Foto: Puerto de Algeciras

DESAFÍOS DE LOS PUERTOS COLOMBIANOS: POLÍTICA PORTUARIA Y CAMBIOS INSTITUCIONALES

Por: *Octavio Doerr**

"Para abordar oportunamente los desafíos, Colombia al igual que los demás países de la región requiere con urgencia una política e institucionalidad portuaria y logística más robusta, integral y sostenible capaz de hacerse cargo y conducir al sector a su futuro nuevo desarrollo".

Frente a los desafíos que tienen el sector portuario colombiano, el crecimiento esperado de comercio exterior por el impulso de los TLC, entre otros factores de cambio, el país requiere de una política e institucionalidad más amplia (robusta, integral y sostenible). Dicha política debería ser capaz de hacerse cargo y conducir al sector a los futuros estados de desarrollo. Si bien la reforma portuaria de los 90 en Colombia logró con éxito privatizar la actividad e introducir eficiencia en las operaciones portuarias, los nuevos desafíos que enfrenta el país obliga a elevar la competitividad pero considerando a los puertos más bien como una pieza clave de la cadena logística. Por ello, una visión más ampliada de dicha política debe incluir un mayor número de ámbitos: introducir mayores grados de competencia, tanto en la inversión como en la operación de las actuales terminales, asegurando la existencia de amenaza competitiva como factor de eficiencia y mejora de los servicios en el mercado. Se requiere desarrollar una institucionalidad portuaria que busque un apropiado equilibrio entre el justo interés del desarrollo portuario local y una estrategia portuaria con visión de país. El sistema portuario debería avanzar en la descentralización de la autoridad portuaria localizando algunos procesos de su gestión en los mismos puertos, concentrar la autoridad nacional en los ámbitos estratégicos y en la regulación de los mercados, potenciar el desarrollo de las comunidades portuarias generando sinergias y ventajas a partir de la colaboración horizontal entre operadores que compiten. De igual forma, es necesario mejorar sustancialmente los accesos y la conectividad vial, ferroviaria y fluvial, mejorando la infraestructura de conectividad con los Hinterland junto con promover la conexión de los puertos con sus mercados interiores a través de mejores servicios logísticos, más allá de los límites físicos del recinto portuario.

En los últimos años, el escenario de la industria portuaria a nivel latinoamericano ha demostrado avances, pero también carencias significativas. La constante apertura comercial, particularmente con Asia-Pacífico, ha impulsado sostenidamente el comercio exterior en la región y la inversión en puertos en varios países, tal como ha ocurrido en Colombia. Este incremento en los índices de actividad en los puertos, no ha tenido una contrapartida apropiada en su necesaria integración a los hinterland portuarios, lo que reduce su capacidad y eficiencia, y puede condicionar seriamente el desarrollo futuro del comercio exterior de una nación. Más recientemente, Colombia ha reforzado sus políticas de expansión portuaria, verificándose un incremento en la participación del sector privado en esta industria.

En general, el desarrollo e inversión portuaria -al igual que el resto de los países de la región- continúa determinado por el ritmo y dinámica que el Gobierno y la conducción del Estado sea capaz de imprimir al sector. El accionar de múltiples agencias públicas no favorece ni estimula el emprendimiento de nuevas inversiones en expansión y resulta más bien en un freno al crecimiento. Un documento del Banco Mundial[1] señala las debilidades que presenta la organización del Estado para atender al sector portuario sindicándolas como la causa de haber reducido el impacto del diseño original de la reforma de este sector. El documento menciona como causas: la alta importancia de los puertos en el discurso, pero bajo nivel de atención y de asignación de recursos, poca estabilidad institucional y debilitamiento de las funciones de supervisión, entre otros. Este panorama impone un lento caminar en el proceso de desarrollo de los puertos colombianos, genera constantes nichos de congestión, colapso logístico e ineficiencia en la cadenas de distribución a causa de las deficiencias en la infraestructura de conectividad hacia el interior. De continuar este modelo, continuaremos observando procesos de expansión pero también síntomas de saturación, falta de capacidad y déficit en los servicios portuarios y logísticos. Este panorama puede ser revertido si se adoptan con urgencia profundos y radicales cambios institucionales y de políticas para el sector.

Otro factor crítico que es posible agregar al análisis es que en el país se desarrolló una política portuaria para los puertos estatales, es decir, para 5 puertos. Sin embargo, una política portuaria comprensiva debe incluir a todos los puertos, públicos y privados, considerando que el país hoy en día tiene más de 55 terminales marítimos y fluviales. Los cambios impulsados por la Ley 1era de 1991 (Estatutos de Puertos Marítimos) fueron muy apropiados para dar un primer paso, privatizar la operación de los puertos estatales e incorporar al sector privado en el desarrollo de nuevas terminales, pero frente a los futuros desafíos aquella resulta insuficiente.

Si bien la reforma portuaria de los noventa fue realmente exitosa en su época, el modelo parece estar agotado frente a los nuevos escenarios y realidades mucho más exigentes y complejas.

Foto: Puerto de Maita – Peru

Foto: *Puerto Antofagasta*

El mismo documento del Banco Mundial mencionado plantea que la institución de las sociedades portuarias regionales significó un avance en sus inicios, pero hoy en día los puertos colombianos están quedando rezagados debido a los cambios en el mercado de servicios portuarios y marítimos y a limitaciones en el esquema de organización de la administración portuaria.

Se identifican problemas en el uso de los espacios portuarios, ausencia de competencia derivada del esquema monopólico, integración vertical o de cartelización de operadores que redunda en abusos tarifarios, entre otros problemas[2]. De acuerdo a un estudio de la Contraloría General de la República[3] la rentabilidad obtenida por dichas sociedades regionales presenta tendencia creciente. Ello implicaría una falla de regulación sectorial, una incorrecta asignación de los beneficios de la reforma portuaria y el estancamiento del proceso de modernización.

La ausencia de comunidades portuarias organizadas, concentración de la actividad en los servicios portuarios básicos sin incursionar en otras actividades y la escasa expansión de la función logística en las ciudades puertos, también son síntomas del fuerte retraso que sufre el sector portuario colombiano, en comparación con la tendencia emergente que en esta materia muestran otros puertos de la región.

Los puertos colombianos aún requieren de un rápido cambio en materia institucional y de políticas. En logística no cuentan con una estructura apropiada para abordar los desafíos de una mejor conectividad e integración a sus hinterland, existen serios retrasos en la calidad de los accesos marítimos, en conectividad y accesos terrestres, y en la coordinación de las comunidades portuarias y logísticas, locales y nacionales. Ahora, los puertos requieren de un proceso de mejora continua, con lo que una muy buena Ley formulada hace más de 20 años ya no es suficiente. Ello repercute en problemas en diversos eslabones del proceso logístico, tanto para operadores, servicios navieros, usuarios, transportistas, asignación modal, exportadores e importadores y en la calidad y precios de los insumos y bienes a los que finalmente accede la población. En síntesis, la industria portuaria podría verse incapaz de responder en forma oportuna y eficiente a las demandas de un comercio exterior colombiano en franco crecimiento. Una consideración fundamental para esto es que la política portuaria debe estar inscrita en una po-

Foto: *archivo Tcbuen*

lítica integrada y sostenible de logística, que ponga el marco racional y operativo completo al fenómeno del transporte y la distribución, haciéndolo más eficiente y aportando al desarrollo económico de manera más profunda.

Por último, la institucionalidad colombiana del año 1990 privatizó la industria estatal de puertos y permitió la inversión privada, generando mayor dinamismo en el sector. El esquema adoptado tuvo su origen y respondió exitosamente a los desafíos que le eran contemporáneos, los que hoy son parte del pasado. Una realidad actual innegable es que se ha producido un cambio tecnológico muy evidente en la industria marítima de la región, donde además las proyecciones indican que este proceso continuará acentuándose para fines de la presente década. Si se piensa abordar el futuro con éxito en este ámbito se debe también revisar los modelos de desarrollo portuario teniendo en vista estos nuevos desafíos. El tamaño de las naves portacontenedores en la región que ya aumentó en 20 años de 1.500/TEU a 8.000/TEU seguirá en ritmo de crecimiento, posiblemente consolidándose al año 2020 en servicios que operaran con naves de aproximadamente los 13.000 TEU[4]. Por ello, podría ya no ser posible usar el mismo modelo de desarrollo de hace 20 años.

En resumen, el modelo de desarrollo de dos décadas atrás de otorgar en concesión la infraestructura con que contaban los puertos estatales puede ya no ser apropiado a las futuras necesidades y desafíos que enfrentan los puertos colombianos. Por otra parte, la industria enfrenta otros problemas que no están siendo abordados y que tienen relación con la necesidad de que los puertos se integren a la cadena logística. Los puertos deben gestionar mejor su conectividad física y la coordinación de sus operaciones con los mercados internos que atienden, con el fin de hacer más competitiva toda la cadena logística de los productos que sirven.

En cuanto a sectores exportadores más específicos, tal como la minería del carbón, se requiere de mayores capacidades y terminales mejor dotados para naves de mayores dimensiones. A mediano plazo, puede haber escasez de áreas portuarias para desarrollar nuevos terminales. El Estado también debe tener un rol activo de planificación y regulación en este ámbito, definir las posibilidades de crecimiento, regular el acceso de nuevas inversiones, evitar la captura especulativa de localizaciones y administrar las áreas portuarias. La nueva política debería buscar un desarrollo portuario sostenible que permita servir las demandas del comercio exterior, la industria y las comunidades portuarias y logísticas, en forma armoniosa con el entorno natural, social y económico.

Referencias

[1] Banco Mundial, Los puertos públicos colombianos ante los retos del TLC, José A. Barbero, Bogotá, Noviembre 2006.

[2] Congreso de la República de Colombia, Estudio de Antecedentes sobre la Política Portuaria, Alejandro Ramírez, Jaime Sánchez Cortes, Bogotá, Febrero 2004.

[3] Contraloría General de la República, Desarrollo de las concesiones portuarias en Colombia – Sociedades Portuarias Regionales- Javier A. Arias, Robinson Gómez, Bogotá, Febrero de 2010.

[4] CEPAL, Expected Maximum Full Containerships Size in South America 2011-2020, IAME 2011, Ricardo J. Sánchez, Santiago, Chile, October 2011

*Especialista en Puertos, Unidad de Servicios de Infraestructura, División de Recursos Naturales e Infraestructura - CEPAL