

**VISION DE FUTURO
DE
AUTORIDAD PORTUARIA DE PUERTO BOLIVAR**

por
Ing. Arnaldo Carrasco García

CONTENIDO

1. Introducción
2. Los desafíos del desarrollo en los países en vías de desarrollo
3. La situación portuaria de América Latina
4. El Contexto Portuario Ecuatoriano
5. Puerto Bolívar
6. La Concesión
7. Conclusiones
8. Bibliografía

1. INTRODUCCIÓN

Puerto Bolívar es uno de los cuatro puertos de cargas generales de titularidad estatal del Ecuador. Está administrado por una Autoridad Portuaria que lo representa legalmente y gestiona su actividad económica. Situado en la parte Sur del país tiene un área natural de influencia económica correspondiente a todo el austro ecuatoriano, con extensión al norte del Perú.

Ubicado en medio de una rica región bananera su principal actividad es la exportación de dicha fruta. La Administración del puerto trabaja en la modernización del mismo, y en ese contexto, lleva a cabo un proceso de concesión que permita la introducción de capitales para el desarrollo de la infraestructura a la vez que dinamice la actividad portuaria aprovechando la agilidad característica de la empresa privada en la gestión comercial y de servicios.

Adicionalmente se busca diversificar las cargas operadas mediante la captación de nuevos tráficos de contenedores y la construcción de una instalación especializada para la exportación de minerales.

Complementan estas acciones la implantación de un sistema informático que cubre todas las actividades que se realizan dentro del puerto así como la relación con los agentes externos vinculados al mismo.

2. LOS DESAFÍOS DEL DESARROLLO EN LOS PAÍSES EN VIAS DE DESARROLLO

Una de las funciones principales de un puerto es servir de interfaz entre el transporte marítimo y el transporte terrestre y proporcionar servicios que complementen las operaciones de carga y descarga tales como el almacenamiento, la transformación y la distribución. Para cumplir estas funciones, se deben tener en cuenta varios aspectos: el físico, el comercial, el social y el estratégico, ya que todos ellos inciden en el desarrollo del mismo.

La eficiencia portuaria es un concepto que ha cambiado de significado. Actualmente, ésta alude a la capacidad de operar la maquinaria y las instalaciones portuarias con el rendimiento previsto en su diseño. Sin embargo, el término eficiencia es mucho más amplio y comprende aumentos de productividad y reducciones de costos de todos los insumos necesarios para operar y mantener la maquinaria y las instalaciones, la capacitación para los operadores y el personal de reparación y mantenimiento, y las inversiones en el campo de las comunicaciones electrónicas para facilitar los servicios aduaneros y bancarios conexos.

Con la introducción de los contenedores en el transporte marítimo, la mayoría de los navieros ya no manipulan ni estiban las mercancías. Estas funciones se realizan, cada vez en mayor medida, en las fábricas y en terminales interiores de carga, donde se llenan y vacían los contenedores. Los navieros manipulan y estiban los contenedores, no la carga como tal. Sus servicios se han vuelto muy semejantes y compiten solamente en términos de precios, rutas, tecnologías y plazos de entrega. Los contenedores han transformado el transporte de los productos manufacturados en una nueva rama de operaciones a granel.

Los costos portuarios comprenden los correspondientes a los servicios relacionados con los buques y la carga, y también los que se generan por el uso de las maquinarias y los

procedimientos administrativos y laborales. Estos costos inciden directamente en las oportunidades de mercado de los dueños de la carga. Si los costos portuarios son excesivos, ya sea por que el puerto es ineficiente, no utiliza tecnologías adecuadas o aplica reglamentos obsoletos, se verá afectada la competitividad de las mercaderías movilizadas en los mercados internacionales, se limitarán las ventas y caerá la demanda de servicios portuarios.

Los operadores de terminales privadas han comenzado a realizar inversiones en una gran variedad de puertos diseminados por todo el mundo. El alcance global de este proceso posibilitará a los clientes de los puertos - exportadores, importadores y transportistas - exigir servicios normalizados, de calidad y bajo costo. Uno de los resultados secundarios de estas actividades ha sido promover el acercamiento de los países, los puertos, los usuarios, los productores y los trabajadores. Esto significa que cualquier mejora en las operaciones de un puerto o terminal será adoptada rápidamente por otros, aumentando la competitividad entre los operadores de las terminales.

Además, se formularán enlaces a mayor nivel, posibilitando a todos los que participen en las actividades portuarias adquirir una visión global de las funciones de los puertos y establecer parámetros de eficiencia totalmente nuevos. Estos enlaces permitirán incorporar nuevos conocimientos sobre las tecnologías, las políticas oficiales y el marco institucional.

El posible impacto de la introducción de sistemas computarizados en los puertos se ha comparado con el producido por el uso de los contenedores. Ello se debe a que estos sistemas y el intercambio electrónico de datos permiten tener una visión integral de los bienes y de las cadenas de producción y de transporte.

Se observa una tendencia hacia los servicios de transporte multimodal, pero muy pocas empresas ofrecen ese tipo de servicio porque no quieren responsabilizarse de las mercancías y de los medios de transporte desde el punto de partida hasta el lugar de destino si no cuentan con los medios para controlarlos. Los sistemas de computación y el intercambio electrónico de datos pueden proporcionar las herramientas necesarias para tener una visión integral de los bienes y de los medios de transporte y permitir que los transportistas se hagan cargo del transporte puerta a puerta.

3. LA SITUACIÓN PORTUARIA DE AMÉRICA LATINA

El proceso de adaptación de los Sistemas Portuarios Latinoamericanos al nuevo modelo macroeconómico mundial tiene más de cuatro décadas de desarrollo. Ese se ha ido extendiendo a los diferentes países, y más aceleradamente desde 1990, año en el cual casi todos los países iniciaron sus reformas. Entre los años 60 y 70 se establecieron esquemas similares, todos bajo las reglas económicas de la época, con modelos de economías cerradas y protegidas y con una fuerte incidencia del Estado en el manejo portuario.

En las nuevas condiciones el nuevo rol que el Estado debe asumir frente a los problemas de reestructuración y readecuación de los puertos son: fijar el marco jurídico, regular la competencia, velar por el medio ambiente y el desarrollo sostenible y buscar el justo equilibrio entre lo público y lo privado.

El Estado tiene funciones indelegables que desarrollar, las que han cambiado con las condiciones actuales de evolución económica y social. Los Estados siempre tienen un rol que cumplir, sustituyendo el tradicional estilo monopolístico y centralizado a uno con nueva mentalidad y visión de futuro. A pesar de los procesos de privatización, la mayoría de los puertos siguen siendo de propiedad del Estado, el que interviene diseñando políticas, fijando el marco reglamentario, el rol del puerto, y asegurando las inversiones.

La modernización portuaria de los años sesenta y setenta abarcó casi exclusivamente la construcción de nueva infraestructura y la adquisición de nuevo equipo de manipulación de carga. Las tecnologías modernas, como las grúas especializadas y las computadoras inciden directamente en toda la gama de actividades comerciales inherentes al intercambio internacional - producción, distribución, publicidad y ventas - y también constituyen la base del proceso de concentración registrado en esta rama de actividad.

El empleo del contenedor marítimo impulsó un aumento enorme en el tamaño de los buques ya que permite aumentar la velocidad de manipulación de las cargas. A su vez, la construcción de buques de mayor tamaño ha hecho necesario el desarrollo de tecnologías de carga y descarga aún más rápidas, la simplificación de los trámites aduaneros, el intercambio electrónico de datos y el aumento de las superficies destinadas al almacenamiento de contenedores a fin de mejorar la rentabilidad de los inversionistas.

Muchos puertos esperan poder beneficiarse de la tendencia hacia más tráfico de trasbordo y tránsito, así generando nuevos negocios portuarios en forma de un puerto pivote o de transferencia. Sin embargo habría que analizar cuidadosamente el potencial

real de tales puertos. En la costa del Pacífico sudamericano, han surgido expectativas que aparentemente son demasiado optimistas teniendo en cuenta que los grandes flujos de cargas son en sentido horizontal en el planeta y que los puertos de EEUU, México y Panamá son grandes concentradores de cargas. El transporte a lo largo de la costa oeste de Sudamérica se estima que básicamente sería en buques feeders de porte medio de tercera generación con características de 2500 a 3000 TEUs, de 275 m de eslora, 30 de manga y calado de 12.5 m.

Hoy la nueva tendencia de desarrollo, está centrada en la búsqueda del equilibrio entre la participación del Estado y la operación de la empresa privada en el sistema, más que en la venta de los activos de infraestructura, de ahí el auge de las concesiones en casi todo los países latinoamericanos.

En general, la iniciativa para la participación privada en los puertos estatales responde a uno o más de los factores siguientes: la competencia de otros puertos o la que se desencadena entre los clientes, las plataformas políticas de los gobiernos, el cuestionamiento de los altos costos portuarios, la baja productividad, las pérdidas en las cargas y la falta de disponibilidad ágil y oportuna de las mercancías.

Todos aquellos que ofrecen infraestructura y servicios portuarios deberían operar en un entorno comercial regido por los mecanismos del mercado. En ese sentido, los gobiernos deben adoptar un régimen jurídico que integre la desregulación, y la descentralización, con las leyes antimonopolio y la legislación específica sobre la participación de los intereses privados.

Los gobiernos tienen una gran capacidad para manejar situaciones estables que exigen la formulación de políticas, la adopción de leyes y reglamentos, y para administrar dichos regímenes, asegurando su observancia. En cambio, el sector privado está habilitado para responder a situaciones dinámicas, inciertas y especulativas en cuanto a sus operaciones e inversiones.

Uno de los principales obstáculos a la privatización en muchos países ha sido el temor a los monopolios privados. La creación de instituciones de regulación, la medición de potenciales abusos monopolísticos, y la capacitación de funcionarios públicos en sus nuevas tareas serán unos de los principales desafíos a vencer.

Mientras que, en el pasado, los puertos de América Latina y el Caribe servían sobre todo como mal ejemplo en relación a ineficiencia, corrupción, y elevados costos, hoy en día, en los países que más han avanzado con sus privatizaciones, parece surgir un modelo

mucho más positivo. Como consecuencia de la apertura económica, la geografía, y el comercio exterior, las características de este modelo son las siguientes: 1) Puertos públicos de tipo landlord; propiedad estatal, operación privada. 2) Puertos especializados privados. 3) Posibilidad de establecer nuevos puertos privados 4) Elevada participación de empresas extranjeras. 5) Un gran número de puertos y terminales, con un volumen de tráfico menor que el promedio mundial. Aunque no se observen estas cinco características en todos los países de la región, la tendencia en la mayoría de los países apunta hacia este modelo.

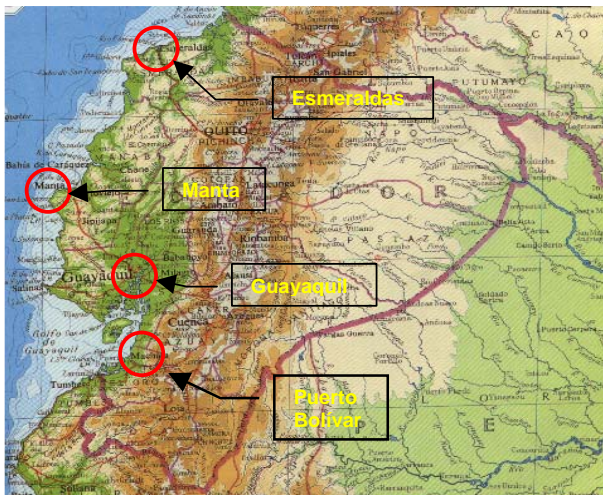
Las principales presiones en contra de la participación privada surgen de varios presuntos efectos de la privatización, es decir: 1) el traspaso de un monopolio del sector público al sector privado, 2) la socialización de las pérdidas y la privatización de las utilidades, 3) el sometimiento de la soberanía nacional a los intereses privados o a los intereses privados de otro país, 4) la constitución nacional y demás leyes prohíben la enajenación de la propiedad pública y la inversión privada en las zonas costeras, 5) la pérdida de puestos de trabajo que resulta del despido de los trabajadores excedentes con los consiguientes costos sociales, 6) la pérdida del control de los puertos que presuntamente debe tener el gobierno central por razones estratégicas.

Sin duda que el proceso de Modernización Portuaria en Latinoamérica se ha orientado a la necesidad de buscar una mayor competitividad, producir una apertura del comercio exterior, instaurar una desburocratización de los procedimientos, y lograr un objetivo final claro en la búsqueda de sistemas portuarios más eficientes, que propendan a obtener menores costos totales en toda la cadena del transporte.

Se han ido incorporando elementos tales como la competitividad dentro de los puertos y además entre puertos, la participación activa del sector privado y el mantenimiento de la influencia del Estado en carácter de ente normativo superior, más que como Estado Empresario. Lo anterior se ha ido traduciendo en estrategias basadas en los siguientes lineamientos: 1) Descentralización o transformación de los entes Estatales que administran los puertos. 2) Transferencia al sector privado de las actividades relacionadas con la manipulación de las cargas, los servicios a las naves y la operación de los equipos. 3) Creación de un marco regulador que permita y aliente la participación del sector privado en el desarrollo portuario. 4) Control general del sistema por el Estado, creando un marco competitivo para los servicios.

La aplicación de estos principios generales se ha traducido en la práctica en acciones específicas que los gobiernos han elaborado e implementado de diferentes formas administrativas y operativas. Todos ellos han requerido de una reforma legal en la cual se han establecido los principios generales en leyes de puertos específicas, que han constituido el marco regulador.

4. EL CONTEXTO PORTUARIO ECUATORIANO



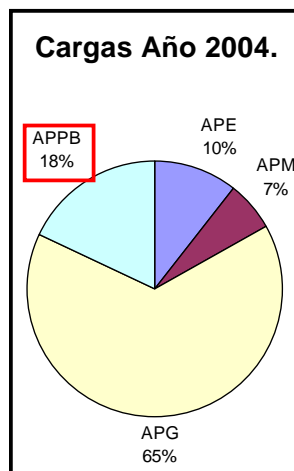
Las acciones para la modernización de los puertos se enmarca en un Plan de Modernización del Estado que se inició en marzo de 1993, comprendiendo los puertos de Guayaquil, Manta, Bolívar y Esmeraldas.

El mismo contó con el apoyo de importantes sectores de la economía y el comercio como: exportadores, importadores y navieros, y abarcó reformas de los marcos jurídicos, reestructuración administrativa, y nuevo marco tarifario con el establecimiento del régimen de libre competencia de los servicios.

Históricamente los sindicatos se consideraban muy fuertes en el sector estatal, y generaron una gran oposición a la modernización. Efectuada ésta, se comenzaron a descargar progresivamente y pacíficamente las estructuras portuarias, con indemnizaciones a los trabajadores.

Simultáneamente se comenzó a privatizar los servicios eliminando actividades realizadas por la autoridad y tercerizando varias funciones en forma planificada. Los puertos trabajan en forma continua los 365 días del año y se produjo una fuerte baja en los costos y en las tarifas.

Los principales puertos de titularidad estatal son: Guayaquil, con aproximadamente el 65 % del movimiento de cargas; Puerto Bolívar, con el 18 %; Manta con un 7 % y Esmeraldas con un 10 % de un total de 8'552,581 t anuales en el año 2004.



5. PUERTO BOLÍVAR



5.1. PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS FÍSICAS

Ubicación: Provincia de El Oro, borde Este del Estero Santa Rosa, frente a la Isla Jambelí, Coordenadas geográficas: 03'15'55" latitud sur, 80 00'01" longitud oeste.

Acceso marítimo: Desde la boya de mar, 4.5 millas náuticas hasta el puerto. Profundidad oficial 10.5 m NMBS.

Tiempo de acceso desde ruta internacional de navegación hasta la boya de mar: 3Hrs 45m

Viento, oleaje, corrientes, profundidades: La velocidad del viento varía entre 1.7 y 4.2 m/seg. La velocidad media de la corriente en el canal es de 1 nudo (0.5 m/seg). La profundidad en muelles es de 10.5 m.

Topografía: La topografía del área es baja y regular, con alturas inferiores a 5 metros sobre el nivel medio del mar.

Acceso por tierra: Conectado con carreteras de primer orden con Guayaquil 182 Km., con Cuenca, por Pasaje y Girón, 180 Km., con Loja 230 Km. y con Huaquillas 80 Km. Y de segundo orden con Zamora 300 Km. y con Macas 440 Km.

Maniobralidad: Maniobras en el Estero Santa Rosa fáciles, con aguas calmadas y amplia superficie

Atraques

1 Espigón con 2 atraques de 130 metros de longitud cada uno, un ancho total de 30 metros y una profundidad de 10.5 metros



Muelle marginal, situado en la ribera del estero. Tiene una longitud de 360 metros, un ancho de 25 metros y 10.5 metros de profundidad, lo que permite el atraque simultáneo de 2 buques de hasta 20.000 TPM.



Existe otro espigón llamado de Cabotaje, dedicado especialmente al turismo, con 60 metros de extensión y 5.7 metros de profundidad



Patios de almacenamiento



Patio reefer



Bodegas



Áreas de reserva



Equipos de manipulación de carga (provistos por la empresa privada)



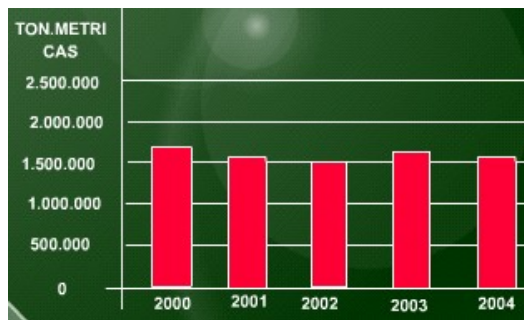
Remolcadores: 3 remolcadores privados

Bodegas abiertas y cerradas de uso para carga general, paletizado de banano, y graneles con un área total de 27,104 m²

Patios: para contenedores secos y de carga general y áreas no pavimentadas de reserva con un área total de 419,493 m²

5.2. ÍNDICES OPERATIVOS

AÑOS	TON. METRICAS	N. BUQUES
2000	1.743.288	547
2001	1.571.333	581
2002	1.521.543	492
2003	1.610.848	470
2004	1.552.154	495



5.3. ENTORNO ECONÓMICO



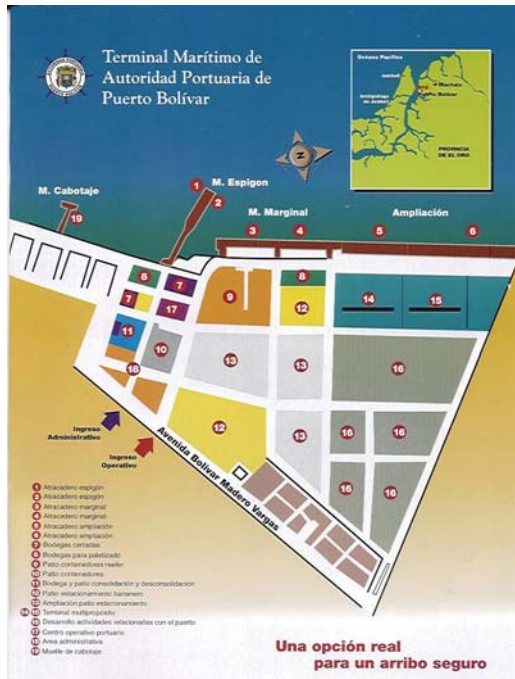
La zona de influencia de Puerto de Bolívar está determinada por los puntos de origen y destino de la carga manejada a través del puerto y movilizada por la red de transporte terrestre. La ubicación geográfica del puerto determina a la región austral del país como la zona natural de influencia económica incluyendo a las provincias de Azuay, Cañar, Loja, Zamora Chinchipe,

Morona Santiago y el Oro, tanto para productos de exportación como para aquellos de importación.

Se estima que aproximadamente 500.000 t, correspondientes en sus tres cuartas partes a exportación y el resto a importación, pertenecen a la zona de influencia de APPB. El esfuerzo de comercialización se está enfocando principalmente a captar estas cargas.

5.4. SUS LÍNEAS DE DESARROLLO

En el plan de desarrollo físico del puerto se ha previsto la construcción de dos nuevos muelles marginales de 200 m de longitud cada uno. Estos se completarán con sus respectivas áreas de servicio. Para el año 2007 entraría en operaciones el primero de ellos. Inicialmente se dragaría a una profundidad de 10.5 m referido NMBM junto con el canal de entrada al puerto, que por motivo de sedimentación, presenta en puntos aislados



profundidades de 9.0 m. La infraestructura de los nuevos muelles estaría preparada para ser dragados en una segunda oportunidad a 14.0 m NMBM.

Uno de éstos atraques tiene como principal finalidad descongestionar los muelles actuales, que debido a las condiciones del corte del banano en las fincas, que no se realiza los fines de semana, hace que se concentran los buques a cargar en cuatro días de la semana.

Ya que la exportación de banano es básicamente en cajas sueltas, utilizando jaulas con dos pallets elevadas con el aparejo

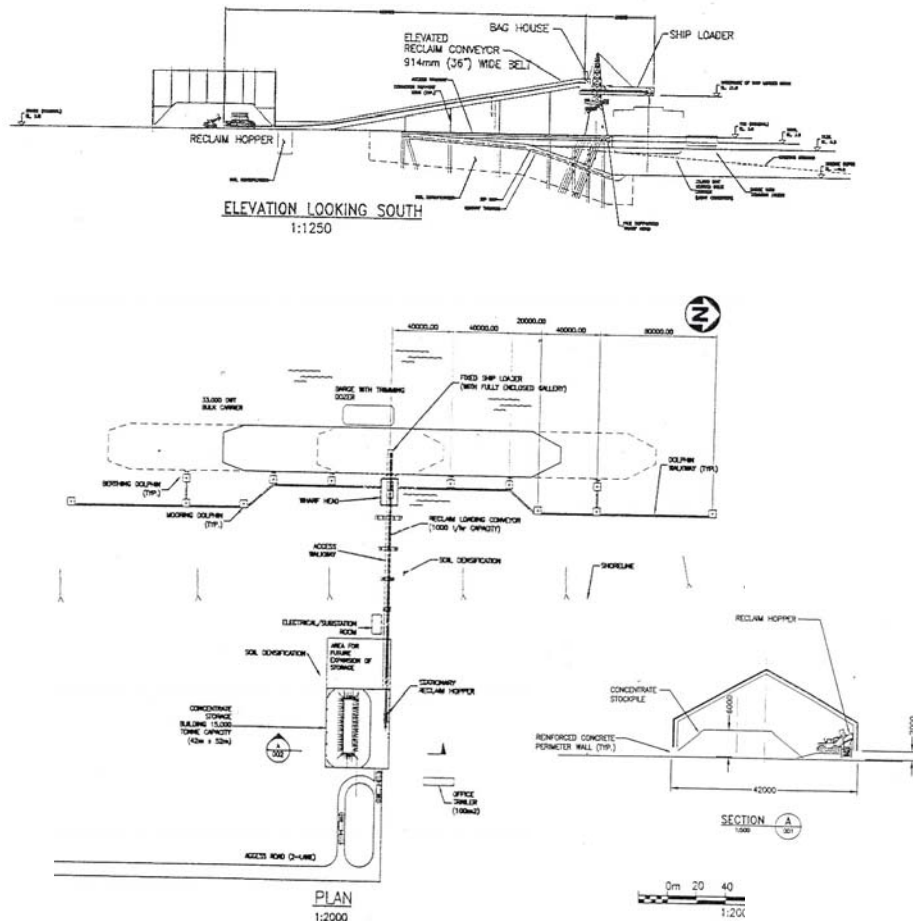
de los buques y estiba manual en las bodegas, se obtienen productividades muy bajas, a lo que se agrega la calificación de la fruta al costado del buque inmediatamente antes de la carga, se produce congestión en los días de operaciones.



El otro atraque estaría básicamente destinado a la manipulación de contenedores, de inicio, con grúas torres móviles hasta que la demanda justifique la dotación de equipo de mayor rendimiento. También operaría con otras cargas generales.



Hacia el extremo norte del recinto portuario se ubicaría una instalación de carga a granel de minerales provenientes de la zona oriental del país. Sería en forma de espigón equipado con cintas transportadoras impermeables al polvo. El mineral llegaría al puerto en camiones tapados y se almacenaría en una bodega cerrada.



La administración portuaria ha puesto a punto un sistema integral de información. Apoyado en una red de datos interna, se registran, procesan y sistematizan en tiempo real tanto las actividades técnicas, como las financieras y contables. También se enlazará con Aduanas, bancos y empresas operadoras de carga y otras que de un modo u otro están relacionadas con la actividad del puerto.

En cuanto a la seguridad de la instalación y de los buques, el puerto está calificado de acuerdo a las normas y procedimientos del Código Internacional para la Protección de Buques e Instalaciones Portuarias (ISPS) y está afiliado a la organización Business Anti-Smuggling Coalition (BASC) para evitar el contrabando de mercancías, narcóticos y

terrorismo. Además contaría con una unidad especial contra narcotráfico ubicada dentro del propio recinto portuario.

Una posibilidad, aunque todavía lejana, es que pudiera servir de enlace en una cadena de transportación fluvial a través de América del Sur en la salida al Océano Pacífico, desde la Zona Franca de Manaus, en Brasil, a las cargas que van destinadas a la costa Oeste de Norteamérica y Asia. Brasil es uno de los grandes exportador e importador por vía marítima y fluvial de América Latina, con 90 millones toneladas métricas de importaciones y mas de 200 millones de exportaciones y de concretarse la ruta sería indiferente cual de los puertos ecuatorianos sería la salida al mar pues todos pudieran participar de acuerdo a la disponibilidad.



6. LA CONCESIÓN

De acuerdo con las directrices económicas y legales generales del país se concesionará el puerto para que una empresa privada opere las instalaciones e invierta en el desarrollo del mismo. Esta acción tiene, además el objetivo de aprovechar la agilidad de la empresa privada permitiendo la independencia del puerto de los mecanismos propios de la administración estatal, la inversión de capitales y la asunción del riesgo de esta operación por la misma, y la buena y oportuna gestión comercial del inversionista, que estará altamente motivado a aumentar el trabajo del puerto atrayendo nuevos tráficos y facilitando y diversificando los servicios a los clientes.

Las principales características de la Concesión serían: a) Se concede el puerto completo con todas sus áreas y frentes de atraque a un concesionario monopropietario por un período de 25 años, b) La Autoridad Portuaria continuará siendo la propietaria de las instalaciones portuarias, c) Se reduciría el personal administrativo en 40 %, ya que básicamente su tarea sería ejercer el control de la concesión, d) La Autoridad Portuaria recibe del concesionario un canon fijo por el uso de las instalaciones y un canon variable por la operación, de conformidad a la cantidad de las cargas que se movilicen, e) Se incluirá en el Contrato de Concesión todas aquellas cláusulas que impidan el uso de acciones monopólicas o discriminatorias por parte del concesionario en cuanto a los servicios que éste deberá prestar, f) El concesionario invertirá en la construcción de un nuevo muelle marginal, el dragado asociado y en maquinaria y equipos, g) El concesionario brindará los servicios de manera universal y en igualdad de condiciones a todos los solicitantes

7. CONCLUSIONES

La visión de futuro de la Autoridad Portuaria está en sintonía con las principales directrices de la Modernización Portuaria en Sudamérica en el sentido de que no se va a producir una privatización total de Puerto Bolívar, es decir, no existirá una venta y transferencia al sector privado de los bienes que conforman la infraestructura portuaria, sino que la empresa privada invierte, opera y revierte al Estado de sus ganancias por el trabajo realizado por la depreciación por el uso de la infraestructura y para el mantenimiento de la entidad que realiza el control. Debido a su participación se puede lograr mas flexibilidad, agilidad y un mas completo servicio a los clientes.

Se diversificarán las cargas con la gestión de nuevos tráficos y se ampliará la infraestructura del puerto para adecuarla a la flota prevista que operará en la región.

En el futuro inmediato se facilitará el acceso al puerto de cargas desde Perú y en la perspectiva, la posibilidad de participar en un corredor de cargas desde Brasil.

Se utilizará el concepto de intercambio electrónico de datos con fin de que no sólo sea un instrumento para transmitir la información relativa al comercio y el transporte sino que permita tener una visión integrada de la carga y del equipo de transporte en todo el proceso de distribución.

8. BIBLIOGRAFÍA

1. Autoridad Portuaria de Puerto Bolívar. Plan Estratégico 2002
2. Boletín FAL. No. 128. IX Conferencia Portuaria Interamericana 1996
2. Boletín FAL No. 154. CEPAL 199 Visión Estratégica de los puertos en el año 2010
3. Boletín FAL No. 161. Actualidades y Perspectivas del transporte Multimodal, marítimo y puertos. 2000.
4. CEPAL. Modernización Portuaria: Una pirámide de desafíos entrecruzados. LC/G.2031 1998
5. Plan Maestro. Autoridad Portuaria de Puerto Bolívar. 2001
6. Sepúlveda D. Los procesos de reforma portuaria en Latinoamérica. III Coloquio Portuario Andino. 2000