

Los puertos públicos colombianos ante los retos del TLC

José Barbero

Especialista Senior de Transporte, Banco Mundial.

El 75% del volumen de comercio exterior colombiano proviene de dos productos (carbón mineral y combustibles), pero ellos sólo representan el 18% del valor. Si se excluyen, el 81% del valor del comercio se moviliza en contenedores y el resto son graneles secos.

En general, Colombia está muy bien posicionada geográficamente con respecto a las rutas navieras bioceánicas. Pero su topografía impone altos costos de operación; los mayores centros de producción y consumo están a una distancia de las costas tres veces mayor que la de los principales competidores. Los costos logísticos sobre ventas son más del doble que en las economías desarrolladas y las empresas pequeñas tienen costos logísticos tres veces mayores que las empresas grandes.

Transcurridos 15 años de las grandes reformas del sector portuario, la situación actual es relativamente mediocre:

- Colombia figura en el puesto 58 en competitividad general, en una comparación entre 117 países, y en el puesto 85 en cuanto a infraestructura portuaria.

- Encuestas a usuarios y estudios de cadenas productivas reportan poca eficiencia, poca competencia y abusos tarifarios, alta siniestralidad y gran margen para mejoras, en especial en Buenaventura.

La percepción general es que los puertos (con excepción de Cartagena) se están quedando estancados, en tanto que hay numerosos proyectos de mejora de puertos en la región (Panamá, Ecuador, Perú), y consecuentemente hay poco interés de las navieras y operadores portuarios internacionales en Colombia.

En los últimos años ha habido modificaciones importantes en el mercado de servicios portuarios y navieros en el mundo, entre las que cabe señalar:

- El proceso de contenerización, que se completó luego de la reforma. El contenedor impone requerimientos radicalmente diferentes en cuanto a layout portuario, equipamiento y organización operativa, y controles aduaneros. Desafía el modelo tradicional de gestión portuaria.
- Las nuevas estrategias de las firmas navieras y portuarias. Las rutas internacionales se reconfiguraron

bajo el modelo de *hub and spoke*, con rutas troncales y alimentadoras, y con puertos especializados para el trasbordo de contenedores. Se dio una importante concentración en las firmas navieras, y un crecimiento y concentración de los operadores portuarios mundiales. Además, se aumentaron las dimensiones de los buques portacontenedores (en Suramérica era de 2300 a 2440 TEUs en 1990, y en 2005 es de 4500 a 5500 TEUs).

- Mayores requerimientos de servicios logísticos para las cadenas de abastecimiento. La irrupción de la logística cambió los criterios de organización de los movimientos. El *just-in-time* impone una gran presión sobre la calidad de los servicios. Todo ello aumenta la necesidad de precisión, tecnología de información y comunicaciones.

El modelo de operación de los puertos responde aproximadamente a las siguientes clasificaciones:

El modelo adoptado en Colombia representa una situación intermedia entre los esquemas *Landlord* y *Tool port*. Aún cuando no existe una sola “receta” de buen desempeño, la mayor parte de las reformas exitosas de la región se apoyaron en el modelo *Landlord*. Tras 15 años de las reformas, el modelo adoptado en 1991 hoy muestra algunas debilidades. Al detallar las principales, se encuentra que cada una contiene aspectos jurídicos, técnicos y económico-financieros propios de la regulación de servicios públicos brindados por el sector privado, campo del conocimiento que ha avanzado notablemente en los últimos años.

Por otro lado, se hace evidente que la organización del Estado, para atender al sector portuario, presenta debilidades importantes y ha contribuido a reducir el impacto positivo de la reforma.

MIRANDO HACIA ADELANTE: LOS DESAFÍOS QUE VIENEN Y LAS ACCIONES NECESARIAS PARA ENFRENTARLOS

El Informe CONPES 3342 establece una estrategia para la costa Atlántica y otra para la costa Pacífica:

- En la costa Atlántica, el sistema portuario diversificado puede atender las demandas y operar en competencia. Se requiere:
 - Propiciar la competencia entre puertos y terminales.
 - Completar accesos a Santa Marta (FC, vía alterna), expandir marginalmente el puerto, ZAL.
 - Resolver el dragado en Barranquilla y Cartagena.
 - Propiciar la certificación de los procesos en las terminales portuarias.
 - Propiciar la inversión en terminales privadas de uso público en la zona portuaria de Barranquilla.
- En la costa Pacífica, a corto plazo se requiere:
 - Mejorar el nivel de servicio.
 - Facilitar la expansión marginal de Buenaventura.
 - Desarrollar el ZAL y el antepuerto.
 - Profundizar el acceso gradualmente.
 - Resolver el acceso terrestre.
 - Mitigar problemas sociales en Buenaventura.
- En la costa Pacífica, a mediano plazo se requiere:
 - Las restricciones de capacidad y la necesidad de mayor competencia requerirán el desarrollo de un nuevo puerto.
 - Expandir sustancialmente la capacidad mediante un puerto complementario.
 - Establecer competencia entre los servicios portuarios.

Las principales acciones para implementar esta estrategia se centran en ampliar y mejorar las terminales y sus accesos, y en profundos cambios institucionales.

TIPO DE PUERTO	INFRAESTRUCTURA	SUPERESTRUCTURA	PERSONAL DE ESTIBA	OTRAS FUNCIONES
Puerto de servicio público	Público	Público	Público	Generalmente público
<i>Tool port</i>	Público	Público	Privado	Generalmente público
<i>Landlord port</i>	Público	Privado	Privado	Generalmente privado
Puerto de servicio privado	Privado	Privado	Privado	Generalmente privado

Estas acciones requieren inversión pública y privada. La primera debe obedecer a una cuidadosa planificación. La segunda debe ser el resultado de marcos regulatorios adecuados.

El desempeño final del sector requiere en forma ineludible de un Estado con capacidad de establecer políticas y supervisarlas. El fortalecimiento del Estado para atender al sector portuario constituye una condición indispensable, cualquiera que sea el modelo de gestión que se impulse.

- El fortalecimiento es necesario tanto en los aspectos estratégicos y de seguimiento general del sector, como en las funciones de supervisión del día a día.
- En el manejo estratégico, se requiere un Consejo Portuario Nacional, que debería incluir diversas áreas

del Gobierno, particularmente las responsables de la política de comercio exterior. Igualmente, debe incorporar la perspectiva de los usuarios, no sólo la de quienes brindan los servicios.

- Se debería analizar seriamente la posibilidad de avanzar hacia el modelo Landlord. Ello implica ir separando las funciones administrativas de las de operación y cambiar las condiciones para la competencia, centrándola en la competencia entre terminales. Ese cambio debería ser un proceso, con sus tiempos y etapas intermedias.
- En el corto plazo deberían fortalecerse las funciones de supervisión y la administración de los recursos del sector.

José Barbero

