

CAPÍTULO VIII

GOBERNANZA PORTUARIA EN COLOMBIA: ANTECEDENTES Y PROPUESTAS¹

OSCAR MEDINA MORA*
SAMUEL RIVERA-PÁEZ**

1. INTRODUCCIÓN

Desde los fenicios² (Reddie, 1841) hasta nuestros días; desde Mahan³ (1890) hasta Till⁴ (2013), el comercio por vía marítima ha significado el gran interés de los pueblos, en especial los marítimos, y el eje central del estudio del Poder Marítimo en el mundo. El comercio internacional y el

1 Una versión resumida e informativa de este capítulo fue publicada en la Revista El Pórtico en septiembre de 2017. La correspondencia con relación a este documento debe dirigirse a Oscar Medina Mora. Dirección electrónica: oscarmedi@gmail.com

2 Reddie (1841), al estudiar la evolución de la jurisdicción marítima, muestra claramente cómo se puede trazar hasta Cartago, algún tipo de desarrollo institucional encargado de ejercer la autoridad en tierra sobre las cosas que pasaban en los espacios marítimos

3 El Almirante Alfred Thayer Mahan se reconoce como el pensador estratégico que por excelencia evidenció la importancia del comercio en el desarrollo del Poder Marítimo y su influencia en la historia de la humanidad

4 Geoffrey Till es hoy día el pensador más reconocido en temas de estrategia marítima. Su obra gira entorno a la importancia del mar en las dinámicas de interacción de las sociedades con el mar en la era contemporánea, destacando, entre otros, el papel que tiene el comercio marítimo en el posicionamiento de las sociedades en el sistema internacional.

* Máster en Administración de Negocios (Universidad de los Andes); Investigador Independiente Empresa Multimodal. Especialista en Derecho Comercial (Universidad Externado de Colombia); Administrador Marítimo (Escuela Naval “Almirante Padilla”). Docente de cátedra de la Universidad Sergio Arboleda, UniAndes, Universidad del Norte y Universidad San Buenaventura.

** Doctor en Ciencias Sociales y Humanas (Cum Laude) de la Pontificia Universidad Javeriana. Magister en Economía del Medio Ambiente y los Recursos Naturales (Programa Conjunto entre la Universidad de los Andes y la Universidad de Maryland, College Park / Estados Unidos). Docente-Investigador (Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”). Oceanógrafo Físico y Profesional en Ciencias Navales (Escuela Naval Almirante Padilla).

intercambio con otras culturas son quizás dos de los factores que afectan de manera efectiva la prosperidad de una nación. El transporte por vía marítima en las economías nacionales juega un papel económico que no puede desconocerse. No en vano el padre de la economía expresó en su texto *La Riqueza de las Naciones*, publicado en 1776:

... [Sin el transporte por agua] puede haber poco o ningún comercio de cualquier tipo entre las partes distantes del mundo. ¿Qué bienes podía soportar las expensas de la tierra para el transporte entre Londres y Calcuta? Si hubiera algo tan precioso, como para ser capaz de soportar este gasto, ¿con lo que la seguridad iba a ser transportado por el territorio de tantas bárbaras naciones? Estas dos ciudades, sin embargo, realizan actualmente un muy comercio considerable entre sí.

La gran mayoría de países mueven buena parte de sus bienes de importación o exportación por esta vía, generando dinámicas locales que terminan afectando el sistema de producción y por lo tanto el producto interno bruto y la calidad de vida de los pueblos. No en vano, en 2016, más del 80% del total de cargas, expresadas en peso, en el globo se movilizaron por vía marítima (UNCTAD, 2017). Acuerdo a datos del sistema estadístico de comercio exterior de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales- Dian, durante el 2016 Colombia movilizó aproximadamente 176 millones de toneladas por un valor FOB⁵ aproximado de 74 mil millones de dólares. De este, el 96,37% del total de la carga movilizada, aproximadamente, 169 millones de toneladas, utilizó la vía marítima, 5 millones de toneladas (3,15%) la vía terrestre, 750 mil toneladas (0,43%) la vía aérea y 94 mil toneladas (0,05%) salió por instalaciones de transporte fija.⁶ Así, considerando el valor de las cargas, la vía marítima es igualmente determinante para la economía nacional. El 72,92% del valor total (54 mil millones de dólares aproximadamente) son movilizados por ese modo de transporte. Por vía aérea se movilizan el 14,7% (11 mil millones de USD), por vía terrestre el 12,25% (9 mil millones de USD) y por instalaciones fijas el 0,16% (115 millones de USD). De estos, 28.5 mil millones, tasados según

5 FOB indica que la responsabilidad del transporte de la carga recae en la contraparte, por lo tanto, los beneficios derivados de esta operación también serán para él. La palabra FOB, tanto en las exportaciones como en las importaciones indica el término ICOTERM del contrato de transporte marítimo.

6 De acuerdo con el sistema 11 toneladas fueron transportadas por correo y 5 toneladas por vías fluviales interiores.

el término de compraventa internacional costo seguro y flete - CIF por sus siglas en inglés, fueron importaciones y 25.5 mil millones exportaciones, en condiciones libre abordó- FOB. Por todo ello, el transporte y el comercio marítimo se constituyen de acuerdo con la *Política Nacional del Océano y los Espacios Costeros* (En adelante PNOEC 2017) como uno de los trece *Intereses marítimos* nacionales para Colombia (Comisión Colombiana del Océano, 2017).

Las ciudades portuarias como enclaves económicos, industriales y centros de logística, juegan un papel fundamental en el desarrollo de ese intercambio mundial de mercancías. Son las ciudades portuarias, el lugar donde se ejecutan interacciones que potencializan la economía del país. En la mayoría de los casos, las condiciones geográficas naturales apropiadas para el acceso desde el mar; las operaciones de transferencia de mercancías y la seguridad misma de personas, naves y comercio, dieron lugar a asentamientos, que por las dinámicas propias del comercio comenzaron a crecer hasta convertirse en grandes ciudades en la costa con importante influencia en el comercio mundial. De allí, el origen y evolución de muchas de las ciudades mercantiles y marineras del mediterráneo que lograron prevalecer y tener la supremacía naval en el comercio en Europa en la edad media; que los ingleses hayan buscado tener el control de ciudades claves en el entramado del comercio con regiones lejanas en el océano Índico; que Estados Unidos hayan procurado el control de zonas portuarias claves para su expansión económica a finales del siglo XIX y comienzos del XX y que hoy países como China o India diseñen sus estrategias marítimas entorno al acceso a puertos estratégicos en regiones de proyección geopolítica para expandir sus relaciones comerciales (Kaplan, 2009; Till, 2013).⁷ Por ello, Friedman (2010) sostiene:

“Estados Unidos controla todos los océanos. Ninguna otra potencia en la historia había podido conseguirlo. Ese control no sólo [sic] es la base de su seguridad, sino también de su capacidad de moldear el sistema internacional. Nadie navega a ninguna parte por mar si los estadounidenses no lo aprueban, al fin y al cabo, mantener el control de los océanos del mundo es el objetivo geopolítico más importante”.

7 Como ejemplo, la China con su estrategia del Collar de Perlas, busca conectar su economía a través de puertos estratégicamente localizados en países del sureste asiático y de Asia central para tener mayor incidencia comercial y militar en el océano Índico.

Recientemente, por políticas de planeación estatal asociada a capacidades de infraestructura y facilidades de conectividad con otras regiones al interior de las naciones, se adaptaron lugares propicios con terminales portuarios, generando efectos similares. En otros casos, como el del terminal del puerto de La Unión en El Salvador, para mencionar solo un ejemplo, la planificación no revisó todos los aspectos mínimos, convirtiéndose en grandes *elefantes blancos* sin uso alguno.

La evolución de nuevos tipos de productos y sistemas de embalaje ha afectado las formas de transporte determinando la evolución de los tipos de buques que se emplean para el transporte de mercancías que circulan por los mares del mundo. A su vez, la evolución de los buques ha determinado las condiciones necesarias de operación en los canales de acceso, zonas de fondeo y dársenas de operación en las ciudades portuarias alrededor del mundo. Todo esto, al final, impone grandes cargas fiscales en los Estados para la operación de los puertos, exigiendo interactuar con otros actores en el negocio de los servicios portuarios para lograr, entre otras, mayor efectividad, reducción de tiempos de cargue y descargue y optimización financiera, para las partes involucradas en la aventura marítima.

Uno de los mecanismos para lograr esto, ha sido el desarrollo de políticas públicas donde el Estado se encarga del diseño y desarrollo de la infraestructura básica, gestionando recursos para modernizarla y optimizarla. De igual forma, se encarga de fomentar la inversión privada y la libre competencia para potencializar la competitividad nacional en un ambiente de negocios globalizado y altamente demandante en recursos financieros, técnicos y de personal. Para ello, se asignan los terminales portuarios bajo diferentes esquemas de derechos de propiedad, uso y usufructo, que van desde la proveeduría de infraestructura y superestructura para la operación de un tercero (ToolPort); el uso de concesiones portuarias, que sin transferir la propiedad de la infraestructura se permite la inversión, operación y mantenimiento privado (Land Lord) hasta la transferencia total de la propiedad de la infraestructura portuaria a privados.

A esto, se debe agregar que hoy día es común que los países busquen su inserción en los mercados de otras naciones a través de la firma de tratados de libre comercio o la conformación de bloques económicos regionales. Para ello, la eficiencia de los puertos juega un papel fundamental. El diagnóstico del desarrollo económico del sector contemplado en la PNOEC 2017, describe parcialmente la situación previa a la reforma portuaria llevada a

cabo en 1991 por el Gobierno Nacional y su desarrollo posterior. Se resalta, que “el país cuenta con aproximadamente 85 concesiones portuarias que incluyen los puertos marítimos y fluviales”. De igual manera, se relaciona la importancia de nuevos proyectos que involucran puertos de hidrocarburos, de cargue y descargue de graneles líquidos, de manejo de cruceros, de gas licuado, entre otros (Comisión Colombiana del Océano, 2017).

Producto de la implementación de nuevas tecnologías orientadas a mejorar la productividad de las operaciones de cargue y descargue, así como la implementación de nuevos tipos de propulsiones y avances tecnológicos referidos a la metalurgia naval y los sistemas de navegación, desde hace tres décadas se ha venido produciendo una revolución en los sistemas de transporte marítimos, que tiene como protagonista al contenedor, que no siendo más que una unidad de embalaje reutilizable, potenció la especialización de los tráficos y en consecuencia de las naves y de las infraestructuras y superestructuras portuarias.

Como lo señala el informe sobre transporte marítimo de la UNCTAD (2017), una alta dinámica del sector representada en grandes exigencias de capital de inversión en escenarios de competencia dinámica e incertidumbre, aumentan las presiones sobre las concesiones existentes y los proyectos a implementar, orientados siempre a optimizar el sistema de transporte marítimo han traído como consecuencia una mayor exposición al riesgo en escenarios de alta volatilidad. Los buques de gran capacidad para el cargue de contenedores, han desplazado los buques medianos a rutas secundarias, cambiando las condiciones requeridas para la operación en las terminales portuarias de la región. Igual fenómeno sucede en los cargueros, tanqueros y demás tipos de barcos. No obstante, lo anterior, en los servicios de línea regular, que presentan itinerarios, frecuencias y rutas preestablecidas, la concentración del negocio del transporte marítimo en líneas marítimas con gran poder en el mercado y alta capacidad de negociación, a través de alianzas o consolidación empresarial, ha llevado a que la actividad portuaria se vea altamente afectada.

El diseño de nuevos objetivos en la comunidad internacional, tales como los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas, y las nuevas amenazas cibernéticas, imponen nuevos retos en materia de sostenibilidad, manejo ambiental, seguridad, e inclusión social generando cambios en las estructuras de costos presionando al alza los precios de los servicios y el costo de las inversiones a desarrollar. Entre el 2000 y el

2016 alrededor de \$68.8 billones de dólares fueron invertidos por el sector privado en cerca de 292 proyectos portuarios alrededor del mundo. La facilitación en la interacción entre el sector público y los privados ha sido clave para todo esto.

Este capítulo se centra en la revisión del modelo portuario colombiano desde una perspectiva institucional. De allí, que la pregunta clave de investigación sea ¿Cuál de las dos posibilidades de regulación debe prevalecer en el sector portuario nacional? En otras palabras, como se escribe en el título la pregunta ¿Mercado o Estado? se constituye en la pregunta clave en el desarrollo institucional de regulación, control e implementación del sector portuario nacional, y aunque no es materia de este documento, se deberá estudiar la construcción de instituciones globales de control del sistema de transporte marítimo mundial, que siendo uno de los escenarios con mayor reglamentación es tal vez el sector económico menos regulado y por ello hoy presenta retos con implicaciones globales. Igualmente, indaga en asuntos propios de la autoridad como elemento crucial en el funcionamiento del sistema y en la operación de las terminales. Para ello, en una primera parte se discuten algunos aspectos de la Teoría del Estado que permiten ampliar la mirada sobre el papel de este en un sector tan importante como el portuario. En un segundo aparte, se discuten aspectos de gobernanza portuaria, contemplando las bases teóricas que llevaron a la liberalización en muchos mercados, buscando ampliar su efectividad. En un tercer aparte, se revisa el caso colombiano, indicando algunas fortalezas y debilidades de la historia institucional reciente en el tema de puertos y finalmente se hacen algunas reflexiones finales, pensando hacia el futuro, en diálogo con las líneas de acción propuestas por la PNOEC 2017 para el desarrollo y fortalecimiento de los puertos y la infraestructura portuaria, pero también en asuntos propios de la configuración y operación de la Autoridad Portuaria.⁸

⁸ La PNOEC 2017 en el numeral 6.2.1. contempla como líneas de acción para el desarrollo y fortalecimiento de Puertos e Infraestructura portuaria: (i) Propender por un desarrollo sostenible de los puertos. (ii) Mejorar continuamente los niveles de eficiencia en la prestación de los servicios marítimos y portuarios (Seguridad Integral Marítima) y (iii) Crear las condiciones de desarrollo en servicios, salud, vivienda y educación, y fortalecer la industria y el comercio en las zonas de influencia portuaria en aras del mejoramiento de la calidad de vida, de las poblaciones que se establecen alrededor de los terminales (Comisión Colombiana del Océano, 2017).

2. SOBRE LA INTERVENCIÓN DEL ESTADO EN LA ECONOMÍA

El ejercicio de la autoridad ha sido un tema de interés a lo largo de la historia de la humanidad. En medio de esa discusión ha estado siempre que tanta regulación o libertad se debe dar a los actores sociales para desarrollar sus actividades en la vida en comunidad. De hecho, hay que reconocer que el hombre, no es un ser ermitaño, lo que significa intuir, su necesidad de crear comunidades con fines de supervivencia y colaboración y fijar las reglas de juego para su cumplimiento. Se puede decir que, en una primera etapa, se formalizó una tradición histórica relacionada con el ejercicio de la autoridad por la fuerza, que generaba mecanismos hereditarios basados en las relaciones de sangre. Dichas dinastías para legitimar y hacer perdurar sus poderes se procuraron de fuerzas sobrehumanas sobre las cuales construían sus instituciones (Harari, 2014). La relación entre la autoridad en la comunidad y los dioses era el eje fundamental.

En medio del esplendor de Grecia, Platón analizaba cómo el hombre dentro de una comunidad, “polis”, tenían un papel específico y cómo, para él, quienes estaban en un nivel más cerca de la contemplación de las ideas, eran los llamados a ejercer la autoridad, rompiendo esa tradición de la fuerza. El ejercicio de la autoridad dentro de la comunidad debería ser meritocrático basado en el desarrollo de las virtudes y como los mecanismos para lograr esas *virtudes* eran la educación, la reflexión y el pensamiento, en consecuencia, el ejercicio de la autoridad debía descansar en una élite aristocrática. Es decir, el poder debía ser ejercido por los mejores (Platón, 2000).

Por su parte, la tradición judía, que dio origen al cristianismo y fue referente del islam, basaba el ejercicio del poder igualmente en la meritocracia, esta vez no derivada de la educación o la fuerza, sino del cumplimiento de una ley divina, de la obediencia a ella, que procuraba ungir de autoridad al “*hombre justo*” o *Tzadik*, que viene siendo un homólogo del concepto de santidad en el cristianismo y del “*saddiq*” en el islam. En parte este fue el origen, en el mundo occidental de los regímenes cristianos teocráticos hereditarios y autoritarios, los cuales, en épocas medievales, legitimaron el poder del más fuerte sobre la firme creencia en un Dios todopoderoso derivado de la tradición judía, antes exclusiva de una estirpe familiar descendiente de Abraham y, que, por efectos de su confluencia de la universalidad greco-romana y el cristianismo, se podía

ampliar a los gentiles o “*goyim*”. Estos controlaban todas las actividades en su región, comarca o reino. La agricultura, la cacería, los intercambios comerciales estaban regulados por esa autoridad ungida por los dioses, en consecuencia, por su virtud, generando los recursos para la supervivencia del régimen.

Ante la incompetencia de algunos de estos regímenes, su excesivo autoritarismo y la discusión en torno a los dogmas de fe sobre los que se fundaron, pensadores de la Ilustración plantearon diferentes teorías del origen y la necesidad del Estado. Si bien, el concepto de estructura administrativa que gestiona una comunidad y ejerce sobre ella autoridad, es tan antiguo, como la humanidad misma, se debe su denominación como *Estado*, al famoso diplomático, filósofo y escritor de origen italiano Nicolás Maquiavelo (1469-1527), quien en su obra *El Príncipe*, escrito en 1513 y publicado en forma póstuma en 1531, teorizó sobre la forma como esos *príncipes* debían gobernar sus dominios. Más o menos para la misma época, Thomas Hobbes (1651), para quien su preocupación orbitaba en encontrar la fórmula que permitiera hacer posible la vida en comunidad sin enfrentarse, ni causarse daños los unos a los otros⁹, consignaba que:

La libertad que cada hombre tiene de usar su propio poder, como él quiera para la preservación de su propia naturaleza, es decir, de su propia vida, y, por consiguiente, de hacer toda cosa que en su propio juicio y razón conciba como el medio más apto para ello.

Para Hobbes, el miedo es la fuerza socializadora, en razón a que el temor a la muerte nos hace renunciar a nuestros violentos deseos de predominio y someternos a la autoridad estatal. De Hobbes, se dice que es el padre del autoritarismo, y que sus teorías a la luz de la actualidad parecen anacrónicas y descontextualizadas, pero el ejercicio del Estado con base en *el pacto individual dio fundamento a teorías como la del Contrato Social* desarrollada por Rousseau (1762), compilando pensamientos liberales clásicos, que proclaman la individualidad del ser, su libertad y su igualdad. Presenta sus argumentos en contra de la fuerza como fuente del derecho y la autoridad y establece que es precisamente la fuerza la que tiende a destruir la igualdad, y entonces serán las instituciones socialmente acordadas (entidades y leyes) las que debe procurar mantenerla. Desarrolla

9 Para Hobbes, en un entorno caracterizado por frecuentes y constantes enfrentamientos entre príncipes de dinastías hereditarias, que arrasaban comunidades, el miedo era la base del pacto social.

todo un análisis y propuestas sobre el Estado eficiente, construido sobre la base de acuerdos de seres individuales, libres e iguales. Estos seres tendrán una doble posición, pues serán súbditos de un poder soberano que ellos mismos detentan en su calidad de ciudadanos.

Ante la omnipresencia del Estado teocrático autoritario y las constantes luchas de poder entre los herederos de las diferentes dinastías regentes y las mismas dinastías entre sí, John Locke, en 1685 redactó la Carta sobre la Tolerancia en la que establecía las diferencias entre las competencias de la esfera religiosa y la política, el Estado Laico. A diferencia de la teoría de Hobbes, para Locke la finalidad del Estado era garantizar el ejercicio de unos derechos naturales como la vida, la libertad y la propiedad, no con el miedo como motivación sino con la prosperidad como eje y legitimador de la autoridad y si el soberano no los respetase, el pueblo podría derrocarlo. A partir de allí, con el concurso de otros grandes pensadores como Emmanuel-Joseph Sieyès se determinó la importancia de la Constitución como Contrato Social y como base de la Soberanía Nacional, en desarrollo de las premisas de Hobbes y Rousseau.

Así las cosas, la libertad y Estado laico de Locke; la meritocracia platónica; la obediencia a la ley judeocristiana; el ejercicio de la autoridad de Hobbes; la tolerancia y el respeto de la idea ajena de Voltaire; la separación de poderes del Montesquieu; el Contrato Social de Rousseau, entre hombres libres e iguales; y el aporte de muchos pensadores de la ilustración dieron origen al Estado Moderno.

La declaración de independencia de los Estados Unidos (1776); la Revolución Francesa (1789); y la posterior saga de procesos independentistas a lo largo del siglo XIX, fue un gran laboratorio para implementar los conceptos del Estado-Nación, desde la perspectiva de la organización política interna, así como desde la relación entre las diferentes naciones con sus nuevas condiciones de autonomía y soberanía.

Afirmado este proceso de ensayo y error permanente en que las organizaciones sociales expresan sus tesis, generan sus antítesis y sintetizan avances y desarrollos se ha llegado al concepto moderno de Estado Nación, ya referido en la introducción como el conglomerado social, política y jurídicamente organizado y asentado en un territorio sometido a una autoridad que se ejerce a través de los propios organismos o instituciones cuya soberanía es reconocida por los demás Estados. Es decir, es la forma

de organización política dotada de poder soberano e independiente, que integra a la población de un territorio con la facultad de *regular la vida en sociedad* de sus ciudadanos y *relacionarse con los demás Estados*.

En forma paralela, Adam Smith (1723-1790), David Ricardo (1772-1823), Thomas Malthus (1766-1834), Karl Mark (1818-1883), Léon Walras (1834-1910), Alfred Marshall (1842-1924), Joseph Shumpeter (1883-1950), y muchos otros, teorizaban y opinaban sobre la forma y las estrategias para lograr la prosperidad de esos Estados Nacionales, sentando las bases de la ciencia económica moderna.

Adam Smith se cuestionó que debería hacer el soberano en busca de la prosperidad de su nación y después de un análisis de la esencia humana, respondió: Poco. Según su manera de ver las cosas, el hombre egoísta y racional, negociando entre iguales, buscaría el mejor provecho de la negociación y esa confrontación de intereses, conllevaría a la mejor asignación de los recursos. Así las cosas, las sumas de las negociaciones individuales generarían un mercado, en el cual la oferta y la demanda, configurarían el mejor criterio de determinación del precio. Su teoría que hoy constituye las bases de la microeconomía fue complementada desde la perspectiva macroeconómica por otro pensador judío, de origen portugués, pero igualmente asentado en la isla inglesa: David Ricardo. Él, entonces, planteó que tal aplicación de la libertad de decisión en lo micro aplicaba para el escenario macro del comercio internacional, esbozando la idea de la ventaja comparativa y bondad del comercio.

Terminado el siglo XVIII y con su fin, el inicio de la primera Revolución Industrial. La máquina de vapor, alimentada principalmente por carbón, la hiladora mecánica, el ferrocarril y otras aplicaciones de la ingeniería mecánica revolucionaron las sociedades. De sociedades provistas por artesanos en pequeñas comunidades, se pasó a la consolidación de grandes urbes o burgos, donde capitalistas que podían adquirir maquinarias y fundar las primeras industrias, necesitadas de obreros, que germinan de campesinos sin tierra y con necesidad de alimentar su prole. En este escenario, Karl Marx estudia el conflicto entre el obrero desposeído de toda riqueza que tiene en su “prole”, hijos, y el trabajo físico la única fuente de ingresos y el capitalista burgués, que dueño de los recursos de capital lo explota haciéndolo trabajar en exceso y apropiándose del valor que genera su trabajo, plusvalía. Es pues Marx, junto con su amigo y mecenas, Friedrich Engels, quien esboza una teoría sobre el rol

del Estado y la propiedad privada. En ella, a diferencia del Smith y los liberales clásicos, se sostiene que el hombre es solidario y el egoísmo es una ficción generada en la posibilidad de la propiedad privada, pero que, si ella se elimina, el hombre solidario dueño, por medio de la sociedad, de los factores productivos y participe igualitariamente del Estado como ciudadano y gestor, logrará mejor prosperidad, traducida en calidad de vida, eliminación de la explotación y distribución uniforme de la riqueza.

En ciernes la teoría Marxista, el final del siglo XIX trajo consigo una segunda revolución industrial. Esta, fundamentada en el petróleo, la luz eléctrica, las telecomunicaciones y la consolidación de la sociedad de consumo. Europa gozaba de un periodo de paz y progreso inédito en su larga historia que favoreció los avances científicos, técnicos, sociales y económicos y que fue conocido como la “*Belle Époque*”. Aunque la desigualdad y el conflicto estudiado por Marx y Engels se consolidaba, el progreso y el bienestar contaminaba de optimismo una sociedad que explotaba de creatividad y iniciaba a romper los paradigmas hasta ese momento reinantes.

De este lado del mundo, Estados Unidos, conjuraba el peligro de la desintegración con el liderazgo de Lincoln. Pero el estallido de la Primera Guerra Mundial pone fin a esa época soñada. Estados Unidos, lejos de las crueles y devastadoras batallas, recibe una ola de inmigrantes que huyen de la destrucción y que ávidos de cubrir sus necesidades, al igual que los campesinos sin tierra europeos, hacen su conversión a obreros industriales, ahora en el nuevo continente y con una casi ilimitada demanda que se originaba en las necesidades de cubrir la guerra y las sociedades que inmersa en ella no podían producir lo que requerían para vivir. Finalizada la Guerra, algunos Estados procuraron la implementación práctica de la teoría socialista, bien sea basada en el obrero industrial urbano o bien en el campesino rural. Iniciado el proceso de reconstrucción europea, el aparato productivo americano da señales de sobredimensionamiento, que, según la política liberal clásica, se autorregularía sin mayores traumatismos. Sin embargo, las premisas fundamentales de los liberales clásicos ya no hacían tanto sentido como en el momento de su promulgación. La imposibilidad de que las dinámicas del mercado autorregularan la sobreoferta y la especulación nacida de una lectura de los tiempos de prosperidad inmediatamente anteriores e inexplicablemente proyectados al futuro por inversionistas igualmente desregulados, generó la Gran Depresión de 1929.

Ante la opción de un mal logrado capitalismo clásico liberal y la ilusoria esperanza igualitaria de la propiedad común, surge el pensamiento Keynesiano. Según el economista de origen británico el Estado debe intervenir en la economía, así sea endeudándose. La inversión pública en infraestructura productiva generará en el corto plazo empleo, el empleo incrementará las rentas familiares y con ello a la demanda. La demanda, contrario al pensamiento clásico desmentido por la Gran Depresión en el cual la oferta crea su propia demanda o *Ley de Say*, generaría la necesidad de producir para ofertar y así se reactivaría la industria, con base en el consumo interno. Reactivado el aparato productivo, el Estado recuperaría las inversiones vía los impuestos y con el recaudo pagaría el endeudamiento y seguiría impulsando la economía. Terminada la Segunda Guerra Mundial, ante la pérdida de tanto capital acumulado, la desigualdad dio un respiro. Ante la necesidad de reconstrucción y la incorporación a la vida productiva de algunos inventos bélicos, la economía global vio un impulso sin precedentes guiado por la intervención estatal, ya sea moderada en el capitalismo keynesiano o radical en el Bloque Soviético. Sin embargo, en los años 70's y 80's, los sistemas de planificación estatal mostraban fatiga, la imposibilidad de reconocer el prestigio individual meritocrático frenaba sus posibilidades de desarrollo y las decisiones planificadas y centralizadas, daban origen a errores con impactos de gran alcance en las poblaciones fuera del acceso burocrático.

3. SOBRE LA NO INTERVENCIÓN DEL ESTADO EN LA ECONOMÍA

En noviembre de 1989, caía el muro de Berlín y con cada ladrillo que caía, se construía una nueva realidad. Esta, abrazaba dogmáticamente los postulados del profesor, de la Universidad de Chicago, Milton Friedman. Friedman, era un aguerrido defensor de la libertad individual, que en 1962 había publicado su obra clásica *Capitalism and Freedom*, en la que argumentaba que, para alcanzar estabilidad económica y crecimiento sostenible, era imprescindible la reducción de la influencia estatal. Para él, el Estado debía mantenerse en un segundo plano y limitarse a unas pocas funciones centrales, pues: *“La solución que el Gobierno tenga para un problema es, habitualmente, tan mala como el problema mismo”* (Lünchiller, 2010).

El profesor Friedman, había tenido poca resonancia en los primeros años de su vida, cuando las políticas de intervención estatal promulgadas

por Keynes, como fórmula de salvación de la crisis de 1929 eran la regla general. Pero, cuando estas dieron origen a enormes endeudamientos, desaceleración económica y altas tasas de inflación, se fue convirtiendo en el economista de la época. Su premio Nobel en 1976 le daba una legitimidad casi sagrada. Algunos de sus discípulos universitarios, fueron importantes colaboradores del régimen del General Pinochet, en Chile, y pusieron en práctica sus postulados teóricos, los cuales, paralelamente, fueron acogidos con entusiasmo por Margaret Thatcher y Ronald Reagan, como jefes de Estado.

De otro lado, retomando las ideas liberales clásicas de Adam Smith y David Ricardo, sostenía que: *“Si la economía de libre mercado no fuera el sistema más eficiente, la querría de todas formas por los valores que representa: la libertad de elección, el desafío y el riesgo”*. En palabras de Thomas Buomberger, uno de sus más connotados biógrafos:

Friedman, convertido en el mascarón de proa del neoliberalismo, no solo postulaba la regulación del volumen monetario sino también una serie de medidas adicionales para mantener refrenado el Estado: privatizaciones, desregulación, reducción del presupuesto social, de salud y de educación.

Ideas que venía enarbolando desde hace tiempo el economista austriaco F. A. von Hayek. Y si Friedman era el mascarón de proa, el bauprés era el politólogo norteamericano de ascendencia japonesa Francis Fukuyama. Por esa época, el también profesor, publicaba su influyente libro *“El fin de la historia y el último hombre”* (Fukuyama, El fin de la historia y el último hombre, 1992) en el que extensa y sólidamente argumentaba como el proceso histórico hegeliano de tesis- antítesis y síntesis llegaba a su fin en lo político, económico y social con los estados naciones democráticos y liberales.

Como bien dice el adagio popular, es fácil ser historiador y un poco más complejo ser adivino, más en escenarios de una dinámica sin precedentes como los presentados en los años 90's. Como lo expresó Daniel Kahneman:

La idea que el futuro es impredecible es debilitada cada día por la facilidad con que explicamos el pasado. Nuestra tendencia a construir, y creernos, las narraciones del pasado, hace que nos resulte difícil aceptar los límites de nuestra capacidad predictiva” (Kahneman, 2012).

China, después de su fracaso comunista, se insertó al mundo desarrollado bajo un modelo estatizado que le apostó a la producción de bienes y servicios para el resto del mundo, bajo la premisa de que no importa el color del gato mientras cace ratones. Adicionalmente, la revolución industrial dio paso a la revolución tecnológica modificando los conceptos de tiempo y distancia, activando el intercambio global y la demanda de servicios de transporte en forma tal, que no había precedentes en la historia.

En 1999, la crisis del crédito en los países de economías emergentes como los Tigres Asiáticos prendía una primera luz de alerta sobre las políticas de desregulación lideradas por Friedman. Joseph Stiglitz, un ex vicepresidente y economista principal del Banco Mundial entre 1997 y 2000, iniciaba su carrera como principal crítico del modelo desregulado neoliberal. Con su obra *El Malestar de la Globalización* (Stiglitz, 2002), consideraba que los mercados financieros sin trabas ni controles estatales generaban inestabilidad política y se convirtió en el estandarte de los movimientos antiglobalización. Aunque, en estricto sentido, él no estaba en contra de esta, sino de las políticas de implementación que promulgaban una excesiva desregulación y la reducción del rol estatal.

En el mismo sentido, Fukuyama, el otrora líder ideológico de las políticas neoliberales, reflexionaba sobre el rol del Estado y la necesidad de las instituciones económicas estatales. En sus obras *Confianza* (Fukuyama, 1996) y *La Construcción del Estado* (Fukuyama, 2004), Fukuyama reivindicaba el papel del Estado en la construcción de la confianza, es decir, de los lazos no formulados, no escritos, entre los ciudadanos, que facilitan las transacciones, que fortalecen la creatividad individual y que justifican la acción colectiva. Afirmó que:

El asunto principal de la política global no girará en cómo recortar la estatalidad, sino en cómo construirla. (...) Un asunto central al que se enfrentan los países pobres y que imposibilitan su desarrollo económico reside en su nivel inadecuado del desarrollo institucional. No precisan grandes Estados, pero sí Estados fuertes y eficaces dentro del limitado alcance de las funciones estatales necesarias. (Fukuyama, 2004)

En la primera década del siglo XXI, la economía mundial se ve afectada por la peor crisis del sistema económico capitalista, la desregulación y el ninguneo del Estado, especialmente en el sector financiero

estadounidense, conllevó a la *financiarización* de la economía. Es decir, a la siniestra innovación de mercados derivados que, al no tener ninguna regulación estatal, aumentaron a niveles poco deseables e insostenibles el apalancamiento financiero del sector productivo y de los ciudadanos en general. Esto, afectó fuertemente la confianza y en consecuencia la demanda de bienes y servicios en las economías desarrolladas con un fuerte impacto en los volúmenes de intercambio comercial.

4. SOBRE LA GOBERNANZA PORTUARIA

Al hablar de gobernanza portuaria nos estamos refiriendo a los mecanismos de gobierno implementados por los Estados para administrar las relaciones entre las Autoridades portuarias, los administradores, los operadores de los puertos, sus usuarios y la población en general. Lo anterior, incluye entre otras, definir las actividades que se identifican como portuarias, las formas como se concibe el modelo de ejercicio de la autoridad del Estado, las interacciones entre instituciones y las reglas para la administración eficiente de las instalaciones.

A diferencia de lo que se pudiera pensar, las relaciones entre lo público y lo privado en términos de gobernanza portuaria no es nueva. Por ejemplo, en Grecia en temas marítimos y portuarios la aristocracia se encargaba de prestar un servicio social a la comunidad. En unos casos, construir puertos y administrarlos. En otros, como en el caso de la triarquía, construir trirremes, dotarlos y operarlos en el marco de los acuerdos comerciales firmados entre las ciudades griegas. También, desde Roma hasta nuestros días, se desarrolló lo que se conoce como la Doctrina del fideicomiso público (*Public Trust Doctrine*). A la luz de esta doctrina, ciertas áreas y recursos, como las zonas sumergidas y de bajamar, fueron declaradas comunes para todos y por lo tanto su propiedad se limitó al Estado como fideicomitente de esa confianza en lo público. A través de la Carta Magna fue incorporado a la legislación inglesa y posteriormente al *Common law*¹⁰ norteamericano. Por el lado español, el código de *Las Siete Partidas* en el siglo XIII lo incorporó a la legislación ibérica y la *Recopilación de leyes de los Reinos de los Indias*, la extendió a todo el imperio, prolongando su influencia hasta nuestros días (Lazarus, 1986). Los problemas han surgido en muchas

10 Aunque la traducción al español más utilizada es la de, derecho anglosajón, se mantiene el término en inglés de *common law* por considerar que da mayor precisión y amplitud al concepto.

partes cuando se anegan parte de estos terrenos para la construcción de puertos y esta se entrega a privados para su uso.

Hasta la década de 1980 las actividades portuarias estaban predominantemente conectadas con el rol económico de cada ciudad, la contenedorización hasta ahora estaba comenzando a masificarse y la mayoría de modelos de administración eran monopolios del Estado, que garantizaba altos niveles de empleo pero poca productividad. Los cambios tecnológicos y la ampliación de las actividades comerciales a nivel global presionaron en prácticamente todas las regiones del globo a desarrollar reformas en los modelos de administración portuaria. El Estado, en forma genérica mantuvo su papel de propietario de la tierra y delegó en los privados, primero algunas de las operaciones de los terminales y después de todo el puerto (Ferrari, Parola, & Tei, 2015). Latinoamérica y Colombia no fueron la excepción.

Brooks, Cullinane, & Pallis (2017), revisando la gobernanza portuaria y las reformas de puertos efectuadas en distintas partes del mundo, examinan 25 países enfocándose en los cambios en las políticas portuarias nacionales con respecto a la descentralización, la reforma normativa y los modelos de gobierno que han sido promovidos y se han ido imponiendo en las últimas décadas, ejerciendo una influencia significativa en la naturaleza de la gestión portuaria. El impacto que estas políticas han tenido en las estrategias portuarias y el desempeño portuario se analiza país por país, y cada contribución examina lo que sucedió en el pasado reciente dentro de su dominio geográfico particular.

Por su parte, Zhang, Geerlings, Makhloufi, & Chen (2018) en un interesante ejercicio comparado sobre el funcionamiento de los puertos en 23 países del mundo, sugieren que los temas más importantes de estudio en lo que a la gobernanza del sector se refiere se centran en: (i) qué se gobierna, (ii) quién gobierna, (iii) cómo se gobierna y (iv) cuál es el propósito de ese gobierno. En particular, los modelos de gobernanza; la relación entre estos y el rendimiento de las terminales portuarias; la interacción entre instituciones; las reformas y los aspectos comunes en los procesos de reforma y las rutinas de la autoridad portuaria, son los temas que se abordan con más atención desde que en la década de 1990 comenzaron a presentarse grandes cambios en los métodos y modelos de administración. Una mirada clara a estos tópicos contribuye a la gestión de la política pública y a la solución de problemas que subyacen a los modelos, bien sea regulados o

desregulados por el Estado. Destacan la importancia de la gobernanza multinivel; la participación cada vez mayor de los niveles de gobierno nacional o regional; la posición central de las autoridades portuarias a nivel local en la gestión de las operaciones portuarias. Igualmente, identifican 12 grupos de actividades portuarias específicas dentro de cinco categorías en el gobierno del puerto, que van desde la administración de la tierra, hasta la operación de dragas y remolcadores, pasando por pilotos prácticos, seguridad portuaria, profundidad de canales, entre otros.

De otra parte, en lo que al transporte de carga se refiere, Cipoletta Tomassian y Sánchez R. J. (2010), analizaron los primeros impactos sobre el sector de transporte marítimo de la crisis global. El sector caracterizado por su excesiva desregulación y una asincronía cíclica entre la oferta y demanda presentaba una fatídica coincidencia de un ciclo expansivo de la capacidad de carga de las grandes compañías navieras con la caída de la demanda (Mouftier & Sánchez, 2016). La primera de las secuelas fue la caída de los precios, que inicialmente recibió un tratamiento de coyuntura, se inició por sacar del servicio algunos barcos con el fin de controlar la oferta (Flota Amarrada y Demoliciones). De igual manera, se ordenó la disminución de la velocidad (*Slow Steaming and Ultra Slow Steaming*) buscando reducir los ciclos y con ello, contraer la capacidad disponible de transporte en el mercado. Una falsa ilusión de haber pasado la tormenta dio origen a un repunte de los precios en 2010, pero no se estaba frente a una coyuntura sino a un problema estructural de la economía global. En ese ínterin, las grandes compañías navieras seguían recibiendo los megabarcos de contenedores v.g. MSC Oscar, CMA-CGM Marco Polo y los portacontenedores de la Clase Triple E de Maersk, que seguían incrementando la oferta sin que la demanda reaccionara, con la consecuente caída de los precios, de los ingresos operacionales y las presiones sobre nuevas condiciones de infraestructura portuaria. Obligados a hacer una reingeniería operativa y comercial de sus empresas y sus rutas, los grandes actores del sector dejaron las acciones de coyuntura e iniciaron acciones estratégicas de supervivencia, que incluía desde adquisiciones y fusiones, hasta entrar en procesos concordatarios que permitieran la reestructuración de sus obligaciones financieras y la cancelación de algunos compromisos.

Estas acciones conllevaron a una agrupación de actores en la oferta, muy bien documentada por Mouftier y Sánchez (2016) que en su artículo "*The puzzle of shipping alliances*", pronosticaban que en abril de 2017 "*se*

espera que operen tres alianzas principales, The Alliance, Ocean Alliance y H2M, con una flota total de 15.862.743 TEU, representando al menos 76,6% del mercado operacional". Su expectativa fue superada por la realidad.

En materia de infraestructura portuaria, la brecha entre oferta y demanda, aunque tiene el mismo comportamiento originado en una asincronía cíclica de la oferta y la demanda, tiene sus propios tiempos. Para el caso colombiano, los proyectos portuarios en su mayoría de la órbita de la administración pública, aunque apoyados en las Asociaciones Público-Privadas APP, tienen otras dinámicas: "*Las cosas de Palacio, van despacio*". En este orden de ideas, mientras las navieras tenían presiones de todo orden, los terminales estaban en un mercado sobre demandado por estas. Ante este escenario, las compañías navieras directamente o por intermedio de filiales decidieron ser más activas en la inversión, el control, la gestión y la operación de terminales y simultáneamente los diferentes gobiernos avanzaban en sus planes de expansión portuaria en asocio con los grandes operadores globales. Importantes inversiones en el Callao por parte de Dubai Port World - DPW, y APM Terminals la filial portuaria de Maersk; la incursión en Buenaventura de la Autoridad Portuaria de Singapur- PSA y los filipinos de International Container Terminal Services Inc.- ICTSI; inversiones de ampliación y modernización de los puertos mejicanos; y pequeñas pero efectivas intervenciones en el Pacífico centroamericano están ampliando la capacidad instalada en la costa oeste de Latinoamérica. En el Caribe, la luz verde ambiental de los megaproyectos de APM en Costa Rica y las nuevas inversiones en Cartagena, Kingston y República Dominicana, ampliarán significativamente la oferta de servicios portuarios, en un momento en que la concentración de las grandes compañías navieras les da, a estas, una mejor posición de negociación frente a los operadores portuarios. La puesta al servicio en el segundo semestre de 2016 de las nuevas capacidades del Canal de Panamá, el interés chino por un tercer par de esclusas y la, aún no descartada, inversión china en Nicaragua, abren grandes interrogantes.

Uno de estos interrogantes es, como bien lo expresa el título de este escrito y las reflexiones de Stiglitz: ¿Mercado o Estado? Se ha comprobado en estos últimos años, que siempre será necesario el accionar colectivo, por parte del Estado y que los mercados también dependen de esto. Pero debemos preguntarnos; ¿dónde tiene sentido el accionar colectivo?; ¿dónde los mecanismos de mercado liberales y egoístas? y ¿cómo proceder?

5. SECTOR PORTUARIO EN COLOMBIA ¿MERCADO O ESTADO?

El informe final de un estudio contratado por la Fundación William H Donner, la Dirección General Marítima del Ministerio de Defensa-Dimar, el Pew Memorial Trust y la Administración Oceánica y Atmosférica Nacional de los Estados Unidos (NOAA por siglas en inglés) con el Woods Hole Institution en 1984 citando a Robayo (1983) destacaba que:

En la década de los 60, los puertos colombianos se encontraban entre los más productivos en Latinoamérica, pero la lenta tasa de crecimiento en la capacidad portuaria y la falta de un desarrollo significativo de la infraestructura han causado un impacto negativo en la productividad potencial nacional (Centro de Investigaciones Oceanográficas e Hidrográficas, 1984, p. 78)

Para la época del estudio, la Empresa Estatal Portuaria -Colpuertos y la Dimar se distribuían las responsabilidades administrativas de gobernanza portuaria. El Gobierno, a través de la primera de estas instituciones administraba, explotaba, conservaba y monitoreaba las actividades portuarias en los diferentes puertos de la República. La Dimar ejercía su jurisdicción como autoridad marítima y portuaria nacional. A pesar de existir “*17 muelles especializados de propiedad privada en Cartagena, 10 en Barranquilla y un número reducido en Tumaco*”, era evidente que el principal propietario y operador de los puertos en el país era el Gobierno Nacional. Desde 1959, con la creación de Colpuertos como ente autónomo y siguiendo los preceptos del Estado interventor, se había centralizado “*la prestación de servicios portuarios, tal como sucedió con la mayoría de los servicios públicos, teléfonos, acueductos, aseo y basuras, luz, combustibles, etc.*” (Medina, 2006). Si bien desde la independencia hasta nuestros días, los puertos nacionales siempre han sido considerados como bienes fiscales bajo la tutela del Gobierno Nacional, vale la pena mencionar, que no siempre las terminales portuarias habían estado bajo la administración de este. Por ejemplo, entre 1934 y 1947, derivado del contrato de construcción y concesión del puerto de Cartagena, la Frederick Snare Corporation, funcionaron como administradores, sin detrimento de la responsabilidad del cuerpo de Aduanas, el Resguardo y la Capitanía del puerto respectiva.¹¹

11 El Decreto 65 de 1934 fijó el reglamento para la administración del terminal marítimo de Cartagena y en su Artículo 1 definió que la Frederick Snare Corporation funcionaría como administradores del terminal (Presidencia de la República de Colombia, 1934). En 1947,

En el ambiente post-guerra fría de comienzos de la década de 1990, que menospreciaba el papel del Estado, idealizaba la libertad de decisión individual en todas las esferas del desarrollo social, se reunían en Bogotá, por orden de, tal vez, el presidente con mejor preparación profesional y universitaria y mayor visión global que ha tenido el país -Virgilio Barco-, un grupo de consultores con la tarea de plantear un nuevo modelo portuario para el país. Producto de este esmerado trabajo se presentó, ya en el Gobierno del presidente Cesar Gaviria, un proyecto de ley para transformar este sector. En la exposición de motivos del proyecto de *Ley 107 de 1990*, presentado el 31 de octubre de 1990, en la Secretaría General del Senado de la República, por los entonces ministros, Rudolf Hommes Rodríguez y Juan Felipe Gaviria, de Hacienda y Crédito Público y de Obras Públicas y Transporte, respectivamente, se plantearon como criterios básicos que el desarrollo portuario debería estar sujeto a decisiones de inversión privada determinadas por mecanismos de mercado, sin perjuicio de la planificación definida por las autoridades.

En este orden de ideas, el Gobierno Nacional se reservaba sus funciones de planificación, expidiendo criterios sobre las inversiones portuarias convenientes para el desarrollo económico y el bienestar general, debiéndose enfocar en la estructuración y construcción de mercados portuarios autosuficientes y regulados por mecanismos de mercado. De esta forma, se pretendía que avanzara gradualmente a una libertad tarifaria y se incrementara la eficiencia, gracias a la descentralización de las inversiones con el fin de permitir la modernización portuaria y la expansión de la capacidad instalada.

Inicialmente, el proyecto proponía la creación de una Dirección General de Puertos en el Ministerio de Obras Públicas, como dependencia de coordinación y vigilancia, sin que, por regla general, tuviera funciones ejecutoras. No corresponderían a ella, tampoco, decidir conflictos entre particulares. Pero en su trámite en el legislativo, los ponentes propusieron, por la “importancia excepcional” de la actividad portuaria, la creación de la Superintendencia General de Puertos, adscrita al mismo Ministerio. Dicha entidad, se separaba del, hasta ese momento, concepto tradicional de una Superintendencia v.g. la SuperFinanciera, que gozaba de enorme discrecionalidad para fijar reglas de conducta y al mismo tiempo vigilaba

mediante Decreto 2711 de agosto 13, se dictaron nuevas disposiciones para la administración y explotación del Terminal, pasando de la empresa antes mencionada al control por parte del Gobierno nacional (Presidencia de la República de Colombia, 1947).

su cumplimiento. En este caso la SuperPuertos, sería diseñada con el espíritu de crear reglas que permitieran una libertad sostenible pero que a su vez promoviera la conformación de mercados de servicios portuarios con una dinámica donde jugaban factores tales como, la competencia, la innovación y la eficiencia (Palacios, 2012).

Con este esquema basado en la participación de los inversionistas privados en escenarios de libertad de empresa y la promoción de la competencia, en enero de 1991 con la expedición de la *Ley 1 de 1991*, inició el proceso de renovación portuaria en Colombia. Su arranque no fue fácil. Los inversionistas privados veían con algún recelo la incertidumbre que generaba transferir hacia ellos todos los riesgos, en unos escenarios que eran inéditos y con un rol estatal que parecía ser el de espectador de primera fila en la arena de los gladiadores empresariales. Tres años duró el proceso de transferencia de las operaciones entre el Estado y los privados. Tan solo, hasta diciembre de 1993 algunos privados asumieron los riesgos de la gestión portuaria en los diferentes terminales. En paralelo, el país iniciaba un proceso, para algunos, tímido, y para otros, agresivo, de inserción en la economía global.

El impacto de la apertura China antes mencionado, permite aseverar hoy que, los diseñadores del nuevo sistema portuario nacional acertaron al pensar que actores privados, en libertad y asumiendo riesgos, podrían adaptarse más ágilmente a los nuevos escenarios globales. ¡No se equivocaron! aunque sus previsiones fueron sobrepasadas por la realidad en muchos sentidos. Como ejemplo, para el terminal de Manga en el puerto de Cartagena, el Estado estimó en 1992 que para las siguientes dos décadas requeriría inversiones no superiores a los 6 millones de dólares, el actor privado interesado sostenía que el monto debía ser de 18 millones y llegaron a un acuerdo de 11 millones. Sin embargo, la nueva dinámica del puerto los sobrepasó y unos pocos años de iniciada la operación privada del terminal, la inversión necesaria se calculaba en más 88 millones. A la fecha, supera los 200 millones.

El innovador modelo portuario colombiano fue evaluado por tirios y troyanos y todos coincidían en su éxito. Si bien había diferencias en la valoración de los costos y beneficios, lo unánime fue que estos daban una relación positiva para el conjunto de la sociedad. Los puertos colombianos y su estructura funcional basada en la asociación público-privada se volvieron referentes en la región y motivo de orgullo nacional. Sin embargo, la entidad estatal creada para tal fin no estuvo al nivel de

las expectativas, ni evolucionó con la misma agilidad que lo hicieron los privados en el mercado. Un manejo politiquero y la falta de capacidad y adaptación técnica caracterizaron la primera década de su funcionamiento. La Superintendencia se convirtió en una entidad marginal, lúgubre y decadente. Esto coincide con la revisión hecha por Fukuyama y otros autores sobre el papel del Estado en la gobernanza de diferentes sectores.

Así las cosas, el Gobierno Nacional, ya en el año 2000 decide hacer un ajuste en la estructura estatal, volviendo al espíritu de la institucionalidad diseñada para el sector portuario diez años antes. Crea un Comisión de Regulación del Transporte; amplía las funciones de inspección, vigilancia y control de la Superintendencia a la totalidad del sector y reafirma, en cabeza del Ministerio de Transporte, las competencias reglamentarias y de planificación del sector, para lo cual al interior de ese ministerio se creó la Dirección General de Transporte Marítimo y Puertos. Con este nuevo marco institucional, las funciones de gestión contractual se fortalecieron, pero las competencias regulatorias, ante el posterior fracaso de esa primera, la Comisión de Regulación, se dejaron a la deriva. En materia de inspección, vigilancia y control, el remedio fue peor que la enfermedad. El sector institucional portuario degradado a una Superintendencia Delegada en materia portuaria continuó su proceso de decadencia. Ante la incontenible carga laboral que representaba la inspección y vigilancia del sector de transporte terrestre en el país y su infraestructura asociada, esta entidad no era diligente con los asuntos portuarios. Adicionalmente, se evidenciaba muy poca actitud para desarrollar capacidad técnica que atendiera las demandas del sector de puertos.

En 2003, la necesidad de fortalecer las Asociaciones Público-Privadas (En adelante APP) en el resto del sector de infraestructura llevó a la creación del Instituto Nacional de Concesiones (En adelante INCO). A esta entidad se trasladaron las funciones de gestión contractual del sector de puertos, quedándose el Ministerio de Transporte con las competencias en materia de planificación, reglamentación y regulación económica. Ante la politización del instituto en 2011, se decide reestructurarlo y volverlo una *Agencia*, con mucha más autonomía y capacidad técnica. Hoy, esta institución es ejemplo, por ese último aspecto, siendo referente a nivel regional. Sin embargo, las competencias regulatorias siguen sin tener doliente y la sombría Superintendencia Delegada de Puertos, continúa su triste proceso de marginalidad y decadencia.

En materia portuaria la *Ley 1 de 1991*, estableció que es función del Gobierno Nacional definir en los planes de expansión portuaria la conveniencia de hacer inversiones en nuevas instalaciones portuarias para facilitar el crecimiento del comercio exterior colombiano para reducir el impacto de los costos portuarios sobre la competitividad de los productos colombianos en los mercados internacionales y optimizar los precios al consumidor nacional. Ahora que el exceso de esas inversiones plantean un riesgo en la sostenibilidad del sistema, toda vez que la posición ventajosa del oligopolio naviero y la incursión de los mismos en la inversión y operación portuaria, limitan los mecanismos de mercado en las decisiones estratégicas, vale la pena preguntarse: ¿Qué tanto conviene que el rol del Estado sea más activo en el control de la viabilidad de los proyectos presentados por los inversionistas privados?; ¿Qué tanto delegar en la valoración de quien asume el riesgo?; ¿Qué capacidad técnica ha desarrollado el Estado para gestionar estos riesgos?; ¿Qué tanto afecta el devenir de los proyectos futuros y el desarrollo de los servicios portuarios actuales, la falta de una institucionalidad portuaria coordinada, técnicamente competente y que cuente con herramientas concretas y efectivas para el ejercicio de la autoridad?

6. SOBRE LA AUTORIDAD PORTUARIA EN COLOMBIA

Se puede afirmar sin razón a equivocarse que, si bien el modelo de administración de la actividad portuaria ha logrado los objetivos propuestos en la década de los 90s con las reformas implementadas, por el lado del ejercicio de la autoridad las cosas no muestran el mismo camino. Por el contrario, es viable decir que el país atraviesa por una crisis de autoridad, que afecta entre otras, la actividad portuaria. En la Exposición de Motivos de la *Ley 1 de 1991*, se recoge la historia de como la idea inicial de dicha Ley fue la creación de una Dirección Nacional de Puertos al interior del Ministerio, pero, por tener la misma unidad de materia, en Septiembre de 1990 en una de las discusiones al interior del Legislativo se decidió acumular dicho Proyecto de Ley con un proyecto en caminado a la creación de una Superintendencia General de Puertos, como ente de control de la actividad, próxima a abrirse a un sistema de mercado. Así se creó una entidad con todas las competencias ejecutivas en materia portuaria cuales son Planeación, Reglamentación Técnica, Regulación Económica, Inspección y Vigilancia y Ejecución por medio de Contratos de Concesión.

Un análisis de esas funciones hoy muestra la dispersión entre diversas entidades que a la postre trabajan de manera desorganizada y sin la articulación debida. Por un lado, la planificación del sector, esta en cabeza del Departamento Nacional de Planeación y del Ministro de Transporte. La reglamentación técnica es elaborada por parte de los Viceministros de Infraestructura y Tránsito y Transporte. La regulación económica es coordinada por la Comisión de regulación sectorial. La ejecución de las políticas y de los contratos es desarrollada por los privados en casos de la APP y por el Invías en caso de obras públicas. Finalmente, las labores de Inspección, vigilancia y control esta en cabeza de la Superintendencia de Puertos y Transporte. ¿Qué pasó?

El modelo, como se ha escrito en el presente documento, fue necesario ajustarlo en el año 2000, especializando a la Superintendencia de Transporte en temas de inspección y vigilancia y las demás competencias trasladándolas al Ministerio de Transporte para lo cual se reestructuró en el ministerio, la Dirección General de Transporte Marítimo y Puertos (DGTMYP) cuya funciones era asesorar al Ministro en temas de Planeamiento, Reglamentación Técnica, Regulación económica y la gestión de los Contratos de Concesión Portuaria (Incluía la coordinación del recaudo de Contraprestaciones Portuarias con destino al Tesoro Nacional) y los de Obra Pública relacionados con el sector marítimo portuario.

En 2003, Cormagdalena reclama sus competencias sobre los terminales en los últimos 27 kilómetros del río Magdalena y el Gobierno decide crear una entidad encargada de los procesos de APPs, el INCO. Igualmente, a final de este año, se modifica la *Ley 1 de 1991*, dándole una destinación específica a las Contraprestaciones Portuarias y señalando al Invías como entidad recaudadora y ejecutora de las obras que antes contrataba el Ministerio por medio de la DGTMYP, antes mencionada.

En 2011, se decide reestructurar el INCO, dando origen a la ANI y al interior del Ministerio se eliminan las Direcciones “modales” y se crean los Viceministerios de Tránsito y Transporte y el de Infraestructura, con funciones de reglamentación técnica, que en materia portuaria poco han hecho.

En 2013, se crean la Unidad de Planeación de Infraestructura y Transporte UPIT, para apoyo a la función planificadora en cabeza del ministro y la Comisión de Regulación del Infraestructura y Transporte con

el fin de mejorar la regulación de los mercados relacionados con los servicios de infraestructura y transporte, igualmente en cabeza del Ministro. Sin que a la fecha se haya concretado su funcionamiento. Hay que recordar que en 2002 también se había creado la Comisión de Regulación que se decidió, erradamente, eliminar.

Este evolucionar institucional se ha venido decantando con el tiempo y los usuarios, que inicialmente se han quejado de la falta de una Autoridad Nacional Portuaria con la cual interactuar de manera activa y válida, que se caracterizará por definir el conducto regular de las comunicaciones y acciones, han aprendido cuales son las competencias de cada una de las entidades y a quien dirigirse en los temas específicos. Finalmente, como mencionaba un experto al hablar sobre la autoridad portuaria, un tema que puede verse como marginal, pero que no lo es, es que cuando alguien quiere contar con la presencia o cursar una invitación a la autoridad portuaria nacional de Colombia, la variedad de instituciones involucradas y la complejidad del sistema le impiden saber a quién contactar. Lo anterior, evidencia que si hace falta una persona que con poder y nivel de toma de decisiones procure una mejor armonía y coordinación interinstitucional que garantice la efectiva gobernanza portuaria.

En ese sentido, es importante plantear alternativas de solución que permitan aclarar el tema. Tres opciones que los autores consideran, al menos, viables, pertinentes y oportunas son: (i) otorgarle a un funcionario del Ministerio de Transporte con nivel ministerial la competencia de *coordinar las diferentes entidades competentes*, (ii) *siguiendo la filosofía del Decreto 2324 de 1984*, modificada con la *Ley 1 de 1991*, regresar la competencia como Autoridad Portuaria a la Dirección General Marítima y (iii) otorgarle la competencia como autoridad a un organismo supra ministerial que ejerza coordinación interinstitucional. De forma específica, se considera a la comisión Colombiana del Océano, como coordinadora de la *Política Nacional del Océano y los Espacios Costeros*. Por varias razones, de mantenerse el esquema actual de las funciones ejecutivas, ninguna es ideal!

Asignar la función de Autoridad Portuaria en un funcionario interactuando con entidades que no tienen la presencia regional, careciendo de capacidades de control efectiva sobre lo que sucede en el puerto, genera un problema de presencia de la autoridad. Esto podría ser solucionado a partir de la creación de comités locales operacionales de gestión portuaria

que podrían estar en cabeza del respectivo Capitán de Puerto, como autoridad portuaria regional. El único inconveniente de esto último es la dificultad que tiene para cualquier organización tener dos jefes directos.

Debido a la presencia regional efectiva que tiene, el reconocimiento por la trayectoria técnica, y dadas las amplias funciones que le otorga la ley, la Dirección General Marítima, a través de las Capitanías de Puerto se constituye en un actor importante dentro del sistema de puertos. Si a esto se suma que la ley le da competencias para atender los asuntos de la seguridad integral de los puertos y sus terminales en aplicación del código de Protección de Buques e Instalaciones Portuaria, que asumiera la Autoridad Portuaria sería un paso importante para la organización del orden nacional y local. Se aboliría el problema que el Capitán de Puerto tuviera dos jefes en temas específicos. Sin embargo, el hecho que todas las funciones ejecutivas, estén concentradas en cabeza de alguna entidad adscrita o perteneciente al Ministerio de Transporte, hace inviable pensar en esta solución en un corto plazo.

Finalmente, en el caso de la Comisión Colombiana del Océano, a pesar de ser una instancia válida para la interacción interinstitucional a través del comité técnico nacional de manejo integrado de zonas costeras, no tiene la capacidad, ni la vocación para constituirse en un organismo ejecutor de política, afectando su esencia como coordinador de la política nacional.

En este orden de ideas, la propuesta de corto plazo, que sugiere este análisis es posicionar a un asesor con capacidad técnica y vocación de permanencia, dependiente directamente del Ministro de Transporte que cumpla con esa función, sin crear más entidades, ni volver a barajar las instituciones que ya se están decantando. Que este asesor, con poderes delegados del Ministro actué como Autoridad Portuaria Nacional. En temas portuarios asista al Ministro en la Junta Asesora de la ANI y Cormagdalena, en la Comisión de Regulación de Infraestructura y Transporte -CRITR; coordine temas con la Unidad de Planificación de Infraestructura y Transporte -UPIT; establezca canales de comunicación entre la SuperTransporte -SPT y la Dimar y la demás entidades; coordine la elaboración de Plan de Expansión Portuaria y armonice los temas ambientales, entre otras de las actividades que le corresponden a este tipo de Autoridad. Mejor dicho, que encause los temas portuarios a nombre del ministro, que por sus tantas obligaciones no puede priorizar dicho asunto.

Un cambio estructural de largo plazo podría incluir la revisión del modelo actual de asignación de funciones, aprovechando las capacidades ya instaladas en instituciones como la Dimar, optimizando la asignación de recursos y fortaleciendo el ejercicio de la autoridad en los puertos de la nación. Esto, entre otras, traería claridad entre lo que se puede considerar una actividad portuaria y una actividad marítima, eliminando los debates de competencias entre las diferentes entidades del Estado. Adicional, haría que los Comités Locales de Gestión Portuaria estuvieran integralmente bajo la tutela de una sola autoridad y articularia los esfuerzos del Capitán de Puerto que en adelante tendría la competencia en el puerto de manera integral.

REFERENCIAS

- Brooks, M. R., Cullinane, K. P., & Pallis, A. A. (2017). Revisiting port governance and port reform: A multi-country examination. *Research in Transportation Business & Management*, 1-10.
- Centro de Investigaciones Oceanográficas e Hidrográficas. (1984). *Administración de los Recursos Marítimos y Costeros en Colombia: Una Evaluación*. Cartagena: CIOH.
- Cipoletta, C. G., & Sánchez, R. J. (2010). *La industria del transporte marítimo y la crisis económicas*. Santiago de Chile: ECLAC.
- Comisión Colombiana del Océano. (2017). *Política Nacional del Océano y de los Espacios Costeros PNOEC*. Bogotá: Comisión Colombiana del Océano.
- Ferrari, C., Parola, F., & Tei, A. (2015). Governance models and port concessions in Europe: Commonalities, critical issues and policy perspectives. *Transport Policy*, 60-67.
- Fiedman, G. (2010) *Los próximos cien años*. ISBN 9789584224484. Ediciones Destino S.A. 2010
- Fukuyama, F. (1992). *El fin de la historia y el último hombre*. Editorial Planeta.
- _____. (1996). *Confianza: Las virtudes sociales y la construcción de la Prosperidad*. Editorial Atlantida.
- _____. (2004). *La Construcción del Estado*. Editorial Planeta.
- Harari, Y. N. (2014). Sapiens. *De animales a dioses: una breve historia de la humanidad*. Madrid: Debate.

- Kahneman, D. (2012). *Pensar rápido, pensar despacio*. Editorial Debate.
- Kaplan, R. (2009). Center stage for the twenty-first century: power plays in the Indian Ocean. *Foreign Affairs*, 16-32.
- Lünchiller, R. (2010). *Los 12 economistas más importantes de la historia*. Bogotá: Editorial Norma.
- Lazarus, R. J. (1986). Changing Conceptions of Property and Sovereignty in Natural Resources: Questioning the Public Trust Doctrine. *Iowa Law Review*, 631-716.
- Mahan, A. T. (1890). *El interés de Estados UNidos de América en el poderío marítimo. Presente y futuro*. (A. Amézquita, Trad.) Bogotá, Colombia: Editorial Unibiblos.
- _____. (1890). *The Influence of Sea Power Upon History, 1660-1783*. Londres: Smapson, Low, and Marston.
- Medina, O. (2006). *El Puerto*. Bogotá: Sepima Impresores.
- Mouftier, L., & Sánchez, R. J. (2016). The puzzle of shipping alliances. *PortEconomics*.
- Palacios, H. (2012). Prólogo: ¡Abrid Puertas! En O. F. Gutiérrez, *Derecho Portuario Colombiano*. Bogotá: CEFIDES-Javeriana-Ibañez.
- Platón. (2000). *La República*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Presidencia de la República de Colombia. (11 de 1 de 1934). Decreto 65 de 1934. *Reglamento para la administración del terminal marítimo de Cartagena*. Bogotá: Sistema único de Información Normativa.
- _____. (13 de 8 de 1947). Decreto 2711 de 1947. *Disposiciones para la administración y explotación del Terminal de Cartagena*. Bogotá: Sistema Único de Información Normativa.
- Reddie, J. (14 de January de 1841). *An historical view of the law of maritime commerce*. Edinburgh, Edinburgh, Reino Unido.
- Stiglitz, J. (2002). *El malestar en la Globalización*. Taurus.
- Till, G. (2013). *Seapower: A guide for the twenty-first century*. London: Routledge.

UNCTAD. (2017). *Review of Maritime Transport 2017*. Geneva: United Nations Publication.

Zhang, Q., Geerlings, H., Makhoulfi, A. E., & Chen, S. (2018). Who governs and what is governed in port governance: A review study. *Transport Policy*, 51-60.