



VII REUNIÓN DE LA COMISIÓN INTERAMERICANA DE PUERTOS

Políticas portuarias y sostenibilidad

Gabriel Pérez Salas

Oficial Asociado de Asuntos Económicos
Unidad de Servicios de Infraestructura
DRNI | CEPAL | Naciones Unidas

Lima, Perú – 15 de marzo del 2012



NACIONES UNIDAS





Servicios de Infraestructura de transporte y desarrollo



Los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) constituyen un compromiso de todas las naciones del mundo e instituciones de desarrollo, para ayudar a los más pobres del mundo

Donde la infraestructura y los servicios de transporte juegan un rol central para alcanzarlos al 2015:

Mejoras en el diseño y operación del transporte, permite el acceso a los centros productivos a menores costos económicos y sociales (ODM1),

Una adecuada conectividad y movilidad, permite el acceso a los servicios asistenciales básicos de educación y salud por parte de toda la población, especialmente la más pobre y rural (ODM 2 al 6).

Mejores políticas de provisión y operación, permiten tanto una infraestructura con bajo contenido en carbono y un transporte sostenible (ODM7).

Resolver los problemas de facilitación del transporte, beneficia directamente a los países son litoral, pequeños estados insulares y países menos desarrollados (ODM 8).



Desafíos actuales en los puertos

- La existencia de un diagnóstico sectorial actualizado y una propuesta de objetivos estratégicos. En algunos casos, la creación de un organismo sectorial para resolver los temas pendientes puede ser necesaria.

Institucional



- La implementación de tecnologías en los puertos y en su entorno logístico, contribuye a mejorar la eficiencia de los distintos eslabones de la cadena.

Logística



- Nuevos enfoques en las relaciones laborales son necesarios. La mayor competitividad y sostenibilidad exige actuar de manera proactiva en el campo de las relaciones laborales.

La cuestión laboral



- La existencia de plataformas tecnológicas, gestión y monitoreo de carga y sus medios de transporte, permitiría mayor eficiencia en la cadena de distribución y en la comunidad portuaria.

Comunidades y redes portuarias



- Para responder a los nuevos crecimientos, se debe proveer aumentos sostenidos de capacidad en el largo plazo, agregando nueva o reemplazando la infraestructura obsoleta.

Expansión de capacidad



- La introducción de mayor dinamismo en el mercado mediante la promoción de la competencia en los puertos, permite que actuales operadores actúen considerando que siempre existe la amenaza competitiva.

Mayores grados de competencia



- Un desarrollo armónico de los puertos con su entorno natural, medio ambiente y urbano y el uso eficiente de la infraestructura existente y de los recursos costeros escasos.

Desarrollo sostenible



- Reorganizar el mercado con fines de agregar más competencia, proteger a los usuarios o asegurar que las ganancias de eficiencias sean traspasadas efectivamente a los usuarios.

Regulación económica



En la era de la globalización: el mayor esfuerzo debe estar en mejorar la conectividad interior y la logística portuaria



Políticas portuarias sostenibles





Las cuatro dimensiones de la sostenibilidad

OBJETIVOS ECONÓMICOS

Incrementar el volumen de negocio
Aumentar e los ingresos por concesiones
Gestión sostenible del endeudamiento
Rentabilizar económica y socialmente las inversiones

OBJETIVOS MEDIO AMBIENTALES

Minimizar los impactos ambientales de la actividad
Minimizar y gestionar adecuadamente los accidentes
Mejorar la gestión ambiental del recinto portuario

OBJETIVOS SOCIALES (INTERNOS Y EXTERNOS)

Mitigar las externalidades negativas de la operación
Fortalecer la relación ciudad-puerto
Desarrollar un equipo humano motivado y capacitado
Alcanzar una operación segura (safety/ security)

OBJETIVOS INSTITUCIONALES

Impulsar cambios legales y normativos
Fortalecer la eficiencia e innovación de los procesos
Fomentar la capacidad de expansión portuaria
Desarrollar la comunidad logística- portuaria
Integrar a la comunidad logística local al desarrollo del puerto



Económicos: Incrementar el volumen del negocio

RNK 2010	PUERTO/ PORT	PAIS/ COUNTRY	TEU 2008	TEU 2009	TEU 2010	Var. 2010/09
1	Colón (MIT, Evergreen, Panamá Port)	Panamá	2.468.520	2.210.720	2.810.657 (p)	27,1%
2	Balboa	Panamá	2.167.977	2.011.778	2.758.506 (p)	37,1%
3	Santos	Brasil	2.677.839	2.255.862	2.715.568	20,4%
4	Kingston	Jamaica	1.915.951	1.728.042	1.891.770	9,5%
5	Buenos Aires (incluye Exolgan)	Argentina	1.781.100	1.412.462	1.730.831	22,5%
6	Cartagena (inc. S.P.R, El Bosque, Contecar,ZP)	Colombia	1.064.105	1.237.873	1.581.401	27,8%
7	Manzanillo	México	1.409.782	1.110.356	1.509.378	35,9%
8	Callao	Perú	1.203.315	1.089.838	1.346.186	23,5%
9	Guayaquil	Ecuador	874.955	884.100	1.093.349	23,7%
10	Freeport	Bahamas	1.702.000	1.297.000	1.081.000 (e)	-16,7%
11	Caucedo	República Dominicana	736.879	906.279	1.004.901	10,9%
12	Itajai (inc.Navegantes)	Brasil	693.580	593.359	957.130	61,3%
13	Valparaiso	Chile	946.921	677.432	878.787	29,7%
14	San Antonio	Chile	687.864	729.033	870.719	19,4%
15	Limón-Moin	Costa Rica	835.143	748.029	858.176	14,7%
16	Lazaro Cárdenas	México	524.791	591.467	796.011	34,6%
17	Puerto Cabello	Venezuela	809.454	790.000
18	Veracruz	México	716.046	564.315	677.596	20,1%
19	Montevideo	Uruguay	675.273	588.410	671.952	14,2%
20	Buenaventura (inc. SPR v ZP)	Colombia	743.295	647.323	662.821	2,4%

Fuente: Gabriel Pérez Salas sobre la base del información del Perfil Marítimo, CEPAL / Naciones Unidas, 2011.

El 2010, los 20 principales puertos de contenedores de la región crecieron un 20.9% recuperándose de la caída del 2009 (-6.8%)



Actividad Portuaria América Latina y el Caribe (TONS)

RNK 2010	PUERTO/ PORT	PAIS/ COUNTRY	TON 2008	TON 2009	TON 2010	OBS	Var. 2010/09
1	Tubarão	Brasil	99.873.293	83.834.676	107.760.287		22,2%
2	Ponta da Madeira	Brasil		87.716.016	96.364.127		9,0%
3	Santos	Brasil	81.058.492	75.641.825	85.401.154		11,4%
4	Itaguaí /Sepetiba	Brasil	84.888.332	49.755.062	52.765.505		5,7%
5	Cayo Arcas	México	61.011.040	51.777.328	48.864.121		-6,0%
6	Almte. Barroso	Brasil	49.515.291	49.515.291	47.071.199		-5,2%
7	San Lorenzo/San Martín	Argentina	43.069.827	31.780.486	42.694.007		25,6%
8	Santa Marta (inc. SPR y ZP)	Colombia	37.341.268	34.917.934	40.007.329		12,7%
9	Almirante Maximiliano da Fonseca	Brasil		35.417.192	39.612.657		10,6%
10	MBR	Brasil		36.664.915	37.718.177		2,8%
11	La Guajira (Cerrejón)	Colombia	32.402.295	29.824.851	35.568.045		16,1%
12	Paranaguá	Brasil	34.018.216	31.274.077	34.348.405		9,0%
13	Coatzacoalcos	México	25.187.967	26.168.001	34.185.972		23,5%
14	Callao	Perú	28.508.386	27.612.824	31.536.965		12,4%
15	Lazaro Cárdenas	México	19.795.109	19.950.479	27.827.625		28,3%
16	Buenos Aires (incluye Exolgan)	Argentina	28.081.574	22.593.172	26.803.370	(e)	15,7%
17	Golfo Morrosquillo (Inc.SPR y ZP)	Colombia	14.446.029	19.208.514	25.109.314		23,5%
18	Cartagena (inc. S.P.R, El Bosque, Contecar,ZP)	Colombia	20.000.703	19.151.374	24.452.509		21,7%
19	Ponta Ubu	Brasil	17.660.461	19.084.850	23.005.992		17,0%
20	Manzanillo	México	22.284.026	18.621.933	21.996.868		15,3%

Fuente: Gabriel Pérez Salas sobre la base del información del Perfil Marítimo, CEPAL / Naciones Unidas, 2011.

En TONELADAS, los 20 principales puertos crecieron 13,2% respecto al 2009, recuperando el ritmo previo a la crisis económica.



Movimiento portuario contenedorizado 2011 (TOP 20)

RNK	PUERTO	PAIS	TEU 2008	TEU 2009	TEU 2010	TEU 2011	Var.
1	Colón (MIT, Evergreen, Panamá Port)	PA	2.468.520	2.210.720	2.810.657	3.371.714	20,00%
2	Balboa	PA	2.167.977	2.011.778	2.758.506	3.232.265	17,20%
3	Santos	BR	2.677.839	2.255.862	2.715.568	2.985.922	10,00%
4	Cartagena (inc. S.P.R, El Bosque, Contecar,ZP)	CO	1.064.105	1.237.873	1.581.401	1.853.342	17,20%
5	Buenos Aires (incluye Exolgan)	AR	1.781.100	1.412.462	1.730.831	1.851.687	7,00%
6	Manzanillo	MX	1.409.782	1.110.356	1.511.378	1.762.508	16,60%
7	Callao (inc. DPW/ APM)	PE	1.203.315	1.089.838	1.346.186	1.616.165	20,10%
8	Guayaquil	EC	874.955	884.100	1.080.847	1.405.783	30,10%
9	Caucedo	DO	736.879	906.279	1.004.901
10	Itajai (inc.Navegantes)	BR	693.580	593.359	957.130	983.985	2,80%
11	Valparaiso	CL	946.921	677.432	878.787	973.012	10,70%
12	Lazaro Cárdenas	MX	524.791	591.467	796.023	953.497	19,80%
13	Limón-Moin	CR	835.143	748.029	858.176	901.330	5,00%
14	Montevideo	UY	675.273	588.410	671.952	861.164	28,20%
15	San Antonio	CL	687.864	729.033	870.719	853.806	-1,90%
16	Buenaventura (inc. SPR, TCBUEN y ZP)	CO	743.295	647.323	662.821	748.305	12,90%
17	Veracruz	MX	716.046	564.315	662.537	732.538	10,60%
18	Puerto Cabello	VE	809.454	715.739	629.895
19	Rio Grande	BR	601.580	629.586	647.188	617.250	-4,60%
20	Puerto Cortes	HN	572.382	484.148	538.853	576.752	7,00%
Total América Latina (TOP 20)			22.190.801	20.088.109	24.714.356	27.285.926	10,41%

Fuente: Gabriel Pérez Salas sobre la base del información del Perfil Marítimo, CEPAL / Naciones Unidas, 2012.



Desafíos portuarios en el ámbito económico

- globalización del comercio y distribución de la producción
- reestructuración de las redes logísticas
- crecimiento en el volumen de carga transportada
- aumento del transbordo y de la competencia intraportuaria
- introducción del portacontenedores cada vez de mayor tamaño
- creciente competencia en los puertos
- creciente poder de mercado de operadores globales
- un rol creciente de los puertos en la gestión de las estructuras de red globales y de la logística de la cadena de suministro
- Mantener a productividad y mejorar la eficiencia en puertos
- altos costos y restricciones crecientes para el desarrollo de las instalaciones portuarias



2. Aspectos sociales

1. Altos costos de operación (costos logísticos) encarecen los productos que la población consume y con ello afectan su calidad de vida
2. Externalidades negativas crecientes en los entornos portuarios (congestión, contaminación, siniestros viales, inseguridad)
3. La participación de los privados, no ha dado los resultados esperados en términos de calidad, cobertura y capacidad. Sesgo por inversión en nuevas obras en desmedro de la mantención de las existentes. Necesidad de mejorar las rentabilidades sociales de los proyectos.
4. Sobre participación del transporte automotor en carga y pax





3. Desafíos portuarios en el ámbito institucional

Mayor gasto en infraestructura es necesario pero no es suficiente: hay que gastar mejor, para eso se exigen reformas institucionales:

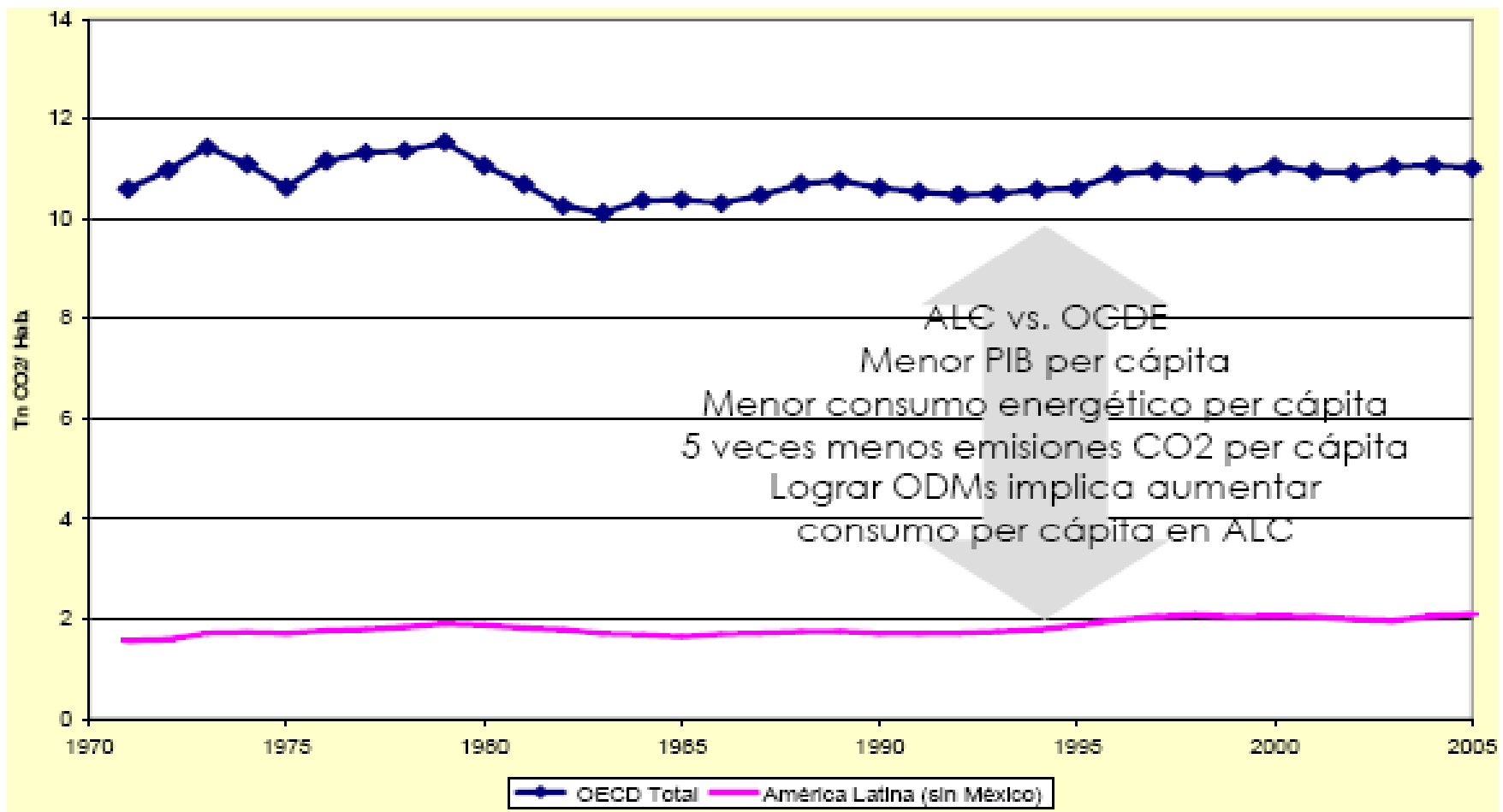


- Perfeccionar los mecanismos rigurosos de selección y evaluación de proyectos de inversión pública.
- La economía política crea un sesgo hacia la inversión y en contra de los gastos de mantenimiento – que en muchos casos tendrían mayor rendimiento económico.
- El sector público necesita mejores sistemas tarifarios e impositivos para captar los rendimientos económicos del gasto en infraestructuras.
- Las regulaciones económicas y también las técnicas condicionan severamente la eficiencia de los servicios de infraestructura. Incluso la gobernanza de las propias empresas públicas de infraestructura, es deficiente en muchos países.



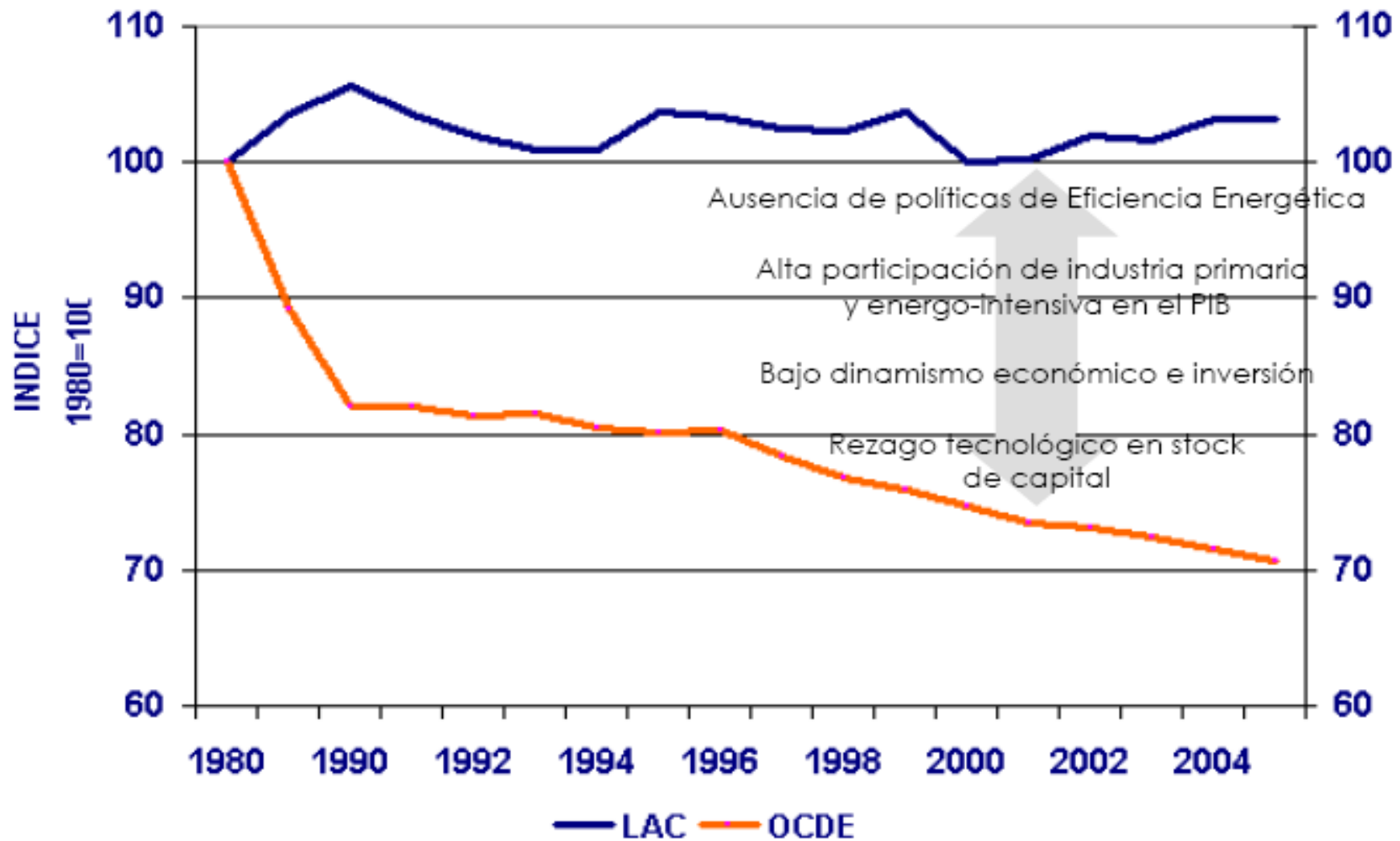
4. Aspectos medioambientales

Cuando los países aumentan sus niveles de ingreso, crece la demanda de transporte tanto de bienes como de personas. Alcanzar los ODM demandará mayor consumo per cápita en ALC





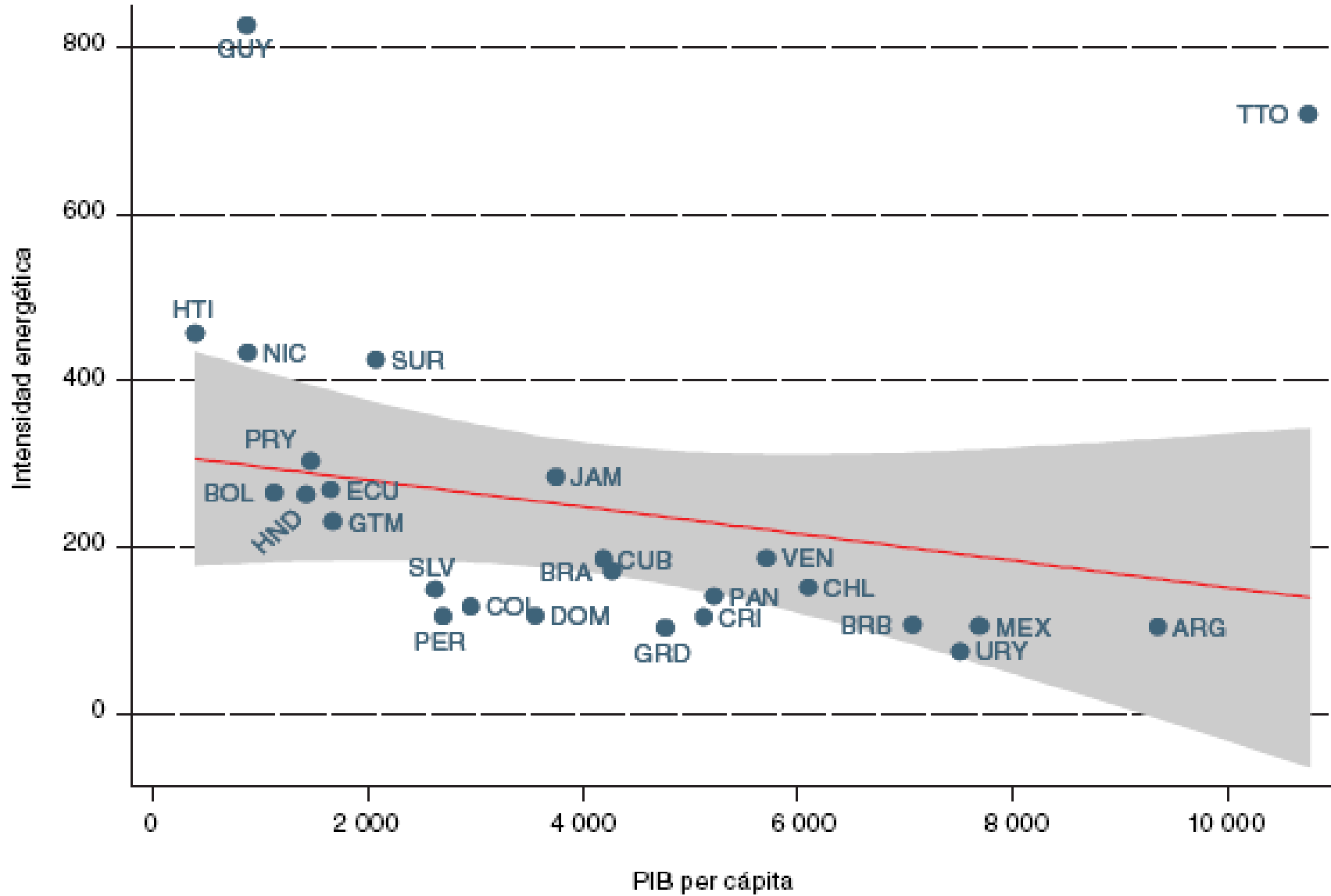
América Latina y el Caribe: Eficiencia energética



Fuente: CEPAL, 2009, expresado en Intensidad Energética (BEP/1000 USD a precios de 2000)



América Latina y el Caribe: PIB per cápita e intensidad energética (Expresado en barriles equivalentes de petróleo y dólares de 2000)



Fuente: Cambio climático: una perspectiva regional, CEPAL 2010



El cambio climático y su incidencia en el transporte

Importantes incidencias en actividades asociadas al manejo del espacio y los recursos naturales, tales como:

- Desarrollo urbano,
- Gestión del borde costero,
- Gestión de desastres (eventos) naturales,
- Manejo de los recursos hídricos
- Adaptación y mitigación de los efectos

En consecuencia, la planificación de los sistemas de transporte debe hacerse cargo de este fenómeno, para adaptarse y mitigar sus efectos sobre la provisión de infraestructura y los servicios de transporte que se prestan sobre ella.



La sostenibilidad y su incidencia en el transporte

La región debe incorporar en sus políticas públicas la sostenibilidad en su sentido amplio, no solamente como una forma de atender las externalidades negativas y de mitigar los costos ambientales y sociales. Sino como una forma de dar un valor agregado a la competitividad de su economía y alcanzar un desarrollo duradero y para toda la población, presente y futura.

ECONOMICO

Reducción costo logístico

Creación cadenas valor

Seguridad cadena logística

Aumento de la competitividad

AMBIENTAL

Reducción CO2 y otros contaminantes

Contaminación

Deforestación

Adaptación y mitigación Cambio Climático



SOCIAL

Reducción externalidades negativas

Congestión – Seguridad vial

Conectividad zonas extremas y rurales

Usuarios discapacitados y con necesidades especiales

Mejorar la relación ciudad-puerto/aeropuerto

INSTITUCIONAL

Participación multisectorial e integralidad abordaje

Mirada de largo plazo, independiente de los vaivenes económico y tiempos políticos

Desarrollo territorial e inclusión



Elementos de una política portuaria sostenible





Enfoque simplificado de abordaje políticas sostenibles

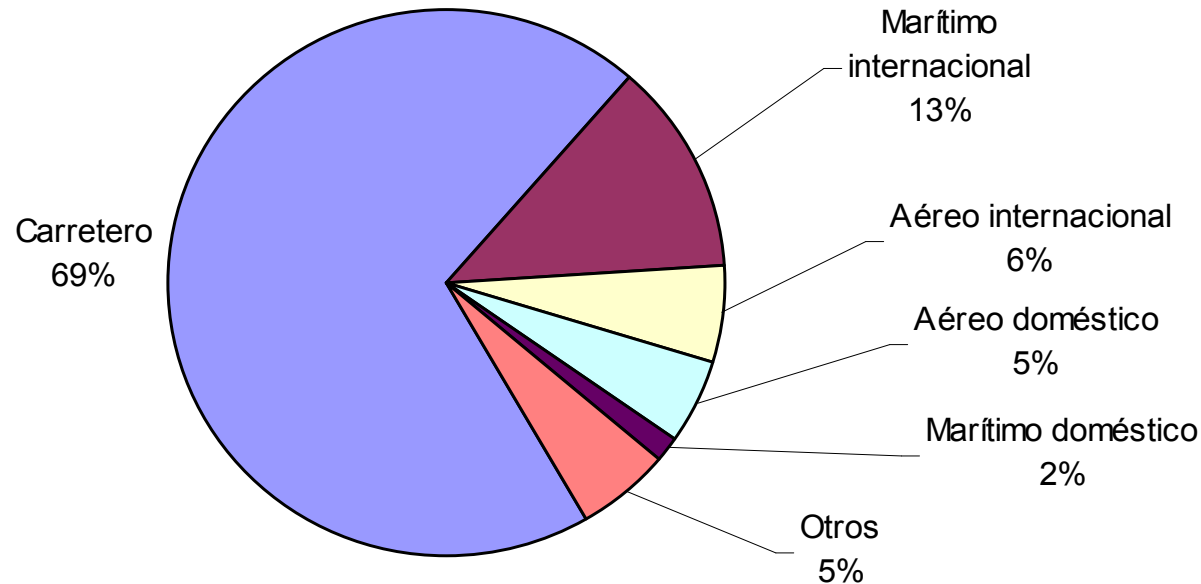




Servicios de transporte bajos en carbono

- 1. Aumentar la eficiencia de los motores:** Incorporar tecnología para aumentar la eficiencia de las tecnologías utilizadas, para lo cual se requiere políticas a corto plazo basadas en cambios tecnológicos
- 2. Aumentar la eficiencia del sistema de transporte:** reducir las necesidades de transporte y promover el traslado desde modos de transporte intensivos en energía hacia modos más eficientes. Requiere políticas a largo plazo centradas en cambios en la infraestructura y en el comportamiento de los usuarios.

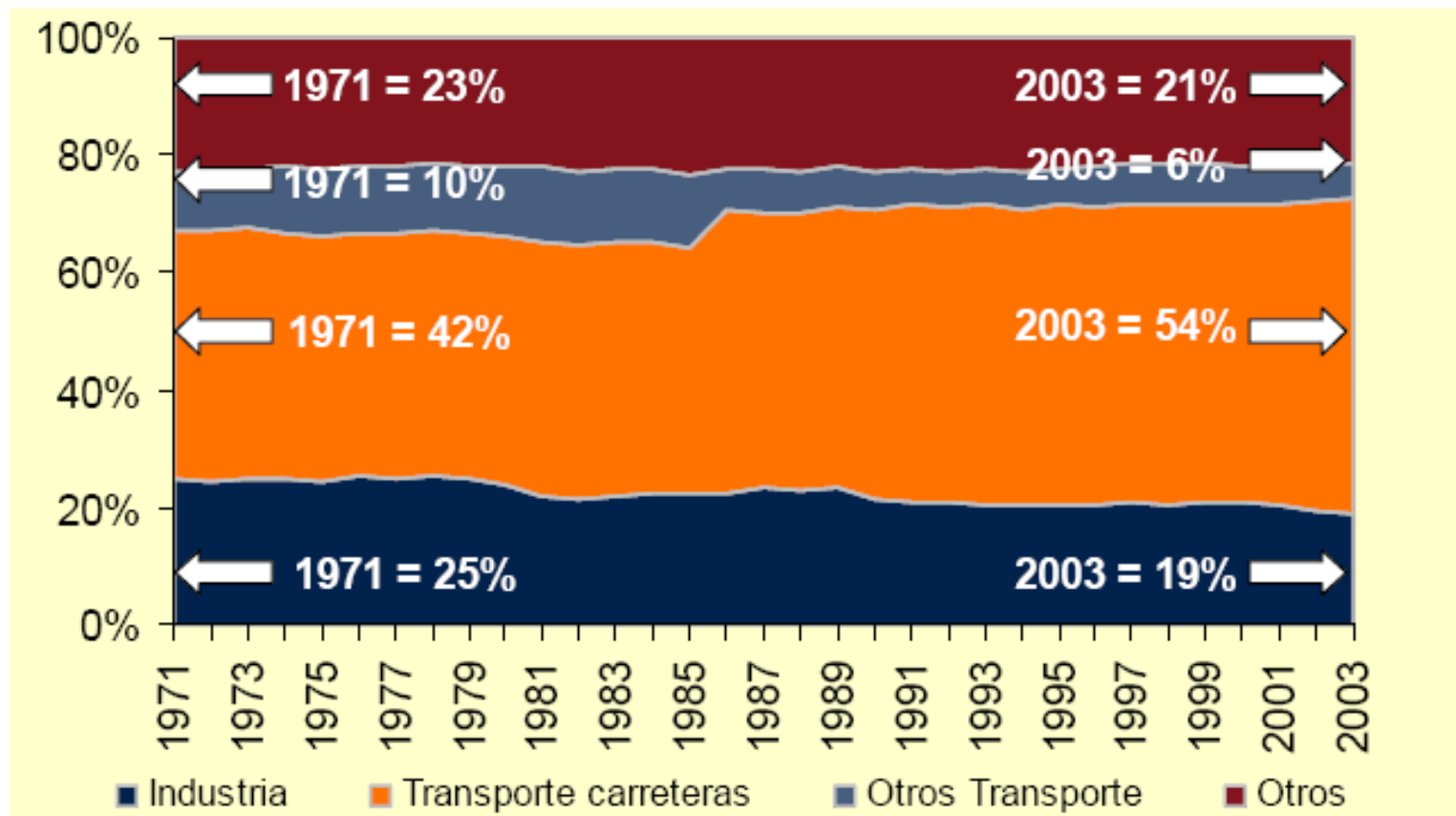
**Emisiones globales de CO2 del sector transporte
provenientes de la combustión de combustibles fósiles (2006)**





Efectos de una inadecuada distribución modal en América Latina

Gran parte de las emisiones derivan del tipo de energía utilizada, por lo que la utilización de modos de transporte con bajas emisiones en un entorno logístico eficiente, es fundamental para un desarrollo sostenible





Complementariedad modal

La complementariedad de los modos de transporte favorece la reducción de externalidades negativas, mediante un cambio del patrón modal.

Aquí los modos no compiten sino que se complementan en aquellas áreas donde son más eficientes.





El mercado acuático presenta múltiples ventajas, incluyendo el transporte fluvial y lacustre.





Nuevas infraestructuras: El momento es ahora

Las decisiones de infraestructura que se tomen durante los próximos años, incidirán sobre las emisiones por décadas. Si las decisiones al inicio son incorrectas, las emisiones incrementan y el grado de esfuerzo requerido para lograr reducciones posteriores es mucho mayor.

También deben considerar medidas de mitigación y adaptación al cambio climático de modo de abordar adecuadamente fenómenos como mayores temperaturas, escasez de agua, mayores inundaciones y resiliencia a los eventos naturales extremos.



La importancia de los puertos fluviales como interfaces multimodales

- ▶ **Ubicación estratégica en relación a los centros de producción masiva.**
- ▶ **Punto de enlace para el intercambio entre modos de transporte con afinidad al mismo tipo de carga, por ejemplo para el ferrocarril**
- ▶ **Facilitan la integración territorial de zonas alejadas**
- ▶ **Minimización de los efectos externos de transporte**
- ▶ **Posibilita atender el Cambio estructural existente la demanda de transporte**

América Latina cuenta de forma natural con más de 108 Km. de vías fluviales navegables, que posibilitan el intercambio de bienes y personas en toda América del Sur con la sola excepción de Chile.



Características de los flujos de transporte fluvial

- ▶ **Cuatro categorías de flujos de comercio:**
 - Comercio local y de corta distancia (< 50 km.)
 - Comercio sub-nacional (cabotaje puro)
 - Comercio regional (intra-eje)
 - Comercio internacional
- ▶ **Variaciones significativas en las visiones de desarrollo entre diferentes entidades del sector público y de los diferentes sectores, dentro de cada país y entre países.**

En el transporte fluvial se concentra los distintos aspectos de la sostenibilidad: desarrollo económico y social de zonas marginadas, aspectos ambientales e institucionales.



El contexto amazónico. Puntos de desafío hacia el futuro.

- ▶ **Infraestructura y mercado.** Condiciones poco adecuadas, escalas bajas. Redes poco articuladas. Mercados dispersos. Grandes distancias. Enorme heterogeneidad y realidades muy diferentes de producción, mercados y servicios de infraestructura, dentro de la misma área amazónica y entre los países.
- ▶ **Uso del suelo.** Conflictos. Explotación forestal desordenada. Predominio de un patrón histórico de conversión de la selva a la explotación petrolera, agricultura de subsistencia y de ganadería extensiva. Dificultades para establecer en la práctica un paradigma de desarrollo sustentable.
- ▶ **Capacitación y tecnología.** Bajo nivel de capacitación. Poco contenido tecnológico. Costos elevados de mercadeo y logística. Presencia histórica de subsidios e incentivos afectan la propensión a emprender.
- ▶ **Entorno general.** Desintegración económica. Aislamiento. Pobreza. Desprotección. Dificultades en aspectos sociales, sanitarios y ambientales.



Un corredor - diferentes realidades y desafíos





Puertos - muchas realidades



20



Falta de atención a asuntos de salud pública y el medio ambiente

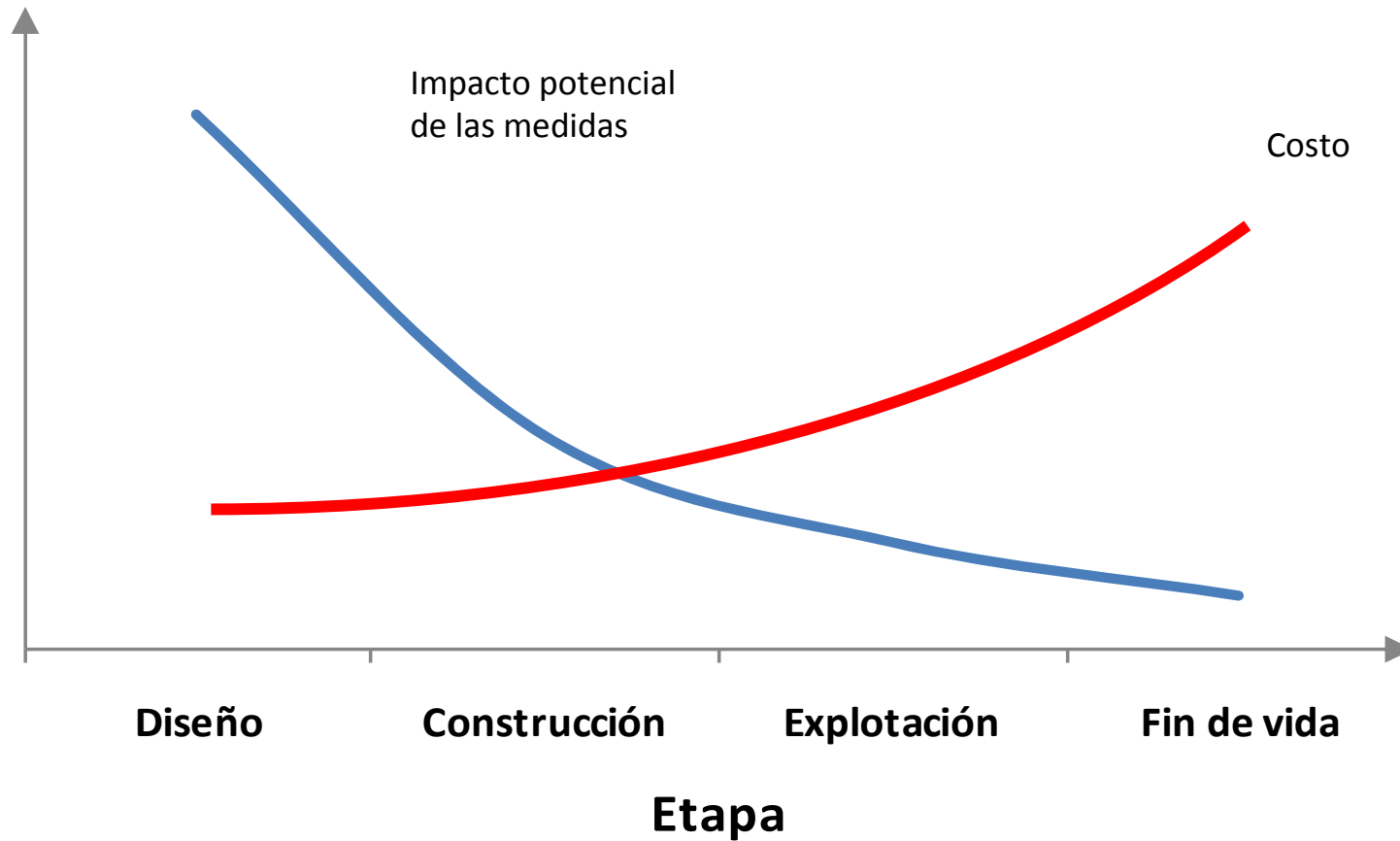


Se requiere de una concepción de hidrovía compartida entre los distintos países, que permita y ordene su desarrollo futuro, considerando las distintas necesidades y actores que están presentes en ella, así como el medio ambiente que la cobija



El momento es ahora

Capacidad para influir en las emisiones a través del ciclo de vida de una infraestructura



Fuente: Gabriel Pérez, CEPAL en base a Forum for the Future (2009).



Propuestas iniciales para una POLITICAS SOSTENIBLES E INTEGRADAS

- A. Promover cambios en la distribución modal, redistribuyendo cargas y pasajeros hacia modos de transporte con menores niveles de emisiones o externalidades negativas bajos los principios de la co-modalidad;
- B. Maximizar la productividad de la infraestructura existente y la eficiencia energética de los servicios de transporte, introduciendo mejoras técnicas y en la operación misma de los servicios de transporte, de modo de hacerlos más eficientes económicamente, socialmente y ambientalmente (en términos de toneladas/km o pasajeros/km transportados por unidad de CO2 emitidas)
- C. Promover la inversión en infraestructuras bajas en carbono que reduzcan las emisiones asociadas al ciclo de vida de la infraestructura y las externalidades negativas del modo de transporte que la utiliza, sujeto a restricciones fiscales.
- D. Fortalecer la institucionalidad existente para apoyar el cambio de paradigma hacia políticas públicas bajas en carbono y sostenibles.
- E. Promover las plataformas co-modales, tanto para cargas como para pasajeros, para sustentar una economía competitiva, ambientalmente sostenible y un desarrollo nacional y regional con igualdad.

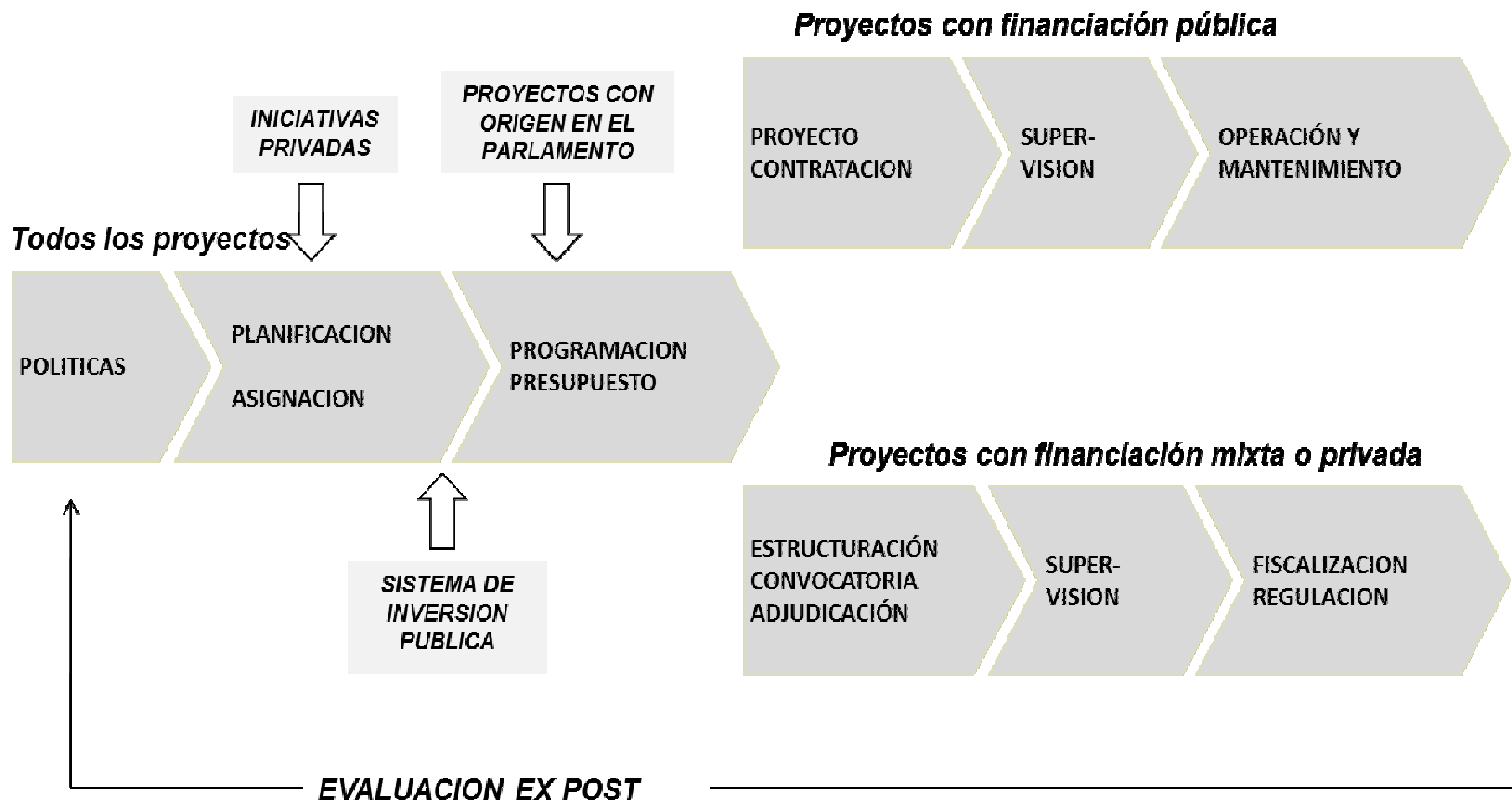


POLITICAS DE TRANSPORTE SOSTENIBLES E INTEGRADAS

- F. Mejorar la coordinación de las distintas organizaciones público y privadas participantes del proceso exportador (Facilitación del transporte y comercio)
- G. Resolver problemas asociados a las asimetrías de información o falta de poder de negociación de fletes, que afecta principalmente a los pequeños exportadores.



El desarrollo de infraestructura es un proceso, donde distintas instituciones públicas son responsables de múltiples funciones

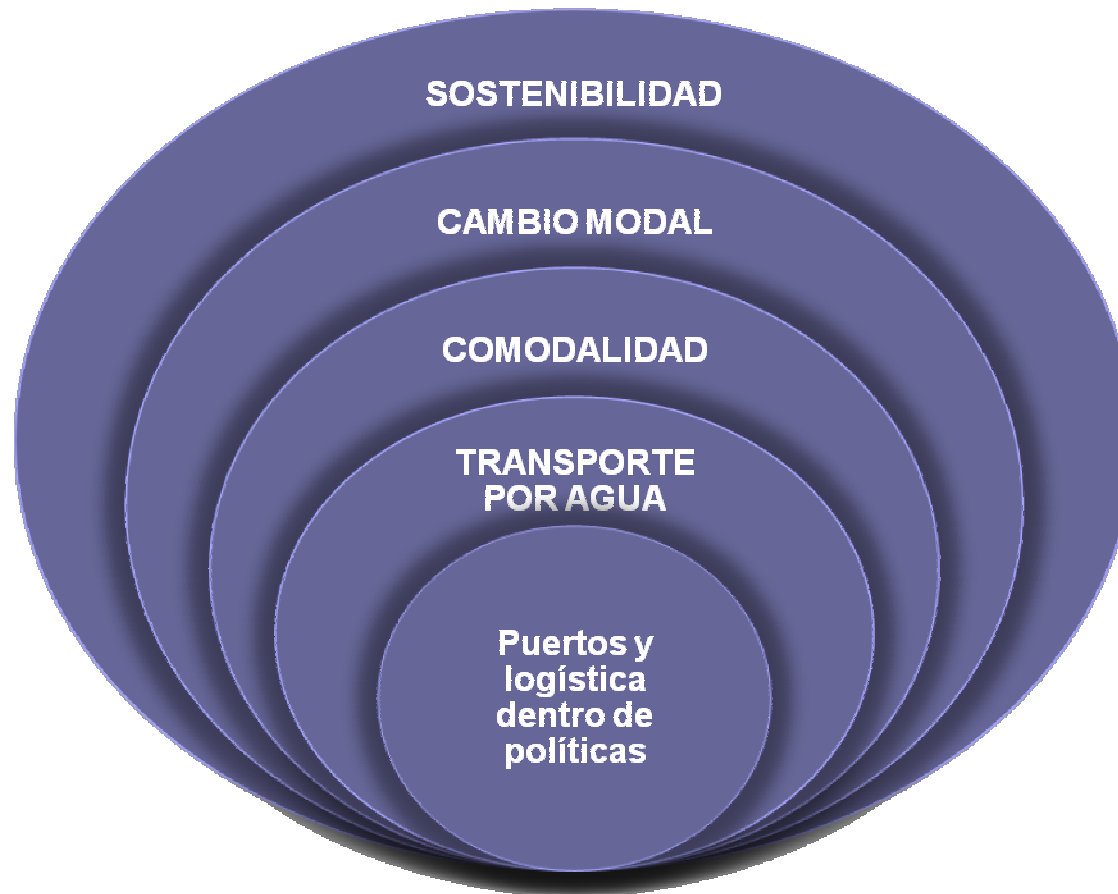


El esquema permite revisar cada uno de los componentes del proceso, y ubicar donde se encuentran las principales dificultades

Fuente: J. Barbero, CEPAL 2011

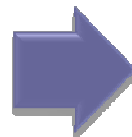


Los puertos en la estrategia de sostenibilidad



A pesar del papel central que deben tener los puertos en este marco, las políticas de transporte en AL no reflejan tal importancia estratégica

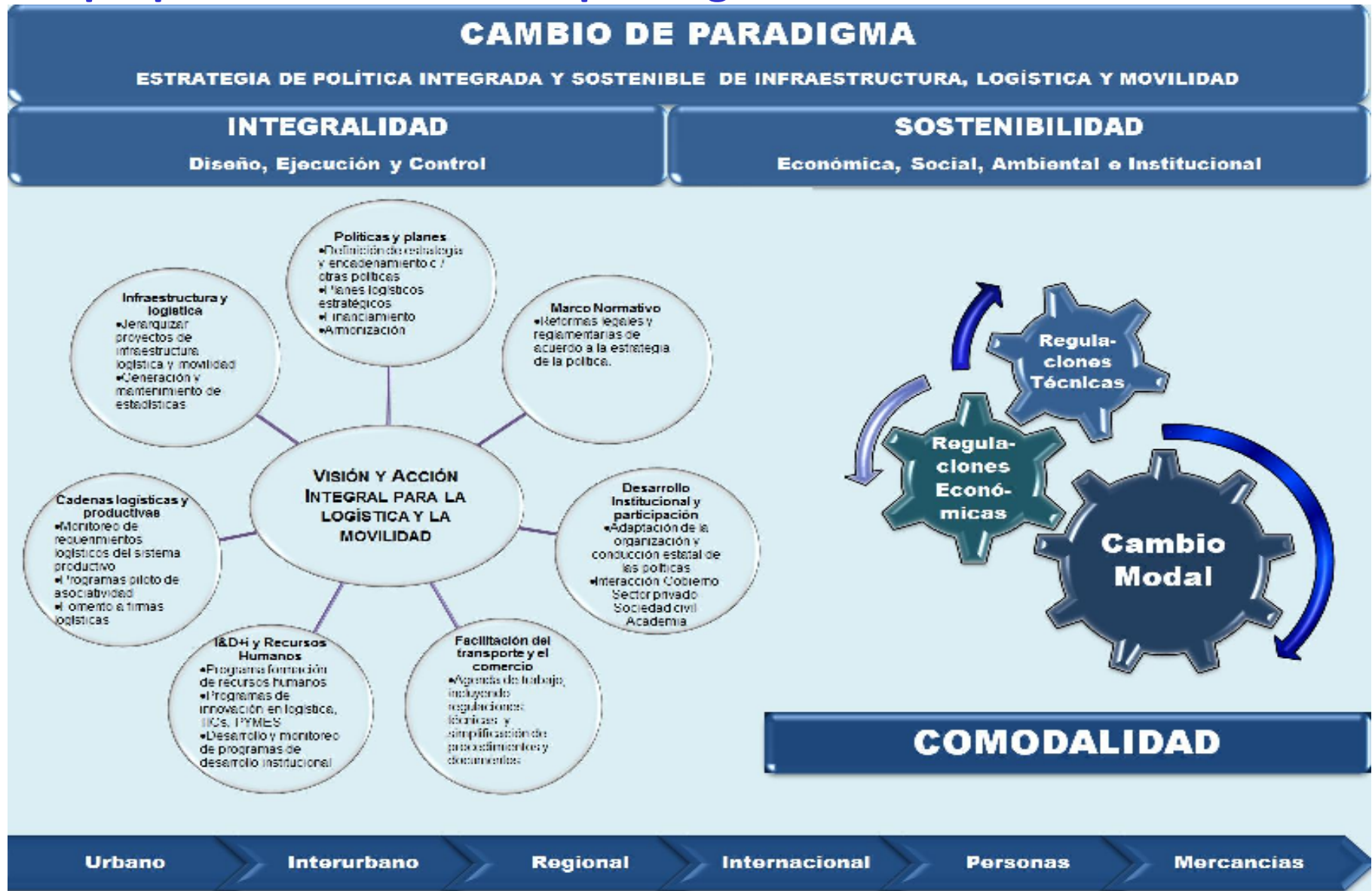
Cambio de Paradigma



Propuesta CEPAL



La propuesta de cambio de paradigma de la CEPAL



Fuente: Georgina Cipoletta Tomassian (2011)



Información de contacto

Gabriel Pérez Salas

gabriel.perez@cepal.org

[gabperezsalas](https://twitter.com/gabperezsalas)

<http://www.cepal.org/transporte>

