PRIVATIZACIÓN PORTUARIA EN COLOMBIA: MODOS DE GESTIÓN Y RELACIONES PÚBLICO-PRIVADO[1]

Wilson Delgado Moreno[2]
Ángela María Martínez Sander[3]

Resumen

Este artículo analiza, desde una perspectiva política y organizacional, la transformación en las relaciones de poder entre lo público y lo privado en el sector portuario en Colombia a partir de la expedición de la Ley 1ª de 1991 (Estatuto de Puertos Marítimos). Para ello, se analizan los casos de las Sociedades Portuarias Regionales (SPR's) de Cartagena y Buenaventura, partiendo de los cambios que el proceso de concesión generó en los derechos de propiedad accionaria que modificaron el modo de organización y gestión de los puertos, la propiedad sobre la estructura, las superestructuras y bienes de capital con los que se opera en el sector; al igual que la relación capital – trabajo, desde el punto de vista de la contratación laboral.

Palabras clave: COLPUERTOS, privatización portuaria, poder, modos de gestión, sociedades portuarias regionales.

Abstract

This article analyzes from a political and organizational perspective, the transformation in the relations of power between public and private in the port sector in Colombia after the issuance of Law 1ª of 1991 (Statute of Maritime Ports). For this, the cases of the Regional Port Societies (SPRs) of Cartagena and Buenaventura are analyzed, starting from the changes that the concession process generated in the property rights that modified the way of organization and management of the ports, the property ownership on the structure, superstructures and capital goods with which it operates in the sector; as well as the capital - labor ratio, from the point of view of labor recruitment.

Keywords: COLPUERTOS, port privatization, power, management modes, regional port societies.

1. Introducción

Como respuesta a la crisis fiscal del Estado de Bienestar y ante la tendencia privatizadora de los puertos en América Latina, en Colombia se adoptó un nuevo marco institucional que, a partir del Estatuto de Puertos Marítimos (Ley 1ª de 1991), liquidó la antigua empresa estatal Puertos de Colombia (COLPUERTOS) que administraba y operaba monopólicamente los principales puertos públicos en Colombia, y se reorganizó el sector bajo parámetros de competencia regulada, permitiendo el ingreso del capital privado.

Con ello, se separaron las funciones de regulación y control en manos del Estado, así como las de administración y operación de los puertos, las cuales se privatizaron de manera absoluta, implicando la aparición y los nuevos roles de actores públicos y privados, tanto de carácter regulatorio (Superintendencia de Puertos y Transporte – SPyT), como empresarial (Sociedades Portuarias Regionales (SPR's) y los operadores portuarios). Este rediseño institucional reconfiguró las relaciones de poder y externalizó funciones que anteriormente concentraba el gobierno central, especialmente las de gestión y operación de la carga.

Esta política pública fue diseñada para afrontar los retos en términos de competitividad que impusieron los procesos de apertura e internacionalización de la economía, y bajo el supuesto de que con ella se liberarían recursos públicos para ser focalizados en aquellos ámbitos que aún constituyen la esencia misional de la figura del Estado Social de Derecho; tal es el caso de la seguridad, la administración de justicia y la política social. Este artículo analiza, desde una perspectiva política y organizacional, la transformación en las relaciones de poder entre lo público y lo privado en las SPR de Cartagena y Buenaventura, partiendo de los cambios que el proceso de concesión generó en los derechos de propiedad accionaria, modificando con ello el modo de organización y gestión de los puertos, así como la propiedad sobre la estructura, las superestructuras y bienes de capital con los que se opera en el sector.

Igualmente, esta política pública implicó una reconfiguración en la relación capital – trabajo, desde el punto de vista de la contratación laboral, lo que, a su vez, en el marco de la modernización portuaria conllevó un cambio significativo en los procesos de prestación de los servicios a la carga, siendo estos hoy intensivos en capital y mano de obra especializada. Así, el impacto de este rediseño institucional y tecnológico ha sido positivo en términos de la eficiencia y productividad portuaria, y negativo para los trabajadores oficiales que en el anterior modelo desarrollaban actividades de manipulación

de la carga (braceros, estibadores, etc.). En la actualidad, estos trabajadores han perdido esta categoría y son contratados a través de intermediarios (operadores), lo que evidencia una política agresiva de adelgazamiento organizacional y su consecuente externalización y precarización laboral.

2. Marco contextual: modernización y privatización portuaria, una política pública transnacional

En virtud de que las actividades portuarias desempeñan un papel importante para el desarrollo de los países, su ejercicio está sometido al cumplimiento de las metas de comercio exterior que se fijen en los planes de desarrollo económico y social de cada uno de ellos. Por lo anterior, y dada la tendencia creciente de transnacionalización de los mercados a nivel global, los procesos de modernización y privatización portuaria en los países fueron el mecanismo a través del cual los Estados pudieron contar con eficientes, regulares y permanentes servicios portuarios, para mantenerse vigentes en esta dinámica. De acuerdo con Solano y Fontalvo (2000, p. 12), dichos procesos fueron propiciados por un conjunto de hechos que corresponden a tendencias económicas globales y a decisiones de política supranacionales, los cuales resumen de la siguiente manera:

> (…) la formación de grandes bloques económicos, la conocida Perestroica, la unificación económica de las naciones de Europa, los tratados de libre comercio en diferentes regiones, el desarrollo inusitado del comercio en la gran cuenca del Mar Pacífico con los países del Asia a la cabeza, las diferencias notables en el desarrollo de los países del Pacífico Americano, y los del Pacífico Asiático y los del Atlántico, son en esencia los motivos que inspiraron el espíritu de una decisión política de liberar la economía de nuestro país y adaptar todos los recursos para entrar en esta ola novedosa de desarrollo.

De este modo, los lineamientos generales en materia de política portuaria corresponden a los elaborados a mediados de la década de 1980 por organismos internacionales, principalmente por la Organización de Naciones Unidas a través de su agencia UNCTAD y, en el caso particular de América Latina, la CEPAL. Estas orientaciones globales buscaban, en la medida de lo posible, universalizar la aplicación de determinados criterios tecnológicos, administrativos, financieros, de gestión portuaria en general, etc., que consideraron estas entidades, facilitarían el desarrollo del comercio internacional por la vía marítima. En el caso concreto de las políticas portuarias implementadas en Colombia, son dos los hechos más destacados:

- La UNCTAD y la CEPAL recomendaron la constitución de Consejos de Usuarios, encargados de realizar una labor de vigilancia o control frente a los entes públicos y privados responsables de la labor específica de transporte y manipulación de la carga, es decir, líneas navieras y empresas administrativas portuarias (UNCTAD, 1983). Sin embargo, la idea original de fiscalización y control sobre reducción de costos de transporte, puertos y aduanas, tarifas justas y equitativas, agilización de los procesos de movilización de la carga a través de la progresiva implantación del transporte multimodal, etc., fue transmutada en nuestro país al permitirse una injerencia directa de los usuarios en la determinación de las políticas portuarias, como se deducía del régimen de manejo consagrado para COLPUERTOS por la reforma expedida en 1980. Este proceso implicó una patrimonialización de la empresa estatal.

Además de lo anterior, hacían parte de dicha política patrimonial los permisos que, apoyados en el Decreto sobre puertos privados, se concedieron por la autoridad portuaria a los usuarios privados para el usufructo subsidiado de los puertos estatales. Al respecto, el economista Luis Mesa (citado por Varela, 2008), advertía sobre el efecto negativo del Decreto 1174 de 1980 que permitió que los usuarios del transporte marítimo tuvieran presencia en la Junta Directiva de la Empresa.

- El segundo tópico crucial en la elaboración de una política portuaria, fue la cuestión de la modernización. Resultaba claro que el futuro de los puertos colombianos, como cualquier otra actividad económica, dependía en buena medida de su capacidad para adaptarse a los cambios y las innovaciones tecnológicas que se produjesen a nivel mundial. En este sentido, era indiscutible que en las modalidades de transporte marítimo internacional el foco desde el cual se irradiaban estas innovaciones, eran los países desarrollados de Europa, Japón y los Estados Unidos, principalmente. Estos cambios tenían que ver con el tamaño y la calidad de los buques que, a su vez, incidieron en las nuevas características de las vías de acceso fluvial y marítimo, y en el tipo de instalaciones portuarias. De tal manera que aquello que, en un primer momento, era sólo válido para el comercio intrazonal entre los países desarrollados, con el paso del tiempo se fue universalizando, imponiendo por la fuerza a los acontecimientos imperativos consignados en los Planes

de Desarrollo de los sistemas portuarios de los países del Tercer Mundo.

En consecuencia, el transporte marítimo experimentó cambios significativos en las décadas de 1970 y 1980, particularmente, producidos por innovaciones tecnológicas en las modalidades de transporte de la carga. En primer lugar, se presentó el surgimiento y auge de la paletización y, más adelante, la aparición de los contenedores como unidades de tamaño standard capaces de consolidar distintos bultos de carga antes operadas mediante el sistema de pequeñas unidades no uniformes (sacos, fardos, barriles, etc.). Al mismo tiempo, se promovió la carga automatizada de graneles líquidos y sólidos. Durante la década de 1960, se expandió rápidamente este sistema de carga contenedorizada a partir de la inauguración de los servicios internacionales, estableciéndose rutas desde la costa oriental de los Estados Unidos –país que utilizó por primera vez este sistema en sus rutas internas– a la América Central y del Sur, y a Europa. La carga en contenedores también se introdujo en el litoral del Pacífico y entre Europa y Australia. La Organización Internacional de Normas (ISO, por sus siglas en inglés) desarrolló especificaciones de longitud y consolidó la identificación de los contenedores en términos de equivalentes de 20 pies (seis metros), denominados TEU's, por sus siglas en inglés (UNCTAD, 1983).

En el marco de este contexto económico mundial, durante más de cuatro décadas, la actividad portuaria para el manejo de la carga de importación y exportación en Colombia estuvo representada en COLPUERTOS (1959 – 1991) que por diversos factores pasó de ser uno de los principales patrimonios públicos y fuente de ingresos del Estado, a convertirse en foco de ineficiencias, escándalos de corrupción político – administrativa y objeto de privatización. Tras algunos avances y retrocesos en torno a la recuperación de la empresa, finalmente se estipuló su liquidación con la expedición de la Ley 1ª de 1991.

2.1 Tendencia privatista de los puertos en América Latina

En los procesos de internacionalización de la economía se presentaron procesos de privatización (entre ellas, las concesiones) que se constituyeron en los instrumentos de política económica más relevantes utilizados por los Estados – Nación. Así mismo, este mecanismo ha servido para desestatizar la propiedad y la provisión de bienes y servicios públicos, y promover la competencia y la

competitividad de los países y sus organizaciones empresariales. No obstante, tales procesos privatizadores han tenido avances y retrocesos que han dependido de factores institucionales, y el grado de presión ejercido por los diferentes grupos de interés (gremios, sindicatos, organizaciones sociales, etc.) frente a esa tendencia global. Precisamente, en virtud de este último factor, los procesos privatizadores han recibido fuertes críticas por parte de algunos sectores, sin desconocer que algunos otros los han respaldado y promovido, al punto de llegar a polarizar ideológica y políticamente a la sociedad.

En este contexto, América Latina no estuvo exenta de esta dinámica y los puertos fueron uno de los primeros sectores que se privatizaron, dada su función estratégica para la competitividad a nivel internacional. Es así como la implementación de los programas de ajuste estructural (Consenso de Washington) se inició en Chile a finales de la década de 1970 y los cambios normativos del sistema portuario en 1980, por medio de la Ley 18042 que modificó la Ley de la Empresa Portuaria de Chile – EMPORCHI, y derogó la exclusividad de operación que ésta tenía al interior de los puertos. Adicionalmente, eliminó las licencias para realizar la actividad portuaria de estiba y desestiba, abriendo esta actividad a cualquier trabajador (Wigodski, s.f., p. 27). De esta manera, la organización de los puertos estatales chilenos se convirtió en un sistema multioperador.

Sin embargo, dicho esquema generaba pocos incentivos para la modernización tecnológica y el uso eficiente del espacio en los puertos, lo cual, sumado a las decisiones empresariales fallidas que emprendió la EMPORCHI, condujo a profundizar el proceso privatista en el sector mediante la Ley 19542 de 1997 que fue promulgada para incrementar la participación del sector privado en la aceleración de la modernización de los puertos. En consecuencia, se crearon diez empresas portuarias estatales autónomas (sucesoras de EMPORCHI) para los puertos de titularidad pública[4], con lo cual se logró organizar el sistema portuario bajo un esquema mono-operador y con modelos de administración portuaria de tipo landlord y tool, donde una sola compañía o consorcio se hizo cargo de la concesión de un terminal (o un puerto) y de la prestación del servicio de movilización de carga, para lo cual es responsable de operarlo, mantenerlo, así como de realizar las inversiones en equipo e infraestructura (Alcázar & Lovatón, 2005, p. 35).

Para el caso del Perú, la Empresa Nacional de Puertos (ENAPU), creada en 1970 bajo el Decreto Ley No. 17256, prestaba con exclusividad un grupo de servicios a las naves y la carga. Sin embargo, en 1991,

dada la tendencia liberalizadora de las economías, se declaró la total libertad de rutas y permisos de operación en el transporte marítimo internacional para las empresas navieras nacionales. Así mismo, con el Decreto Supremo No. 020-91-TC se eliminó el monopolio que ostentaba la ENAPU y demás restricciones administrativas (Alcázar & Lovatón, 2005, p. 35).

En Argentina, los objetivos de la reforma iniciada en 1990 fueron la desregulación, descentralización (que comprendió la transferencia de puertos pequeños a autoridades provinciales y también de grandes puertos como el de Buenos Aires, Bahía Blanca, Quequén y Santa Fe, pero sujetos a la creación de Sociedades de Administraciones Portuarias – S.A.P.), la entrega de concesiones en el sector y el fomento de la competencia intra e interpuertos. Estas decisiones se consolidaron en la Ley de Puertos No. 24093 de 1993, donde los concesionarios sólo obtuvieron el derecho a explotar y operar los terminales, ya que la titularidad de estos la mantiene el Estado. De esta manera, el modelo de administración portuaria que se estableció fue de tipo landlord (cuyas características se especifican más adelante). Igualmente, el Estado estableció la vinculación de un canon pagadero anual a la evolución del tráfico, la exclusividad del servicio de transferencia (embarque y descarga) para el concesionario y la aplicación de penalidades si no se alcanzan volúmenes de carga específicos cada año (Alcázar y Lovatón, 2005, pp. 30 – 33).

Tal como lo señalan Alcázar y Lovatón (2005, p. 44), en México la reforma se inició en 1993, con la expedición de la Ley de Puertos y su reglamento, efectuando una profunda descentralización, desburocratización y reorganización del sistema portuario. Para llevar a cabo este proceso, en primer lugar, se aplicó la operación requisa (revocación de los permisos a los sindicatos y particulares para la prestación de los servicios portuarios) para la implantación de la reforma y se adhirió el concepto de que un puerto debía ser un servicio integrado y, a su vez, coordinado con el resto del sistema general de transporte.

Posteriormente, se liquidó la empresa Puertos Mexicanos (PUMEX) y se crearon Administraciones Portuarias Integrales (API) para cada puerto o grupos de pequeños puertos, las cuales son compañías públicas autónomas encargadas de la administración de los mismos bajo el modelo de gestión landlord. Cada una de estas empresas ha recibido en calidad de concesión del Gobierno Federal (Secretaría de Comunicaciones y Transportes) los activos existentes en los puertos, a cambio de lo cual debe pagar una compensación. El plazo máximo de las concesiones es de 50 años (prorrogable hasta

por un plazo igual al que se estipuló inicialmente), de acuerdo con las características de los proyectos y los montos de inversión. Entre las características más destacables de las concesiones portuarias en México se incluyen la determinación de una parte del pago como variable en función del volumen de carga y la posibilidad de eliminar la regulación tarifaria cuando se determine que existe un ambiente de competencia razonable. Además, resulta conveniente para efectos de la competencia la clara división funcional entre las API y los terceros que prestan servicios en el puerto (ya sea bajo contratos de cesión parcial o de prestación de servicios).

En Brasil, con la promulgación de la Ley No. 8630 de 1993 se inició la desestatización de la actividad portuaria permitiendo una extrema apertura del sistema, para la ejecución de servicios y operaciones portuarias. En consecuencia, se instituyeron Consejos de Autoridad Portuaria en todos los puertos públicos y el Órgano de Gestión de Mano de Obra con la finalidad de suministrar mano de obra portuaria, inclusive de estibadores que anteriormente no tenían registro, y como instrumento de racionalización con los trabajadores portuarios. Con el objetivo de implementar un proceso de modernización, la estructura de la desestatización de la actividad portuaria contempla los siguientes programas: concesiones para la explotación de puertos; arrendamiento de áreas e instalaciones a privados; reestructuración de las administraciones portuarias; autorización de terminales portuarias de uso privado mixto (Alcázar & Lovatón, 2005).

Simultáneamente, la modernización de los sistemas portuarios en Panamá se inició en el año 1993 y revistió características especiales, en virtud de las condiciones geográficas que históricamente ha ostentado este territorio en el intercambio comercial. La integración del Canal de Panamá al sistema económico del país, la conciencia del rol de plataforma de trasbordo que asumió y la imperiosa necesidad de desarrollar servicios logísticos de última generación para complementar la demanda creciente de la industria marítima, impulsaron aún más la actividad portuaria, haciendo que el rol de la Autoridad Portuaria Nacional (APN) se concentrara en realizar acciones tendientes a aumentar la eficiencia. La APN implementó una agresiva política de modernización, donde el sector privado tuvo una participación importante (pero no totalitaria) en las más diversas áreas, que comprendió a los puertos de Balboa y Cristóbal, especialmente como escenarios del centro marítimo internacional.

Para tal efecto, el Gobierno Nacional procedió a elaborar y aprobar el Programa de Reformas del Sector Portuario con los objetivos de: a) transferir al sector privado por medio de concesiones asignadas a través de licitaciones, aquellas actividades relacionadas

con la manipulación de la carga, los servicios a los barcos y todas las operaciones relacionadas con el uso de los equipos; b) crear un marco regulador y fiscal que permita y aliente la participación privada en el subsector portuario dentro de los puertos existentes y en el desarrollo de nuevos sitios e instalaciones; c) reservar al Estado el control de los monopolios, la creación de un marco competitivo de los servicios portuarios, el uso adecuado de los escasos recursos nacionales y tomar en cuenta el medio ambiente; d) reservar las funciones regulatorias y de aplicación de las tarifas (Alcázar & Lovatón, 2005).

En Colombia, este proceso acaeció a inicios de la década de 1970, cuando el Gobierno autorizó la creación de puertos privados que entraron a operar de forma paralela a los terminales administrados por COLPUERTOS, que durante el período 1959 – 1993 agrupó a los cinco principales puertos públicos colombianos (Buenaventura, Santa Marta, Cartagena, Barranquilla y Tumaco). Este proceso se profundizó con la promulgación de la Ley 1ª de 1991 por la cual se estableció el Estatuto de Puertos Marítimos, cuya principal exigencia para ser titular de una concesión portuaria era la constitución de una sociedad portuaria que se encargara de realizar inversiones en la construcción y el mantenimiento del puerto, su administración y la prestación de servicios relacionados con su actividad[5]. En contraprestación, estas deben pagar al Estado un canon anual que se define en los planes de expansión portuaria y cuya renta se divide entre la Nación y el distrito o municipio en el que se ubica el puerto. Cabe señalar que la extinta COLPUERTOS aportó a estas SPR los activos necesarios para la operación de los puertos. En este proceso de transición, entre la liquidación y la privatización, el Estado asumió el pago de las pensiones, prestaciones sociales e indemnizaciones, así como los pasivos de COLPUERTOS.

En términos generales, el nuevo diseño institucional determinaba expresamente: a) la disolución de COLPUERTOS; b) la eliminación de la gratuidad del uso de las líneas de baja agua; c) la creación de la Superintendencia General de Puertos, y su organización, la cual asumió funciones primordiales como el seguimiento, control y vigilancia del sector portuario público y privado, así como evitar monopolios en las SPR's; d) la elaboración de los planes de expansión portuaria como proyectos de desarrollo, incluyendo las tarifas e ingresos en esos planes, fijando metas cada dos años y políticas portuarias para los 10 a 20 años siguientes de la Ley.

3. Los modos de gestión y las relaciones de poder entre lo público y lo privado

3.1 Modelos de organización y gestión portuaria

En América Latina, el modo de organizar y administrar un puerto depende principalmente –entre otros– de factores estructurales como: a) el nivel de crecimiento económico del país y su importancia para la economía global; b) el grado de madurez institucional y la participación del sector privado en la financiación y gestión de los bienes y servicios públicos; c) la ubicación geográfica del puerto; y d) los tipos de carga que atiende.

En tal sentido, los modelos dominantes de organización y gestión portuaria se pueden categorizar en tres: landlord, tool y service. De acuerdo con Alcázar y Lovatón (2005, pp. 26 – 30), estos modelos se diferencian por características como: la propiedad de la infraestructura, superestructura y el equipo; la forma de explotación de los activos; la provisión pública, privada o mixta de los servicios, especialmente de aquéllos relacionados con el manejo de la carga; la administración del puerto y situación de los trabajadores; y la orientación local, regional o global del puerto.

El modelo service (o de servicios) se caracteriza porque la autoridad portuaria es la responsable del puerto como conjunto y se encarga de ofrecer los servicios necesarios para su funcionamiento. En tal sentido, la propiedad de la infraestructura, superestructura y equipo le pertenecen, y se encarga de contratar directamente al personal necesario y proveer los servicios relacionados para el manejo de la carga. Dicha autoridad puede ser pública o privada. Este era el modelo de organización y administración que se utilizó durante la segunda etapa de la política pública portuaria en Colombia, a partir de la constitución de COLPUERTOS. La principal ventaja de este modelo es que la misma organización podía ofrecer de manera integrada los servicios, generando inicialmente reducción de costos y, por ende, tarifas, pues con COLPUERTOS se organizó y centralizó la prestación de los servicios portuarios. Sin embargo, en el largo plazo, este modelo tendió a ser monopólico en el mercado, politizó la gestión de los puertos y se configuró en una fuente de ineficiencia y corrupción.

En el modelo tool (o herramienta), la autoridad portuaria es propietaria, desarrolla y mantiene la infraestructura, superestructura y equipos. El personal generalmente opera dichos activos, pero la provisión de los servicios relacionados al manejo de la carga es contratada con operadores portuarios, cuya licencia de funcionamiento

o concesión para su operación es otorgada por la autoridad portuaria. A diferencia del modelo anterior, bajo este esquema se introduce la competencia de manera regulada. No obstante, una de las patologías del modelo es que se pueden presentar problemas de coordinación y conflictos entre los operadores y la autoridad portuaria, dada la división de las responsabilidades operativas. Además, existe una tendencia de los operadores a ser empresas pequeñas sin mucha inversión en capital y, probablemente, sin mucha experticia en el "saber hacer" del negocio, lo cual conduce a la dispersión y duplicidad de funciones, así como al incremento en los costos de transacción para la prestación de los servicios.

En el modelo landlord (o terrateniente), la propiedad de la infraestructura (incluida la tierra y accesos al puerto) y su administración recaen sobre la autoridad portuaria, que a la vez adquiere una función regulatoria. Lo más frecuente es que la autoridad portuaria sea pública y la infraestructura se entregue en concesión a largo plazo a compañías privadas, las cuales son responsables del desarrollo y mantenimiento de la superestructura y equipos (que son de su propiedad) y de la contratación del personal en el puerto.

En este modelo, el conjunto de servicios portuarios para el manejo de la carga es provisto por operadores portuarios en competencia. Lo ideal sería que dicha competencia condujera a inversiones significativas en superestructura y equipos, sin embargo, se corre el riesgo de la realización de muchas inversiones que generen exceso de capacidad instalada. Este modelo es el que se estableció en el sector portuario colombiano, posterior a su privatización, y se mantiene vigente a la fecha. Con relación a este último elemento, en las SPR's aquí analizadas, las inversiones realizadas por los concesionarios evidencian planificación estratégica en relación a su demanda, la vocación del puerto y el crecimiento económico del país, por lo cual no se ha llegado al punto del exceso de capacidad instalada.

3.2 Relaciones de poder entre lo público y lo privado

Tal como se viene argumentando, la privatización de los puertos en Colombia implicó la transición de un modelo de organización y administración concentrado en el Estado (modelo service), hacia uno en el que predomina la inversión y gestión privada, la operación de la carga por múltiples actores, así como la competencia regulada (modelo landlord). Esta política por tanto reconfiguró las relaciones entre lo público y lo privado (Estado – Mercado o Política – Economía), en materia de diseño, regulación, coordinación, gestión y operación de los puertos, lo que en última instancia determina el poder y la

capacidad de acción de los actores públicos y privados en la política y la actividad portuaria.

En tanto aquí se analizan actores organizacionales[6] públicos y privados, y su entramado de relaciones, el poder, en palabras de Crozier y Friedberg (1990), constituye una dimensión irreductible e ineluctable de toda relación y acción social, que implica siempre negociación, un mínimo de integración (bien sea dada por la coacción o por el contrato) e incertidumbre por parte de los actores con respecto a las formas de solucionar un problema, la cual siempre está articulada a una estructura de juego que la determina.

En tal sentido, el poder en lo general implica siempre la posibilidad, para algunos individuos o grupos, de actuar sobre otros. Entrar en relación con ellos, por tanto, es esencial para que el poder exista, pues no podrá manifestarse ni ejercerse si dicha relación no es de interdependencia. En consecuencia, el poder es una relación y no un atributo de los actores, ni tampoco es un simple reflejo y producto de una estructura de autoridad, organizativa o social. Esa característica del poder supone que para su existencia y ejercicio sea necesario el intercambio y la negociación.

En este punto es importante aclarar que Crozier y Friedberg se contraponen al enfoque del racionalismo positivista y cientificista característico del siglo XIX, el cual considera que la política es la lucha por el poder, donde éste se convierte en un fin en sí mismo de la acción social. Ellos, por el contrario, epistemológicamente se inscriben en la hermenéutica y en el postestructuralismo en la medida en que hacen énfasis en la acción individual y colectiva, y consideran que el poder en esencia es relacional, donde las estructuras son necesarias para que este pueda existir y ejercerse, pero no determinan totalmente la acción del individuo o el grupo, dado el margen de libertad, autonomía y racionalidad que éstos poseen para tomar decisiones estratégicas.

Desde esta perspectiva, siguiendo a los autores, la organización es el área de influencia de las relaciones de poder, de negociación y de cálculo; no es un instrumento de opresión, pues las relaciones conflictivas no se ordenan según un esquema lógico integrado, sino que son un medio de manifestación y presión sobre el sistema y sus agremiados. Por ello, la conducta humana no se puede considerar como el producto mecánico de la obediencia o la opresión de las circunstancias estructurales, sino la expresión y puesta en práctica de una libertad. El poder entonces es visto como un medio y no como un fin, que cataliza la acción de los actores individuales o colectivos (Crozier & Friedberg, 1990, pp. 38 – 39).

Las relaciones de poder, en particular, poseen características específicas que determinan su naturaleza, las cuales se expresan en la instrumentalidad, la no transitividad y la reciprocidad desequilibrada. De acuerdo con Crozier y Friedberg (1990, pp. 56 – 57), una relación de poder es instrumental, en la medida en que el poder se concibe con la perspectiva de un fin que, en dicha lógica, motiva el ajuste de recursos[7] de los actores. Sin embargo, no todas las consecuencias de una relación de poder son conscientes o intencionales. Igualmente, es una relación no transitiva, porque el poder es inseparable de los actores y de las acciones demandadas, y por ello una relación de poder entre dos actores o grupos no podrá ser heredada o transferida a otros, ni tampoco podrá ser idéntica a otra. A su vez, es una relación recíproca pero desequilibrada, dado que implica la negociación, el intercambio. El actor existe en esta relación siempre y cuando tenga recursos que intercambiar. Es desequilibrada porque, para que exista, es necesario que una de las partes involucradas se encuentre en relativa ventaja de recursos respecto de la otra, sin que esta última se encuentre totalmente desvalida.

En suma, el poder –desde esta perspectiva de análisis– resulta ser una relación sistémica e interdependiente en la que intervienen dos o más actores individuales o colectivos, que se intercambian recursos de naturaleza diversa, de proporciones relativamente desequilibradas, de los cuales dependen la posición y la estrategia de los actores involucrados. A su vez, dicha relación es contingente y requiere de una estructura organizativa o social en el marco de la cual pueda existir, ejercerse y ser reproducida por parte de los actores.

Para los fines de este artículo, los anteriores referentes teóricos permiten analizar las relaciones de poder existentes entre los actores públicos y privados que intervienen en el contexto organizativo del sector portuario en Colombia, así como la manera como estas se modificaron a causa del establecimiento de un nuevo diseño institucional que provocó la movilización de recursos de unos actores hacia otros, amplió el número de partes involucradas, redefinió sus roles, objetivos, responsabilidades y estrategias, e hizo más complejo e interdependiente el entramado de relaciones establecido.

Así, durante el período de gestión y operación de los puertos a través de COLPUERTOS (1959 – 1991), el Estado centralizaba en la rama ejecutiva del nivel nacional (en particular, en la Presidencia de la República y los Ministerios de Defensa y de Obras Públicas), las funciones de diseño, formulación e implementación de la política pública portuaria. Por su parte, la operación de los servicios portuarios era igualmente llevada a cabo por el actor público a través

de la empresa COLPUERTOS que administraba y prestaba los servicios a la carga de los más importantes puertos públicos colombianos: Buenaventura, Cartagena, Tumaco, Barranquilla y Santa Marta. Lo anterior, fue característico de las políticas de desarrollo endógeno, en el marco del cual el Estado empresarial fue determinante para el proceso de acumulación y reproducción de capital, no solo en el sector portuario, sino en todos los demás relacionados con la provisión de bienes públicos y los servicios sociales.

Como se observa, en este contexto el sector público ostentaba un carácter cuasi monopólico sobre la gestión y operación de los principales puertos en Colombia, y por tanto, su posición dominante determinaba o influenciaba el comportamiento y las estrategias implementadas por el sector privado. En aquella época, se podría decir que el papel del sector privado en el ámbito portuario nacional, en cierto modo, era subsidiario a la actividad pública, pero no dependía exclusivamente de ella, pues algunos de sus asociados más fuertes[8], podían a su vez incidir directa o indirectamente en las decisiones y acciones de los actores organizacionales públicos, bien fueran estos de la esfera política y/o empresarial (representada por COLPUERTOS), dada su disponibilidad de recursos especialmente de tipo político, económico y tecnológico.

Sin embargo, el direccionamiento estratégico de las acciones del nivel central del Estado para el diseño y formulación de las políticas sectoriales portuarias, dependía en gran medida de las relaciones de poder que sostenía con los llamados organismos multilaterales (FMI, Banco Mundial, BID, CAF, entre otros), en la medida en que éstos durante varias décadas cofinanciaron las inversiones realizadas por el Estado para la construcción de la infraestructura del transporte en Colombia a través de créditos.

Con la expedición del nuevo marco institucional que rige en Colombia desde 1991, tal como se ha argumentado, el Estado conservó la potestad sobre el diseño de la política, la inspección, vigilancia y control de la actividad portuaria a través de la creación de agencias como la Superintendencia de Puertos; pero ahora lo realiza con una fuerte influencia por parte de los diferentes grupos de interés que operan en el sector. Los organismos multilaterales desviaron sus recursos de inversión al sector privado, pero continuaron incidiendo en el direccionamiento y toma de decisiones políticas.

Por su parte, el actor privado ha tomado mayor protagonismo y desde entonces viene liderando los procesos de inversión en infraestructura y encargándose de gestionar los principales puertos a través de las SPR creadas, desmonopolizando la gestión estatal de

los puertos, y generando una competencia de carácter oligopólico. Para la manipulación de la carga, los inversionistas privados crearon empresas de servicios especializados (operadores portuarios) para llevar a cabo dicha actividad de manera directa y prestando otros servicios conexos (vigilancia, pilotaje, servicios varios, etc.).

Al producirse esta desconcentración de la gestión y la operación de la carga, el sector público terminó movilizando recursos hacia el sector privado y transfiriendo parte de sus rentas, lo que le ha permitido a este último ampliar su margen de libertad y capacidad de negociación con el Estado y demás actores receptores de inversión que no ostentan el mismo grado de poder que los inversionistas, tales como los operadores portuarios, funcionarios y trabajadores encargados del manejo directo de la carga.

4. Cambio institucional portuario y reconfiguraciones organizacionales en las empresas del sector: Los casos de las SPR's de Cartagena y Buenaventura

Entre 1959 y 1993 el Estado colombiano tuvo el monopolio de la gestión del sector portuario mediante COLPUERTOS, con la cual este centralizaba la administración del sector portuario en el marco del proceso de industrialización, asumiendo una lógica de Estado empresarial. A partir de 1974, la empresa pasó de ser un Instituto Descentralizado a ser una Empresa Comercial del Estado, lo que le permitió tener autonomía financiera, administrativa y operacional, que incluso se delegó en las Juntas Administradoras de los Puertos (Solano & Fontalvo, 1999). Por diversos factores, que incluyeron un desgreño en la gestión administrativa, financiera y laboral, la empresa tuvo desde la década de 1980 una crisis estructural.

Un estudio realizado por el PNUD y la Contraloría General de la República, citado por la Revista Semana (No. 46, 1990) identificó que las principales causas de la ineficiencia del sector portuario y la crisis financiera por la que atravesaba COLPUERTOS a finales de la década de 1980, estaban relacionados con la estructura administrativa de la empresa y su modelo de gestión, así como con la convención colectiva de trabajo vigente. Respecto al primero, el informe identifica la intervención de los principales usuarios y gremios de la producción (Flota Mercante Gran Colombiana, FEDECAFÉ, FENALCO, ANDI, etc.), en la toma de decisiones en la Junta Directiva de la empresa, avalada mediante el Decreto 1174 de 1980, con la cual se permitió que asumieran una función de "juez y parte" que se expresa en aspectos como el congelamiento de la estructura tarifaria durante gran parte de la década de 1980, efectuando una especie de subsidios implícitos a

los exportadores e importadores[9]. El estudio enfatiza que, a pesar del congelamiento de las tarifas, estas seguían siendo muy altas respecto a los estándares internacionales.

De igual manera, asigna, sin embargo, un mayor peso específico de la crisis de la empresa a la convención colectiva, afirmando que a pesar de la modernización tecnológica que se lograra efectuar en el puerto, los incrementos de la productividad serían absorbidos por la remuneración al trabajo, dadas las prebendas laborales existentes (los trabajadores a destajo recibían 20 sueldos en promedio al año, recargos de horas extras, trabajos nocturnos, manejo de cargas especiales, participación de las utilidades netas del Terminal, etc.)[10]. El mismo informe menciona que la empresa podría funcionar óptimamente con 4.900 empleados, en lugar de los 8.100 que tenía en el momento.

Además, COLPUERTOS tenía el mismo número de trabajadores activos que jubilados, de los cuales el 75% de los activos llevaba más de 10 años laborando, situación que elevaría los recursos necesarios para la liquidación de la empresa, tal como se reflejó en el pasivo pensional en el momento de liquidación de la misma; proceso que se llevó a cabo de manera inadecuada por parte del gobierno nacional, dado el afán de liquidar COLPUERTOS ante el imperativo de la apertura económica y el desprestigio de la empresa y sus sindicatos ante la opinión pública nacional. Tal como lo comenta el ex trabajador de COLPUERTOS, Tomás Enrique Ortiz (2008):

> (…) El Gobierno nombró unas personas que no sabían qué era liquidar una empresa. Para liquidar una empresa se deben tener en cuenta los pasivos y los activos, deudas por pagar y deudas por cobrar; nada de eso se tuvo en cuenta cuando se liquidó la empresa. Se dio aplicación a la Ley 01 de 1991, se establecieron los contratos con las Sociedades Portuarias, éstas entraron en funcionamiento en 1993 cuando no se había liquidado totalmente la empresa. Con COLPUERTOS ni siquiera se sabía cuántos trabajadores existían, ni siquiera tenía en record de cada una de las Hojas de Vida, y debido a eso es que vino un desajuste y donde todo el mundo reclamaba porque no le pagaban lo correcto. Esto porque la liquidación quedó mal hecha. Entonces muchas personas que se sentían con justo derecho a reclamar, reclamaron. Vino una época que fue aprovechada por la clase política y de manejo corrupto: a muchas personas les pagaron lo que no debían pagarles y a quienes tenían derecho, no les pagaron nada, y hoy estamos viviendo esa situación.

4.1 Diseño institucional del sector portuario en Colombia

El actual diseño institucional del sector portuario, Ley 1ª de 1991, surge como respuesta a los lineamientos de política pública externos y a las patologías organizacionales que se evidenciaban en el sector bajo la administración de COLPUERTOS: medidas gubernamentales proteccionistas generadoras de exceso de personal, alto grado de ineficiencia y despilfarro de recursos; así como la delegación de la planificación de los puertos –aun cuando no su administración– a los trabajadores que no contaban con la formación académica que les permitiera desempeñar adecuadamente funciones administrativas. Con el estatuto se corrigió –en parte– la práctica de designación del director del puerto bajo criterios políticos y clientelares, más que técnicos, gerenciales y meritocráticos. Dichas patologías, sumadas a los antes mencionados procesos de apertura y globalización, hicieron que los servicios portuarios se sometieran a nuevas reglas de juego, fueran cada vez más costosos y con bajos niveles de productividad, generando así descontento entre los clientes internos y externos.

De esta manera, bajo el actual diseño institucional, el nivel central continúa diseñando y formulando las políticas a través del poder ejecutivo encabezado por el Presidente de la República, el Ministerio de Transporte (Agencia Nacional de Infraestructura –ANI– antiguo INCO, Dirección de Tránsito y Transporte, y Dirección de Infraestructura, especialmente), el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS), el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (a través de la DIAN), el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, el Ministerio de Salud y Protección Social (por medio del INVIMA), el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (por medio del ICA), el Ministerio de Defensa (a través de la DIMAR), y el Departamento Nacional de Planeación (DNP), a través del Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES). De manera conjunta, actúa en la formulación de políticas públicas el poder legislativo representado en el Congreso de la República, principalmente mediante las Comisiones II y III de la Cámara de Representantes y del Senado.

A su vez, el Gobierno Nacional ejerce las funciones de control y vigilancia a través de la Superintendencia Delegada de Puertos (SDP), adscrita a la Superintendencia de Puertos y Transporte[11], las cuales funcionan como un staff de la Presidencia de la República. Actualmente, la SDP es la encargada de supervisar los contratos de concesión, y el Estado y la calidad de las infraestructuras de las sociedades portuarias (oficiales, particulares y mixtas), los operadores portuarios y los titulares de autorización para operaciones en los puertos. Dicho proceso igualmente le permite velar por la calidad y

oportunidad de los servicios que prestan las sociedades y operadores portuarios al interior de los puertos y al público en general. Por otra parte, la SDP supervisa la formación y constitución de las sociedades portuarias, los operadores portuarios y los titulares de autorización para operaciones, y su desarrollo legal (www.supertransporte.gov.co – Objetivos y funciones); además, establece lineamientos para las tarifas y revisa periódicamente las fórmulas generales para el cálculo de las mismas. Los concesionarios pueden fijar las tarifas siguiendo el marco establecido por el regulador; sin embargo, si éstas no se ajustan a las fórmulas o se han dado modificaciones no justificadas, la Superintendencia tiene la potestad de fijarlas directamente. Así mismo, es responsabilidad de esta entidad, promover la libre competencia y definir algunas condiciones técnicas para la operación de los puertos (Alcázar & Lovatón, 2005, p. 39).

Por su parte, los gremios de la producción (ANDI, ASOCAÑA, FENALCO, FEDEGAN, COLFECAR, FEDECAFE, CONFECAMARAS, etc.) inciden indirectamente pero de manera fuerte en el diseño y formulación de la política pública portuaria; mientras que las organizaciones sindicales han perdido poder y capacidad de incidencia por el desprestigio de su labor y la tercerización laboral que se desencadenó con el cambio de modelo económico, la tecnificación de las actividades portuarias y la implementación de la Ley 1ª de 1991, que reglamentó las principales actividades del sector portuario, excepto la cuestión laboral, la cual sigue siendo regulada por la Ley 50 de 1990 y sus respectivas reformas. Estos tres factores socavaron la capacidad de interlocución y presión política de los sindicatos, y la dinámica de co-administración de la empresa que ejercían junto con la gerencia en la extinta COLPUERTOS.

Para la implementación de dichas políticas, en el caso de la concesión de los puertos que antes eran administrados por COLPUERTOS, los entes territoriales departamentales y distritales conformaron las SPR de servicio público como empresas anónimas que, junto con el capital privado, realizan inversión en construcción y mantenimiento de los puertos, y su administración a través de concesiones portuarias, las cuales operan bajo las reglas de un mercado oligopólico. Además, el sector privado opera concesiones portuarias a nivel nacional a través de SPR de servicio privado y puertos especializados. Sin embargo, algunos de ellos fueron facultados para operar como puertos de servicio público bajo la Ley 1ª de 1991. En la actualidad, igualmente dichas concesiones son otorgadas por la ANI.

La parte operativa de la actividad portuaria, es llevada a cabo por operadores portuarios; empresas que prestan sus servicios en los

puertos para desarrollar labores relacionadas con la manipulación de la carga (cargue y descargue, almacenamiento, practicaje, remolque, estiba y desestiba, manejo terrestre o porteo de la carga, clasificación, reconocimiento, usería), el mantenimiento de la infraestructura de los puertos (servicios varios, vigilancia, entre otros), el servicio a las naves (limpieza, recolección de residuos, aprovisionamiento de combustible), entre otras. Dichos operadores son contratados directamente por las SPR's y los puertos privados especializados. Adicionalmente, y dependiendo de la demanda de servicios, los operadores portuarios pueden subcontratar a otras personas naturales o jurídicas para satisfacerla. Según un proyecto sobre logística portuaria publicado por la SDP (2010), para este año, operaban en la SPR de Cartagena aproximadamente 110 operadores portuarios, mientras que en la SPR de Buenaventura esta cifra ascendía a unos 200.

Por su parte, el control sobre las empresas de servicios portuarios proviene de dos fuentes: una estatal, de carácter político, que se concentra en los organismos de control (principalmente, la Contraloría General de la Nación) y los entes territoriales; y una privada, de tipo económico y social que a su vez incide en lo político, agenciada por la sociedad civil organizada en gremios, sindicatos, ONG's, movimientos ambientalistas y medios masivos de comunicación. Cabe señalar que al interior de dichos grupos existen igualmente asimetrías de poder y de control, dado que estos no son homogéneos. Ambas fuentes de control son fuertes, a pesar de su naturaleza (pública – privada); pero en algunos de sus actores se concentra el control más que en otros.

Así, los gremios, a diferencia de los sindicatos y los movimientos ambientalistas, ejercen un fuerte control sobre la propiedad y la calidad de los servicios que ofrecen las empresas de servicios portuarios. A su vez, estos de manera conjunta con los entes territoriales, demandan políticas públicas al gobierno central en materia de infraestructura, seguridad, estabilidad macroeconómica, políticas fitosanitarias, etc.; a través de lo cual también ejercen control. Dichas demandas son satisfechas dependiendo del grado de interlocución política de las bancadas parlamentarias de los diferentes distritos y gobernaciones, con los ministerios y agencias operadoras del gobierno central.

En tal contexto, resulta evidente que el subsector portuario opera en el marco de un mercado regulado oligopólico, en el que participan diferentes actores institucionales y organizacionales públicos y privados, que ostentan diferentes grados de poder y diversidad de intereses, tanto del orden nacional e internacional, como del nivel regional y distrital (ver representación gráfica del diseño institucional y el juego de actores en la Gráfica 1). Por lo anterior, resulta inminente

la necesidad de establecer un sistema de gestión coordinado entre los organismos estatales competentes en materia de regulación, inspección, vigilancia y control; los concesionarios y demás actores de la actividad portuaria.

Por ejemplo, uno de los principales problemas de coordinación entre lo público y lo privado en el sector portuario, se relaciona con los horarios de servicio establecidos. Mientras que algunas dependencias de las SPR's, los puertos privados y los operadores portuarios laboran las 24 horas del día durante todo el año, las organizaciones gubernamentales encargadas de las labores de inspección, vigilancia y control de las mercancías, solo lo hacen en días hábiles en jornadas de ocho horas. A lo anterior se suma el desmantelamiento de la burocracia en estas agencias estatales. Tal como lo expresan Teresita Beltrán (Directora del ICA) y Elvira Cajigas (directora del INVIMA) en un artículo del Diario La República (2012, p. 5):

> (…) una de las grandes limitantes de la entidad [el ICA] es la insuficiencia de recurso humano que pueda garantizar la permanencia en la entidad". No obstante, dijo que "se han mejorado los estatutos sanitarios del país y se hizo un rediseño institucional importante como preparación a los TLC" (…) Elvira Cajigas, directora del INVIMA, dijo que "en contratación tiene el mismo inconveniente del ICA en lo referente a la permanencia de sus funcionarios. En materia de inspección, nosotros en los puertos estamos en la misma operación, los técnicos dando certificados de importación y exportación. La restructuración de la entidad sigue en pie, aunque está trabada por trámites en el Ministerio de Salud (…) Por ahora su labor se limitará a la inspección sanitaria en la parte de alimentos, pero este ejercicio en farmacéuticos pareciera quedar en el limbo, pues (…) eso está incluido en el rediseño institucional que aún no ha sido aprobado.

Este y otros ejemplos de la falta de coordinación[12] entre los diferentes niveles y agencias gubernamentales, y el sector privado ha acarreado problemas y sobre costos para los usuarios de los servicios portuarios, así como para la competitividad de sus empresas y las regiones. El logro de la coordinación, conllevaría beneficios multisectoriales y organizacionales que permitirían –entre otros– aprovechar las capacidades materiales, tecnológicas, humanas, de experticia sobre el "saber hacer" organizacional, etc.; prevenir y minimizar la duplicidad de funciones que implica ineficiencia en la asignación de recursos públicos, dilución de la responsabilidad

política, técnica y financiera, y pérdida de credibilidad por parte de la ciudadanía en el Estado. Así mismo, ello reduciría los vacíos institucionales que implican la emergencia de zonas de no gobernabilidad en los territorios.

4.2 El modelo landlord y reconfiguraciones organizacionales en las SPR's de Cartagena y Buenaventura

En Colombia, al igual que en los demás países de América Latina, el diseño e implementación de la nueva regulación portuaria de 1991, implicó la puesta en marcha de un nuevo modelo de gestión en las empresas del sector, que mutó desde un modelo de servicios centralizado en el Estado, hacia uno de tipo landlord, que incluyó la participación del sector privado en términos de modernización tecnológica, gestión y operación de la carga. No obstante, el Estado continúa siendo un actor importante para la regulación y direccionamiento estratégico del sector.

En consecuencia, la adaptación organizacional de las empresas que participaban en el sector, a este modelo de gestión, requirió cambios estructurales en la propiedad accionaria, la arquitectura organizacional, el mundo del trabajo y su articulación con las organizaciones portuarias. El análisis de estas variables se evidenciará en los casos de las SPR's de Cartagena y Buenaventura.

4.2.1 Propiedad accionaria

El nuevo diseño institucional incentivó la configuración de una estructura de propiedad privada o mixta (mayoritariamente privada), conformada –entre otros– por usuarios finales (importadores y exportadores), operadores portuarios, líneas navieras, gremios y ex trabajadores de COLPUERTOS. Por su parte, la participación pública se divide entre el gobierno central y los entes territoriales (generalmente, los distritos portuarios) (Alcázar & Lovatón, 2005, p. 38). Por ejemplo, en el caso de la SPRBUN, inicialmente la propiedad accionaria estaba distribuida en 70% para los privados y 30% en el sector público. Sin embargo, tal como lo señala Magaña (2011), esta distribución se modificó a finales de la década de 1990:

> En sus inicios, la propiedad accionaria de la SPRBUN estaba en un 30% en manos del Estado, porcentaje que se dividía en 15% perteneciente a la municipalidad de Buenaventura, un 13% para el Departamento del Valle del Cauca y el 2% restante le pertenecía al Gobierno Nacional. Posteriormente, durante la fuerte crisis económica de finales de la década

de los años 90 y bajo la administración de Juan Fernando Bonilla Otoya, el Valle del Cauca vendió su participación en la SPRBUN, la que fue adquirida por Harinera del Valle, una de las empresas más fuertes en actividad portuaria. Con lo cual la participación accionaria de esta empresa iguala a la correspondiente al municipio, lo que le representa dos puestos en la junta directiva de esta empresa. Entonces, en términos de poder, el sector privado ha venido consolidando su control sobre la sociedad portuaria. Entonces, aunque el 17% de la propiedad accionaria de la SPRBUN sigue en manos del Estado, el 83% le pertenece al sector privado. Porcentaje dentro del cual están los grupos de los azucareros, cafeteros, operadores portuarios, agencias navieras, carboneros, el Grupo Empresarial del Pacífico (GEP) de Óscar Isaza Benjumea con un 10%, y por último, están los socios minoritarios que son en su mayoría ex trabajadores de COLPUERTOS. La cual fue una ventaja que sólo la SPRBUN de las cinco sociedades portuarias colombianas, les dio a los ex trabajadores de COLPUERTOS de acceder a su propiedad accionaria y de tener representación en la junta directiva.

Según un informe publicado por la Contraloría General de la República (Arias & Gómez, 2010), la propiedad accionaria de la SPRBUN se mantiene mayoritariamente en manos del sector privado, la cual se distribuye de la manera como se muestra en la Tabla 1. Para el caso del puerto de Cartagena, la propiedad accionaria estaba concentrada en el Estado y posterior a 1991, éste cedió su participación a varios agentes del sector privado (Tabla 1), lo cual resulta contraproducente para el Estado en términos fiscales porque a nivel territorial el Distrito –a diferencia de Buenaventura– no es accionista y por tanto no recibe rentas adicionales a los impuestos que la SPR de Cartagena debe pagar por la actividad portuaria allí desarrollada, y termina transfiriéndolas al sector privado.

Aunque la distribución accionaria es mayoritariamente privada en ambas SPR's, el Estado ejerce su poder a través de agencias públicas (DIAN, ANI, ICA, INVIMA, Fuerza Pública, etc.) que cumplen funciones conexas a la actividad portuaria y que son determinantes para la competitividad, no solo de las SPR's sino del sector en general.

4.2.2 Arquitectura organizacional

En COLPUERTOS, la arquitectura organizacional de la empresa respondía a criterios y estructuras burocráticas, poco meritocráticas, donde el nivel central del Estado, con sede en Bogotá D.C., cumplía las

funciones de gerencia general y asignación de los principales recursos e inversiones, a pesar de la relativa autonomía administrativa que se había asignado a cada sede portuaria. La planta de cargos era ocupada por trabajadores oficiales y empleados públicos, de los cuales la mayor parte pertenecían a la base de la estructura piramidal, cumpliendo funciones operativas. La mayoría de los empleados y trabajadores, tanto del nivel administrativo como operativo, se encontraban sindicalizados, lo cual les permitía pactar –vía convenciones colectivas de trabajo– salarios muy superiores al mínimo que recibían sus pares en otras empresas e industrias. Adicionalmente, esta afiliación sindical les permitía ejercer funciones de cogobierno en la empresa. Por esta razón, este actor sindical nunca se comportó de manera contestataria ni reaccionaria frente a los cambios institucionales que el Estado introdujera en la política del sector, pero sí lo hacía cuando éste modificaba las políticas empresariales y no satisfacía sus demandas salariales y prebendarías en el ejercicio de la gestión de la empresa.

Tras la concesión de los puertos al sector privado, el modo de organizarlos y gestionarlos cambió de manera radical. El Estado dejó de ejercer las funciones de gerencia y provisión de los servicios portuarios de manera directa. En su lugar, surgieron dos actores privados: las SPR's para la gestión (una para cada puerto) y los operadores portuarios para la provisión de los servicios a la carga. En el caso de las SPR's, se implementó un modelo de gestión postburocrático, descentralizado, meritrocrático, profesionalizado, con estructuras organizacionales flexibles que le permiten concentrarse en su actividad misional, dado que externalizó todas las actividades de operación y manipulación de la carga, así como sus servicios conexos, adelgazando la estructura organizacional que se redujo a los cargos administrativos. A su vez, las organizaciones sindicales se redujeron a su mínima expresión y, por tanto, no tienen capacidad de negociación con la administración portuaria ni con el agente regulador de la actividad. En consecuencia, las organizaciones sindicales que bajo la administración estatal eran actores políticos y administrativos importantes, hoy son casi inexistentes en los diferentes terminales, perjudicando ostensiblemente a los trabajadores y su entorno social más inmediato. Para el caso de la SPR de Buenaventura, Rivera (2011), exgerente del Fondo de Empleados de COLPUERTOS, afirma que: "Los sindicatos desaparecieron en la SPRBUN. Los que supuestamente empujaban la reivindicación de los derechos de los trabajadores, son ahora accionistas de la Sociedad Portuaria, recibiendo por ende dividendos y participando como operadores portuarios. Algunos de ellos son propietarios de Cooperativas de Trabajo Asociado".

En cuanto a la operación de los servicios portuarios, los operadores se crearon bajo este modelo de gestión que, a su vez, les permite subcontratar y externalizar actividades que no son parte de su especialidad. Dichos operadores son contratados por las SPR's y reemplazaron toda la planta de cargos operativos que existía en COLPUERTOS, tales como armadores, estibadores, bodegueros, remolcadores, wincheros, operarios de grúas, etc.

De este modo, los cambios tecnológicos, institucionales y de gestión, impactaron negativamente la base laboral y sus organizaciones sindicales, pues se rompió el vínculo laboral con la administración de los puertos, dada la intermediación del operador portuario, y ahora se rigen por el derecho privado. Dicha externalización de servicios e intermediación operativa, ha precarizado ostensiblemente el trabajo portuario en términos de salarios, prestaciones sociales, estabilidad laboral y posibilidades de ascenso al interior de las empresas. Por el contrario, la modernización institucional, tecnológica y de gestión impactó positivamente la productividad del trabajo portuario (ver ejemplo de la SPRBUN en la Tabla 2) y la competitividad de los puertos, a través de la automatización de procesos, agilización de trámites, sistematización de información, profesionalización de las burocracias, adecuación de infraestructuras, entre otros.

Sin embargo, los desempeños de cada puerto dependen de las facilidades que ofrezcan para llevar a cabo las operaciones correspondientes al comercio transfronterizo; es decir, a la cantidad de documentos, tiempo y costo necesarios para exportar e importar hacia y desde Bogotá. El informe Doing Business para Colombia 2010 (Banco Mundial, 2010, p. 36), señala que es más fácil realizar el comercio transfronterizo a través de las SPR's de la costa caribe (en su orden, Santa Marta, Barranquilla y Cartagena) que en la de Buenaventura, pues transportar las mercancías por esta última entraña riesgos y problemas de seguridad, ya que la carretera de una calzada desde Cali es especialmente peligrosa y lenta, lo cual evidencia que las fuentes de demora para la exportación e importación de mercancías son externas a la actividad operacional de los puertos. En tal sentido, los requisitos administrativos, el tiempo y el costo implicados en la importación y exportación de mercaderías varían de un puerto a otro (Gráfica 2).

4.2.3 Tarifas

Uno de los efectos positivos de los procesos de inversión y modernización tecnológica, organizacional y administrativa, en los

que han incurrido las SPR's se ve reflejado en el aspecto tarifario, el cual constituyó una de las causas estructurales de la ineficiencia, y posterior crisis y liquidación de COLPUERTOS. En la actualidad, dado el nuevo modelo tarifario basado en economías de escala, las SPR's manejan tarifas casi homogéneas para el uso de instalaciones para carga general y graneles. Para el año 2010, las tarifas en promedio para el manejo de este tipo carga, oscilaron entre US$4,16/ton (Cartagena) y US$4,66/ton (Barranquilla). Resulta paradójico que la SPRC, aun cuando el movimiento de carga general y graneles no es su especialidad, ofrezca la estructura tarifaria más competitiva. En cuanto a las tarifas para el movimiento de contenedores de 20 y 40 pies, llenos y vacíos, se evidencia que la SPR de Cartagena se clasifica entre las más costosas. Por su parte, la SPRBUN ofrece tarifas de gama intermedio bajas. Esta estructura tarifaria para contenedores, en el caso de Cartagena, las mayores tarifas se deben a la integración de servicios adicionales, dada su especialidad.

Por su parte, la SPRBUN resulta ser la más competitiva en materia de tarifas por unidad para el movimiento de vehículos pequeños (entre 1m3 – 10m3 y entre 10m3 – 20m3) y es la única que ofrece tarifas diferenciales en esos dos tamaños; esto en razón al mercado que atiende, el cual concentra la mayor demanda de vehículos (Valle, Bogotá y Antioquia) (Tabla 3).

4.2.4 La cuestión laboral en el sector portuario colombiano

En la época de COLPUERTOS, Buenaventura era el principal puerto del país y como tal ocupaba el 33,3% del total de trabajadores portuarios a nivel nacional, seguido por Barranquilla con el 20,3%. Los trabajadores portuarios llegaron a ser de los mejor remunerados a nivel nacional. Estos factores dinamizaron el consumo y la economía local (en virtud de que la mayoría de los trabajadores tenían más de dos hogares), mas no el desarrollo del municipio como algunos autores lo consideran (Carvajal, 2007, p. 56, citado por Delgado & Martínez, 2011), pues el alto nivel de ingresos de los trabajadores portuarios no fue canalizado en forma de inversiones de largo aliento que promovieran el desarrollo integral del municipio. Es decir, se desarrolló una cultura del despilfarro, tanto en Buenaventura como en aquellas otras ciudades donde operaba COLPUERTOS (Delgado & Martínez, 2011).

El exceso de personal, los altos salarios y demás beneficios convencionales, junto con el clientelismo político que se configuró en la empresa tras las organizaciones sindicales, invirtieron la relación "Principal – Agente", donde el agente (sindicato) terminó siendo más

importante y tomando decisiones que le correspondían al Principal (administración COLPUERTOS). Igualmente, en el momento de liquidación de la empresa el número de personal jubilado superaba el número de trabajadores activos (Tabla 4), coadyuvando a la insostenibilidad financiera de la empresa.

Bajo la gestión de las SPR's, el panorama laboral cambió. Al respecto, González (2011) afirma, para el caso de la SPRBUN:

> Existe una notoria evolución en la profesionalización del personal en la Sociedad Portuaria, al compararlo con el antes y después de la Ley 01/91. En la época de COLPUERTOS la profesionalización en los terminales marítimos no superaba el 20% del total del personal directo de la empresa. En la actualidad, lo que es personal directo de la SPRBUN, en un 60% es personal con pregrado y técnico. Lo que compete con personal de terceros: operadores, cooperativas, su nivel de profesionalización se acerca al 30%. El bajo índice es producto de que no existían por parte del gobierno nacional y del sector privado programas de capacitación y entrenamiento hacia mano de obra portuaria, que conlleve a tecnificar la participación en las operaciones portuarias. Tan solo hace un año se logró avanzar en un buen acuerdo entre Universidad del Valle – Sede Pacífico y la Fundación SPRBUN, para la formación de técnicos en: administración portuaria, logística portuaria, mantenimiento de equipos portuarios.

Bajo estas condiciones, el número de personas empleadas directamente por las SPR's se redujo ostensiblemente (Tabla 5), si se le compara con el total que pertenecían a la nómina de COLPUERTOS a finales de la década de 1980. A partir de 1991, la demanda de personal para la operación portuaria comenzó a satisfacerse teniendo en cuenta los requerimientos del mercado, lo cual generó un gran número de mano de obra "flotante o temporal" que es contratada por turnos, a través de mecanismos de subcontratación, por empresas intermediarias (operadores portuarios, EAT's, entre otras).

Uno de los vacíos institucionales graves de la Ley 1ª de 1991, es que no reglamentó el trabajo portuario y dejó la contratación del personal en manos de numerosas EAT's. En palabras de Solís (2011):

> (…) ayer el trabajo portuario estaba regulado por esta norma, hoy se metió la Ley 01, pero no regularon las condiciones laborales, entonces lo que hicieron fue introducir cooperativas, que no sabían de eso y no hay una legislación especial en ese sentido (…) no hay seguridad social para

> la gente. La diferencia era que además de una legislación laboral, teníamos una Convención Colectiva de Trabajo que nació en el Código Sustantivo del Trabajo, que se firmaba cada dos años. Este Código lo pasamos a la Convención (…) entonces ese era el régimen laboral (…) Hoy, con la Ley 01, no nació un régimen laboral, sino que se encontraron unas cooperativas donde se envileció la mano de obra.

5. Conclusiones

Comparativamente con los demás países de América Latina, la adaptación a la tendencia privatizadora portuaria en Colombia se caracterizó por la falta de planeación estratégica y el afán de liquidar la empresa, dada la entrada en vigencia de un nuevo modelo económico que requería de puertos eficientes y competitivos, sin tener en cuenta el impacto fiscal (en términos de captura de rentas y pago de pasivo pensional). Sumado a lo anterior, las patologías de ineficiencia y de corrupción al interior de COLPUERTOS habían deslegitimado la reputación de la empresa. No obstante, ésta junto con otras empresas públicas, fueron muy importantes bajo el anterior modelo económico de desarrollo endógeno para la acumulación de capital.

A pesar de los avances comparativos en términos de modernización y competitividad portuaria que se han logrado con la expedición del actual Estatuto Portuario, el modelo de concesión debe revisarse especialmente en dos aspectos: el primero se relaciona con el pago de contraprestaciones por parte de las SPR's al Estado. Mientras que en otros países de América Latina (como, por ejemplo, Argentina y México) el monto de las contraprestaciones se define en función de la evolución del tráfico portuario, en Colombia este monto se establece como un canon anual fijo establecido por la Superintendencia de Puertos y Transporte en los planes de expansión portuaria.

Además, dichos cánones se liquidan con base en la utilidad neta del ejercicio contable y no sobre los ingresos operacionales de las SPR's. Lo anterior, implica menores recursos fiscales para la inversión estatal y la transferencia de rentas del sector público al privado. El segundo aspecto a revisar es la cuestión de la regulación laboral. Dado que la Ley 1ª de 1991 reglamentó casi todos los aspectos de la actividad portuaria, menos el laboral, se llegó posteriormente a un alto grado de precarización e inestabilidad del trabajo portuario menos calificado que aún se mantiene. En tal sentido, el Estado en desarrollo de sus funciones de regulación, debe expedir normatividad en la que se establezcan las reglas de juego para la contratación del trabajo portuario poco calificado.

En síntesis, el Estado –independientemente del país– debe continuar desarrollando un rol de regulador, garante de la competencia, la competitividad y el direccionamiento estratégico de la economía, donde los puertos constituyen un elemento primordial. Adicionalmente, el Estado debe velar por la protección del medio ambiente, el desarrollo sostenible y el equilibrio de los intereses públicos y privados.

Finalmente, resulta innegable que el modelo de gestión postburocrático (landlord) con el que se administra y opera la actividad portuaria desde 1991, ha evidenciado avances significativos en términos de modernización, eficiencia operacional, productividad del trabajo y competitividad de los puertos. Sin embargo, estos resultados han sido afectados negativamente por las deficiencias en infraestructura, el fenómeno del narcotráfico y la inseguridad en las carreteras nacionales, los cuales son factores que están fuera del control de las SPR's. Sin lugar a dudas, estos resultados serían mejores si el Gobierno Nacional asumiera múltiples retos en materia de inversiones en infraestructura, conectividad, multimodalidad del transporte y de política pública.

En particular, el gobierno debe diseñar e implementar urgentemente una política de transporte multimodal y realizar inversiones suficientes para adecuar la infraestructura de logística y conectividad de los Distritos y sus puertos por vía marítima, terrestre (carreteable y férrea) y aérea, que les permitan responder eficientemente a los requerimientos de su creciente demanda y a los desafíos que imponen la globalización, los avances tecnológicos y los acuerdos de libre comercio. Estos esfuerzos económicos e institucionales deberán trascender las actuales proyecciones del Plan de Desarrollo "Prosperidad para todos" 2010 – 2014, en el que el gobierno nacional planea invertir en los próximos 10 años alrededor de $100 billones en infraestructura que pretenden solucionar deficiencias puntuales y no desarrollar proyectos estratégicos que apunten en la dirección de la multimodalidad.

Notas al calce

[1] Este artículo se deriva de un proceso de investigación adelantado durante los años 2010 – 2011, a través del proyecto denominado "La política pública de privatizaciones portuarias en Colombia – El modelo de concesiones y su impacto sobre el comercio internacional: los casos de las Sociedades Portuarias Regionales de Buenaventura, Santa Marta, Cartagena y Barranquilla (1993 – 2010)", el cual fue ejecutado de manera conjunta entre los Grupos de Investigación "Gestión y Políticas Públicas" y "Negocios Internacionales y Comercio Exterior", adscritos a la Facultad de Ciencias de la Administración de la Universidad del Valle, la cual actuó como entidad financiadora a través de la Vicerrectoría de Investigaciones mediante la aprobación de recursos destinados de la Convocatoria Interna 2-2009.

[2] Investigador y consultor grupo "Gestión y Políticas Públicas", Categoría B – Colciencias, de la Facultad de Ciencias de la Administración de la Universidad del Valle. Correo-e: wdelgado@institutoprospectiva.org

[3] Investigadora y consultora grupo "Gestión y Políticas Públicas", Categoría B – Colciencias, de la Facultad de Ciencias de la Administración de la Universidad del Valle. Correo-e: angela.martinez@correounivalle.edu.co

[4] Los cuales incluyen a Arica, Iquique, Antofagasta, Coquimbo, Valparaíso, San Antonio, Talcahuano, San Vicente, Puerto Montt, Chacabuco, Punta Arenas y Puerto Natales. Además de estos, Chile cuenta con aproximadamente 25 puertos privados (Alcázar y Lovatón, 2005, p. 34).

[5] Para el año 1993, en Colombia se crearon cinco SPR's para administrar los puertos públicos que fueron concesionados por el Estado: la SPR de Cartagena con un período de concesión de 40 años (www.puertocartagena.com); la SPR de Barranquilla, con un período de concesión de 20 años (www.sprb.com.co); la SPR de Santa Marta, por un período de 20 años; y la SPR de Buenaventura, cuya concesión inicial fue de 20 años y fue prorrogada por la Superintendencia General de Puertos en el año 2009 por un período igual.

[6] Según Crozier y Friedberg (1990, p. 38), "el actor es un agente libre y autónomo que es capaz de calcular y manipular, que se adapta e inventa en función de las circunstancias y los movimientos de sus asociados". En tal sentido, los autores parten del individualismo metodológico y ontológico, y asumen que los actores en su comportamiento se relacionan bajo los criterios de la racionalidad limitada o situacional. En este artículo, se habla de actores organizacionales o colectivos, partiendo del hecho de que éstos son producto de la construcción

humana, es decir, se estructuran a partir de las relaciones que se establecen entre los miembros que los integran y por tanto son contingentes (cambiantes, adaptativos).

[7] Los recursos (de tiempo, materiales, individuales, culturales, económicos, sociales, institucionales, etc.) son los que determinan la existencia y la posición que ocupa el actor dentro de una relación de poder (dominante o subordinada, dependiente o independiente), y a su vez, son los que le permiten ampliar su capacidad de negociación y reconfigurar su estrategia.

[8] Gremios, asociaciones, federaciones y organizaciones empresariales de diverso tipo, tales como la Asociación Nacional de Industriales (ANDI), la Federación Nacional de Cafeteros (FEDECAFÉ), la Federación Nacional de Comerciantes (FENALCO), la Flota Mercante Grancolombiana, etc.

[9] La UNCTAD recomendaba la intervención de los usuarios (gremios de la producción) en el proceso de planificación portuaria, pero asumiendo un papel de consultoría y asesoría. No obstante, en el caso colombiano, la legislación excedió esta recomendación al punto que los principales usuarios de los puertos llegaron a ser parte fundamental en la toma de decisiones de la empresa. Lo anterior evidencia las asimetrías de poder que existen entre los diferentes sectores y su posibilidad real de incidir en el diseño e implementación de políticas públicas (Jiménez y Delgado, 2008, p. 190).

[10] En palabras del exfuncionario de COLPUERTOS y exgerente de la SPRBUN, Dr. Víctor Julio González (2011): "Esta empresa tenía un modelo económico insostenible (…) por esta razón, considero que la mayoría de las personas deseó en su momento que COLPUERTOS se liquidara, porque todo lo que esta empresa recaudaba y lo que en ella se invertía, iba en un 98% al pago de prestaciones sociales. De allí se generó el grave problema del pasivo pensional que aún hoy persiste. En aquel momento se ganaba más cuando no se contaba con una preparación académica". Lo anterior corrobora que el funcionamiento general del puerto y, en especial, la manipulación de la carga, se llevaba a cabo empleando de manera intensiva capital humano no calificado, en lugar de tecnología. Esto igualmente evidencia la desproporción de la base operativa en la estructura de la empresa, en gran parte, como consecuencia de la lógica clientelar y la injerencia de la dirigencia política y gremial en la gestión de COLPUERTOS.

[11] Con la expedición de la Ley 1ª de 1991, se creó la Superintendencia General de Puertos, cuya función primordial, además de inspeccionar, vigilar y controlar la actividad portuaria, era la de otorgar en

concesión los bienes públicos de la Nación que eran susceptibles de realizar actividad portuaria. A partir del año 2000, esta entidad se transformó en la Superintendencia de Puertos y Transporte, y asumió nuevas competencias relacionadas con las funciones de inspección, vigilancia y control de todo el servicio público de transporte, y de las infraestructuras entregadas en concesión; pero dejó de otorgar las concesiones portuarias. Dada esta ampliación de sus facultades, la estructura organizacional de la Superintendencia se modificó dando lugar a la creación de tres Superintendencias Delegadas (de Puertos, de Concesiones, y de Tránsito y Transporte Terrestre Automotor) (www.supertransporte.gov.co – Historia).

[12] Ahora bien, la coordinación implica dos componentes: uno de carácter técnico y otro de orden político. Aunque la coordinación técnica es importante, la coordinación política entre agencias resulta fundamental para la construcción de planes y programas que se traduzcan en políticas públicas de largo plazo, que logren integrar las diversas decisiones y acciones de los gobiernos territoriales, y articularlas a la visión del nivel central (Garnier, s.f., citado por Varela, 2009, p. 10).

Referencias

Alcázar, L., & Lovatón, R. (2005). Evaluación de la concesión del puerto de Matarani: ¿Quién ganó y quién perdió? Lima: Grupo de Análisis para el Desarrollo – GRADE, Documento de Trabajo 47.

Alvear Sanín, J. (2008). Historia del transporte y la infraestructura en Colombia (1492 – 2007). Ministerio de Transporte, Bogotá.

Arias, J. A., y Gómez, R. (2010). Desarrollo de las concesiones portuarias en Colombia: Sociedades Portuarias Regionales. Contraloría General de la República (Contraloría Delegada Sector Infraestructura Física y Telecomunicaciones, Comercio Exterior y Desarrollo Regional), Bogotá.

Banco Mundial. (2010). Informe: Doing Business para Colombia 2010. Washington.

Burkhalter, L. (1999). Privatización portuaria: bases, alternativas y consecuencias. IX Conferencia Portuaria Interamericana, CEPA, edición No. 128, Santiago, Chile. Recuperado de http://www.cepal.org/usi/noticias/bolfall/4/4984/fal128.htm - Consultado 15/04/2011

Crozier, M., & Friedberg, E. (1990). El actor y el sistema: las restricciones de la acción colectiva. Barcelona: Alianza.

Delgado Moreno, W., & Martínez Sander, Á. M. (2011). El puerto de Buenaventura: ¿un caso de desarrollo regional? II Encuentro sobre Política Pública Portuaria: Buenaventura Ciudad – Puerto: un reto para el desarrollo competitivo del Pacífico Colombiano, Santiago de Cali, 28 y 29 de abril.

Diario La República. (16 de mayo de 2012). Arrancó el TLC con Estados Unidos y muchas tareas siguen pendientes (pp. 4 y 5).

González, V. J. (22 de marzo de 2011). Entrevista semiestructurada con los autores. Santiago de Cali, Colombia.

Jiménez Pérez, N., & Delgado Moreno, W. (2008). La política pública de privatización del sector portuario y su impacto en la organización del trabajo en el puerto de Buenaventura. Revista Pensamiento & Gestión, 25, pp. 178-213.

Magaña, H. O. (1 de marzo de 2011). Entrevista semiestructurada con los autores. Sociedad Portuaria Regional de Buenaventura, Sede Centroempresa, Cali.

Ortiz, T. E. (12 de marzo de 2008). Entrevista semiestructurada con los autores. Santiago de Cali.

Proexport Colombia. (2010). Tarifas Sociedades Portuarias Regionales de Colombia. Bogotá: Proexport.

Revista Semana. (8 de octubre de 1990). El Puerto está quebrado: Colpuertos, la empresa más ineficiente del País, se enfrenta a la hora de la verdad. Recuperado de http://www.semana.com/economia/articulo/el-puerto-esta-quebrado/13972-3

Rivera, R. (18 de marzo de 2011). Entrevista semiestructurada con los autores. Santiago de Cali, Universidad del Valle.

Solano Gómez, R., & Fontalvo de Zapata, N. (2000). Estudio sobre Reestructuración Portuaria: Impacto Social Puerto de Buenaventura (Colombia). Organización Internacional del Trabajo, Programa de Actividades Sectoriales, División de Industrias Marítimas.

Solís, E. (19 de marzo 2011). Entrevista semiestructurada con los autores. Santiago de Cali.

Sociedad Portuaria Regional de Buenaventura S.A. (SPRBUN). (2009). Retos estratégicos del Puerto de Buenaventura y de la cadena logística del transporte. Presentación en Power Point facilitada por la empresa en visita realizada el 17 de junio de 2009 en Buenaventura, Colombia.

Superintendencia de Puertos y Transporte. (2009 y 2010). Caracterización de los puertos. Fichas empresariales SPR's de Buenaventura y Cartagena, Bogotá. Recuperado de http://www.supertransporte.gov.co/super/index.php?option=com_

phocadownload&view=category&id=163&Itemid=

414&lang=es

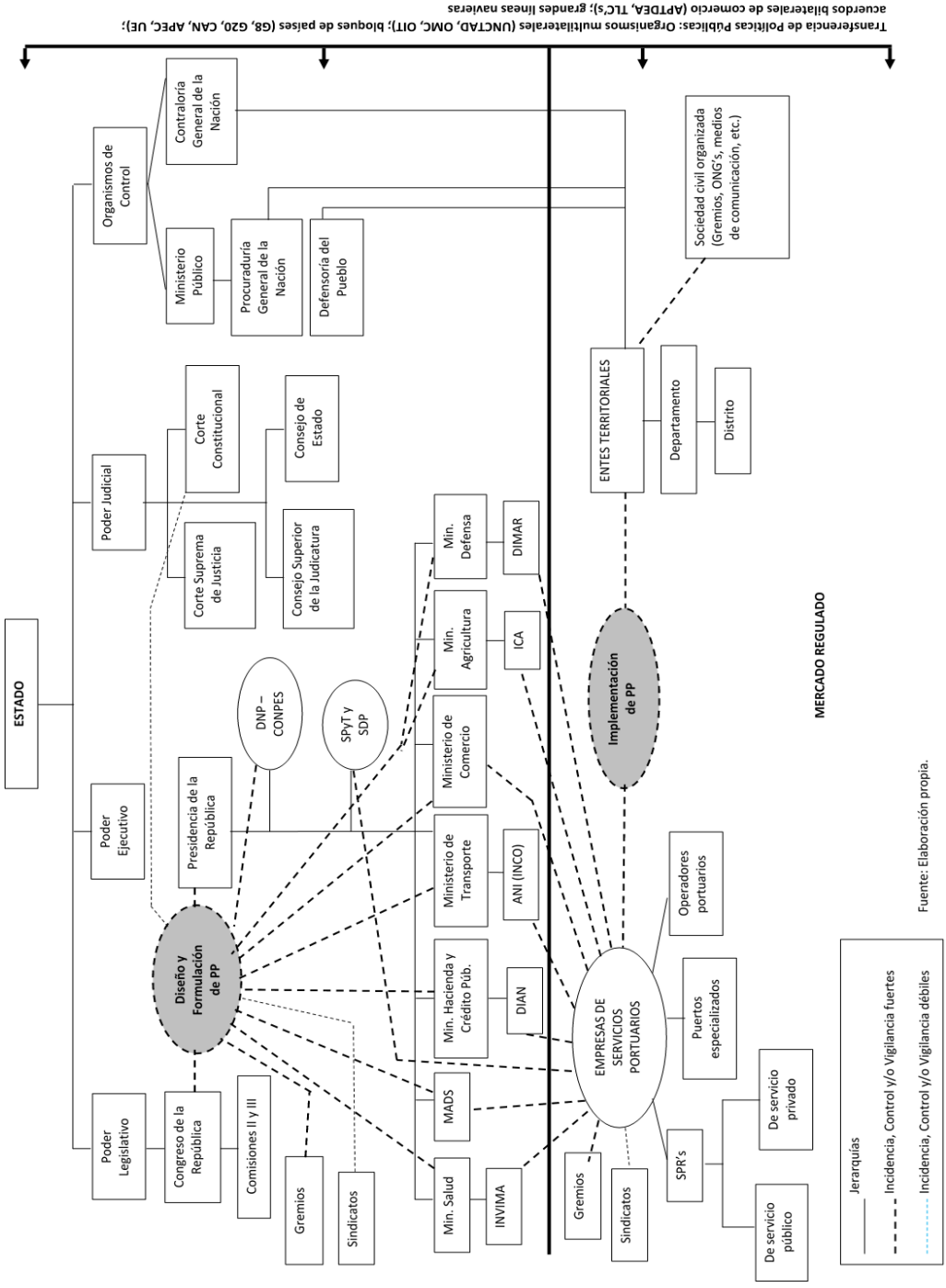
Varela Barrios, E. (2008). COLPUERTOS: surgimiento, auge y desplome de una empresa estatal (1959-1991). Cali: Programa Editorial Universidad del Valle.

Varela Barrios, E. (27 al 30 de octubre de 2009). Coordinación y conflictos entre actores intersectoriales en la gestión de servicios públicos domiciliarios: la intervención de la Superintendencia de Servicios Públicos sobre Empresas Municipales de Cali y Empresas de Servicios Varios. En: Memorias XIV Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Salvador de Bahía, Brasil. Recuperado de http://siare.clad.org/fulltext/0062623.pdf

Wigodski S., T. (s.f.). Análisis de la modernización del sector portuario estatal. Contexto económico y jurídico. Recuperado de http://www.slideshare.net/TeodoroWigodski/modernizacin-del-sector-portuario-estatalen-chile

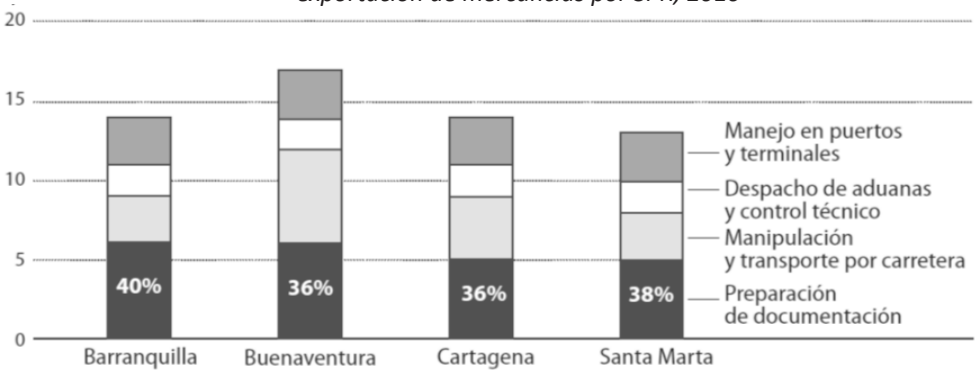
Gráficas

Gráfica 1. *Diseño, formulación e implementación de políticas públicas portuarias en Colombia*



Fuente: Elaboración propia.

Gráfica 2. *Tiempo en días para el trámite de importación y exportación de mercancías por SPR, 2010*



Fuente: Banco Mundial, 2010, p. 37. Figura 6.2.

Tablas

Tabla 1. *Accionistas SPRBUN vs. SPRC 2011*

Accionistas SPRBUN	Participación	Accionistas SPRC	No. de acciones	%
Alcaldía de Buenaventura	15,00%	Dimarco Enterprises Ltda.	618.985	16,69
Consultoría de Inversiones S.A.	7,76%	Inversiones Salas Araujo y Cia	400.913	10,81
C.I. de Azúcares y Mieles S.A.	7,15%	Rosales S.A.	358.671	9,67
Harinera del Valle S.A.	6,35%	Compañía Transportadora S.A.	324.117	8,74
Corporación Brisas del Pacífico S.A.	6,25%	Financiera Alghero S.A.	231.577	6,24
Federación Nacional de Cafeteros	6,07%	F J. Rimie & Cia S. en C.	174.463	4,70
Otros Minoritarios	51,42%	Federación Nacional de Cafeteros de Colombia	128.972	3,48
		Otros Minoritarios	126.053	39,66
		Totales	3.708.432	100%

Fuente: Arias y Gómez, 2010, pp. 32 y 45.

Tabla 2. *Eficiencia operacional SPRBUN 2009-2014: Indicador de productividad por buque*

Indicador	Sub-División	Unidad	Entre 30/05/08 y 31/12/09	Entre 01/01/10 y 31/12/11	Entre 01/01/12 y 31/12/13	A partir de 01/01/14
I. Eficiencia Operacional						
Productividad del Buque	> 1,000 Movimientos por recalada	Movimientos por Hora	45.00 - 60.00	51.00 - 68.00	54.00 - 72.00	60.00 - 80.00
	500 – 1,000 Movimientos por recalada	Movimientos por Hora	26.25 - 37.50	29.75 - 42.50	31.50 - 45.00	35.00 - 50.00
	< 500 Movimientos por recalada	Movimientos por Hora	15.00 - 18.75	17.00 - 21.25	18.00 - 22.50	20.00 - 25.00
Productividad de las Grúas	Grúas Pórtico	Movimientos por Hora	18.75 - 22.50	21.25 - 25.50	22.50 - 27.00	25.00 - 30.00
	Grúas Móviles	Movimientos por Hora	15.00 - 18.75	17.00 - 21.25	18.00 - 22.50	20.00 - 25.00
	Grúas del Buque	Movimientos por Hora	7.50 - 11.25	8.50 - 12.75	9.00 - 13.50	10.00 - 15.00
Productividad del Muelle	Medido anualmente	TEUS por metro lineal de muelle	937.50 - 562.50	1,062.50 - 637.50	1,125.00 - 675.00	1,250.00 - 750.00
II. Nivel de Servicio						
Demora del Buque	Contenedores	Horas	2.50 - 5.00	2.30 - 4.60	2.20 - 4.40	2.00 - 4.00
	Graneles / Carga General	Horas	15.00 - 30.00	13.80 - 27.60	13.20 - 26.40	12.00 - 24.00
Demora del Camión	Contenedores	Horas	0.63 - 1.25	0.58 - 1.15	0.55 - 1.10	0.50 - 1.00
	Graneles / Carga General	Horas	2.50 - 5.00	2.30 - 4.60	2.20 - 4.40	2.00 - 4.00
Tiempo del Ciclo del Camión	Contenedores	Horas	0.63 - 1.25	0.58 - 1.15	0.55 - 1.10	0.50 - 1.00
	Graneles / Carga General	Horas	1.25 - 2.50	1.15 - 2.30	1.10 - 2.20	1.00 - 2.00

Fuente: SPRBUN, 2009.

Tabla 3. *Comparativo tarifas SPR's 2010*

SERVICIOS A LA CARGA	SPRC US$	SPRBUN US$
USO DE INSTALACIONES		
Carga General y Graneles		
Carga General por Tonelada	4,50	4,70
Granel Solido por Tonelada	4,00	4,00
Granel Líquido por Tonelada	4,00	4,00
CONTENEDORES		
Contenedor 20' Lleno por Unidad	85,00	80,00
Contenedor 40' Lleno por Unidad	115,00	98,00
Contenedor 20' Vacío por Unidad	21,00	18,00
Contenedor 40' Vacío por Unidad	21,00	22,00
VEHÍCULOS		
Vehículos entre 1m3-10m3 por Unidad	58,00	28,00
Vehículos entre 10m3-20m3 por Unidad	58,00	39,00
Vehículos entre 20m3-40m3 por Unidad	76,00	72,00
Vehículos más de 40m3 por Unidad	140,00	132,00

Fuente: Proexport Colombia, 2010.

Tabla 4. *Personal activo y pensionado de COLPUERTOS, 1968 – 1990*

Años	No. Personal Activo	No. de Pensionados
1968	6.959	0
1969	6.991	0
1970	6.979	0
1971	7.424	0
1972	7.685	0
1973	7.900	0
1974	7.944	3.271
1975	9.661	3.573
1976	10.217	4.082
1977	10.908	5.185
1978	11.041	5.460
1979	11.431	5.822
1980	11.823	6.313
1981	12.088	6.548
1982	12.406	6.854
1983	10.294	7.099
1984	9.678	7.273
1985	9.028	7.502
1986	8.383*	7.619*
1987	7.805*	7.861*
1988	7.548*	8.021*
1989	7.310*	8.171*
1990	7.081*	8.341*

Fuente: Alvear S., J. 2008, p. 382.
*Cifras proyectadas.

Tabla 5. *Número de trabajadores directos e indirectos por SPR, 2009 - 2010*

Ítem	SPRBUN		SPRC	
	2009	**2010**	**2009**	**2010**
Trabajadores en el muelle	5500	6426	334	1531
Personas empleadas directamente por la autoridad portuaria	384	400	0	0
Personas empleadas en servicios comunes y en servicios auxiliares	73 (Dos empresas)	103	99	184
Operadores logísticos y operadores multiterminales	132	144	14	58

Fuente: Elaboración propia con base en SPyT (2009 y 2010).