



---

# Gobernanza y reformas portuarias: Conceptos y fundamentos

23 Septiembre de 2019

© Mary R. Brooks, 2019



## Propósitos de hoy

- Definir gobernanza y explorar aspectos clave en las decisiones relacionadas con la gobernanza
- Introducción a la historia de las reformas portuarias y a lo que llevó a los Gobiernos a iniciar la reforma
- Examinar los modelos de gobernanza de Canadá y Estados Unidos y discutir qué funciona y qué no.
- Explorar los objetivos apropiados para las partes interesadas y los impactos en las propuestas de reformas portuarias
- Discusión abierta acerca de la gobernanza portuaria y la reformas portuarias (y, de nuevo, donde fallan los modelos existentes. Conclusiones: Qué sigue?



## Definiendo Gobernanza

“... los economistas de libre Mercado usan este término para capturar la adopción y la aplicación de las normas que rigen la **conducta y los derechos de propiedad**. La Gobernanza es muchas veces confundida con Gobierno. Puede ser impuesta por los gobiernos o adoptada voluntariamente por grupos o asociaciones. Los **sistemas, estructuras y procesos** que organizan grupos de individuos hacia un propósito común es la gobernanza del grupo, sociedad u organización. En el otro extremo, **la legislación y las regulaciones impuestas por el gobierno** a un negocio o a una entidad sin ánimo de lucro también son formas de gobernanza. Las estructuras y procesos puestos en funcionamiento por leyes de orden nacional, como de contratación, forman parte de la gobernanza del Estado.”

Brooks, Mary R. (2011). 'Governance' in *Dictionary of Transport Analysis*, K. Button, H. Vega & P. Nijkamp (eds.), Edward Elgar, pp. 176-177



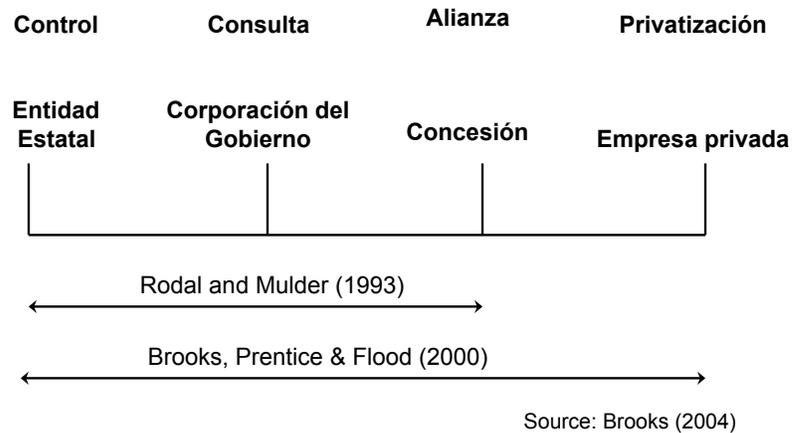
## Principios de gestion portuaria Goss' (1990)

- El propósito principal es server a los intereses comerciales (con los efectos colaterales en la creación de riqueza per cápita para los ciudadanos)
- La creación de un entorno competitivo garantiza que se transmitan las ganancias de la eficiencia y sirve a un país mejor que una regulación estricta.
- Las reformas portuarias necesitan reflejar las diferencias en la historia y la geografía, entonces no hay un único modelo adecuado para la gobernanza portuaria.
- Algunos países serán mejor atendidos por modelos landlord mientras que otros encontrarán que puertos públicos funcionan de mejor manera.

Hoy en día, muchos países siguen el modelo landlord, pero hay ejemplos exitosos con otras aproximaciones.

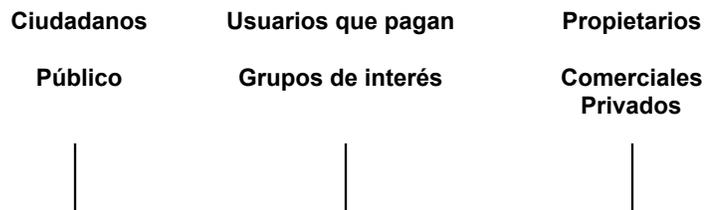
Goss, R. (1990). 'Economic policies and seaports: Are port authorities necessary?', *Maritime Policy & Management* pp.257-271 Vol17, 1990 - Issue 4

## La tipología de la transferencia de la infraestructura portuaria implica la escogencia del modelo de Gobernanza por parte de los reguladores



## La responsabilidad de los puertos

### La responsabilidad continua



Source: Brooks (2004)



## Propiedad y gestión (Se necesita la propiedad de los activos?)

- 1 Propiedad del Gobierno Nacional con gestión y control por parte del Gobierno Nacional
- 2 Propiedad del gobierno nacional pero la gestión y control está descentralizado a un gobierno local
- 3 Propiedad del Gobierno (Nacional, Departamental o Municipal) pero gestión y control por parte de una entidad corporativa
- 4 Propiedad del gobierno pero gestionado y controlado por una Sociedad privada bajo una concesión o contrato de arrendamiento o mediante una asociación público privada
- 5 Propiedad del privado y totalmente gestionado y controlado por él

La regulación la hace el Estado (las reglas se ponen en la ley, regulaciones o reglamentos aplicables) pero a través de un programa de cumplimiento alternativo, el gobierno puede "privatizar" la aplicación de la regulación.



## Qué impulsa las reformas portuarias?

- 1990s – Cadena de suministro global, nuevo modelo de gestión pública
- 2000s – Tarde para la segunda ola o temprano para la actual; oportunidades de transbordo y clusters logísticos (ex: Panamá)
- 2010s
  - Crisis Económica Global
  - Fuente de ingresos del gobierno o impuesta en condiciones de rescate (ex: Portugal, Grecia, Chipre)
  - Cambio en el pensamiento: del puerto para servir el comercio al puerto como motor de clúster (el crecimiento parece atractivo en un entorno de bajo crecimiento)
  - Reorientación de los gobiernos de puertos como unidad de planificación a orientados a las cadenas de suministro.

Brooks, Cullinane & Pallis (2017).



## Por qué la reforma portuaria en Canadá?

- La deuda había alcanzado el 75% del PIB para 1994
- Canada estaba en dificultades financieras
- Nuevos principios de gestión pública (dirigir no remar) fue la nueva regla de gobernanza
- El programa de reformas portuarias de 1982 había creado una estructura de gobernanza corrupta y sobredimensionada.
- La reforma a la gobernanza aeroportuaria de finales de los 80 no fue vista como la mayor aproximación

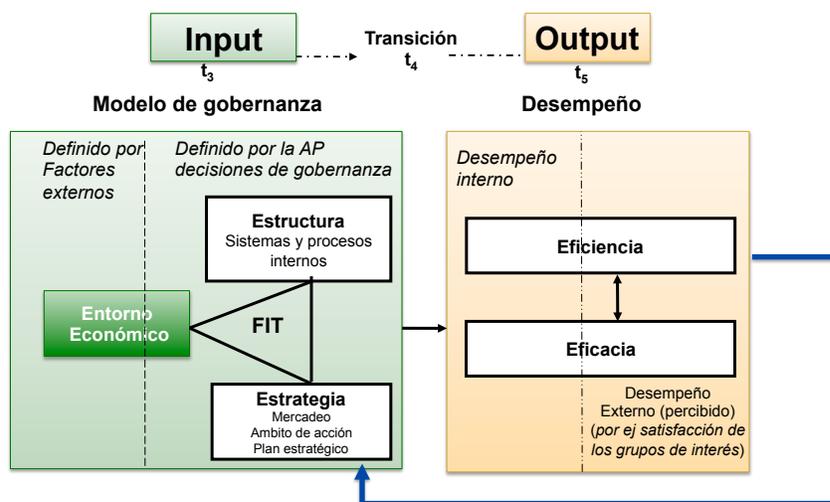
### Proceso:

Una política nacional marina fue aprobada por el gobierno en 1994

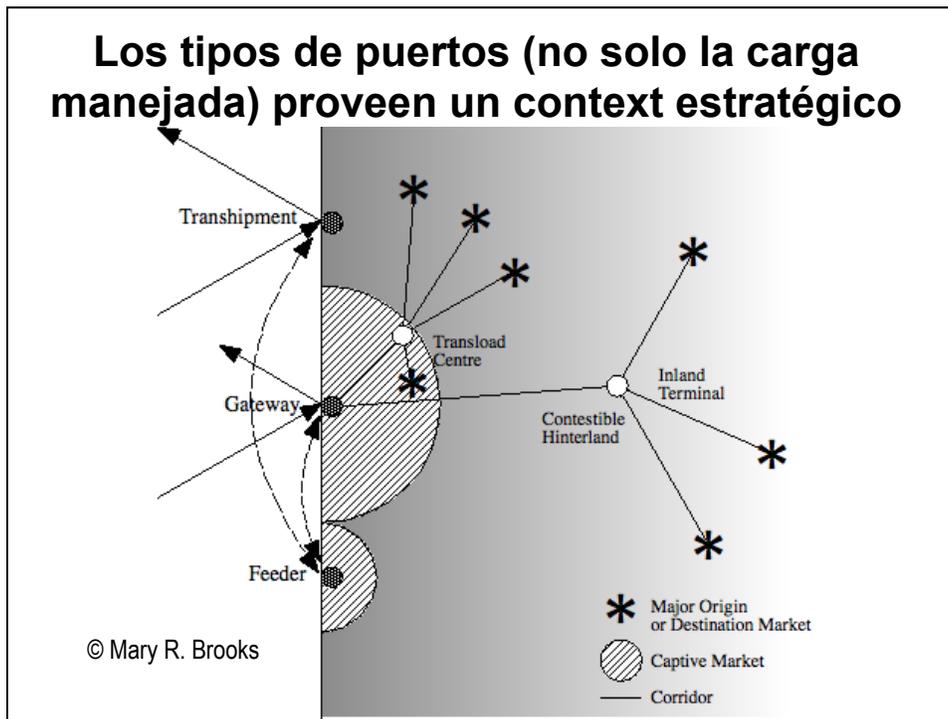
La ley marina canadiense implementó en 1998 esta política Revisada en 2004 con ajustes menores

2018-2019 Revisión de la modernización portuaria fue lanzada (no será lanzada antes de las elecciones de Octubre)

## Gobernanza y reformas portuarias



Source: Brooks & Pallis (2008)



### La matriz de la transferencia portuaria Aplicado a los CPA de Canadá en 1990s

Gobernanza	Funciones portuarias		
	Funciones del regulador	Landlord	Operador (instalación arrendada)
Público	Otorgamiento de c, permisos Seguridad marítima y tráfico Aduanas y migración Monitoreo del puerto	Accesos marítimos dragado de prof/mto  Marketing de localización	Servicios a la carga
			Servicio a los pasajeros Pilotaje Remolque Amarre
Mixto Público/ Privado	Servicios de emergencia Protección del interés público en nombre de la comunidad Formular política portuaria y políticas ambientales	estrategias de desarrollo planeación Mto del acceso al Puerto	Seguridad de las instalaciones, mantenimiento, y reparación
Privado		Seguridad portuaria Adquisición de la tierra	Marketing de operaciones Disposición de residuos Muelle y espacio terrestre inversion de capital

Público incluye las corporaciones de propiedad del Gobierno.

Source: Brooks (2004)

## La matriz de la transferencia portuaria Aplicada a los puertos regionales

Gobernanza	Funciones del regulador	Funciones portuarias	
		Landlord	Operador (instalación arrendada)
Público	Otorgamiento de c, permisos Seguridad marítima y tráfico Aduanas y migración	Accesos marítimos dragado de prof/mto	Servicios a la carga
			Servicio a los pasajeros
Mixed Public/ Private	Monitoreo del puerto Servicios de emergencia Protección del interés público en nombre de la comunidad Formular política portuaria Formular política ambiental	Marketing de ubicación estrategias de desarrollo planeación Mto de accesos al puerto Seguridad portuaria Adquisición de terrenos	Pilotaje
			Amarre
			Remolque
Private			Instalaciones de seguridad
			mantenimiento, y reparación
			Marketing de operaciones Disposición de residuos Muelle y lado terrestre inversion de capital

= puede no prestarse
  = mezclado dependiendo de ubicación

Source: Brooks (2004)

## La matriz de la transferencia portuaria Aplicada a los puertos remotos

Gobernanza	Funciones del regulador	Funciones portuarias	
		Landlord	Operador (instalación arrendada)
Público	Otorgamiento de c, permisos Seguridad marítima y tráfico Aduanas y migración	Accesos marítimos dragado de prof/mto	Servicios a la carga
			Servicio a los pasajeros
Mezcla Público Privado	Monitoreo del puerto Servicios de emergencia Protección del interés público en nombre de la comunidad Formular política portuaria Formular política ambiental	Marketing de ubicación estrategias de desarrollo planeación Mto de accesos al puerto Seguridad portuaria Adquisición de terrenos	Pilotaje
			Amarre
			Remolque
Privado			Instalaciones de seguridad
			mantenimiento, y reparación
			Marketing de operaciones Disposición de residuos Muelle y lado terrestre inversion de capital

= may not be provided
  = location dependent mixed

Source: Brooks (2004)



## El enfoque de USA

- El único rol federal en los puertos de USA es el mantenimiento del canal de acceso y de ayudas a la navegación y el establecimiento de reglas de seguridad.
- El marco de la gobernanza es “complejo y fragmentado” con una red de entidades públicas y privadas involucradas en la gestión a nivel nacional, regional y local, cada uno con distintas prioridades, necesidades y procedimientos (Newman and Walder, 2003).
- 10 tipos de jurisdicciones (Olson, 1988: 313). Esto ha llevado a una intensa competencia entre los puertos y dentro de los puertos de los EE. UU.
- Muy dependiente del gobierno (préstamos, impuestos) y bonos de ingresos excentos de impuestos
- “Debido a que en [USA] los puertos son subsidiados por el público, la competencia no asegura la eficiencia.” (Helling and Poister, 2000: 307)



## Algunos puertos en USA

Source: Brooks and Pallis (2011)

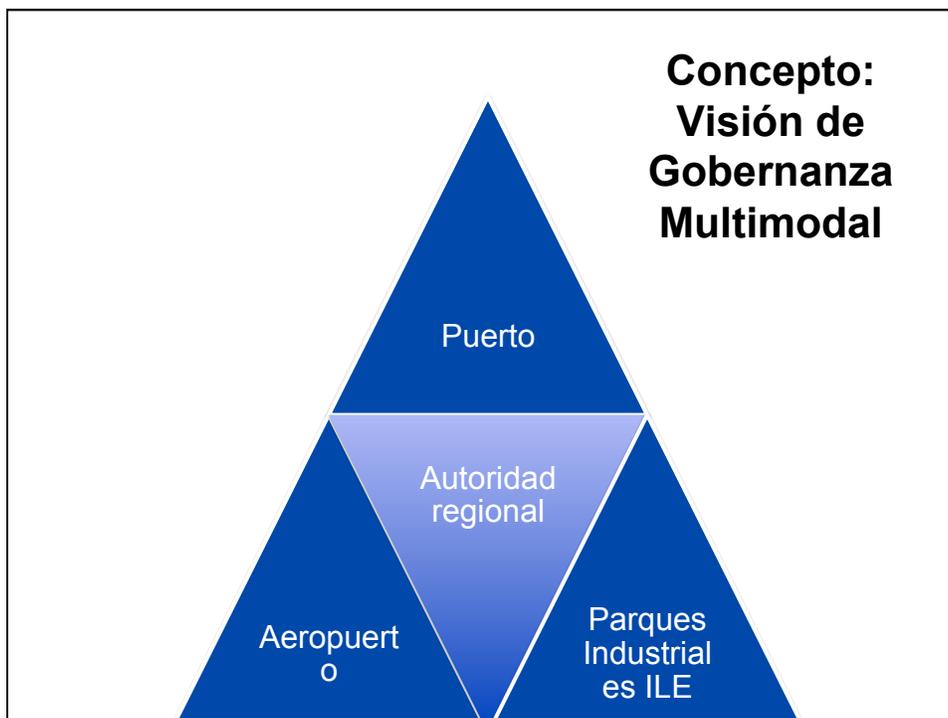
Puerto	Categoría	Actividades				Tipo
		Planeación Estratégica	Marketing	Financiación	Desarrollo	
Baltimore	Op	X	X	X	X	Estado
Virginia	Ltd Op	X	X	X	X	Estado
Alabama	Ltd Op	X			X	Estado
Greater Baton Rouge	Non-Op	X	X			Estado
Houston	Ltd Op	X	X	X	X	Propósito Especial
New Orleans	Non-Op			X		Estado
Long Beach	Non-Op	X	X	X	X	Municipal
Los Angeles	Non-Op					Municipal

## Modelos de gobernanza en Africa

Source: Dooms, M. & S. Farrell (2017).

Idioma	Autonomo	AP Nacionales	Otro
Anglófono		Gambia	
		Ghana	
		Kenya	
		Liberia	
		Namibia	
		Nigeria	
		Sierra Leone	
		S. Africa	
		Sudan	
		Tanzania	
Francófono	Congo Republic	Cameroon	Madagascar
	Cote d'Ivoire	DR Congo	
	Guinea	Gabon	
	Mauritania		
	Togo		
	Benin		
	Djibouti		
Lusófono	Angola	Cape Verde	Mozambique
		Guinea Bissau	Equatorial Guinea

### Concepto: Visión de Gobernanza Multimodal



## La historia de dos puertos (Savannah [USA] y Halifax [Canada])



### GPA Plans Savannah Port Capacity Expansion



**Tom Mulligan**, Contributor

Tom Mulligan was born in London in 1958 and grew up in Manchester, England....

September 17, 2019



The Georgia Ports Authority (GPA) has plans for a new container port on Hutchinson Island to increase the capacity of the Port of Savannah, Georgia, USA. The planned expansion will double the port's annual capacity from 5.5 million TEUs to 11 million TEUs and the facility will be able to handle 2.5 million TEUs of cargo annually. The new container port occupies a 200-acre area directly opposite Ocean Terminal in Savannah.

Savannah—Orientación Econ.,  
Gestionado por el gobierno

Halifax—Apoyo al comercio,  
gestion sin ánimo de lucro



## Conclusiones generales en los modelos de gobernanza

- Los modelos de gobernanza de Canadá tienen algunos problemas pero tienen sentido filosófico porque todos los puertos no tienen el mismo rol.
- No hay una gobernanza adecuada para todas las situaciones, la cultura y la Geografía varían.
- La colaboración alcanza más metas que la competencia en este entorno.
- Brooks, Cullinane & Pallis (2017) notaron que solo algunos pocos países tienen el modelo privado completamente (Reino Unido) pero el modelo landlord en diferentes formas es el más dominante. Sin embargo, algunos países se han empezado a mover hacia una mayor participación privada, y no siempre se entiende que significa para los ciudadanos, contribuyentes, Tesoro del gobierno y control de la agenda de comercio.



## Aspectos claves de gobernanza (para la política portuaria)

- Centralizados o descentralizados? Qué se debe regular y cómo? Que actividades a cargo del público versus privado? Por qué?
- La privatización requiere una política portuaria fortalecida? Una política portuaria necesita un inventario portuario? (que elementos se requieren para el inventario?)
- Qué tipo de modelo y por qué? Metas en el contexto estratégico?
- Qué principios de gobernanza son adecuados?
- Tamaño de la junta? Representación? Cómo involucrar a los grupos de interés? Tipo de involucramiento del sector privado?
- Qué estrategia se sigue para el hinterland?
- Qué estrategia se sigue para las tarifas?
- Cómo se puede gestionar la corrupción potencial?



## Cuáles son los objetivos estratégicos del gobierno en los puertos?

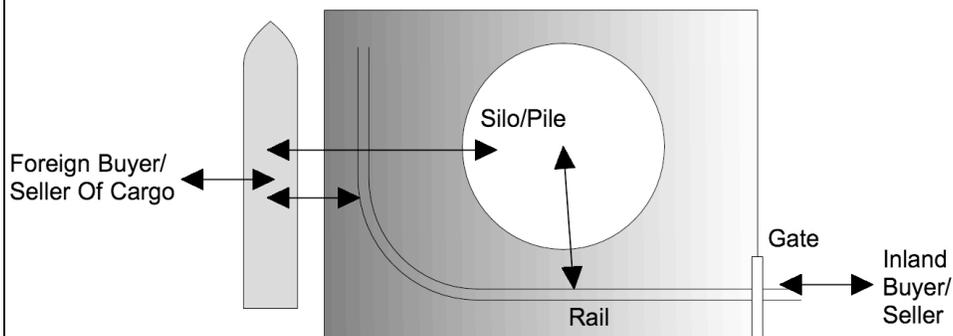
- Objetivos estratégicos (como se ven por administradores portuarios entrevistados):
- Maximizar las ganancias para los accionistas
  - Maximizar el retorno de la inversión del Estado
  - Maximizar el tráfico
  - Maximizar el tráfico con ganancia cero
  - Maximizar el tráfico sujeto a un deficit operacional máximo permitido
  - Optimizar el Desarrollo económico nacional o local

**Objetivos estratégicos en el contexto de la política portuaria**

## La perspectiva es importancia: A quién le prestan servicios los puertos?

- **Agentes de carga**, definidos como los responsables de la adquisición de servicios de transporte para los bienes que ellos venden o compran en nombre de exportadores o importadores.
- **Navieras**, definidas como las compañías que proveen servicios de buques portacontenedores que arriban a puertos con facilidades portuarias que puedan manipular contenedores
- **Socios de la cadena de suministro**, definidos como (a) operadores de depósitos que sirven a los puertos de contenedores, (b) proveedores de servicios logísticos que usan el Puerto como parte de los servicios que provee o (c) empresas de transporte carretero, férreo o fluvial que sirven el Puerto de contenedores.
- En Europa también se incluyen los **prestadores de servicios** (pilotos, remolque, bunkering, etc) pero no están validados en el instrument SEAPort (Schellinck & Brooks, 2016).

## Flujos y nodos(Puntos de demora) para medir la fluidez



Source: MRBTC (2015)



**DALHOUSIE  
UNIVERSITY**

## Preguntas para la discusión

- Cuál es el rol de la autoridad portuaria? (Operador, landlord, Desarrollo económico regional, regulador de operadores privados? Otros?)
- Cómo compiten los puertos? Como debería ser permitida la competencia?
- Los puertos deberían invertir más allá de la infraestructura portuaria?
- Los gobiernos deberían permitir la integración vertical u horizontal? Se deberían permitir acuerdos de mercado?
- Si el gobierno corporatize o privatiza los puertos, es apropiado para el gobierno retener el control?
- Quién debería ser el responsable para hacer los puertos más sostenibles? (El Gobierno a través de la regulación? Los puertos por ley? Los usuarios portuarios? ...)



**DALHOUSIE  
UNIVERSITY**

## Qué hace exitosa una reforma?

- Cuales son las metas y objetivos del gobierno en una reforma a la gobernanza portuaria?
- Cuáles son los beneficios claves de la reforma portuaria desde su perspectiva (privado, gobierno, ciudadano)?
- Cuáles son los principales desafíos/problemas que deben ser solucionados por una reforma portuaria?
- Cómo medirá el éxito de la reforma? (Medición de la eficiencia? Medición de la efectividad (efectividad para quién)? Logro de objetivos sociales y ambientales?) un tema para otro día.



## Referencias y lecturas adicionales (1)

- Brooks, M.R. and A.A. Pallis (2008). Assessing Port Governance Models: Process and Performance Components, *Maritime Policy and Management*, 35 (4), 411-432.
- Brooks, M. R. (2004). The governance structure of ports. *Review of Network Economics*, 3 (2), 169-184.
- Brooks, Mary R. (2007). Issues in Measuring Port Devolution Program Performance: A Managerial Perspective (Chapter 25) in Brooks, Mary R. and Kevin Cullinane (eds), *Devolution, Port Performance and Port Governance*, *Research in Transport Economics*, 599-630.
- Brooks, Mary R. (2011). Seaports, *Intermodal Transportation: Moving Freight in a Global Economy*, Chapter 9 in L. Hoel, G. Giuliano, and M. Meyer (eds), Washington: Eno Transportation Foundation, Inc, 270-301.
- Brooks, Mary R. and A. A. Pallis (2011). Port Governance. In: Wayne T. Talley (ed.) *Maritime Economics – A Blackwell Companion*, Blackwell Publishing Ltd., 491-516.



## Referencias y lecturas adicionales(2)

- Brooks, Mary R., K. P.B. Cullinane & A.A. Pallis (2017). Revisiting port governance and port reform: A multi-country examination, *Research in Transportation Business & Management*, 22, 1-10.
- Council of Canadian Academies (2017) *The Value of Commercial Marine Shipping to Canada*, May. <http://www.scienceadvice.ca/en/assessments/completed/value-marine-shipping.aspx>
- Dooks, M. & S. Farrell (2017). Lions or gazelles? The past, present and future of African port authorities: The case of East Africa, *Research in Transportation Business & Management*, 22, 135-152.
- Goss, R.O. (1990). Economic Policies and Seaports, in 4 parts in volume 17, issues 3 and 4 of *Maritime Policy and Management*.



**Preguntas?  
Me pueden escribir a:  
m.brooks@dal.ca**



**Dos sitios web clave:  
<http://www.porteconomics.eu>  
<https://www.pprn.network>**

© Mary R. Brooks, 2019