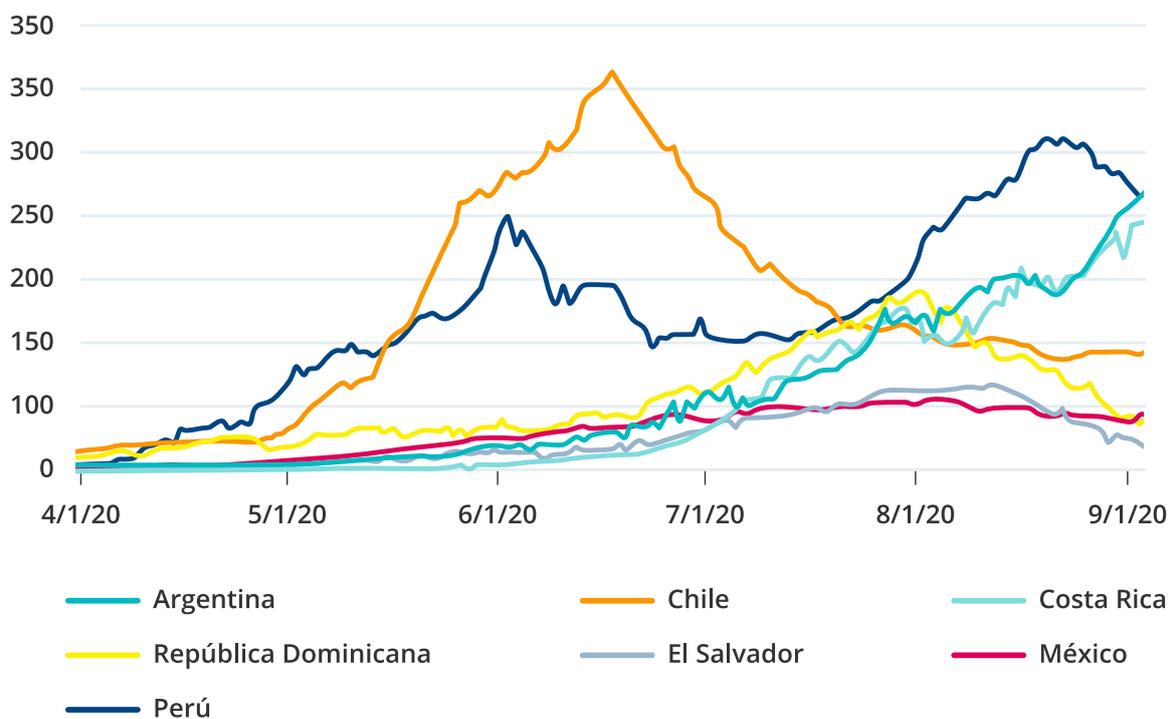
Esta sección aborda la evolución de la enfermedad y las medidas tomadas para minimizar el riesgo de contagio por covid-19. La revisión se concentra en la muestra de países seleccionados (Argentina, Chile, Costa Rica, El Salvador, México, Perú, República Dominicana). En estos países, los gobiernos y el sector privado han implementados distintas medidas de seguridad sanitaria con el fin de minimizar los riesgos de contagio.

### A) COVID-19, evolución de la pandemia en los países

Desde julio de 2020, América Latina y el Caribe es el epicentro del COVID-19 a nivel mundial con 4 millones de casos, superando a los Estados Unidos. Desde el mes de mayo, ciertos países de la región han sufrido contagios masivos, convirtiéndolos en el foco de la pandemia a nivel global. Al 3 de setiembre, los países con más personas contagiadas por millón de habitantes son Perú y Argentina con 216.891 y 216.838 casos respectivamente, le siguen Costa Rica con 196.249, Chile 92.472, México con 41.072, República Dominicana 40.429 y El Salvador con 16.827.

#### Gráfico 1

Países seleccionados: Evolución de número de personas contagiadas por millón de habitantes, 2020 (En millas)



Fuente: Elaboración de los autores con base en Our World in Data de Oxford Martin School.

A partir de la segunda mitad del mes de agosto se observan importantes variaciones con excepción de México y Chile que se mantienen estables. Argentina y Costa Rica muestran un significativo aumento, mientras que Perú, República Dominicana y El Salvador comienzan una marcada reducción de los contagios. A continuación, se detallan las principales medidas tomadas por los gobiernos y las empresas administradoras de los puertos.

## **B) COVID-19, medidas tomadas para minimizar riesgos por la pandemia**

### **Medidas generales implementadas por gobiernos centrales o locales.**

Las medidas generales difieren de un país a otro y han ido cambiando con la evolución de la pandemia. Las diferencias entre países se explican, en parte, por la fase en que se encuentra la pandemia y la estrategia gubernamental para combatir el virus. De forma general, las medidas tomadas se pueden dividir en dos periodos: durante el primero, los gobiernos luchan para controlar el contagio del virus y evitar el colapso del sistema de salud (“aplanando la curva”), restringiendo la circulación de las personas; en el segundo periodo, se introducen medidas para el regreso de la actividad comercial a una “nueva normalidad” pos-pandemia. A continuación, se revisan las principales medidas implementadas.

**\_Primero**, las autoridades implementaron medidas que restringen en menor o mayor grado la entrada de visitantes provenientes de otros países. Antes del 20 de marzo, los siete países tomaron medidas bastante restrictivas con algunos matices. En Chile, prohibieron la entrada a personas de regiones con alto riesgo, los otros seis países cerraron por completo sus fronteras. Esta medida ha complicado, sobre todo, la entrada de las tripulaciones de los barcos a los países.

**\_Segundo**, medidas que restringen los desplazamientos internos. Estas han sido implementadas de manera más transversal en los siete países; en todos se limitan los viajes fuera de la comuna donde viven las personas. En un primer momento, estas medidas han afectado a trabajadores que viven fuera del municipio donde se encuentra el puerto, puesto que no logran, en algunos casos, tramitar los permisos.

**\_Tercero**, medidas de aislamiento preventivo se aplicaron de forma heterogénea en los siete países. Seis implementaron algún tipo de cuarentena, quedando fuera Costa Rica donde las autoridades solamente recomendaron a sus habitantes no salir de casa. En los demás países, las medidas fueron más estrictas. En Chile, estas medidas tienen un carácter dinámico cambiándose de comunas cada dos o tres semanas. Argentina, El Salvador, México, Perú y República Dominicana han tenido cuarentenas más rigurosas durante las cuales las personas no podían salir de su casa, excepto en condiciones excepcionales.

Otra medida asociada a las mencionadas en el párrafo anterior es el toque de queda, que generalmente se aplica en momentos excepcionales como pandemias o cataclismos. Esta medida limita la libre circulación de las personas en una determinada franja horaria (nocturna). Argentina y México fueron los únicos países del grupo que no implementaron esta medida. Al inicio de su aplicación, esta medida generó la detención de trabajadores portuarios por la falta de coordinación entre el estado y las empresas para la tramitación de permisos especiales.

**Cuarto**, se implementaron restricciones en el uso del transporte público en todos los países. En Argentina y El Salvador se cerró temporalmente esta prestación, mientras que República Dominicana continúa sin ofrecer este servicio durante horarios de toque de queda. Por otra parte, Chile, Costa Rica, México y Perú redujeron fuertemente la frecuencia de servicios de transporte ofrecidos. Los trabajadores que no contaban con servicios particulares de transporte se vieron perjudicados por esta medida al no poder llegar a sus puestos de trabajo a tiempo.

#### **Medidas específicas implementadas en los puertos**

Las medidas establecidas en los puertos (públicos o privados) no fueron de aplicación homogénea; cada terminal portuaria actuó de acuerdo con su propia coyuntura y consideraciones. También difieren los procesos de implementación utilizados y el momento de aplicación de estas. De forma general, estas medidas se pueden dividir en tres grupos.

En el primer grupo, aquellas medidas de aplicación directa como el control preventivo, teletrabajo y las dispuestas por la Organización Mundial de la Salud (OMS).

Un segundo grupo son las medidas que requieren cambios de procesos o adaptación de la estructura física en los puertos. Ejemplos de estas son el flujo vehicular y peatonal, posta médica y diseños específicos para áreas de oficinas, recreación y alimentación. Los flujos vehiculares y peatonales se ajustan a toda la zona de operaciones portuaria dependiendo de la infraestructura de la terminal. Las postas médicas se ubican en las zonas complementarias y de entrada al puerto. Algunas terminales implementaron medidas restrictivas en la movilidad, las cuales infieren en los distintos sistemas internos de transporte dentro de la terminal portuaria. Estos limitan, desde la cantidad de personas por vehículo, hasta los distintos grupos de trabajadores a ser transportados.

Todas las terminales portuarias han implementado controles preventivos de ingreso a las unidades. La terminal portuaria de Buenos Aires incorporó postas médicas, otras terminales en Costa Rica y México entregaron kits de protección a todas las personas que ingresaban a las instalaciones. Existen criterios alineados en la aplicación de procesos de higiene y fumigación a las instalaciones. Dependiendo de cada municipio donde se ubica el puerto, se realizan actividades de desinfección y estas medidas se extienden fuera de las terminales portuarias. Otras medidas tomadas, en referencia, son los túneles de desinfección implementados en los puertos de Chile y las piletas o contenedores para el lavado de manos utilizados en algunos puertos.

El tercer grupo lo conforman las medidas específicas tomadas en los puertos. Ejemplo de esto es el protocolo implementado para la tripulación de buques cuando arriban a la terminal. Estos protocolos variaron en cada terminal, también en cada etapa de la pandemia. En un primer momento, prohibieron el desembarco de las tripulaciones. Más adelante, algunas terminales flexibilizaron este proceso dejando descender trabajadores a zonas predefinidas. En referencia a la interacción entre las tripulaciones y los trabajadores del puerto, en la mayoría de los casos, se conducen bajo estrictos protocolos de seguridad.



## 3. Entrevistas

---

Para conocer mejor el impacto de las medidas generales y específicas en los trabajadores portuarios, se realizaron 23 entrevistas no estructuradas (sin límite de personas por cada entrevista). Estas incluyen trabajadores de 14 puertos en 7 países que integran la muestra del trabajo<sup>1</sup>. Estos trabajadores provienen de agencias de aduana, agencias marítimas, *freightforwarders* y sindicatos. Todas las entrevistas cubrieron los siguientes temas: los protocolos preventivos, elementos de protección contra el virus, test COVID-19, procesos de licenciamiento a trabajadores de riesgo e infectados, así como a infraestructura portuaria.

### A) Protocolos preventivos

Si bien todos los puertos aplicaron protocolos preventivos, los tiempos de aplicación y el alcance de estos no fueron suficientemente efectivos para evitar los contagios. Los entrevistados señalan dos principales causas para lo ocurrido: primero, la OMS proporcionó gradualmente la información referente al COVID-19, incorporando de forma constante nuevas medidas en el correr del tiempo; segundo, las propuestas de mejoras solicitadas por los trabajadores (señalando las falencias de los protocolos implementados) requirió de extensas negociaciones y en algunos casos se llevaron a cabo huelgas para poder lograr las mejoras. Estos cambios generan como resultado que las medidas preventivas implementadas por las terminales portuarias se encuentren en un constante proceso de mejora continua.

Los relatos obtenidos en las entrevistas indican que, en un primer momento, el cuidado se centraba en las tripulaciones de los buques, no incluyendo así los materiales transportados. En una segunda etapa, en el mes de abril, se exigía el uso de barbijo y se controlaba la fiebre a los trabajadores. En los meses de mayo y junio, los controles dieron comienzo a un intenso proceso de mejoras, extendiéndose a todas las personas y vehículos que debían ingresar a la terminal portuaria.

Entre las principales medidas adicionales incorporadas, los trabajadores entrevistados citan las siguientes: controles de temperatura a todas las personas que ingresan a la terminal; prohibición de ingreso a personas que no prestan servicio o no tengan que realizar algún trámite específico dentro de la terminal; desinfección de rodados (neumáticos), herramientas y equipamientos; incremento en la periodicidad de los procesos de higiene y desinfección. En diferentes puertos se instalaron pediluvios (alfombras plásticas con productos desinfectantes para calzados).

En algunas terminales portuarias continúan los reclamos y la mención de incluir medidas de fuerza mayor para que se modifiquen y mejoren las existentes. Un trabajador expresó que las huelgas “No son medidas descartadas, en caso de ser necesarias las aplicaremos”. Las mejoras y cambios ya implementados han contribuido a mitigar la cantidad de contagios que venían aumentando, ejemplo de estos

---

<sup>1</sup> A mediados de Agosto, estos puertos reportaron 285 contagios y doce personas fallecidas.

contagios simultáneos estaban ocurriendo en una terminal portuaria donde se detectaron casos entre transportistas, clientes y trabajadores de diversas zonas (como los patios de contenedores y balanzas).

Para los agentes de aduana y *freightforwarders*, el cumplimiento de las medidas implementadas por los puertos no ha representado ningún inconveniente, solo que sus protocolos, de forma general, son más amplios y exigentes. Por ejemplo, una empresa de *Freightforwarding* es el referente en la contratación de hospedaje para el personal que desarrolla actividades dentro de la terminal portuaria. Este protocolo preventivo consiste en la contratación de casas, departamentos o el alquiler de cuartos en hoteles para los trabajadores. Con el fin de evitar contagios masivos, los trabajadores son divididos en grupos (por turno) de cuatro o seis personas (según se requiera) por hábitat, limitando así los contagios solamente al grupo en cuestión.

## **B) Elementos de protección para la pandemia**

De forma generalizada, los equipamientos de seguridad (mascarillas, alcohol gel, protección ocular y guantes) faltaron por momentos en todos los puertos. Algunos de los principales motivos de esta situación fue la subestimación de la pandemia (por falta de información), falta de previsión en el aprovisionamiento, faltante de productos (confirmada la pandemia, se registró escasez de alcohol gel y mascarillas) y los tiempos requeridos en los procesos de compra. Ejemplo de este último proceso se observó en las terminales que realizan requerimientos a través de licitaciones públicas. Los tiempos necesarios para proceder con este formato no están de acuerdo con las urgencias generadas por la pandemia.

El producto que registró mayor faltante fue la mascarilla (también llamada cubre boca o barbijo). La escasez de alcohol gel se pudo compensar con agua y jabón. Los relatos de los entrevistados señalan tres escenarios distintos en el aprovisionamiento de estos elementos a los trabajadores. En el primer escenario, el trabajador compra con sus propios recursos las mascarillas y, en algunos casos, también se incluye la compra de alcohol gel. En el segundo escenario, se entregan materiales no aptos para resguardar la salud de los trabajadores, se registra la entrega de mascarillas comunitarias (mascarillas de tela lavable). En el tercer escenario, se entregan todos los materiales necesarios (protocolo implementado en la minoría de los puertos analizados).

A diferencia de los casos anteriores, los agentes de aduana, agencias marítimas y *freightforwarders* fueron equipados de manera adecuada (máscaras faciales plásticas, anteojos, mascarillas, guantes y alcohol gel) en tiempo y forma. Un ejemplo para destacar, entre este grupo de empresas mencionadas, es el siguiente: una vez decretado el estado de pandemia, la empresa procedió a entregar una caja con todos los elementos de protección necesarios a cada trabajador en su casa. De forma adicional al material provisto, entregó computadores y asumió el costo de internet mientras dure este período de excepción.

### C) Test COVID-19

Al no existir una ley o acuerdo previo (seguros médicos que cubran este tipo de evento) que dictamine la obligatoriedad de estos test, en algunos casos se acordó la implementación a través de negociaciones (en la mayoría de los puertos analizados los trabajadores señalaron que las negociaciones fueron “difíciles y conflictivas”) entre los trabajadores y las empresas. Estas negociaciones tuvieron características distintas en cada terminal, generando en alguna de ellas demoras en la implementación de la medida.

Casos de aplicación de estas medidas observados en diferentes escenarios se detallan a continuación. En el primer escenario, los trabajadores pagan con sus propios recursos económicos para hacerse los test. En el segundo, se implementaron medidas de fuerza mayor (huelgas) por parte de los trabajadores para lograr la realización gratuita de las pruebas. En el tercer escenario, la aplicación de los test fue parcial entre los trabajadores. En el cuarto, se aplicaron pruebas serológicas (test rápidos), dejando a los trabajadores inconformes con el procedimiento aplicado. Algunos contaron que procedieron a realizarse test PCR (asumiendo los costos) para poder sentirse seguros. Desde el comienzo de la pandemia, al mes de julio, algunos puertos realizaron un solo control (test PCR o serológico). En estos casos, se continúa negociando para que los protocolos incluyan la aplicación de la prueba con más frecuencia. En ciertos puertos, se discute la implementación de un protocolo dinámico de aplicación previo a la recalada de los buques.

Se observa solo un puerto donde el convenio médico cubre, de forma gratuita, los exámenes PCR sin necesidad de negociación previa. El convenio establece que mientras el trabajador sea asintomático el examen es de carácter optativo y gratuito, esta condición cambia cuando el trabajador presenta algún síntoma de la enfermedad, entonces se reemplaza el modo optativo por obligatorio y se mantiene gratuito.

### D) Procesos de licencias a trabajadores de riesgo e infectados

En la mayoría de los casos, las licencias se dieron primero, de forma preventiva, a mujeres embarazadas, trabajadores mayores de 60 años y personas con enfermedades de alto riesgo preexistentes. Luego, con el avance de la pandemia, se dieron las licencias a personas infectadas y a las vinculadas directamente con el trabajo. Estos protocolos se aplicaron sin inconvenientes en agencias de aduana, agencias marítimas y *freightforwarders*.

En el caso de los trabajadores portuarios, algunos testimonios difieren del ejemplo anterior, se relatan las siguientes situaciones. En el primer caso, las licencias incluyen algún tipo de compensación por los días no trabajados en la cuarentena. En diferentes puertos, se debate el formato a ser utilizado para esta compensación con días de

vacaciones u otras variantes. En el segundo, las licencias por cuarentena no incluyen ningún tipo de compensación. Solamente aquellos trabajadores sindicalizados que se encuentran en cuarentena reciben un ingreso correspondiente al 50% de una jornada, esto por decisión propia del sindicato. Dicho pago está financiado por el trabajador reemplazante en el turno correspondiente al trabajador enfermo, el cual cede la mitad del valor de su jornada. Esta práctica se identificó solo en uno de los trabajadores que no son remunerados. En el tercer caso, las licencias cubren el 100% del salario. Este beneficio se identificó solamente en dos puertos, no obstante, se registraron demoras de hasta dos meses en el pago de haberes a quienes se encontraban en cuarentena.

Otro punto destacado en las entrevistas es el de las consecuencias generadas por las licencias preventivas en zonas operacionales de alto movimiento (patios, mantenimiento y limpieza de contenedores). La poca disponibilidad de personal generó atrasos en la entrega de contenedores.

### **E) Infraestructura portuaria**

Las características de distintos tipos de infraestructura (trabajo, alimentación y vestuarios) difieren de una terminal a otra. Las concesiones portuarias permiten que dos o más empresas administradoras operen dentro del mismo puerto. Como resultado de estas diferencias, hay trabajadores que realizan las mismas tareas dentro de un mismo puerto, pero reciben salarios y beneficios diferentes porque laboran para distintas empresas.

El escenario más observado es la falta de comedor, vestuario y duchas. Las estructuras utilizadas para los comedores varían de edificios a contenedores móviles. Este último también aplica para el servicio de baños. Gran parte de los vestuarios existentes no poseen la cantidad de duchas necesarias y en algunos casos requieren de mejoras estructurales importantes. Las áreas de alimentación y el tiempo destinado a este derecho también son disímiles. Hay puertos que poseen menú con opciones y otros que no entregan ningún tipo de alimento. Algunos trabajadores cuentan con horario de alimentación y otros consumen sus alimentos mientras trabajan.

Los procesos de desinfección en las instalaciones también difieren entre puertos. Hay terminales que realizan higienizaciones diarias con eventos adicionales a la llegada de buques, mientras que otras, al mes de agosto desde el comienzo de la pandemia, solo han realizado una desinfección. Este proceso de saneamiento se vuelve de mayor interés en los casos donde los trabajadores tienen que dormir en la terminal portuaria por no contar con transporte público disponible para llegar a sus casas en el horario de toque de queda.

Se instalaron, de forma generalizada, lavamanos adicionales en todos los puertos. Se utilizaron estructuras móviles en los muelles de algunas terminales y fijas en distintas áreas del predio. También se adaptaron contenedores y se emplearon recipientes de cincuenta litros sobre pallets para brindar este servicio.

### **F) Protocolo para la tripulación de buques**

En la actualidad, los protocolos utilizados limitan el descenso de las tripulaciones a la terminal portuaria, aunque se aplican excepciones para las personas que necesiten atención médica urgente. Los trabajadores portuarios destacan que la medida, por sí sola, no es suficiente para evitar el contacto con el personal de tierra, considerando que hay actividades que requieren de su ingreso al buque. Existen reclamos por parte de los trabajadores portuarios que al realizar tareas embarcados interactúan con tripulantes que no utilizan barbijo.

En su mayoría, los puertos que funcionaban como centros de recambio de tripulación de buques cancelaron este proceso. Esto se debe a la imposibilidad de poder realizar cuarentenas previas con las tripulaciones.

### **G) Variaciones en el volumen de trabajo e Ingresos**

La pandemia impactó de forma general a todos los trabajadores, en algunos casos, no solamente en la salud, sino también en el aspecto económico. En ciertas situaciones, la reducción de ingresos condiciona la capacidad de poder cubrir las necesidades básicas. Como en varios casos los trabajadores reciben pago por turno trabajado, sin tener un sueldo básico mensual fijo, la menor frecuencia de movilización de los navíos ha impactado en sus ingresos. En algunos puertos, los trabajadores infectados por covid-19 y los que tienen licencia por ser personas de riesgo reciben, durante el periodo de cuarentena, el valor equivalente a dos turnos de trabajo por semana. Los trabajadores de sueldo mensual fijo no registran variación en sus haberes. Sólo uno de los 14 puertos cuyos trabajadores fueron entrevistados, otorga el pago de bonificación adicional a los trabajadores. No obstante, algunas terminales entregaron bonificaciones en carácter de préstamo, mientras que otras denegaron los pedidos solicitados por los trabajadores en esta línea.

Las medidas generales provocadas por la pandemia (reducción del transporte público, cuarentena y toque de queda) no solamente redujeron las jornadas laborales de los trabajadores en los puertos (junto con los menores turnos), sino que también restringieron la posibilidad de realizar otras labores adicionales que eran efectuadas en tiempo disponible para incrementar sus ingresos. Estas medidas también generan otros perjuicios adicionales.



## 4. Conclusiones

---

La información obtenida mediante las entrevistas realizadas a los trabajadores portuarios destaca una importante oportunidad de mejoras a ser implementadas. Estas oportunidades se plantean de forma indistinta en puertos públicos como privados. El valor estratégico de los puertos en la cadena global de suministro (CGS) no se condice con la situación actual de los trabajadores. Las importantes mejoras operacionales y logísticas destacadas por las privatizaciones no se reflejan con cambios de igual magnitud en las condiciones del trabajador portuario. El trabajo eventual (estibadores, bodegueros, grueros y portaloneros, entre otros) es el más perjudicado en este período de pandemia, continúan postergadas las diferencias en los beneficios recibidos con el resto de las actividades.

La pandemia dejó al descubierto limitaciones en infraestructura, servicios y convenios médicos existentes para proteger al trabajador. Pocos puertos destacan prácticas que contemplen todas las necesidades de los empleados en esta coyuntura. Los agentes de aduana, *freightforwarders* y agencias marítimas tomaron medidas eficientes frente a la pandemia.

Algunas medidas implementadas por los Estados tuvieron procesos de implementación tardíos y confusos generando consecuencias en los trabajadores (en algunos casos estas consecuencias continúan en la actualidad). El protocolo para los test COVID-19 precisa realizarse con mayor frecuencia y ser de carácter obligatorio previo a la recalada de buques. Propio a la coyuntura de pandemia que atravesamos, las entrevistas ponen de manifiesto las situaciones de estrés e incertidumbre que enfrentan los trabajadores portuarios.

## 5. Recomendaciones

---

### **A) Normativas excepcionales para el período de pandemia**

Implementación de nuevas normativas, por parte de los Estados, que regulen las siguientes situaciones excepcionales creadas por la pandemia.

// Licencias para personas contagiadas y de alto riesgo. Garantizar un ingreso acorde con la situación económica vigente y que no se otorgue en carácter de préstamo;

// Crear una normativa (mejorar en caso de existir una) para trabajadores eventuales portuarios que garantice mejores condiciones de trabajo en esta coyuntura de pandemia;

// Determinar la obligatoriedad de los test COVID-19. Detallar plazos, frecuencias y protocolos a ser aplicados. Ejemplo: previo a la recalada del buque;

// Características de los elementos de seguridad. Definir los requisitos mínimos obligatorios que deben cumplir los elementos de seguridad que se entrega a los trabajadores. Ejemplo: prohibir la entrega de mascarillas de tela.

### **B) Implementación de mesas de dialogo**

Crear espacios de diálogos entre los distintos participantes de la actividad portuaria (sindicatos, navieras, empresas administradoras, transportistas y gobierno, entre otros).

// Intercambio de mejores prácticas utilizadas en la pandemia. Ejemplo: test COVID-19 con sensores poliméricos en piel utilizados por las compañías navieras;

// Definir estándares (con la participación de la autoridad sanitaria) para los protocolos sanitarios de desinfección. Ejemplo: elementos químicos a ser utilizados, modo de aplicación y frecuencia de aplicación;

// Crear un espacio (en caso de existir, desarrollar este intercambio) para intercambio de mejores prácticas entre los distintos sindicatos de la región.

### **C) Infraestructura**

Mejorar la infraestructura y servicios de comedores, áreas de descanso y vestuarios.

#### **// Vestuarios:**

Mejorar estructura de instalaciones, duchas, sanitarios y lockers; mejorar las instalaciones existentes que se encuentren en estado precario;

#### **// Comedores:**

Crear comedores en terminales que carezcan de estas instalaciones; mejorar las instalaciones existentes que se encuentren en estado precario; proveer de alimentos a los trabajadores en los comedores.

#### **// Áreas de descanso:**

Mejorar estructura de instalaciones, mesas, sillas, máquinas dispensadoras de alimentos y bebidas, entre otros; mejorar las instalaciones existentes que se encuentren en estado precario.



## Fuentes consultadas

// **CEPAL** – Pandemia del COVID-19 llevará a la mayor contracción de la actividad económica en la historia de la región: caerá -5,3% en 2020 – *Abril de 2020*

// **CEPAL**- Transporte marítimo y puertos.  
<https://www.cepal.org/es/temas/transporte-maritimo-puertos>

// **DW – OMS**: El impacto psicológico del COVID-19 en la sociedad no debe ser ignorado – *Marzo de 2020*

// **El País** – El Banco Mundial proyecta para 2020 un desplome del PIB global tres veces mayor que en el peor año de la Gran Recesión – Banco Mundial – *Enero de 2020*

// **Ernst & Young**: Impacto de las enfermedades en la Economía Global – *Marzo de 2020*

// **Gobierno de San Luis Argentina**.  
<https://www.sanluislogistica.com/zal>

// **IDC- International Dock Workers Council**.  
<http://www.idcdockworkers.org/es/>

// **Institute for Human Rights and Business** -  
The Invisible Transport Workforce Keeping Supply Chains Moving – *Marzo 2020*

// **Instituto Costarricense de puertos del pacífico**.  
<https://incop.go.cr/>

// **IPSOS** – Covid-19: ¿Cuáles son los efectos psicológicos del aislamiento? – *Abril de 2020*

// **IPI Veracruz México**.  
<https://www.puertodeveracruz.com.mx/wordpress/blog/zal/>

// **ITF Seafarers**.  
<https://www.itfseafarers.org/es/about-us/qu%C3%A9-es-la-itf>

// **Material Handling & Logistics** – WERC Issues Warehouse Best Practices for COVID-19 – *Abril 2020*

// **OECD** – COVID-19 and international trade: Issues and actions – *Apr 2020* OIT – Ratificación de convenios México.

// [https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:13201:0::NO::P13201\\_COUNTRY\\_ID:102764](https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:13201:0::NO::P13201_COUNTRY_ID:102764)

// **OIT- Perú**.  
<https://www.ilo.org/lima/paises/per%C3%BA/lang--es/index.htm>

// **OIT**- Control de la aplicación de las Normas Internacionales del Trabajo para Costa Rica

// [https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:11110:0::NO:11110:P11110\\_COUNTRY\\_ID,P11110\\_CONTEXT:102599,SC](https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:11110:0::NO:11110:P11110_COUNTRY_ID,P11110_CONTEXT:102599,SC)

// **OIT** - Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y su seguimiento.

// [https://www.ilo.org/actrav/areas/WCMS\\_DOC\\_ATR\\_ARE\\_DECL\\_ES/lang--es/index.htm](https://www.ilo.org/actrav/areas/WCMS_DOC_ATR_ARE_DECL_ES/lang--es/index.htm)

// **Our World in data**.  
<https://ourworldindata.org/>

// **Puertos y vías navegables, gobierno de la República Argentina**.  
<https://www.argentina.gob.ar/transporte/puertos-vias-navegables-y-marina-mercante>

// **PWC** – Supply chain and third party resilience during COVID-19 disruption – *Abril 2020*

// **Supply Chain Management Review** – Gartner Advises Supply Chain Managers to Implement Steps to Protect Workers During COVID-19 Crisis – *Abril 2020*

// **UN** – UN seeks to build transport and trade resilience in wake of COVID-19 – *Mayo 2020*

// **UNCTAD (2018)**, Review of maritime transport 2018, Geneva.



NACIONES UNIDAS

CEPAL



KONRAD  
ADENAUER  
STIFTUNG

[www.kas.de](http://www.kas.de)

ISBN 978-9962-8528-7-2



9 789962 85287 2