

Comentario Económico del Día

Mayo 23 de 2023



Puertos en Colombia: ejemplo de desarrollo estratégico

La transición de puertos nacionales a un sistema portuario concesionado ha permitido potencializar el comercio exterior y la competitividad del país por medio de amplias ganancias en eficiencia. Lo que ha facilitado la inserción de Colombia a la red mundial de comercio durante los últimos treinta años.

Con el fin de identificar el proceso que ha dado paso a que hoy el país cumpla un papel clave en las actividades del comercio internacional en Latinoamérica, en este *Comentario Económico del Día* se realiza un recuento histórico de los principales hitos que marcaron la transformación portuaria en Colombia. Periodo que inicia con la disolución de Colpuertos y la implementación de las concesiones público-privadas en la administración y desarrollo portuario. Este ejercicio a su vez se alimenta con algunas de las estadísticas más llamativas que plasman las mejoras en los puertos y su incidencia sobre el comercio exterior colombiano.

Una historia que vale la pena conocer

El desarrollo de los primeros puertos marítimos en Colombia se dio por cuenta de empresas extranje-

ras a finales del XIX. Posteriormente, en la primera mitad del siglo XX fueron construidos los puertos de Buenaventura y Tumaco, seguidos por Cartagena y Barranquilla, mientras que el de Santa Marta se creó hasta 1953. Desde el inicio de operaciones, los terminales marítimos fueron administrados por distintas entidades, mientras que las autoridades aduaneras controlaban el despacho de carga. Eso resultó entonces en ausencia de políticas portuarias claras y de un manejo administrativo desordenado.

Con el fin de organizar, unificar y modernizar los puertos marítimos, se estableció la empresa pública Puertos de Colombia – Colpuertos. Esta quedó a cargo de los puertos de Buenaventura, Barranquilla, Cartagena, Santa Marta, Tumaco, Leticia y San Andrés. Además, Colpuertos heredó toda la carga laboral y pensional de las empresas que administraban los terminales, junto con unos costos de operación bastante elevados.

Ahora, en el periodo de operación Colpuertos se enfrentó a una administración deficiente, carente de proyectos de inversión, guiada por el clientelismo y la corrupción, que la alejó de desempeñar una gestión acertada en pro de la competitividad. En paralelo los costos laborales aumentaron en promedio 23%

año a año, en respuesta al incremento innecesario de la fuerza laboral, el pasivo pensional derivado y la gestación de ocho sindicatos que dieron origen a huelgas deteriorando así la operación de la empresa.

De esta forma, las ineficiencias en los distintos frentes terminaron por llevar a la empresa al desplome. Los resultados financieros redundaron, a fin de cuentas, en una disminución significativa de la movilización de carga a nivel internacional, lo que resultó en la pérdida de importancia del país como referente marítimo.

Es así como el Gobierno se vió en la necesidad de reformar el sistema portuario. Los nuevos lineamientos sobre los cuales se debían regir los puertos en Colombia se establecieron en la Ley 1 de 1991, también conocida como la Ley de Puertos. El objetivo principal de la reestructuración era construir un sistema portuario eficiente, competitivo y autosuficiente a nivel financiero.

Con eso en mente, se creó la figura de las Sociedades Portuarias, entes con autonomía administrativa y patrimonio propio. Bajo esta Ley, se le otorgó al Estado el papel de planificación y regulación, y se le apartó del rol de administración y financiamiento de los puertos. Además, se creó la Superintendencia General de Puertos y se instauraron las reglas para las concesiones portuarias y el régimen tarifario.

Desde entonces el modelo concesionado ha demostrado, durante los últimos treinta años, que el cambio fue la decisión correcta.

Los resultados hablan por sí solos

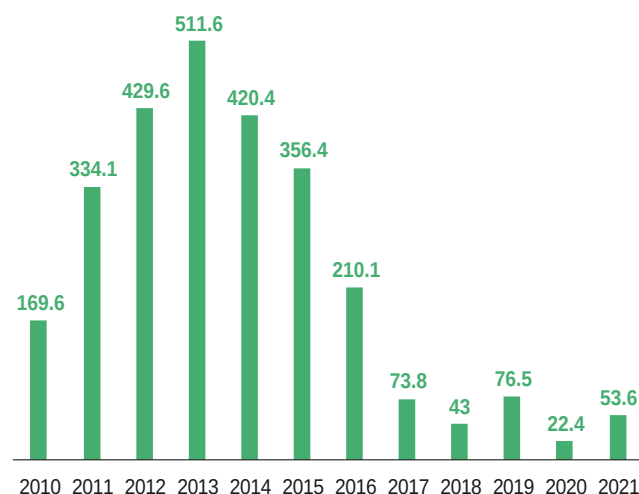
Desde la implementación de la reforma, las mejoras en tiempos y costos fueron notorias. El país pasó de seis a ocho zonas portuarias, con 63 puertos concesionados. Además, después del cambio de modelo, Cartagena, Buenaventura y Santa Marta se posicio-

naron rápidamente como las zonas de mayor importancia para el sector portuario. Cada una de estas ciudades comenzó a consolidar un proceso de especialización en distintos servicios del transporte marítimo, que las ha llevado a conformar un esquema de servicio portuario integral para el beneficio del país.

Las sociedades portuarias han sido exitosas en desarrollar y cumplir planes de inversión que permiten mejoras continuas en la infraestructura de los puertos (ver Gráfico 1). Cabe señalar que, si bien el Gobierno ha comprometido recursos para la renovación de la infraestructura portuaria, el grueso de la inversión proviene de las mismas sociedades portuarias y sus accionistas privados. Los resultados de la inversión se ven reflejados en diversos indicadores.

En 1993 un buque debía esperar 10 días para poder atracar. Una vez el buque atracaba en el muelle, los

Gráfico 1. Inversiones realizadas por las SP en zonas de uso público* (2010 - 2020, millones de dólares)



Fuente: Agencia Nacional de Infraestructura – ANI, Vicepresidencia de Gestión Contractual.

operadores portuarios se tomaban 10 días en atenderlo, ya fuera descargando o cargando mercancía. Hoy, el mismo buque al llegar a uno de los puertos manejados por las sociedades portuarias es atendido inmediatamente. Además, el tiempo de atención no pasa de un día. Eso se debe a que antes la atención era durante 16 de las 24 horas del día, hoy es posible cargar y descargar mercancías a cualquier hora y en cualquier día de la semana.

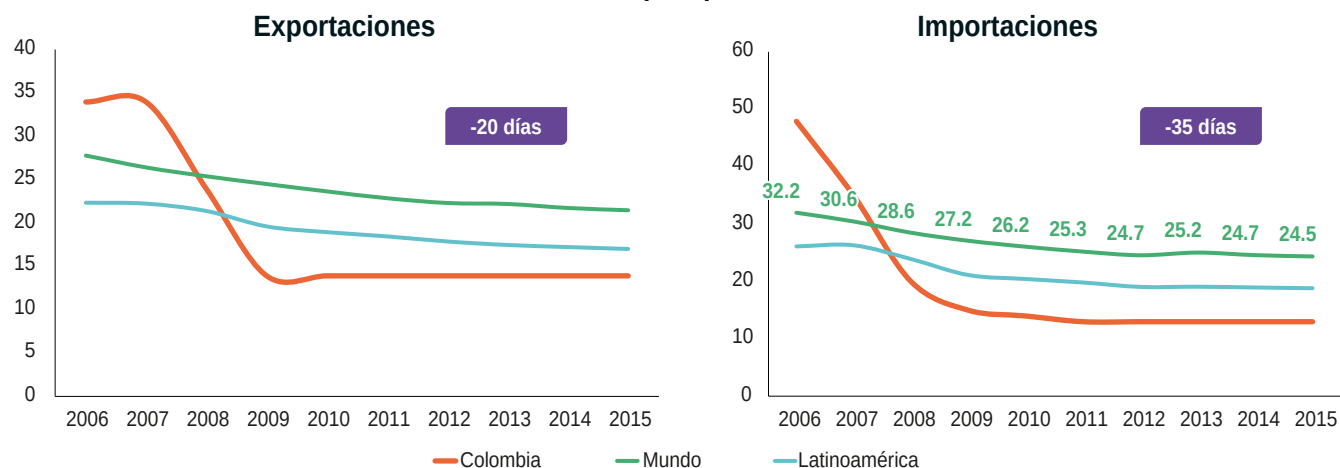
Esas ganancias en eficiencia permitieron incrementar exponencialmente la carga manejada. Cartagena pasó de manejar una carga de 908 toneladas a más de 10 mil, un incremento de 11 veces en tan solo 30 años. En Buenaventura la carga se triplicó, pasando de tres mil toneladas a nueve mil, mientras que en Santa Marta la carga pasó de mil toneladas a alrededor de seis mil.

Ahora, la mejor infraestructura y la mayor eficiencia en los puertos ha permitido una reducción relevante

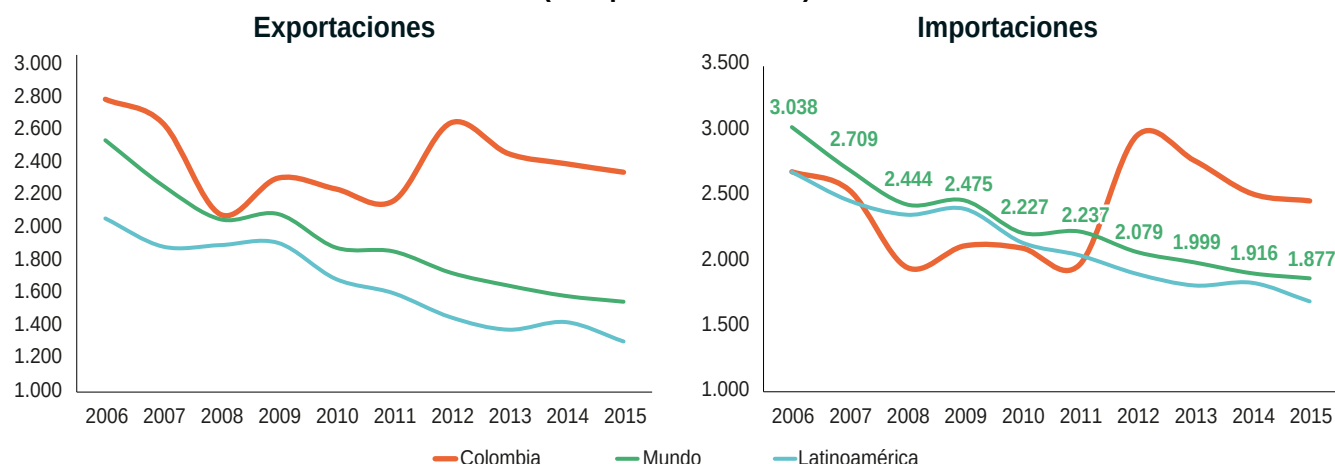
en los tiempos que le toma al país comerciar. Por el lado de las exportaciones, la reducción en los tiempos entre 2006 y 2015 ha sido de 20 días, al pasar de 34 días a 14. En cuanto a las importaciones, el comportamiento es muy similar. Los tiempos registrados en 2006 eran de 48 días, mientras que para 2015 eran de tan solo 13, equivalente a una disminución de 35 días. Eso le ha permitido al país tener mejores desempeños que los del promedio mundial y de los países latinoamericanos. Incluso le ha permitido acercarse a los tiempos que se registran en promedio para los países de la OCDE, como lo muestra el Gráfico 2.

En cuanto a los costos para comerciar, los datos muestran una historia distinta. Si bien entre 2006 y 2011 se registraron disminuciones en dichos costos para Colombia, en 2012 hubo un incremento en este indicador. En el caso de las exportaciones, el país se devolvió a cifras cercanas a las registradas en el primer año de seguimiento (2006), mientras

Gráfico 2. Tiempo para comerciar (Días)



**Gráfico 3. Costo para comerciar
(US\$ por contenedor)**

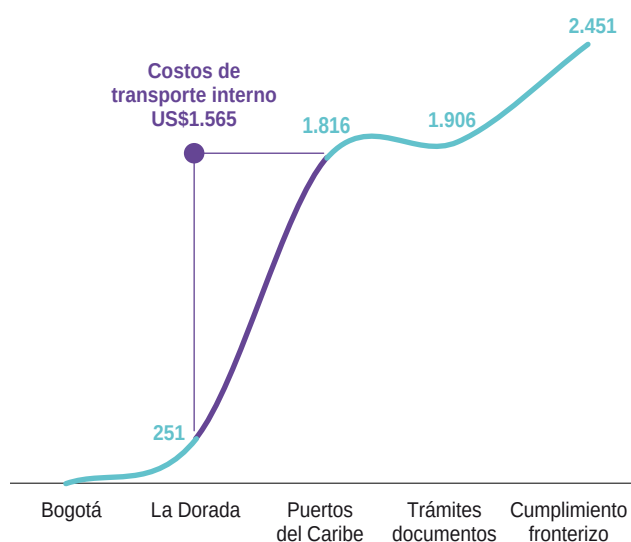


que las importaciones tuvieron valores incluso superiores a los observados durante todo ese periodo. La tendencia cambia a partir de 2013, cuando las cifras empezaron a mostrar reducciones en los costos, sin volver a los niveles registrados en 2011 (ver Gráfico 3).

Ese comportamiento resulta ser contrario a los demás indicadores analizados hasta el momento, debido a que las mejoras en los puertos no se han dado a la par de mejoras en el transporte interno, ni en los trámites en frontera. Esto ha contrarrestado el efecto positivo que ha alcanzado el sector portuario (ver Gráfico 4). Tal es así que, si se toma como referencia una carga que parte de Bogotá y tiene como destino de salida los puertos en el Caribe, las deficiencias al interior del país incrementan los costos para comerciar en US\$ 1.565 entre La Dorada y el puerto.

Pese a lo anterior el país ha logrado ponerse en el mapa como un competidor estratégico en el manejo

**Gráfico 4. Costo para comerciar en Colombia
(US\$ por contenedor, 2022)**



Fuente: Agencia Nacional de Infraestructura - ANI.

de carga de la región. Si bien en los últimos años se ha reducido el tráfico de importaciones y exportaciones, el incremento de la carga por transbordo y tránsito internacional ha permitido mantener la movilización de los puertos en el agregado. Eso se ve reflejado en que el crecimiento en la movilización se debe casi exclusivamente al mayor manejo de contenedores, que pasó de significar cerca de 15 millones de toneladas en 2008 a alrededor de 30 millones de toneladas en 2021.

Ese incremento se desprenden de la especialización de Cartagena en este tipo de carga y tráfico. En respuesta a uno de los dos pilares que el Grupo Puerto de Cartagena (GPC), concesionario responsable de la Sociedad Portuaria de Cartagena, ha definido como estrategia para el desarrollo portuario de la ciudad. Esto ha llevado a que el puerto de Cartagena sea líder en movimiento de carga de transbor-

dos (*transshipment*) en la región, lo cual demuestra la transformación productiva del puerto (ver Gráfico 5 y Mapa 1). Cartagena ha respondido frente a una mayor demanda de la modalidad de transbordo, tomando ventaja de su localización estratégica, las buenas condiciones naturales para recibir barcos de mayor tamaño y una infraestructura física preparada para hacer esos manejos.

La adopción de este modelo de movimiento de carga se ha traducido en una mayor conectividad para el puerto que ha resultado en una reducción de costos importante. A su vez, para el Grupo, el transbordo ha abierto la posibilidad de consolidar un modelo *hub* en materia de conectividad de Colombia con el mundo, ya que puede entablar conexión con más de 700 puertos. Finalmente, este modelo de movilización de carga ha permitido aprovechar las eficiencias de escala de los buques grandes (Neo Panamax).

Gráfico 5. Clasificación de terminales en América Latina según transbordo (2021)

Puesto	Terminal	Ubicación	Transbordo
1	Grupo Puerto de Cartagena	Cartagena, COL	3.343.810
2	Manzanillo International Terminal	Colón, PAN	2.813.637
3	Puerto de Balboa	Ciudad de Panamá, PAN	2.335.923
4	Porto de Santos	Santos, BRA	1.942.222
5	Brasil Terminal Portuario	Santos, BRA	1.909.770
6	Kingston Freeport Terminal	Kingston, JAM	1.783.859
7	Puerto de Manzanillo	Manzanillo, MEX	1.635.750
8	DP World Callao	Lima, PER	1.502.375
9	Puerto de San Juan	San Juan, PRI	1.438.738
10	Puerto de Rodman	Ciudad de Panamá, PAN	1.227.509

Fuente: elaboración ANIF con base en CEPAL.

Mapa 1. Principales puertos del transbordo en El Caribe



Fuente: elaboración ANIF con base en CEPAL.

Conclusión

El análisis presentado muestra cómo el cambio en el modelo concesionado se tradujo en la mejora de diferentes indicadores de eficiencia portuaria. El país pasó de contar con terminales ineficientes, maquinaria rudimentaria y operadores improductivos, a tener

puertos que se encuentran a la altura de cualquier ciudad del mundo. Así, los puertos dejaron de ser un obstáculo para la integración de Colombia al mercado mundial, para convertirse en una herramienta que catapultó a los productos colombianos al exterior, mediante procesos más eficientes y una infraestructura moderna.

Equipo de Investigaciones de ANIF

Presidente de ANIF
Mauricio Santa María S.

Vicepresidente de ANIF
Anwar Rodríguez C.

Investigador Jefe de ANIF
Camila Ciurlo A.

Investigadores

José Antonio Hernández R.
Laura Llano C.
Norberto Rojas D.
Erika Schutt P.
Daniel Franco L.
Fabián Suárez N.

María Camila Carvajal P.
Sarah Garcés A.
Ana María Castiblanco L.

Asistente de Investigación
María Camila Oliveros M.