



FACILITACIÓN DEL TRANSPORTE Y EL COMERCIO EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

El gran desafío para los puertos: la hora de pensar una nueva gobernanza portuaria ha llegado

I. Introducción

Desde la más remota antigüedad los puertos han sido centros de intercambio entre culturas, del comercio y de las finanzas; en general, eran el punto de ingreso de las mercancías que necesitaba cada país o ciudad, según correspondiera, y de la salida del comercio de los excedentes que generaban. Debido a ello, tratar la gobernanza de los puertos es una cuestión compleja que remite a diferentes etapas de la historia, de las culturas, y de la geografía; y a las distintas formas de organización política, económica y administrativa que reinaban en cada uno de aquellos, en diferentes combinaciones de espacio y tiempo. En consecuencia, es preciso fijar el tiempo y el ámbito del análisis.

Las relaciones entre los puertos, las sociedades y los gobiernos han cambiado notoriamente en los últimos 25 años, en general en la mayoría del mundo y en particular en América Latina y en el Caribe. La actividad portuaria, en aquel inicio, venía de ser regida por ciertas características que pueden ser resumidas de la siguiente manera. Desde el siglo XX, los puertos pasaron por distintos roles dentro del sistema comercial, de transporte y de logística, asociándose con diferentes modelos de gobernanza para su gestión y administración, dentro de los cuáles se han observado típicamente los siguientes: (1) puertos completamente administrados por el sector público (también llamados "service"); (2) los intermedios, híbridos, en los cuales se agregaban —a la situación anterior— servicios provistos por empresas privadas, especialmente de estiba (también llamados "tool"); y (3) terminales operados por privados, especializados o polivalentes, concesionados manteniendo la propiedad pública, bajo el modelo conocido como "landlord".

En general, durante ese tiempo, diversos gobiernos de todo el mundo decidieron salirse del manejo directo de las operaciones y del negocio portuario, iniciando una serie de reformas en tal sentido, de igual manera que ocurrió en muchos países de América Latina y el Caribe. Desde el punto de vista teórico, varios autores han coincidido en denominar a este proceso

El presente *Boletín FAL* constituye la primera parte de una serie de estudios sobre puertos y transporte marítimo. Se analizan los cambios en la gobernanza portuaria que han ocurrido desde el inicio de la última ola de reformas, y las nuevas circunstancias en las que se encuentra el sistema portuario, de lo que surge la necesidad de orientar una nueva gobernanza en los puertos de América Latina y el Caribe con el fin de hacer frente a los requerimientos del siglo XXI.

Los autores del documento son Ricardo J. SÁNCHEZ, Oficial a Cargo de la División de Recursos Naturales e Infraestructura de CEPAL, y Francisca PINTO, consultora de la Unidad de Servicios de Infraestructura de CEPAL. Para mayores antecedentes contactar a ricardo.sanchez@cepal.org

Las opiniones expresadas en este documento son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.



I. Introducción



II. Reflexiones sobre la gobernanza portuaria, de la 1.0 a la 2.0: ha llegado la hora!



NACIONES UNIDAS

CEPAL

como “devolución”, descriptor general del cambio de la preminencia de régimen entre los sectores públicos y privados que ha ocurrido a lo largo de la historia. Una noción precisa de “gobernanza” se ha correspondido con cada uno de esos cambios, como por ejemplo los descriptos anteriormente entre puertos tipo service, tool y landlord: cada uno de ellos contiene instrumentos diferentes en cuanto a los mecanismos de devolución, reformas regulatorias, instrumentos de control y esquemas de gobernanza, que señalan formas asociativas diferentes.

Con el objeto de aclarar el alcance del concepto de “gobernanza”, Brooks & Cullinane (2007)¹ refieren al conjunto de los sistemas, estructuras y procesos que organizan grupos de individuos en un propósito común, las que pueden percibirse como constituyentes de la estructura de su gobernanza, en conjunto con la normativa y regulaciones que enmarcan la acción de la política pública que el gobierno impone en los correspondientes negocios públicos y privados. Las estructuras y procesos implementados a través de leyes nacionales, tales como los requisitos para procesos de adjudicación abierta, control, seguimiento, objetivos, restricciones, etc., integran la gobernanza de un gobierno. De manera similar, aunque más sintética, Fernando Gonzalez Laxe estructura la gobernanza en tres ejes fundamentales: instituciones, mecanismos y procesos.

Al inicio del actual ciclo de gobernanza, los puertos públicos en la región estaban atravesando una etapa de muchos problemas de gestión, que generaban un importante costo fiscal que, en los años noventa, los Estados no estaban siendo capaces de sostener. Asimismo, atravesaban problemas con la dotación y la gestión laboral y ofrecían unos servicios que no eran compatibles con las expectativas de expansión del comercio que muchos países mantenían. La situación que vivían los puertos a finales de los años ochenta y comienzos de los noventa, era vista de la siguiente manera: “Los puertos del sector público de América Latina y el Caribe se enfrentan a una crisis en casi todos los aspectos de sus actividades, desde las inversiones y la planificación hasta los trabajadores, la administración, los costos y la productividad. Ello puede percibirse en las quejas de los usuarios de los puertos, así como en las medidas que los gobiernos adoptan para reducir las inversiones de capital, y los presupuestos para el mantenimiento de los equipos y los programas de capacitación del personal. Muchos factores exógenos han contribuido a la crisis, como el endeudamiento externo, las transformaciones ocurridas en las metas económicas nacionales y los déficit fiscales, pero los propios gobiernos en gran medida han desencadenado la crisis con políticas que han dado un fuerte respaldo a las demandas de

los grupos portuarios preponderantes. La sensibilidad de los gobiernos a dichos grupos se ha traducido en el establecimiento de instituciones portuarias basadas en leyes, reglamentos, acuerdos, políticas y obligaciones sociopolíticas que carecen de coherencia y persiguen objetivos contrapuestos.”²

En tal contexto, se iniciaron una serie de reformas para cambiar los sistemas de gestión desde tool o service a landlord, es decir, puertos donde el Estado se reserva los activos, mientras que da en concesión la operación de las mismas, configurando terminales especializadas o multipropósito. Este nuevo proceso se llevó a cabo con el objetivo de rescatar a los puertos de la ineficiencia en sus prestaciones, disminuir el alto costo fiscal y mejorar la calidad de los servicios, la que en aquel momento era baja y poco competitiva. Algunos autores³ han emplazado aquellas reformas bajo el título de “devolución”. En tal sentido, definen la devolución como “la transferencia de funciones o responsabilidades en el reparto de programas y servicios del gobierno nacional a otras entidades”, las que pueden ser “otro orden gubernamental u organizaciones no gubernamentales, grupos comunitarios, asociaciones de clientes, el mercado o la industria” (Rodal & Mulder, 1993). Sin embargo, la principal definición vigente se basa en “la reducción del peso fiscal y administrativo de parte del gobierno, junto con un incremento simultáneo en los compromisos y responsabilidades de los otros actores” (Brooks & Cullinane, 2007).

Por definición, tal tipo de “devolución” implica claramente una descentralización de las responsabilidades y el accountability (es decir, desde los controles centrales y nacionales hacia las capacidades locales). En suma, la descentralización involucra una serie de objetivos que difiere entre las distintas formas de devolución. A los fines de este documento, en la realidad de América Latina y el Caribe, adonde la “devolución” fue principalmente la concesión bajo el modelo landlord, la descentralización procuraba asegurar la capacidad de respuestas de parte del gobierno portuario respecto de la provisión de servicios para llevar las operaciones y la administración de activos a una plataforma de carácter más comercial basada en (a) el deseo de obtener mayores ingresos de los activos administrados o (b) limitar el impacto —sobre las finanzas gubernamentales— de los activos que generaban pérdidas. La distribución de los beneficios originados en dichos procesos comprende un asunto aparte respecto de la extracción de beneficios. La descentralización es una parte incuestionable de las reformas portuarias, que tiene los efectos mencionados, pero que al mismo tiempo en su versión más extrema, refleja la ausencia de políticas públicas, planes y estrategias

¹ Brooks, Mary R. and Kevin Cullinane eds. (2007): *Devolution, Port Performance and Port Governance*. Oxford: Elsevier.

² CEPAL (1992): “La reestructuración de empresas públicas: el caso de los puertos de América Latina y el Caribe”; CEPAL LCG. 1691-P, Santiago, Chile, octubre.

³ Rodal & Mulder (1993), citado en Brooks & Cullinane (2007).

de desarrollo portuario con visión de país, limita la correcta toma de decisiones de inversión y desdibuja la acción concertada del Estado sobre la actividad portuaria a nivel general en beneficio del agregado de la economía.

El modelo de puertos landlord, implementado en la última década del siglo XX, se llevó a cabo incorporando capital privado para aumentar la competencia de los puertos, reduciendo así el peso fiscal. Además, en general, buena parte de las decisiones fueron descentralizadas a cada puerto, acercando el gobierno portuario a las demandas de los clientes y buscando el aumento de la competencia, con todo lo cual se buscaba mejorar la competitividad del comercio exterior.

Por otra parte, aunque no fuera explícito en la mayoría de las legislaciones, las reformas tendieron a mejorar la eficiencia de los antiguos puertos públicos con especial énfasis en el movimiento de contenedores, con lo que se dio paso a la inversión y aparición de muchos terminales especializados con buenos resultados, pero al mismo tiempo con menor acción sobre otros tipos de terminales y cargas.

Finalmente, cabe destacar que la reforma llevada a cabo para transformar los antiguos puertos públicos fue desde una visión principalmente modal, en la que el puerto está enfocado sólo al transporte marítimo pero sin tener una visión sistémica, y se halla separado del desarrollo de los ferrocarriles, del transporte carretero y otros modos. En tal visión, los puertos iban por un lado y el resto de los componentes del sistema logístico, cada uno por el suyo. Con ello se ha logrado mejorar notoriamente la eficiencia del terminal marítimo propiamente tal, pero con esfuerzos más limitados en el trabajo conjunto con los otros medios de transporte que tienen relación con el comercio y principalmente con la logística. Actualmente, el sistema globalizado y las nuevas condiciones a las que se enfrenta el sistema económico mundial han dejado en evidencia la necesidad de cambio en distintas áreas de la actividad económica, entre ellas la logística y el transporte, y así mejorar la competitividad y la productividad de los factores. Para ello, se requiere repensar el rol que cumple un puerto en la cadena de suministro de un país en función de su economía, su relación con los otros modos de transporte de carga, y con la ciudad en la que se encuentra inmerso.

Hasta ahora, una buena parte de los objetivos del último cambio de gobernanza en puertos se ha cumplido, pues se intentaba llegar al punto máximo de eficiencia de éstos, meta a la que, si bien no se ha llegado plenamente, se ha logrado una mejora sustantiva en la calidad y cantidad de prestaciones. Ello ocurrió gracias a la reforma, la acción pública, la inyección de capital del sector privado, a la vez que la inserción de la competencia interportuaria, ha obligado a los operadores privados a invertir en grúas y otros medios requeridos para entregar un servicio de calidad

y eficiente. Sin embargo, la gobernanza de un cuarto de siglo está limitada para afrontar los desafíos futuros —y en algunos casos también los presentes—, pues sus objetivos y mecanismos de acción estaban ligados a una realidad que ha cambiado de manera muy importante. Ello se relaciona con el aprovechamiento de los espacios, la cercanía a los máximos de capacidad y ocupación del territorio, en muchos casos. En consecuencia, es preciso pensar en planes estratégicos para hacer más eficiente el uso del territorio existente y ampliar el mismo según las necesidades finales de cada puerto.

Para enfrentar los desafíos que encara la industria portuaria se debe redefinir el puerto y su rol en la actividad económica final, ya que un puerto combina aspectos referidos a las infraestructuras, a los equipamientos, a los servicios avanzados y a la logística (González Laxe, 2013)⁴. Es por ello que los puertos requieren un cambio desde una visión unimodal a una integrada y sistémica, que incluya la integración con el hinterland, la logística, la producción, y los demás modos de transporte.

En ello es importante considerar a la situación de la industria naviera, la que está en un proceso de grandes cambios, entre ellos: a) los buques que son cada vez más grandes y b) la tendencia observada a hacer alianzas entre las navieras, que se traduce en mayor poder negociador frente a los terminales portuarios, reacondicionamiento de redes, y menores llamadas a puerto. Frente a ello, la expansión portuaria producto de la generalización de un modelo de gestión que buscaba mayor eficiencia y competencia, ha multiplicado, en toda la región, la cantidad de facilidades gestionadas por los grandes operadores mundiales de TEC.⁵

La expansión de la actividad económica y del comercio más las exigencias enumeradas previamente se traducen en una necesidad de espacio adicional para mejorar los servicios a la carga, a los buques y a los importadores y exportadores, además de incorporar el movimiento de otro tipo de cargas. Sin embargo, la mayoría de los puertos tradicionales que eran el objeto principal de acción de las reformas portuarias de los años 90, se encuentran en medio de ciudades, o adyacentes a terrenos que han sido utilizados para otros fines, diferentes de la actividad portuaria. Es por ello que se ha venido observando en los últimos años la construcción de nuevos puertos tipo greenfield⁶, en áreas no portuarias adonde se dispone de espacio suficiente para responder a los requerimientos de los puertos modernos.

⁴ Documento de trabajo de la División de Recursos Naturales e Infraestructura (DRNI) de CEPAL, 2013, "Experiencias internacionales sobre el rol del estado para el desarrollo de sistemas portuarios en ambientes de competencias", Fernando González Laxe, Coruña, España.

⁵ TEC: terminal especializada en contenedores. Según datos de la CEPAL, desde la década de los noventa, la cantidad de terminales portuarias operadas por grandes firmas internacionales creció, en América Latina y el Caribe, desde 11 en 1995 a 67 en 2014, llegando a casi 90 al considerar las firmas de capitales de origen regional.

⁶ Puertos desarrollados en terrenos completamente nuevos para este tipo de actividad, la mayoría de las veces descentrados de las ciudades.

Al pensar en la creación de nuevos puertos, la remodelación de antiguos o la ampliación de los ya existentes, las administraciones portuarias se ven enfrentadas a distintos problemas, como las regulaciones de las ciudades y la ocupación de terrenos alrededor de los puertos, al mismo tiempo que las reacciones protectoras que suele tener la sociedad civil respecto al uso de terrenos urbanos para ser refaccionados como facilidades portuarias.

Frente a todos los puntos esgrimidos previamente, los modelos de gobernanza actuales, orientados a suplir necesidades de productividad y eficiencia portuaria y las necesidades básicas de mercado a través de los cambios y mejoras en los puertos tradicionales de origen público, se ven alcanzados por los nuevos requerimientos y por un marco de gobernanza que fue pensado para otro tipo de fines.

Para atender estas necesidades es preciso lograr un mayor involucramiento entre la sociedad civil, el Estado y el sector privado, siendo aquellas: (1) avanzar hacia visión integrada y sistémica, (2) racionalizar las inversiones basados en criterios de eficiencia social, (3) combinar el capital privado con las inversiones públicas, (4) solucionar problemas de índole social y laboral, como así también de la convivencia territorial, (5) tener como objetivo la mejora de la competitividad de la economía pero también de la productividad de los factores, (6) promover la integración de las partes, (7) repensar el proceso de descentralización–centralización, para recuperar el equilibrio perdido, (8) atender las necesidades de todas las cargas y no solamente la de los contenedores y (9) asumir a la integralidad y objetivos de sostenibilidad como principios rectores.

Para generar esta nueva gobernanza, se necesita una definición clara de las responsabilidades y de los niveles de decisión, que asegure que los distintos actores sean capaces de definir y consensuar entre todos una solución viable que otorgue beneficios a todos los interesados que —debe ser contundentemente dicho— refieren al conjunto de la economía y la Sociedad, y no solamente a los stakeholders directos.

Para ello es preciso repensar las relaciones entre Sociedad, Mercado y Estado, y muy especialmente a la gestión pública para los puertos. La CEPAL señalaba, casi un cuarto de siglo atrás: “Como piezas de rompecabezas diferentes que no encajan unas con otras, la gran variedad de organismos gubernamentales que tienen que ver con los puertos parecen carecer de la agilidad necesaria para planificar, organizar y ejecutar las mejoras institucionales y de infraestructura”.⁷

Para la nueva gobernanza se debe lograr un clima de cooperación institucional entre los actores públicos, privados

y la Sociedad civil, en un marco global de referencia que contribuya a establecer políticas, definir estrategias de transformación y concretar acciones e intervenciones para cumplir los objetivos frente a los nuevos desafíos presentados para los puertos.

II. Reflexiones sobre la gobernanza portuaria, de la 1.0 a la 2.0: ha llegado la hora!

Los rápidos e importantes cambios observados en la economía mundial en los últimos cinco años, con impactos en los niveles de producción e intercambio, en el ciclo marítimo y en toda la industria del shipping y la logística, han afectado de distinta manera los puertos en América Latina y el Caribe. Esa afectación no es solamente para sobrellevar la volatilidad o los momentos de menor actividad, sino también para enfrentar los nuevos escenarios, tanto del comercio mundial como del movimiento marítimo y las líneas navieras, y la situación emergente de sus propias realidades, como por ejemplo aquellos que están cercanos al límite de sus posibilidades de expansión. Es por ello que es preciso reflexionar y conducir la situación de las distintas entidades de la región para repensar la forma en que los puertos y sus instituciones atenderán los próximos desafíos. Ello requiere analizar la gobernanza portuaria en la región, la que debe generar nuevas condiciones para responder acabadamente a los retos venideros, para los que probablemente la actual gobernanza no sea suficiente.

En América Latina y el Caribe, la gobernanza portuaria, definida como el conjunto de sistemas, estructuras y procesos como así también la legislación, acción regulatoria y objetivos de política pública, está aún caracterizada por objetivos definidos casi un cuarto de siglo atrás, los que en líneas generales pueden resumirse de la siguiente manera:

- Recuperar los tradicionales puertos públicos, que estaban colapsados.
- Reducir el peso fiscal de los puertos. “Durante muchos años se dio mínima importancia a los déficit portuarios, a los que se consideró un asunto que podía corregirse con asignaciones presupuestarias mayores o simplemente aumentando las tarifas. Sin embargo, esos aumentos, en el caso de los países que han adoptado políticas macroeconómicas orientadas a las exportaciones, en última instancia afectarán al precio de las exportaciones y de las importaciones.” CEPAL, 1992.
- Incorporar capital y la gestión comercial privada, creando una industria de servicios portuarios con énfasis en las demandas del mercado y la defensa de la competencia. Respecto a las demandas de mercado y a la competencia, en CEPAL (1992) se señala lo siguiente: “Con el fin de

⁷ (CEPAL, 1990): “Cambios estructurales en los puertos y la competitividad del comercio exterior de América Latina y el Caribe”; CEPAL LC/G. 1633-P, Santiago, Chile, octubre.

promover la participación del sector privado en las instalaciones y servicios portuarios el gobierno debe adoptar un marco institucional conforme al cual se haga una nueva asignación de las funciones operacionales, administrativas y de planificación entre los organismos del sector público y las empresas privadas como parte de una estructura institucional orientada al mercado, para así asegurar que los grupos portuarios preponderantes no distorsionen el ambiente comercial en el que se desenvuelven las relaciones comerciales... Los elementos principales de dicha estructura comprenden la facultad legal para determinar la participación privada, la desreglamentación, la descentralización, un régimen antimonopolios y la creación de un organismo del sector público que equilibre los intereses en competencia con el objeto de asegurar que no haya un grupo que pueda utilizar los mecanismos del mercado para lograr una situación de monopolio. Mediante dicha facultad legal deben formularse claramente normas para la aprobación de las propuestas del sector privado y establecerse una firme presunción en el sentido de que una participación más activa beneficiará al país gracias a una mayor competencia, con el fin de evitar los interminables problemas y demoras que produce tratar de satisfacer exigencias reglamentarias imprecisas." Con ello se proponía la adopción de "regímenes antimonopolios para asegurar que ninguno de los grupos que componen el ámbito portuario pueda aislarse de las fuerzas del mercado y exigir rentas de monopolio."

- Mejorar la competitividad del comercio exterior. "En este último decenio del siglo XX, los gobiernos se ven enfrentados a un dilema fundamental: o bien identifican y definen las funciones que corresponden a los sectores público y privado en lo relativo a puertos, habida cuenta del comercio internacional, o aceptan una disminución de la competitividad de sus exportaciones en los mercados mundiales, una reducción de los ingresos en divisas, una baja de la inversión interna y un aumento del desempleo nacional." CEPAL, 1990.
- Solucionar los problemas laborales, la baja productividad y costos elevados que existían en casi todos los puertos de la región. "Todas las opciones de combinación de los sectores público y privado deben estar respaldadas por políticas económicas cuyo fin sea promover el comercio, un marco institucional que permita a las fuerzas del mercado regir las actividades portuarias, una fuerza de trabajo productiva cuyo acuerdo colectivo permita la consecución de metas comerciales y un ambiente atractivo para las inversiones del sector privado, o el riesgo de traspasar un monopolio del sector público al privado podría hacerse realidad." CEPAL, 1992.

La reforma llevada a cabo para cumplir los objetivos mencionados, se basó en instrumentos específicos como nuevas leyes portuarias, las que se multiplicaron en la región, y en la búsqueda de proceder a la descentralización de las autoridades portuarias. La utilización de estos instrumentos muestra una clara orientación modal en las políticas públicas, con visiones aisladas de cada una de las partes intervinientes en los procesos de logística y movilidad. En la práctica, un aspecto adicional muy importante, aunque no claramente delineado en los instrumentos legales de aquella época, fue una marcada preponderancia en la acción sobre los puertos de contenedores, tal como se ha señalado anteriormente.

Los objetivos de aquella ola de reformas fueron parcialmente cumplidos, en algunos aspectos con mucho éxito; la competencia, la incorporación del capital privado y la descentralización de las decisiones impulsaron una fase de grandes avances en la modernización de las prestaciones portuarias, con aumentos muy destacados en la productividad. Otros aspectos, sin embargo, quedaron sin soluciones plenas, como por ejemplo ciertas cuestiones laborales, los mecanismos de expansión del sistema en su conjunto, más allá de las instalaciones individuales, como así también algunas cuestiones ligadas a la gobernanza jurídica o regulatoria de las concesiones y la competencia. En particular, preocupan las situaciones vividas cuando se ha generado exceso de competencia afectando la eficiencia agregada y los mecanismos de renovación de los contratos de concesión y de asignación de nuevos derechos de explotación. La competencia sigue siendo un objetivo válido y necesario de ser sostenido. Sin embargo, es preciso analizar la diferencia entre promover la prestación de servicios "en un ambiente de competencia" que impida la creación y captura de las rentas monopólicas por operadores portuarios, y la de una competencia exacerbada⁸ que atente contra la debida eficiencia social del mercado.

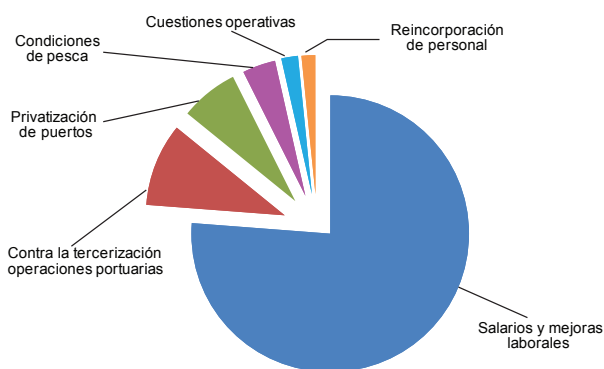
Uno de los problemas presentados por la gobernanza actual, es que hasta la fecha no se han podido resolver algunos problemas en la relación con los trabajadores, lo que queda demostrado en la gran cantidad de huelgas que ha habido en la región en los últimos años. En los últimos cuatro años se ha registrado un total de 312 días de huelga dentro de los 12 países que fueron revisados en un estudio de CEPAL (Sánchez & Dornier, 2014)⁹, y cuyo motivo principal fueron demandas salariales o mejoras en las condiciones laborales de los trabajadores portuarios, detallados en el gráfico 1.

⁸ Gillen & Morrison (2004): *Airline Strategies, Competition and Network Evolution: How Important are Slots?*; *Journal of Air Transport Management*, Vol. 11, No. 1.

⁹ Estudio publicado en "Boletín Marítimo y Logístico N° 54" de la Unidad de Servicios de Infraestructura, División de Recursos Naturales e Infraestructura, CEPAL, 2014, con la colaboración de Camille Dornier.



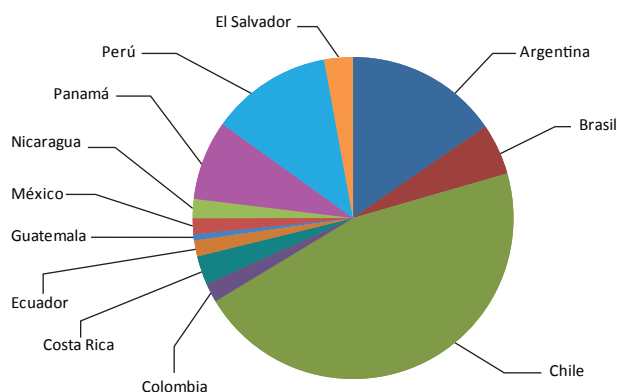
Gráfico 1
RAZONES DE HUELGA EN PUERTOS DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE 2010-2014
(En porcentajes dentro del total de huelgas)



Fuente: División de Recursos Naturales e Infraestructura, CEPAL, 2014

En el gráfico 2 se puede observar la cantidad de días de huelga portuaria entre 2010 y 2014 para cada uno de los países analizados.

Gráfico 2
DÍAS DE HUELGAS PORTUARIAS POR PAÍS, 2010-2014
(En porcentajes dentro del total de días de huelgas)



Fuente: División de Recursos Naturales e Infraestructura, CEPAL, 2014.

No obstante, la gobernanza actual (la llamada 1.0 en esta publicación) ha sido un mecanismo válido para los objetivos de los últimos 25 años. Como ha señalado reiteradamente Octavio Doerr, de la CEPAL: “el modelo de crecimiento portuario en la mayor parte de América Latina y el Caribe se ha basado principalmente en el aumento de la productividad, con centro en la inversión y administración al interior de los terminales, especial aunque no únicamente, de contenedores.” Se basa, para dicha afirmación, en los datos del cuadro 1, que muestra una relativa baja expansión física de los puertos (crecieron aproximadamente un 76% entre 2000 y 2013) frente a un mucho más fuerte aumento de la producción del 460% -relación que se explica por los aumentos de la productividad-, mientras que si se considera el período 1995-2013, el aumento fue del 689%.

Cuadro 1
EXPANSIÓN Y PRODUCTIVIDAD EN PUERTOS DE CONTENEDORES DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

	1995	2000	2005	2007	2009	2011	2013	Porcentaje 2000-2013
Millones de TEU (muestra de 30 puertos, equivalentes al 60% del throughput regional)		4,39	11,89	15,41	16	22,69	24,61	461
Millones de TEU (LAC)	6,7	16,7	27	34,59	33,92	43,98	46,34	177
Longitud de muelles (*000 m)		13	15	16,7	19,3	22,3	22,9	76
Cantidad de STS Crane		60,4	92,2	118,6	160,6	187	204,4	238
Productividad de muelle (TEU/m)		338	792	923	829	1 019	1 077	219

Fuente: Octavio Doerr, sobre la base de encuestas y el Perfil Marítimo y Logístico de la CEPAL.

Sin embargo, la gobernanza enfocada en la modernización de terminales va tornándose insuficiente y obsoleta, al no atender una multiplicidad de aspectos de la vida moderna de los puertos. En primer lugar porque los antiguos puertos públicos tienen estrechos márgenes para crecer

físicamente, por encontrarse enclavados en ciudades populosas y con problemas de convivencia por el uso sostenible del territorio y con la población. Esto no era un problema un cuarto de siglo atrás, ya que había margen de expansión y, especialmente, capacidad de expansión

basada en inversión en tecnología y organización que expandían la productividad y la eficiencia de las terminales, con lo cual se hacía rendir mucho más al mismo espacio físico. Sin embargo, al comenzar a agotarse esa forma de expansión empezaron a observarse una gran cantidad de proyectos y desarrollos brownfield y greenfield. Esta es una realidad a lo largo de la región, ante la evidencia de que los tradicionales puertos públicos están cercanos al límite.

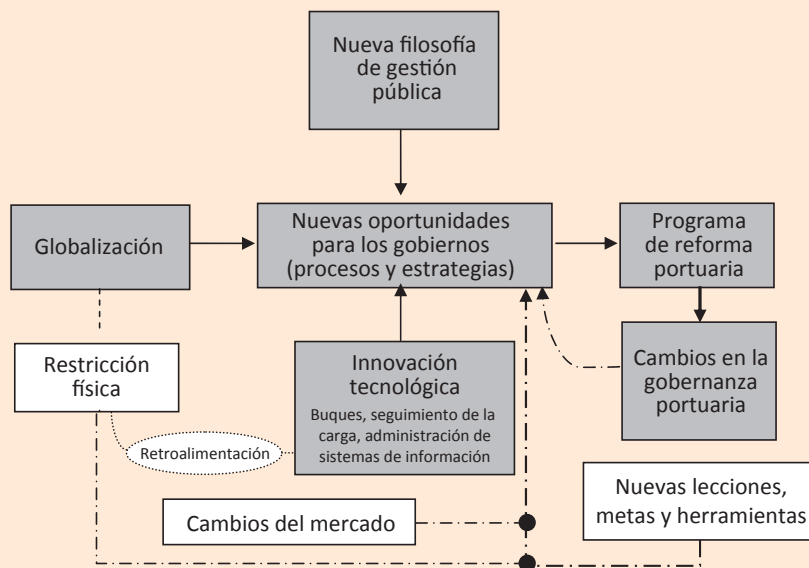
El diagrama 1, modificado sobre la base de Brooks & Cullinane (2007), muestra los motivos a partir de los cuales un modelo de gobernanza requiere cambios. Los autores basan el modelo a partir de una nueva filosofía de acción gubernamental. Ello ocurre, por ejemplo, cuando se decide avanzar desde la mera operación y la acción normativa hacia el diseño y acción de la política pública centrados en la satisfacción de los intereses comunes de la Sociedad. Dicho cambio en la orientación de las políticas públicas en conjunto con el impulso al comercio que trae aparejada la globalización, y el cambio tecnológico, configuran un conjunto de oportunidades de cambio en los procesos y las estrategias que desembocan en un programa de reformas y el cambio a una nueva gobernanza. Los autores, incluso, mencionan originalmente que la propia dinámica del desarrollo portuario puede conducir a nuevas oportunidades de mejora por parte de los gobiernos. Sin embargo, es importante destacar que otros elementos también pueden realimentar el proceso

e impulsar nuevamente un programa de reformas hacia una nueva gobernanza. Entre aquellos, se destacan los siguientes, entre otros:

- La interacción entre el avance del comercio y la globalización con el cambio tecnológico, provoca una retroalimentación que puede llevar al límite la capacidad de expansión de los puertos tradicionales.
- El cumplimiento parcial de los objetivos originarios, puede plantear la necesidad de señalar nuevos objetivos, aprovechando las lecciones aprendidas y los nuevos instrumentos que no estaban presentes en el diseño original.
- Los cambios en el mercado —además de los tecnológicos—, la falta o el exceso de competencia, las alteraciones de la capacidad de negociación entre los actores del mercado que puedan configurar monopsonios u oligopsonios (recordando que dentro de los objetivos originales estaba la prevención antimonopolio pero no una antimonopsonio).

Con el paso del tiempo, un modelo de gobernanza puede ser cuestionado en sí mismo, o por los resultados alcanzados, a partir de varios elementos. Uno de ellos, bastante habitual, es la existencia de múltiples objetivos estratégicos y la amplia forma que estos pueden ser manejados y controlados.¹⁰ Posiblemente, esta sea una cuestión común en la experiencia latinoamericana.

Diagrama 1
FLUJO DE DECISIONES PARA LA GOBERNANZA PORTUARIA



Fuente: Ricardo J. Sánchez, adaptado de Brooks & Cullinane, 2007.

Nota: las partes grisadas están en el gráfico original.

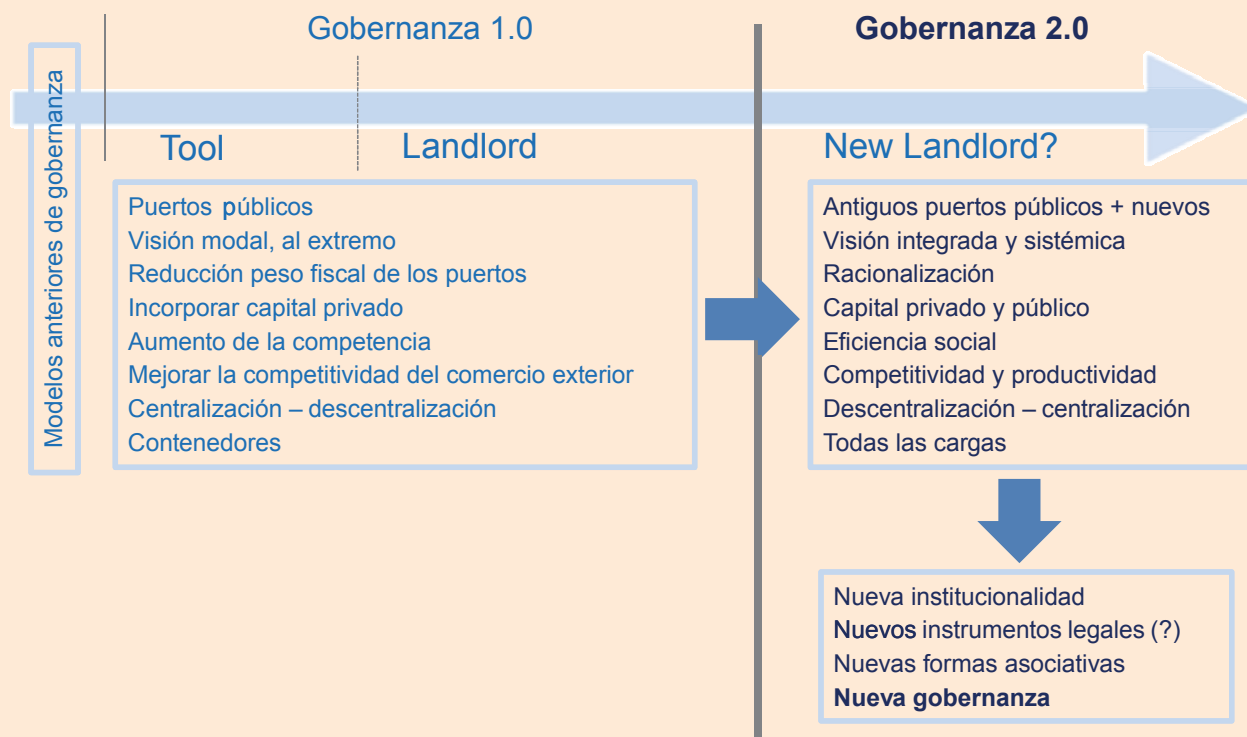
¹⁰ Brooks & Cullinane, op. cit.

La conjunción de varios de los elementos antes descritos, a lo largo de este documento, dan indicios ciertos de que ha llegado la hora de avanzar desde la gobernanza 1.0 a una nueva, 2.0.

El diagrama 2 resume —sobre una imaginaria línea de tiempo— las diferencias principales entre las orientaciones de la gobernanza 1.0 y la necesaria 2.0. Como puede observarse en el mismo, con cada uno de los aspectos principales de la primera, se alinean sus equivalentes en la segunda, concluyendo que se necesita una nueva institucionalidad y nuevas o más profundas formas asociativas entre el sector público y el privado, en definitiva

un nuevo conjunto de sistemas, estructuras y procesos en consonancia con normas y regulaciones que determinen la acción de la política pública. Vale decir, una nueva gobernanza portuaria es requerida. También se lo podría ver como la necesidad de una política portuaria integral y sostenible, con una visión más completa del desarrollo y la operación de los puertos, que incluyan tanto inversiones en expansión como en mejoras de productividad como en conectividad, comunidad portuaria e integración logística, entre otras, resulta urgente para ganar en eficiencia en toda la cadena logística. Esta nueva política no podría, como en el pasado, instituirse como una parte aislada de la política logística nacional.

Diagrama 2
EVOLUCIÓN DE LOS MODELOS DE GOBERNANZA PORTUARIA EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE



Fuente: Ricardo J. Sánchez.

Una nueva gobernanza es necesaria, para atender a la nueva realidad pero sin desatender el desenvolvimiento de los puertos tradicionales, como así también para enfrentar los cambios notables que han tenido la industria marítima y logística en los últimos años. Más aún, una nueva gobernanza es precisa para la integración de la cadena logística al amparo de una política pública comprensiva y sostenible, basada en una visión integrada y sistémica, que posiblemente requiera el diseño de nuevos instrumentos de política. Los puertos modernos requieren

de una más sofisticada y compleja gobernanza para estar en condiciones de conducir al sistema portuario a objetivos de clara utilidad para el desarrollo económico de los países, como mayores niveles de prestaciones, eficiencia, productividad y competitividad.

Los objetivos tienen que ser consistentes con el modelo de gobernanza. Cada uno de estos tiene sus propios objetivos e incentivos implícitos de tal modo que en el caso contrario —si los gobiernos imponen modelos internamente inconsistentes

en los puertos— el rendimiento simplemente no será óptimo, independientemente de los resultados y el rendimiento que se proponga alcanzar.¹¹ Ello es requerido no solamente entre las autoridades, sino que exige el despliegue de visiones y liderazgos que conduzcan tanto a mayores grados de productividad y eficiencia como a niveles de coordinación entre todos los actores.

En cada realidad particular, mientras tanto, deberá ser analizada la conveniencia y grado de adaptación del gobierno portuario, las políticas, estrategias, modelos, herramientas, incluyendo las leyes específicas, a esta nueva realidad. En algunos casos, es probable que un cambio legislativo sea requerido, mientras que en otros será posible atenderla con la misma normativa o con ajustes a la existente.

Los modelos portuarios también deben ser revisados. Un estudio sobre 42 puertos del mundo ha confirmado varias conclusiones interesantes. La primera es que la tradicional clasificación (de Baird, 2000, y del Banco Mundial, conocidas como service, tool y landlord) es en exceso simplista y no responde a la infinita variedad de formas adoptadas en la práctica en un mundo portuario competitivo. La segunda es que los modelos de gobernanza apropiados para cada conjunto de objetivos de política pública (para los puertos, o la logística en general) no siempre han funcionado tal como estaba previsto. Dentro de las razones posibles para ello, se destacan: (1) que los gobiernos carezcan de una política portuaria activa; (2) que los gobiernos tengan más de un objetivo y hayan fallado, aunque solo fuera parcialmente, en qué era lo que buscaban con las reformas; (3) que el modelo de gobernanza dispuesto haya quedado comprometido por intervenciones políticas subalternas; (4) que simplemente haya habido una suma de errores en la implementación práctica de las reformas.

El régimen de las inversiones, en una nueva gobernanza caracterizada por fuertes expansiones hacia puertos de nueva generación, en la mayoría de los casos supone una participación importante de la inversión pública en nueva infraestructura, además del mantenimiento de la anterior. Las inversiones habitualmente realizadas por el sector privado mantendrán un alto nivel de importancia, pero ya no será suficiente; es preciso expandir la inversión pública en los puertos. Ligado a ello, los criterios de eficiencia y rentabilidad deben ser sociales y no solamente privados, como en parte de las reformas iniciadas durante los años noventa.

La nueva gobernanza debe estar clara y contundentemente ligada a objetivos de desarrollo nacional y regional, de manejo territorial, cambios en los modelos de desarrollo con inclusión y mejoras en la productividad de los factores de la economía, fuente única para aquella transformación. En consecuencia, la visión sobre los puertos no debe centrarse en las mejoras de la inserción internacional de las economías de la región, lo cual deja nuevamente en la necesidad de abandonar las visiones parciales o modales y pasar a una nueva, integrada y sostenible.

Para ello, posiblemente se requiera un reequilibrio entre centralización y descentralización, con el regreso a la centralización de cierto tipo de decisiones, en particular relacionadas con el planeamiento y desarrollo territorial, el uso de las herramientas regulatorias y la defensa de la competencia, y las estrategias productivas. Ello supone pensar en las necesidades de todas las cargas y sus cadenas logísticas, más allá de solamente los contenedores.

En resumen, una nueva gobernanza es requerida para los puertos, en consonancia con una nueva gobernanza para los servicios de infraestructura.

¹¹ Brooks & Cullinane, 2007, página 655.