

RETOS DE LA GOBERNANZA PORTUARIA EN COLOMBIA Y AMÉRICA LATINA

Diana Carolina Mestra Sierra¹

El puerto es un escenario físico en donde convergen muchos intereses, a manera de interfaz están; la interface turística, la interface marítima comercial, la interface de energía y/o la interface a la que dicho puerto quiera enfocarse. El Puerto es uno sólo y no es o debe ser ajeno a la realidad socioeconómica de la ciudad donde se construye o por situaciones morfológicas se desarrolla.

Los puertos marítimos mueven mucha carga dado que es el medio de transporte más utilizado comercialmente, más del 80% de la carga se transporta vía marítima, además de ser barata su movilidad, en comparación con el transporte aéreo, se hace vital para las naciones y las empresas, por allí llega el abastecimiento que alimenta, recrea, pone a producir bienes y servicios y demás actividades que se necesitan para que las naciones tengan bienestar.

En este escrito se abordará el tema de la gobernanza, sus atributos, su relevancia y lo práctico que debe darse en el contexto logístico portuario. La ciudad de Cartagena de Indias es una ciudad privilegiada por esa morfología natural, como se ha escrito en

varias ocasiones, Pedro de Heredia la funda por su tranquilidad de aguas y condiciones naturales.

Enfocando el tema en la externalidad positiva que dio a la actual ciudad moderna, liberta e ínclita como así lo hace saber su himno, el desarrollo histórico de las actividades comerciales y la gestación y crecimiento de su puerto; hacen de la ciudad portuaria un escenario propicio para revisar cómo se está llevando la gobernanza del Puerto.

Al mismo tiempo que se revisan los atributos de la gobernanza y su caracterización, se triangula la información, comparando la literatura existente, con la evolución de la historia y crecimiento como puerto, para luego valorar la manera que se ha llevado a cabo dicho gobierno. Por lo que acá también se harán algunos referentes en materia de gobernanza, se acudirá a investigaciones en dicha materia y como ya se ha señalado, comparará con la realidad actual.

En contraste, vale anotar que el Puerto de Cartagena de Indias a la fecha no se detiene, como lo señala Capitán Báez (2023) “aún en

¹ Egresada del programa de Derecho de Universidad Libre, con estudios en Derecho Constitucional y Maestrante en asuntos logísticos, asesora y gerente de empresa logística portuaria

pandemia entraron y salieron embarcaciones y hubo trabajo”, lo anterior en entrevista cualitativa llevada en su campo de trabajo. El Puerto durante las 24 horas tiene actividad y cada día que pasa se perfecciona su seguridad, entre los entes que lo monitorean está el Centro de Investigaciones Oceanográficas e Hidrográficas, la Capitanía de Puerto y otros entes.

Lo anterior pone de manifiesto que, si existe una intención de vigilar procesos, de monitorear sus aguas, de controlar la logística o la misma gestión portuaria. Lo anterior debido a que lo que más se percibe es lo negativo y no lo positivo propio o inherente a la adecuada gestión del puerto.

Por esa otra razón, se indaga las investigaciones relacionadas con la gobernanza más con la intencionalidad de revisar y construir cambios positivos que pueden generar una adecuada gobernanza.

Dada la anterior apreciación se plantea el interrogante, ¿cuáles son los retos de la gobernanza portuaria en Colombia?

A manera de antecedentes, en Colombia y a manera de antecedentes, en la administración de Cesar Gaviria, se creó la Ley 1 de 1991 que a su vez dejó sin piso a la empresa Colpuertos, al eliminar el artículo 33 y adiciona el artículo 34, gestando lo que se llamaría las Sociedades Regionales Portuarias, como

entes descentralizados que promueven la eficiencia portuaria, ante el manejo adecuado del Puerto, dándole un enfoque mixto a las empresas que laboran con el Puerto, es decir, sus aportes pudieron ser de carácter privado o de los público, al tiempo que de poder ejercer la labor de operadores portuarios, mediante la gestión logística que involucra la carga y el descargue, apoyados en el naciente Ministerio de Transporte, diez años después, en el año 2001 al terminar la Supertransporte o Superintendencia de Puerto y Transporte y crear Mintransporte o Ministerio de Transporte que vela por que se cumpla la actividad económica adecuada para controlar, inspeccionar y monitorear las corporaciones que entran a la concesión y a los llamados operadores del puerto, apoyados en el ente creado 10 años después como Instituto Nacional de Concesiones, aunque de mayor espectro, es decir no solamente lo relacionado con la gestión portuaria, sino con todas las actividades que entrarían en concesión.

La gobernanza portuaria, entonces surge ante el deseo insatisfecho de la gestión portuaria, es decir, la manera de cómo debe organizarse para cumplir adecuadamente su gestión a nivel administrativo, involucrando entonces la organización y hace su intervención para equilibrar o potencializar la gestión comercial y por lo tanto marítima, en un sentido más estricto se relaciona mediante un acuerdo entre el gobierno y la sociedad.

Por lo que en este caso se relaciona con el puerto y este escenario debe ser eficiente y de esa eficiencia contribuye la sociedad y el gobierno mediante políticas públicas que hagan de su gestión logística portuaria, un direccionamiento estratégico que le permita gestionar de manera óptima todas sus actividades, ya sean comerciales, turísticas, industriales o cualquiera sea su orientación por la que se creó esa infraestructura portuaria.

Dada la ineficacia del Estado en algunos casos, se acude entonces a la gobernanza para involucrar no sólo el Estado sino la sociedad que involucra a la comunidad y el sector productivo. Los principales actores realmente son el gobierno y a quien se gobierna. La idea es que engranen de tal forma que generen sinergias positivas. Lo público y lo privado van de la mano y no en direcciones opuestas o en determinado momento no se pueden tomar decisiones unilaterales.

Se debe tener en cuenta que su acercamiento se da para compartir conjuntamente objetivos, al tiempo que se intercambian recursos, al mismo tiempo que se crea una interdependencia, sin descuidar las normas o las reglas que se deben cumplir.

Los puertos cumplen su labor si tiene flujo comercial y eso se da por la gestión del transporte ya sea marítimo o terrestre, para este caso se revisa es el transporte marítimo, cuando el Estado es el propietario del terreno se

denomina landlord, otro estilo de gobernanza lo constituye cuando el estado es dueño del puerto como ente público, el otro modelo se le denomina toolport y entre sus atributos está que da en concesión entre otras actividades como: abastecimiento, almacenamiento, estiba y pilotaje.

Por lo que las empresas que participen pueden ser de economía mixta, es decir, empresas constituidas con recursos públicos y privados o solamente inversión privada; mientras que la explotación, gestión e infraestructura le pertenecen al Estado.

Al existir esa manera de gobernanza portuaria, puede darse la privatización del servicio portuario, en donde el puerto pasa a manos privadas. El Estado entonces se limita a regular y supervisar las actividades inherentes al puerto. El puerto entonces cumple en ese escenario la relación de puente o interfaz entre el transporte ya sea marítimo o terrestre, puede ser marítimo y terrestre, a lo que se le denomina intermodal.

En el puerto los principales actores sociales en materia de gobernanza están: las autoridades portuarias, compañías marítimas y operadores de terminales. Los puertos no deben gestionar sus maniobras logísticas sin tener en cuenta a su comunidad o donde lleva a cabo su gestión portuaria.

Referentes en materia de gobernanza portuaria

En materia de gobernanza, desde España, Camarero Orive, A., Parra Santiago, J. I., & Pery Paredes, P. (2021) hace una propuesta para la competitividad en España y la eficiencia que trae la gobernanza, utilizando un modelo de Análisis Envolvente de Datos DEA, analizando el microentorno, propio del puerto, el meso entorno, relacionado con la comparación de datos propios del puerto y la interacción con todos sus agentes y el macroentorno se relaciona con la competitividad internacional.

En cuanto a investigaciones que se han hecho en materia de gobernanza, Aversa, M. (2019) revisa el Puerto de Buenos Aires teniendo en cuenta su entorno metropolitano, revisa la infraestructura y la logística en el contexto urbano y las presiones a las que se enfrentan, al igual que los otros puertos de Argentina. De igual manera y a nivel latinoamericano, Freire-Seoane, M. J., López Bermúdez, B., & Pais-Montes, C. (2018) aduce que hay un gran lazo entre el comercio y el transporte marítimo, de tal manera que, si uno es afectado, repercute en el otro, es entendible debido a que el puerto sirve de puente al comercio y si no se comercia, pues no hay movimiento de puerto, entre los actores sociales que se ven involucrados están los pilotos prácticos que cumplen una labor silenciosa para terminar

o iniciar toda una operación logística Mestra-Sierra, D. C. (2022).

Por su parte, González-Laxe, F. (2021), González-Laxe, F. (2020), revisa cómo se encuentra la gobernanza en territorio europeo, anteriormente había hecho un comparativo de América Latina y Europa Meridional en Laxe, F. G. (2008) y Laxe, F. G et al. (2015). En el mismo sentido Orive, A. C. (2022) revisa la gobernanza en América en materia portuaria. Varela Barrios, E., Martínez Sander, Á. M., & Delgado Moreno, W. (2013) habían revisado de igual manera las redes y las políticas en el Puerto de Buenaventura.

Mientras que Ojeda Cárdenas, J. N. (2014) hace una investigación en la línea de tiempo relacionada con el manejo de la gobernanza en materia portuaria en México, Sánchez, R. J. & Francisca Pinto (2015) invitan a repensar la gobernanza y por su parte Suárez-Alemán, A., Serebrisky, T., & de León, O. P. (2019) revisan las capacidades que tienen los puertos y la gobernanza y el Puerto.

Por su parte, Fram, T. O. B. (2019), Fram, T. O. B. (2021) y Fram, T. O. B. (2019) está revisando la evolución de los puertos desde sus inicios hasta la cuarta y quinta generación que los proyecta las innovaciones en infraestructura y unido a otras interfaces en materia tecnológica que facilitan la gobernanza, al mismo tiempo que hace análisis y compara

el Puerto de Cartagena con el de Santos y el Callao, encontrando que el Puerto del Callao le apuesta a la gobernanza y con relación al Puerto de Santos se apoya en el llamado OTM. Operadores de Transporte Multimodal y jalonan sus entornos, en parte por el acuerdo entre Estado y empresas privadas, encuentra además el autor que, gracias a las alianzas público-privadas, se han dado concesiones para el manejo del Puerto tanto en Santos, como en Cartagena de Indias y con respecto al Callao se encuentra en zona especial que facilita su interacción con el entorno.

Panamá sigue creciendo en inversiones para facilitar la movilidad por el Canal y convierte a la ciudad en un megahub, como lo corrobora Li, K. (2016) y Chong, M. B., Chong, C. B., & Bustamante, V. C. (2020) quienes reiteran la gran envergadura y su impacto en el entorno.

A manera de conclusión, se encuentra una buena intención de seguir avanzando en la gobernanza portuaria. Las naciones se preparan en infraestructura y en tecnologías de punta, para atender las necesidades del mercado, cada vez más los retos son mayores dado el crecimiento del flujo de carga a nivel mundial. Los autores insisten en revisar cómo desde el Puerto se puede crear mejor escenario del entorno. América Latina y Colombia están en pos de mejorar su infraestructura para el manejo de los puertos. Los compa-

rativos que hace González Laxe con Europa permiten comparar y contrastar los puertos de América.

Bibliografía

- Aversa, M. (2019). Infraestructuras portuarias en las centralidades regionales: el Puerto de Buenos Aires en la escala local y metropolitana. *Quid 16: Revista del Área de Estudios Urbanos*, (12), 114-143.
- Camarero Orive, A., Parra Santiago, J. I., & Pery Paredes, P. (2021). Propuesta de un nuevo modelo de gobernanza portuaria del sistema portuario español basado en la eficiencia y la competitividad. *R-Evolucionando el transporte*, 2739-2758.
- Chong, M. B., Chong, C. B., & Bustamante, V. C. (2020). Un Hub logístico de Panamá y su impacto en las Américas. *Journal Business Science-ISSN: 2737-615X*, 1(2), 23-36.
- Fram, T. O. B. (2019). Retos logísticos de puertos de cuarta generación diagnóstico y modernización en países emergentes. *Anfibios*, 2(1), 72-82.
- Fram, T. O. B. (2019). Análisis comparativo en la logística y la sostenibilidad de los

Puertos de Santos y Cartagena de Indias. *Ad-Gnosis*, 8(8).

- Fram, T. O. B. (2021). Análisis comparativo en la logística y sostenibilidad de puertos el Callao y Cartagena de indias. *Anfibios*, 4(1), 79-95.
- Freire-Seoane, M. J., López Bermúdez, B., & Pais-Montes, C. (2018). Gobernanza portuaria clásica y la nueva tendencia en los países de Latinoamérica. *Boletín mexicano de derecho comparado*, 51(153), 517-550.
- González-Laxe, F. (2020). La política portuaria Europea: Los nuevos desafíos de la gobernanza. *Revista Galega de Economía*, 29(1), 1-17. <https://doi.org/10.15304/rge.29.1.6401>
- González-Laxe, F. (2021). La diversidad portuaria Europea: Un análisis de los diferentes modelos y los nuevos desafíos de la gobernanza portuaria. *Public Policy Portuguese Journal*, 6(1), 7-27.
- Laxe, F. G. (2008). Gobernanza portuaria: principales trayectorias. *Revista de Economía mundial*, (18), 355-368.
- Laxe, F. G., Ricardo, R. J. S., Alonso, L. G., & Especial, S. (2015). Adaptación o desadaptación en la gobernanza portuaria: casos de América Latina vs Europa meridional. *Revista Mexicana de sociología*. Consultado el, 9.
- Li, K. (2016). Panama, Hub of the Americas: Its Impact On The Economy. *Latitude*, (9), 12-19.
- Mestra-Sierra, D. C. (2022). La silenciosa misión del piloto práctico. *Saber, Ciencia y Libertad en Germinación*, 15, 170-176.
- Ojeda Cárdenas, J. N. (2014). La gobernanza portuaria en México:¿ hacia un análisis exploratorio (1990-2012)?. *Atlantic Review of Economics*, 1.
- Orive, A. C. (2022). Modelos de gobernanza portuaria en América: análisis Cluster. *Revista Digital del Cedex*, (200), 87-100.
- Sánchez, R. J. & Francisca Pinto (2015): El gran desafío para los puertos: la hora de pensar una nueva gobernanza portuaria ha llegado. Boletín FAL Edición No. 337 - Número 1 / 2015, CEPAL, Santiago, Chile. <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/37847>
- Suárez-Alemán, A., Serebrisky, T., & de León, O. P. (2019). *Competitividad portuaria en América Latina y el Caribe: Un análisis de la regulación, gobernanza,*



y *competencia en el sector portuario de la región* (Vol. 731). Inter-American Development Bank.

- Varela Barrios, E., Martínez Sander, Á. M., & Delgado Moreno, W. (2013). Gobernanza y redes de políticas en el distrito portuario, industrial y biodiverso de Buenaventura, Colombia. *Estudios políticos*, (43), 205-227.