

## GOBERNANZA PORTUARIA CLÁSICA Y LA NUEVA TENDENCIA EN LOS PAÍSES DE LATINOAMÉRICA\*

### *CLASSICAL PORT GOVERNANCE AND THE NEW TREND IN THE COUNTRIES OF LATIN AMERICA*

María Jesús FREIRE-SEOANE\*\*

Beatriz LÓPEZ BERMÚDEZ\*\*\*

Carlos PAIS-MONTES\*\*\*\*

**RESUMEN:** Este artículo analiza con detalle la evolución de la gobernanza portuaria. En primer lugar se presenta una revisión de las teorías más relevantes sobre sistemas de gobernanza portuaria a nivel mundial; en segundo lugar se realiza una clasificación de la gobernanza portuaria en los países de América Latina a través del análisis de su legislación portuaria; finalmente, se presenta una propuesta de modelo de gobernanza portuaria, que responde a la problemática actual existente entre los *stakeholders* del cluster portuario.

**ABSTRACTS:** *This article analyzes in detail the evolution of port governance. First, a review of the most relevant theories on port governance systems worldwide is presented. And secondly, a classification of port governance is carried out in Latin American countries through the analysis of their port legislation. Finally, a port governance model proposal that responds to the current problems existing among the stakeholders of the port cluster is presented.*

**Palabras clave:** gobernanza portuaria, Latinoamérica, agencia portuaria, autoridad portuaria

**Keywords:** *port governance, Latin America, port agency, port authority.*

---

\* Artículo recibido el 18 de abril de 2017 y aceptado para su publicación el 20 de junio de 2018.

\*\* Universidade da Coruña. Correo electrónico: [maje@udc.es](mailto:maje@udc.es). [https://www.researchgate.net/profile/Maria\\_Freire- Seoane](https://www.researchgate.net/profile/Maria_Freire- Seoane).

\*\*\* ORCID: 0000-0001-6060-7021. Universidade da Coruña. Correo electrónico: [beatriz.lopez2@udc.es](mailto:beatriz.lopez2@udc.es).

\*\*\*\* Universidade da Coruña. Correo electrónico: [carlos.pais.montes@udc.es](mailto:carlos.pais.montes@udc.es). [https://www.researchgate.net/profile/Carlos\\_Montes2](https://www.researchgate.net/profile/Carlos_Montes2).

*Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, nueva serie, año L, núm. 153, septiembre-diciembre de 2018, pp. 517-550.

Esta obra está bajo una *Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-SinDerivar 4.0 Internacional*, IJJ-UNAM.

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Revisión de las teorías sobre gobernanza portuaria*. III. *La gobernanza portuaria en Latinoamérica*. IV. *Conclusiones*. V. *Bibliografía*.

## I. INTRODUCCIÓN

El puerto como infraestructura de servicios marítimos ha ido evolucionando en sus funciones a lo largo de los años hasta configurarse como un nodo logístico complejo dentro de la cadena multimodal del transporte de mercancías (González-Laxe, 2008; Brooks & Cullinane, 2007; Brooks, 2004). Esta situación ha tenido lugar en el contexto de la globalización, con sus corolarios de desplazamiento de la demanda hacia el hemisferio sur y la deslocalización de las cadenas logísticas (Notteboom *et al.*, 2013; Notteboom y Rodrigue, 2005). La logística del transporte marítimo es un asunto de carácter netamente transversal, que, por una parte, comprende la producción, el comercio, el desarrollo empresarial, el sector transporte, las tecnologías de la información y las comunicaciones, el control de las mercancías y las facilidades del transporte y el comercio, y, por otra, también incluye las diversas entidades involucradas en todo el proceso. Estas entidades pertenecen tanto al sector privado (productores, empresas de servicios logísticos, y demás actores ligados al intercambio de mercancías) como al sector público (regulación, control, seguridad, provisión de infraestructura y facilidades comerciales, entre otros). En este sentido, a los gobiernos no les faltan motivos para involucrarse en el desarrollo de un sistema logístico más eficiente, ya sea para promover la competitividad de las exportaciones y de las infraestructuras nacionales o para incentivar el comercio internacional, ganar nuevos mercados e impulsar el empleo tanto en el sector de servicios como en las empresas auxiliares. Los gobiernos también tratan de atenuar las externalidades ambientales y sociales que generan la congestión, la accidentabilidad, la seguridad y la contaminación de la actividad portuaria (Cipoletta *et al.*, 2010).

En la actualidad, los puertos de Latinoamérica se encuentran en una profunda transformación a nivel global, sobre todo en lo referente a la cadena de suministro, lo que algunos autores han denominado “cuarta revolución del transporte marítimo” (Ashar, 2012). El principal factor que caracteriza este cambio integral se puede situar en la inminente apertura de nuevas vías transamericanas para la navegación con buques post-

Panamax (canal de Panamá, Paso del Ártico, canales secos y corredores intermodales transversales). Esta nueva coyuntura impulsará la aparición de servicios ecuatoriales específicos para grandes barcos de mercancía general (contenerizada o unitarizada), así como de líneas de abastecimiento perpendiculares, con buques de menor capacidad, para la actividad feeder (González-Laxe *et al.*, 2012; Pais-Montes *et al.*, 2012). Bajo esta perspectiva, cabría preguntarse si los puertos latinoamericanos están preparados, a nivel de gobernanza, para afrontar estos nuevos desafíos.

Desde la década de los ochenta se ha llevado a cabo en el mundo un proceso tendente a la desregulación o privatización de las infraestructuras portuarias, si bien en casos puntuales, como el del Reino Unido, esta transformación se ha producido mucho antes. Dicho proceso se ha identificado bajo el término “devolution”, que Rodal y Mulder (1993) definen como la transferencia de funciones o de responsabilidad en la ejecución de los programas y servicios desde el gobierno a otra entidad.

Investigadores como Goss (1986), Bird (1984) y Bird y Shepherd (1982) han analizado la importancia de las distintas instituciones portuarias, llegando a determinar las ventajas y los inconvenientes para las autoridades portuarias de carácter público (Goss, 1990a).

En general, la legislación portuaria vigente en los países de América Latina data de los años noventa, y pretendía consolidar la presencia y actividad del sector privado en instalaciones todavía aferradas a modalidades de gobernanza *service* o *toolport*. Sánchez (2014) señala específicamente las reformas llevadas a cabo en los puertos de los países de la CEPAL que tienen como objetivo principal la mejora de la eficiencia a través de la desregulación, dejando de lado la cantidad de servicios prestados.

La importancia de realizar una investigación a nivel teórico sobre la organización de la gobernanza portuaria recae en la problemática surgida en la actualidad en los puertos, donde existen múltiples *stakeholders* de la cadena de suministro que confluyen en el puerto, y cuyos intereses específicos pueden colisionar y provocar demoras en el paso de las mercancías por el puerto.

La hipótesis analizada es si la mayoría de los puertos latinoamericanos se encuentran actualmente en una fase de gobernanza portuaria de tipo *landlord*. El objetivo de este artículo es establecer una estructura de gobernanza portuaria tipo que sea capaz de responder a las necesidades actuales de los puertos, atribuyéndoles a través de la legislación, mecanismos de

pronta respuesta, que puedan contribuir a mejorar la eficiencia y la competitividad de los puertos.

Con el fin de alcanzar este objetivo, se realiza un estudio descriptivo de las metodologías que establecen las clasificaciones a nivel teórico de la gobernanza portuaria, diferenciando entre teorías clásicas y nueva gobernanza. A continuación, se recurre a la legislación nacional de cada país en materia portuaria y se analizan las investigaciones más relevantes que suponen cambios sustanciales en la gobernanza portuaria.

La investigación consta de cuatro apartados: la introducción; en el segundo apartado se realiza una revisión de las teorías sobre gobernanza portuaria; en el tercero, se presentan los sistemas actuales de gobernanza portuaria en las fachadas portuarias latinoamericanas y la viabilidad/grado de implementación de esquemas propios de la nueva gobernanza portuaria; en la última sección se exponen las principales conclusiones.

## II. REVISIÓN DE LAS TEORÍAS SOBRE GOBERNANZA PORTUARIA

El concepto de gobernanza portuaria surge debido a la necesidad que tienen los puertos de una estructura organizativa clara y con una gestión eficiente en el servicio del transporte tanto de mercancías como de pasajeros. Rodrigue *et al.* (2013) profundizan en el tema, e indican que el concepto de gobernanza debe ser el tercer pilar esencial para definir la función de un puerto.

Los puertos forman parte del territorio de los Estados, y el control sobre los mismos se puede llevar a cabo por organismos estatales o por entidades descentralizadas, dependiendo de cómo se haya establecido el reparto legal de competencias.

Para analizar los antecedentes de la gobernanza portuaria, es necesario hacer referencia al Reino Unido como el primer ejemplo de *port devolution* donde se ha profundizado en el estudio de su normativa portuaria (Baird, 1995, 1999a, 2000b; Goss, 1998b; Baird & Valentine, 2006; Pettit, 2008).

Sin embargo, el tema de la gobernanza portuaria está en auge desde 2005, pues a partir de esa fecha, tanto las necesidades del transporte marítimo (lado de la demanda) como de las autoridades portuarias (lado de la

oferta) comienzan a identificar nuevos problemas, que han de ser resueltos con un avance en sus estructuras organizacionales más allá de la mera privatización, impulsando nuevas investigaciones sobre esta materia.

En este periodo, las publicaciones se centran en países europeos: Grecia (Goulielmos, 1999; Pallis, 2006; Pallis & Syriopoulos, 2007), Italia (Valleri *et al.*, 2006; Parola *et al.*, 2012; Ferrari *et al.*, 2015), España (Martínez-Budría *et al.*, 1999; González-Laxe 2012a; Castillo-Manzano & Asebcui-Flores, 2012), Portugal (Marques & Fonseca, 2010), Bélgica (Meersman, 2006), Países Bajos (De Langen & Van der Lugt, 2006), Irlanda (Brunt, 2010), Polonia (Zurek, 1997) y Turquía (Oral *et al.*, 2006). Además, se realizan investigaciones con un objeto de estudio más amplio, como es el caso de los sistemas de gobernanza portuaria en Europa (Pallis, 2006; Pallis *et al.*, 2010; Notteboom, 2010; Verhoeven, 2011a) o la normativa en materia portuaria de la Unión Europea (Psaraftis, 2005).

Asimismo, cabe destacar importantes investigaciones realizadas en otras localizaciones, como en Asia: Corea del Sur (Cullinane & Song, 1998; Frémont & Ducruet, 2005; Song & Lee, 2006), China (Wang *et al.*, 2004; Wang *et al.*, 2004; Cullinane *et al.*, 2005; Cullinane & Song, 2006), Hong Kong (Song & Cullinane, 2006), Singapur (Huff, 1997; Gordon *et al.*, 2005); en África: Egipto (Togan, 2009), Libia (Ghashat & Cullinane, 2013), Marruecos (Bouchartar *et al.*, 2011) y Sudáfrica (Gumede & Chasomeris, 2012); en América: Canal de Panamá (Montero, 2004, 2005a, 2006b; Ungo & Sabonge, 2012); Río de la Plata entre Argentina y Uruguay (Sanchez & Wilmsmeier, 2006), Estados Unidos de América (Fawcett, 2006) y Canadá (Brooks, 2006a), y en Australia (Everett & Robinson, 2006).

Otras investigaciones se centran en el esquema competitivo que establecen dos entidades geoeconómicas con modelos de gobernanza distintos: Fleming & Baird (1999) analizan las diferencias entre Europa del Este y Estados Unidos de América; Sherman (2000), Ircha (2001) y Debrie (2011) se centran en las reformas acaecidas tanto en los Estados Unidos de América como en Canadá y en la estructura resultante de dicho proceso; Li *et al.* (2012) comparan el sistema portuario de China con el de los Estados Unidos de América.

A continuación, se presenta la clasificación sobre gobernanza portuaria distinguiendo, entre teorías clásicas y nueva gobernanza portuaria.

## 1. *Teorías clásicas*

Los sistemas de gobernanza portuaria se clasifican según la investigación a la que se hace referencia. Entre los principales trabajos que han conseguido avanzar una clasificación de los diferentes modelos de gobernanza portuaria cabe señalar a Baird (2000b), Baltazar y Brooks (2007a), World Bank (2007) y Verhoeven (2010). Estos trabajos han suscitado muchas réplicas, en las que se sostiene que dicha tarea es imposible, porque existen tantos modelos de gobernanza portuaria como puertos hay en el mundo, ya que los estudios realizados sólo tienen en cuenta escasas variables, como son la propiedad de los terrenos, las infraestructuras, la gestión, las operaciones portuarias, etcétera (Brooks & Cullinane, 2007).

Baird (1995, 1999a, 2000b) formula la *port function privatization matrix*. La matriz que propone es una forma sencilla de clasificar los sistemas portuarios, y los conceptos afloran tras la simplificación que realiza Baird entre la naturaleza pública y privada de lo que considera que son los factores más importantes para un puerto, que en sus estudios son los estibadores, los propietarios y las entidades encargadas del desarrollo normativo portuario. La clave está en identificar si cada una de estas funciones se desempeña por parte del sector público o del privado, y para ello asigna determinadas acciones o características a cada función, resultando así cuatro modalidades diferentes de organización del sistema portuario, que son: público, público/privado, privado/público, y privado.

El estudio de Baird se toma como referencia principal para la posterior tentativa realizada por Baltazar y Brooks (2001). Estos autores analizan la *port devolution matrix*, donde especifican tres funciones portuarias: regulador (*regulator*), propietario (*landlord*) y operador (*operator*). Las diferencias respecto a la matriz de Baird surgen de la casuística presentada por Baltazar y Brooks (2001), que en un estudio para Canadá y Filipinas, tomando como referencia la matriz de funciones portuarias, demuestran que los servicios que se enumeran no corresponden con los que se llevan a cabo en la práctica, y por ello deciden “reformular” la matriz, simplificando los modelos en tres fases: pública, privada y mixta.

La aportación más importante de Baltazar y Brooks (2001) son los procesos o actuaciones que caracterizan cada una de las funciones portuarias. También, adaptaron y reformularon las contribuciones de Goss (1990a), De Monic (1994) y Baird (2000b). Para estos autores, la fun-

ción de regulador aglutina el desarrollo normativo de los procesos de licitación de concesiones o autorizaciones, la seguridad del tráfico de buques, aduanas, inmigración, control en el puerto, servicio de emergencias, protección del interés general y política portuaria medioambiental; la función de propietario conlleva actuaciones como dragado, estrategia de desarrollo y planificación, *marketing*, accesos portuarios, seguridad portuaria, tierra y adjudicación de concesiones y autorizaciones; por último, la función de operador enmarca la gestión de la carga de mercancía y pasaje, el remolque, la operativa horizontal u operaciones terrestres, el mantenimiento de las instalaciones, operaciones comerciales, gestión de residuos e inversión de capital en muelle y tierra (Brooks, 2004; Cerbán & Ortí, 2015).

El World Bank (2007) publica el *Port Reform Toolkit*, donde se propone por primera vez una clasificación sencilla, clara y homogénea de la gobernanza portuaria, en la que se trata de identificar si el encargado de realizar una serie de actividades portuarias es un ente público o privado. Bajo esta hipótesis, los resultados son cuatro modelos de gobernanza portuaria: *public service port*, *toolport*, *landlord port* y *private service port*. Para cada modelo se analizan los siguientes aspectos: administración portuaria, administración náutica, infraestructura (náutica o portuaria), superestructura (equipamiento y edificios), manejo de la carga, practicaje, dragado, remolcadores, amarradores, así como otras funciones. En esta investigación también se recoge el balance entre riesgo privado y la importancia de la regulación normativa que existe en cada modelo portuario según su grado de composición privado o público.

El modelo *public service port* hace referencia a aquellos puertos cuya propiedad, planificación, gestión y explotación está totalmente en manos del sector público. Es decir, el Estado es dueño del terreno, de la infraestructura y de la superestructura, además, de proveer todos los servicios portuarios. Se trata de un modelo en declive (World Bank, 2007), que funcionaba en los países latinoamericanos con anterioridad a lo que podríamos denominar proceso “de modernización” portuaria,<sup>1</sup> es decir, previo a las leyes portuarias promulgadas a lo largo de las dos últimas décadas, y

---

<sup>1</sup> En muchos países latinoamericanos, y sin que exista aparente causalidad entre ellos, las leyes de *port devolution* se han pasado a denominar “leyes de modernización”, con lo que reconoce implícitamente el potencial de crecimiento que tiene profundizar en niveles de gobernanza que vayan más allá del *toolport*.

que suele coincidir en este caso con regímenes laborales obsoletos y carencias de nuevas tecnologías (Hoffman, 1999, 2001a).

En el modelo *toolport*, el sector público es el propietario de la infraestructura, y el encargado de la explotación y la gestión del puerto, pero cede algunos servicios operacionales, como el caso de la estiba, pilotaje, abastecimiento, almacenamiento, etcétera, a unidades jurídicas empresariales con algún porcentaje de representación por parte del Estado o netamente privadas. Algunos países latinoamericanos han utilizado esta modalidad intermedia para ejercer la gobernanza portuaria durante los periodos de transición entre la promulgación de las leyes de modernización portuaria, que en algunos casos pueden llegar a alcanzar hasta diez años, y la puesta en marcha de la nueva gestión.

En el modelo *landlord*, una entidad estatal es la propietaria del terreno (autoridad portuaria individual o agencia/institución supralocal), y a través de un contrato de concesión cede la explotación y gestión de las infraestructuras portuarias a una segunda entidad, que puede ser una empresa privada, pública o mixta, dependiendo de la legislación aplicable al caso (Cabrera *et al.*, 2015). La transición desde el modelo *toolport* al modelo *landlord* tiene lugar en la década de los ochenta, y es propio de los países de la Unión Europea (Hoffmann, 1999), así como del sistema portuario de los países que integran el North American Free Trade Agreement —NAFTA— (Fawcett, 2006).

El modelo *private service port* supone la privatización de todos los elementos, incluida la propiedad del terreno, conservando únicamente el sector público un poder de supervisión regulatorio estándar. El primer caso de aplicación de este modelo tuvo lugar en 1981, con la privatización de todos los puertos británicos, situados bajo el control de la Associated British Ports Holding (Pettit, 2008). Actualmente, es posible citar otros países donde existen tensiones de gobernanza tendentes a favorecer la privatización total del servicio, como son Argentina, Chile, Colombia, Malasia, México, Nueva Zelanda, Filipinas y Venezuela (Pettit, 2008). Otra manifestación de este modelo se denomina *terminalización*, o la asunción de los operadores de terminal, una vez establecida la concesión de funciones propias de la autoridad portuaria matriz, que queda relegada a un papel de mero espectador (Verhoeven, 2010; Slack, 2007).

Esta última clasificación es la utilizada en la actualidad por la mayoría de los investigadores, como es el caso de Rodrigue *et al.* (2013).



## 2. *La nueva gobernanza portuaria*

Recientemente, se continúa profundizando en la organización de la oferta de servicios portuarios, en concreto en las funciones que llevan a cabo las diferentes autoridades marítimas, pues éstas representan el mayor nexo de unión entre los operadores que realizan la operativa diaria y los entes encargados del desarrollo normativo.

Así, Verhoeven (2010) señala que existen ciertos factores, como la presión de los diferentes *stakeholders* que forman parte de la cadena de suministro, donde el puerto se presenta como nodo logístico por excelencia. Esta investigación se centra en torno a si las autoridades portuarias deberían realizar la gestión portuaria desde la perspectiva de hacer cumplir la ley y la regulación normativa, o tan sólo desde una perspectiva de libre mercado, siendo un actor más. Heaver *et al.* (2000) identifican en su estudio tres posibles funciones para las autoridades portuarias: a) convertirse en parte de la cadena de suministro, lo que se identifica, en este caso, con ser un *stakeholder* más; b) mantenerse en una posición de apoyo; c) desaparecer.

Verhoeven (2010) analiza, además, las funciones de la matriz de Baltazar y Brooks (2001); es decir: propietario, regulador y operador. En este caso, cada función necesita un análisis pormenorizado y un estudio individualizado, tanto de las acciones que se han de llevar a cabo como de los ámbitos de actuación, sobre todo a la hora de dar solución a los problemas a los que se enfrentan en la actualidad. Con esta información se generaría la *port authority renaissance matrix* (*PAR matrix*). En esta matriz se añade una función más: la de *community manager*, que puede ser identificada con el *cluster manager* de De Langen y Pallis (2007), y que inscribe al puerto en un entorno de *path dependence* (Notteboom *et al.*, 2013) y cooperación (Lee & Song, 2010), donde pasa a desempeñar funciones de nodo de transformación dentro de la cadena logística, tanto en el *hinterland* como en el *foreland*. En la tabla 1 se presenta la *port authority renaissance matrix*.

TABLA 1. *PORT AUTHORITY RENAISSANCE MATRIX (NUEVA GOBERNANZA PORTUARIA)*

<i>Función (tipo)</i>	<i>Conservador</i>	<i>Facilitador</i>	<i>Emprendedor</i>
Propietario ( <i>landlord</i> )	Gerente pasivo de bienes raíces: – Continuidad y mantenimiento – Desarrollo principal delegado en el resto – Ingresos financieros basados en tarifas de bienes inmuebles	Intermediario activo de bienes raíces: – Continuidad, mantenimiento y mejora – Intermediario y coinversor – Intermediario en temas de ciudad y medioambiente – Ingresos financieros basados en comercialización de bienes inmuebles – Mediador comercial en relaciones B2B entre proveedores de servicios y usuarios puerto – Asociaciones estratégicas con puertos interiores, puertos secos y otros puertos	Desarrollador de bienes raíces: – Continuidad, mantenimiento y mejora – Inversor directo – Desarrollo urbano y medioambiental – Ingresos financieros basados en comercialización de bienes inmuebles – Ingresos financieros de actividades no esenciales – Negociaciones directas B2B en la búsqueda de nuevos nichos de mercado – Inversiones directas en puertos interiores, puertos secos y otros puertos
Regulador ( <i>regulator</i> )	Aplicación pasiva de normas y regulaciones establecidas por otros organismos. Ingresos financieros con base en tarifas básicas de regulador	Aplicación activa y cumplimiento de las normas y regulaciones a través de la cooperación con agentes locales, regionales y nacionales. Además de establecer reglas propias. – Intermedian y ayudan a la comunidad portuaria a la hora – de cumplir las normas y reglamentos.	Igual que el facilitador, pero con más participación directa comercial

Operador ( <i>operator</i> )	Aplicación mecánica de la política de concesiones	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ingresos financieros de papel de regulador diferentes dependiendo de razones de sostenibilidad</li> </ul>	<p>Uso dinámico de la política de concesiones en combinación con la función de <i>broker</i> de bienes inmuebles</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Accionista de servicios del puerto privado</li> <li>- Proporciona servicios de interés general económico y servicios comerciales especializados</li> <li>- Proporciona servicios en otros puertos</li> </ul>
<i>Community manager</i>	No está desarrollado (modelo PAR)	<p>Dimensión económica:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Resuelve cuellos de botella en <i>hinterland</i></li> <li>- Proporciona formación y práctica</li> <li>- Proporciona servicios TIC</li> <li>- Publicidad</li> <li>- “<i>Lobbying</i>”</li> <li>- Dimensión social:</li> <li>- Resuelve conflictos de interés</li> <li>- “<i>Lobbying</i>”</li> <li>- Proporciona externalidades positivas</li> </ul>	<p>Igual que el facilitador, pero en la dimensión económica con mayor participación directa comercial</p>
Dimensión geográfica	Local	Local + regional	Local + regional + global

FUENTE: Verhoeven (2010), elaboración propia

### III. LA GOBERNANZA PORTUARIA EN LATINOAMÉRICA<sup>2</sup>

#### 1. *Los sistemas portuarios en la actualidad*

En la tabla 2 se presentan las diferentes instituciones encargadas de ejercer las funciones portuarias en los países latinoamericanos, así como el año en el que se promulga la norma de referencia, base que regula el sistema portuario estatal.

Para la construcción de la tabla se han tomado una serie de premisas previas para identificar cada organismo con una función: el regulador es el órgano del país que promulga las leyes del sistema portuario; la función de propietario la desempeña el órgano encargado de la adjudicación de concesiones; el operador es el órgano que desarrolla la actividad de explotación del puerto; y, por último, el *community manager* realiza funciones de mediación y coordinación entre todas las entidades anteriores.

#### A. *Argentina*

La desregulación del sistema portuario argentino se llevó a cabo a través de la Ley de Modernización de Puertos Nacionales 24.093 de 1992. Aunque es preciso indicar que han sido numerosas las promulgaciones legislativas posteriores que han dado forma al actual sistema portuario; por ejemplo, el Decreto 769 de 2003, que instaura la Subsecretaría de Puertos y Vías Navegables como órgano descentralizado provisto de autoridad y capacidad operativa, mencionando una serie de casos especiales (complejos portuarios de Buenos Aires, Rosario, Bahía Blanca, Quenquén y Santa Fe), en los que la concesión o transferencia se realiza a sociedades de derecho privado o público no estatales (artículo 12 de la Ley 24.093).

Es preciso mencionar la existencia de la Administración General de Puertos Sociedad del Estado (AGPSE), persona jurídica dentro del Estado nacional argentino, que tiene a su cargo la explotación y administración de aquellas áreas portuarias que no han sido concesionadas. Dentro de la

---

<sup>2</sup> En este análisis se incluyen los países de Centroamérica y América del Sur, a excepción de Brasil.

TABLA 2. LOS ACTUALES MODELOS DE GOBERNANZA PORTUARIA EN LATINOAMÉRICA: FUNCIONES, ROLES Y ENTIDADES

	<i>Regulador</i>	<i>Propietario</i>	<i>Operador</i>	<i>¿Existe community manager?</i>	<i>Fase</i>	<i>Año</i>
Argentina	Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, del que depende Subsecretaría de Puertos y Vías Navegables	Administración General de Puertos Sociedad del Estado	Administración General de Puertos Sociedad del Estado (derecho público) o empresa privada	Dirección Nacional de Puertos	<i>Landlord</i>	1992
Chile	Ministerio de Transporte y Telecomunicaciones	Empresa portuaria	Empresa portuaria o empresas de derecho privado		<i>Landlord</i>	1997
Colombia	Ministerio de Transporte	Instituto Nacional de Concesiones (INCO <sup>8</sup> )	Sociedad portuaria regional (derecho público, privado o mixto)		<i>Landlord</i>	1991
Costa Rica	Ministerio de Obras Públicas y Transporte	Consejo Marítimo y Portuario	Sociedades mercantiles públicas o privadas		<i>Landlord</i>	En proyecto
Ecuador	Subsecretaría de Puertos y Transporte Marítimo y Fluvial + Consejo Nacional de la Marina Mercante y Puertos	Autoridad portuaria	Autoridad portuaria (derecho público) o empresa portuaria (derecho privado)		<i>Landlord</i>	1993
El Salvador	Ministerio de Obras Públicas, Transporte, Vivienda y Desarrollo Urbano	Autoridades marítima portuarias locales	Autoridades portuarias locales o empresa privada	Autoridad marítima portuaria	<i>Landlord</i>	2002

	<i>Regulador</i>	<i>Propietario</i>	<i>Operador</i>	<i>¿Existe community manager?</i>	<i>Fase</i>	<i>Año</i>
Guatemala	Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda	Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda	Empresa Portuaria Nacional Santo Tomás de Castilla o empresa portuaria o empresa privada	Comisión Portuaria Nacional	<i>Landlord</i>	1972
Honduras	Gobierno + empresa nacional portuaria	Empresa nacional portuaria	Empresa nacional portuaria		<i>Toolport</i>	1997
México	Secretaría de Comunicaciones y Transportes	Secretaría de Comunicaciones y Transportes	Administración portuaria integral (derecho público o privado)		<i>Landlord</i> avanzado	1993
Nicaragua	Ministerio de Transporte e Infraestructura	Dirección General de Transporte Acuático + Empresa Portuaria Nacional (EPN)	Empresa portuaria nacional o entidad privada		<i>Landlord</i>	2013
Panamá	Órgano Ejecutivo	Autoridad Marítima de Panamá	Autoridad marítima o empresa privada		<i>Landlord</i>	2008
Paraguay	Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones	Administración Nacional de Navegación y Puertos	Administración Nacional de Navegación y Puertos o empresa privada		<i>Landlord</i>	1965
Perú	Ministerio de Transporte y Comunicación	Autoridad portuaria nacional o autoridad portuaria regional	ENAPU, S. A. o empresas de derecho privado		<i>Landlord</i>	2003
Venezuela	Ministerio de Poder Popular para Obras Públicas y Vivienda	Bolivariana de Puerto S. A.	Bolivariana de Puerto, S. A. o empresa privada (pocos)		<i>Toolport</i>	2001

FUENTE: Elaboración propia.

estructura portuaria también destaca la Dirección Nacional de Puertos, como órgano dependiente de la Subsecretaría de Puertos y Vías Navegables, responsable de la elaboración, proposición y ejecución de las políticas, planes y programas definidos por la AGPSE (Rey, 2012).

### B. Chile

En 1997 se promulgó la Ley 19.542 de Modernización del Sector Portuario Estatal, y se crearon diez empresas estatales con personalidad jurídica y presupuestaria propias, relacionadas con el gobierno chileno, a través del Ministerio de Transporte y Telecomunicaciones. Estas empresas se encargan de la administración, explotación, desarrollo y conservación de los puertos y terminales, así como de las actividades conexas inherentes al ámbito portuario. Este objetivo puede realizarse a través de estas entidades, o bien a través de un tercero, por medio de concesiones portuarias, contratos de arrendamiento o mediante la creación de personalidades naturales o jurídicas a través de licitaciones públicas.

### C. Colombia

La Ley 001 de 1991, denominada Estatuto de Puertos Marítimos, elimina en su artículo 33 la empresa Puertos de Colombia (Colpuertos), y autoriza la creación de entidades descentralizadas, con el fin de que cada puerto se constituya en sociedad, denominándose sociedades portuarias regionales (artículo 34). Estas instituciones pueden ser de capital privado, público o mixto. La norma, además, les adjudica la posibilidad de actuar como operadores portuarios; es decir, prestar servicios de carga, descarga y soporte logístico (artículo 1o. Ley 001 de 1991).

El Decreto 2741 de 2001 suprime la Superintendencia de Puertos y Transporte, creada por la Ley de 1991, y sitúa al Ministerio de Transporte como la entidad central estatal encargada de supervisar, inspeccionar, vigilar y controlar tanto las empresas concesionarias como los operadores portuarios, y tendrá como asesor al Instituto Nacional de Concesiones (INCO, Decreto 1800 de 2003), para todo lo relacionado con las concesiones (no sólo portuarias).

### D. *Costa Rica*

En cuanto a la normativa del sistema portuario de Costa Rica, debemos destacar el proyecto de Ley que se presenta el 6 de julio de 2012 en *La Gaceta D.O.* denominada Ley General Marítima y Portuaria de la República de Costa Rica (expediente 18.412). Con base en esta Ley se determina que la competencia en materia portuaria la ostenta el Ministerio de Obras Públicas y Transporte (artículo 16), que a su vez la ejerce a través del Consejo Marítimo y Portuario (artículo 3o.) que “...velará por todos los aspectos relacionados con la administración, operación y servicios portuarios, así como actividades conexas a estos...”. En esta ley se hace referencia a dos tipos de concesiones: las concesiones y permisos en el artículo 20 y siguientes, y las concesiones portuarias en el artículo 40 y siguientes. Tenemos que hacer especial mención a las concesiones portuarias, pues éstas se otorgan a sociedades mercantiles de derecho público o privado (artículo 40) a las que se les otorgan una serie de derechos y obligaciones, entre los cuales podemos destacar: 1) “planear, programar y ejecutar acciones necesarias para la promoción, operación y desarrollo del puerto...”; 2) “usar, aprovechar y explotar los bienes de dominio público...”; 3) “construir, mantener y administrar la infraestructura portuaria de uso común”, etcétera. Son importantes este tipo de concesiones, pues en las disposiciones preliminares de dicha ley se menciona la necesidad de instaurar un modelo *landlord* avanzado, definido como “facilitador de la actividad económica, de la competitividad del tejido social y empresarial y de su sostenibilidad ambiental, así como coordinador de los diferentes agentes y administraciones que intervienen en el paso por los puertos de buques y mercancías”.

### E. *Ecuador*

En marzo de 1993, el Consejo Nacional de la Marina Mercante y Puertos (CNMMP) de Ecuador aprueba un plan de Acción para la Modernización del Sistema Portuario. En diciembre de ese mismo año se publica la Ley 50 de Modernización del Estado, Privatizaciones y Prestación de Servicios Públicos por Parte de la Iniciativa Privada, que se materializa como una norma para propiciar avances en la prestación de servicios a



largo plazo y eliminar el control monopolístico de las entidades públicas portuarias, estableciendo así un régimen de financiación e inversión en infraestructuras de carácter público-privado. El CNMMP es el máximo órgano de asesoramiento del gobierno y de regulación de la actividad privada en el sector, y la Subsecretaría de Puertos y Transporte Marítimo-Fluvial “será considerada como la Autoridad Portuaria Nacional y, como tal, deberá cumplir y hacer cumplir los lineamientos de la Política Portuaria Nacional y las decisiones y regulaciones del CNMMP” (Ley 50, artículo 10). Las autoridades portuarias aparecen “organizadas como entidades de derecho público, personalidad jurídica, patrimonio y fondos propios, y sujetas a las disposiciones de la Ley General de Puertos, de la presente Ley, y a las normas generales o especiales que afecten su vida administrativa” (Ley del Régimen Administrativo Portuario Nacional, artículo 1o.). La empresa portuaria se define como la persona jurídica de derecho privado que mediante concesión tiene adjudicada la administración, mantenimiento y desarrollo de un puerto o terminal, y el operador portuario, como la entidad de derecho privado con personalidad jurídica que se encarga de la prestación de los servicios portuarios.

#### F. *El Salvador*

El sistema portuario de El Salvador está regulado por el Decreto legislativo 994 de 2002, que ha sufrido sendas reformas en 2005 y 2006, mediante el cual se estipula que el ente regulador será la Autoridad Marítima Portuaria, como “institución autónoma de servicio público, sin fines de lucro, responsable de ejercer la regulación técnica y económica de las actividades marítimas y portuarias” (artículo 5o.); así, el ente rector será el Ministerio de Obras Públicas, Transporte y de Vivienda y Desarrollo Urbano, que se encargará de la planificación nacional y la normativa legal. Además, ya en otro ámbito podemos hablar de Autoridad Marítima Portuaria local como “...agencias estatales propietarias de infraestructura y superestructura portuaria propiedad del Estado, o ser los operadores portuarios designados por éstas...” (artículo 5o.). El Decreto recoge la posibilidad de que existan puertos de carácter privado (propiedad privada del terreno), que ha sido declarado inconstitucional por la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia (CSJ) el 20 de mayo de 2015,

pues los bienes de los que se trata según la Constitución son de dominio público, y únicamente se pueden ceder en explotación bajo contrato de concesión (*El Salvador Noticias*, 2015).

### G. Guatemala

En lo que respecta al sistema portuario de Guatemala, podemos decir que difiere según el puerto, si bien la competencia en materia portuaria la ostenta el Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda, que cuenta con una entidad pública, que es la Comisión Portuaria Nacional (CPN), creada en 1972, que tiene como función principal “coadyuvar con los puertos y otras instituciones vinculadas al sector transporte por medio de asesoría, asistencia técnica, capacitación y acciones de gestión, coordinación y enlace, al logro de un funcionamiento eficiente de los procedimientos y operaciones de apoyo al comercio exterior” (CPN, 2015).

El sistema portuario guatemalteco no cuenta con un modelo único de gobernanza: en el puerto de Santo Tomás de Castilla, la empresa portuaria nacional Santo Tomás de Castilla se encarga de la gestión y administración de dicho puerto (EPNSTC, 2015), así, del mismo modo en el puerto de Quetzal, la empresa portuaria Quetzal se encarga de la gestión y administración de este puerto (EPQ, 2015), que además en 2012 ha suscrito un contrato de usufructo oneroso con la empresa Terminal de Contenedores Quetzal (Central América Data, 2015a); finalmente, Puerto Barrios cuenta con la Terminal Puerto Barrios, operada por una empresa privada COBIGUA, S. A., desde 1990, a través de un contrato de usufructo oneroso (TPB, 2015).

### H. Honduras

Conforme a lo legislado en el Decreto 40 de 1965, se crea una institución descentralizada del gobierno con competencia portuaria, que es la Empresa Nacional Portuaria, de derecho público (ENP, 2015), a la que se le atribuyen las siguientes funciones: 1) estudiar las necesidades y planificar las obras e instalaciones portuarias; 2) construir obras e instalaciones portuarias; 3) administrar, explorar y utilizar los servicios

y las obras e instalaciones a su cargo; 4) negociar y contratar préstamos internos y externos, y otorgar las respectivas garantías; 5) coordinar el desenvolvimiento de las actividades portuarias nacionales; 6) asesorar al gobierno con respecto a las políticas portuarias, y representarlo en las negociaciones; 7) representar al gobierno en cualquier empresa de servicios portuarios en la que el Estado tenga participación, y 8) ejecutar cualquier otro acto que se considere necesario para lograr los objetivos de esta ley Orgánica.

Ahora bien, tras la promulgación del Decreto legislativo 143 de 2010, se crea la Comisión para la Promoción de la Alianza Público-Privada (Coalición), a través de la cual se procede a la apertura de licitaciones para operar en determinadas terminales (Central América Data, 2015b).

Actualmente, Honduras se encuentra en un proceso de cambio del modelo *toolport* a un modelo *landlord*. De momento, el paso que ha dado ha sido la creación de dos empresas que administran los puertos promoviendo un sistema público-privado. Las empresas son Puertos Marítimos Honduras, S. A. y Sociedades Operaciones Portuarias de Honduras, S. A. (*El Heraldo*, 2014).

## I. México

La Ley de Puertos del 19 de julio de 1993 ha supuesto la reorganización del sistema portuario estatal con base en la transferencia de autoridad por parte del gobierno federal a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, a quien se le otorga la propiedad del terreno y la posibilidad de otorgar concesiones. En la mencionada ley (capítulo V, artículo 38) se habla de la Administración Portuaria Integral (API); se trata de una sociedad mercantil de derecho público o privado, autónoma en su gestión operativa y financiera (artículo 39), a la que se encomiendan una serie de derechos y obligaciones bajo un contrato de concesión. Entre esos derechos y obligaciones se pueden desglosar: 1) planear, programar y ejecutar acciones para la promoción, operación y desarrollo del puerto; 2) construir, mantener y administrar las infraestructuras portuarias, y 3) prestar servicios conexos.

### J. *Nicaragua*

La modernización del sistema portuario nicaragüense se basa en la Ley 838, Ley General de Puertos en Nicaragua de 2013 y en el Decreto 32 “Reglamento de la Ley 838” del mismo año. En el artículo 4o. de dicho Decreto se dice que el sistema portuario estatal “está compuesto por todos los puertos en el territorio de la República de Nicaragua..., bajo la administración de la Empresa Portuaria Nacional, o bajo administración dada en concesión por la EPN. Los puertos y terminales portuarias bajo administración privada, los puertos y terminales portuarios bajo administración de los Gobiernos Municipales, marinas...”. La Empresa Portuaria Nacional (EPN), junto con la Dirección General de Transporte Acuático (DGTA), ejerce las competencias de tal forma que “los diseños de la infraestructura de los puertos serán aprobados por la DGTA y la ejecución y le mantenimiento de estas obras corresponde a la EPN o a la entidad pública y/o privada correspondiente” (Decreto 32, artículo 5o.).

### K. *Panamá*

Con el Decreto 7/1998 se crea la Autoridad Marítima de Panamá, como persona jurídica con patrimonio y autonomía, sujeta a las políticas, orientación e inspección del Órgano Ejecutivo. Con la Ley de Puertos de 2008 (Ley 56) se le atribuye la responsabilidad de aplicar y proponer las reglamentaciones contenidas en esta Ley, así como fiscalizar el cumplimiento de sus disposiciones y definir las condiciones técnicas que garanticen el funcionamiento continuo y eficiente de los puertos nacionales. De igual forma, le corresponde proponer y coordinar los planes de desarrollo del sistema portuario nacional; explotar y operar los servicios portuarios y fiscalizar aquellos que no operen directamente; todo lo anterior, en el marco de una política de competitividad, transparencia y eficiencia (artículo 9o. y siguientes de la Ley). Sin embargo, se especifica el caso de puertos de administración privada (artículo 19), es decir, aquellos que han sido otorgados en concesión y son explotados por personas jurídicas de derecho privado.

### L. *Paraguay*

La ley 1066 de 1965 es la que regula las instituciones del sistema portuario de Paraguay. En dicha ley se crea la Administración Nacional de Navegación y Puertos, como entidad de derecho público, que como objetivo principal tiene el “administrar y operar todos los puertos de la República” (artículo 5.a). Además, en el artículo 5 se menciona que una de sus atribuciones es la supervisión de los puertos explotados bajo contrato de concesión. Dichos contratos se regulan en la actualidad por la Ley 2.051 “de contrataciones públicas” de 2003.

### M. *Perú*

La modernización del sector portuario se ha llevado a cabo en 2003, con la Ley 27.943 “del Sistema Portuario Nacional”, posicionando al Estado como la figura que fomenta, regula y supervisa tanto las actividades como los servicios portuarios (artículo 3o.). Este rol es desempeñado a través de la Autoridad Portuaria Nacional (en adelante, APN) y la Empresa Nacional de Puertos, S. A. (en adelante, ENAPU, S. A.), entidades adscritas al Ministerio de Transporte y Comunicaciones, con el objetivo principal de aumentar la competitividad de los puertos nacionales. La APN es una persona jurídica de derecho público con patrimonio propio y autonomía administrativa, funcional, técnica, económica y financier; también tiene la facultad normativa por delegación del Ministro de Transportes y Comunicación (artículo 19). Una de las funciones más importantes de dicho organismo es la de promover y facilitar las concesiones al sector privado en áreas de desarrollo portuario (artículo 24.1). Así, ENAPU, S. A. es el órgano encargado de la administración portuaria que desarrolla actividades y servicios portuarios en los puertos de titularidad pública, es decir, que no hayan sido concesionados (artículo 20). Asimismo, existen las autoridades portuarias regionales (artículo 27), que son órganos dependientes de lo que se establezca en el Plan Nacional de Desarrollo Portuario, con personalidad jurídica de derecho público, patrimonio propio y autonomía técnica, económica y financiera dependiente de los gobiernos regionales.

## N. *Venezuela*

El proceso de descentralización de competencias en el sistema portuario de Venezuela se produce con la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencia del Poder Público, del 28 de diciembre de 1989, en lo que se refiere a puertos públicos. Los puertos privados se regulan a través del Reglamento Parcial de la Ley que crea el Consejo Nacional de Puertos y el Instituto Nacional de Puertos sobre Concesiones Especiales de 1990.

Esta situación cambió con la promulgación en 1999 de la Nueva Constitución y la posterior ley de bases de 2001, Ley General de Puertos, pues en esta regulación se revertían las competencias en exclusiva al Ejecutivo Nacional, y así lo refutaba el Tribunal Superior de Justicia el 15 de abril de 2008. Dicha modificación organizaba el sistema portuario tal, que el Ejecutivo Nacional era el que a través de la Comisión de Reversión volvía a concentrar la competencia en cada uno de los puertos de carácter público; así, a través del Ministerio de Poder Popular para las Obras Públicas y Vivienda se crea la sociedad Bolivariana de Puerto, S. A., que procede a administrar, desarrollar, mantener y, en algunos casos, ejercer de operador portuario en algunos puertos, como Puerto de Cabello, La Guaria, Maracaibo, Guanta, Guanche y La Ceiba.

## 2. *Hacia una nueva gobernanza portuaria*

En la actualidad, los diferentes sistemas portuarios en los países latinoamericanos están inmersos en un proceso de “*port devolution*”. Por ello, y tomando como referencia el modelo *Port Authority Renaissance* (Verhoeven, 2010), basado en el concepto de plasticidad institucional (Notteboom *et al.*, 2013), lo que se propone es que con las instituciones ya existentes en cada país se asignen las funciones y se adjudiquen con claridad las acciones a cada una, recurriendo a la estratificación y conversión de dicha estructura portuaria.

En el caso particular de los países latinoamericanos, el órgano de la función regulador (*regulator*), es el gobierno central del Estado, a través del ministerio correspondiente; esto es así, pues la facultad de legislar y ordenar los bienes de dominio público es competencia del Estado. Este hecho

se recoge en la mayoría de los textos constitucionales o leyes portuarias, como es el caso de Perú (artículo 73, Constitución Política del Perú, y artículo 5o. Ley 27.943) y Paraguay (artículo 49 de la Ley 1066). Además, incluso en el *private service port* se observa que el Estado se reserva una mínima capacidad de legislar (Rodrigue *et al.*, 2013). Así, las acciones que ha de desempeñar dicho órgano son: *a*) aplicación activa y ejecución de normas y reglamentos a través de la cooperación con las autoridades locales, regionales y los organismos reguladores nacionales que establezcan normas y reglamentos propios; *b*) prestación de asistencia a la comunidad portuaria para cumplir con las normas y reglamentos, además de facilitar herramientas fuera del puerto (en una región y a escala global), y *c*) ingresos financieros (fondos de contingencia) de apoyo a la actividad portuaria (Verhoeven, 2010).

La función de propietario (*landlord*) en los países latinoamericanos, cuya institución se identifica con la autoridad portuaria individual, es la de gestionar la explotación de la infraestructura portuaria con base en contratos de concesión (Ley 2.051, 2003 de Paraguay; Ley 19.542, 1997 de Chile; Ley de Puertos, 1993 de México) o de otra naturaleza (TPB, 2015). En lo referente a esta institución, cabe decir que en algunos países se denomina “Empresa Portuaria” (Ley 19.542, 1997 de Chile; Ley 001, 1991 de Colombia; EPNSTC, 2015 y EPQ, 2015) y en otros “Autoridad Portuaria” (Ley 59, 2008 de Panamá; Ley 27.943, 2003 de Paraguay; y Decreto Legislativo 994, 2002 de El Salvador). En las distintas legislaciones se pueden encontrar diferencias en cuanto a la naturaleza jurídica de la función de propietario, resultando ser de derecho público, privado o mixto.

En la actualidad, es común la constitución de una sociedad de carácter mercantil con autonomía de gestión y patrimonio propio, siendo de derecho público o mixto. En el supuesto en que ésta sea de derecho privado, se la desposeerá de la propiedad del terreno, pues la propiedad privada puede generar acciones especulativas e incluso la desaparición del puerto (World Bank, 2007). Por ello, en estas instituciones es aconsejable el modelo *Public-Private-Partnership* (PPP), entendido como el proceso de adquisición de servicio o entrega de bienes a través de la cooperación del sector público y privado (Cabrera *et al.*, 2015; World Bank, 2011). Las acciones más significativas de las autoridades portuarias en la función de propietario son: *a*) activo inmobiliario (continuidad, mantenimiento y mejora), inversor directo,

desarrollo urbano y ambiental, ingresos financieros en el sector inmobiliario e ingresos financieros de las actividades; *b*) negociaciones B2B, basadas en la utilización de nuevas tecnologías para la transmisión de información entre los diferentes agentes, comerciales directos en la búsqueda de clientes y nichos de mercado, y *c*) inversiones directas en los puertos interiores, puertos secos y otros (Verhoeven, 2010).

La función de operador (*operator*) en los puertos latinoamericanos es desempeñada por la empresa de la terminal portuaria con el derecho de explotación adquirido a través de un contrato de concesión o similar, lo mismo sucede con los servicios técnico-náuticos. Una definición más precisa podría ser “Persona jurídica..., que tiene autorización para prestar, en las zonas portuarias, servicios a las naves, a las cargas y/o a los pasajeros” (disposición transitoria vigésimo sexta, Ley 27.943 de 2003, Perú). Esta empresa o sociedad puede ser de derecho público, privado o mixto, aunque en la mayor parte de los casos se trata de un operador privado (por ejemplo, las paradigmáticas concesiones de APM Terminals y DP World en el puerto de Callao, Perú), quedando la autoridad portuaria como operador de carácter residual o subsidiario. Las acciones que han de desarrollar las empresas que realicen la función de *operador* serán: *a*) uso dinámico de la política de concesión, en combinación con la función de desarrollo de bienes inmobiliarios; *b*) como accionista prestadores de servicios portuarios privados; *c*) prestación de servicios de interés económico general, incluyendo servicios comerciales; *d*) prestación de servicios en otros puertos (Verhoeven, 2010).

En último lugar, la función de *community manager*, todavía incipiente en los sistemas portuarios latinoamericanos, surge de la necesidad de coordinar a los diferentes *stakeholders* que conforman el cluster portuario (Notteboom *et al.*, 2013) y es realizada por una agencia supraportuaria. La denominación de “agencia” viene de la propia naturaleza del órgano, pues éste se ha creado para solucionar problemas de comunicación entre las diferentes instituciones, es decir, situaciones asimilables a la problemática contenida en la teoría de la agencia (*Stewardship Theory*), donde se definen las funciones de la agencia como un objetivo de colaboración, bajo los supuestos de un alto nivel de identificación con la misión de la organización (estructura portuaria) y con la capacidad de alinear los objetivos de todos los miembros de la cadena potenciando la estructura organizativa (Van Puyvelde *et al.*, 2012). Las acciones que ha de realizar esta organización



se recogen en dos dimensiones: a) la económica con participación comercial directa, para resolver cuellos de botella en el *hinterland*, proporcionar formación y educación, proveer servicios de TIC, promoción comercial y grupos de presión; b) la social, es decir, acomodar los intereses en conflicto y promover externalidades positivas (Verhoeven, 2010).

La Agencia Portuaria (o *community manager*), que es el organismo característico de la nueva gobernanza portuaria o el nexo de unión de todos los órganos o instituciones dentro del sistema portuario (gobierno, autoridades portuarias y operadores de terminal), con la misión de generar y fomentar la competencia entre ellos, y redundando en un aumento de la eficiencia y el crecimiento del comercio global (Notteboom y Rodrigue, 2005). Al mismo tiempo, las estrategias desarrolladas por esta agencia deben comprender las interrelaciones con los diferentes modos de transporte (Notteboom y Rodrigue, 2005), lo que provoca la necesidad adicional de mecanismos de coordinación entre agentes público-privados. En consecuencia, el carácter de esta sociedad o institución mercantil ha de ser público, pues actúa de mediador, y su objetivo no es la maximización de su propio beneficio, sino el del Estado, tanto desde el punto de vista económico como social.<sup>3</sup>

#### IV. CONCLUSIONES

La interacción que existe entre el comercio y el transporte marítimo explica cómo los cambios que se producen en uno de estos dos factores repercuten directamente en el otro. Por eso, en el mercado global las barreras geográficas se desdibujan y las cadenas de suministro se deslocalizan utilizando a los puertos, más que como meros espacios de carga/descarga, como nodos logísticos de la cadena de producción mundial dentro de un esquema en el que las funciones del *hinterland* y del *foreland* se entremezclan, proceso que algunos autores han denominado “regionalización de la actividad portuaria” (Notteboom *et al.* 2013).

En primer lugar, estos cambios en el esquema global de la demanda han provocado una respuesta por el lado de la oferta de servicios portua-

---

<sup>3</sup> En la actualidad existen evidencias que demuestran el carácter eminentemente defensivo hacia los intereses del Estado por parte de las instituciones de carácter público (Debrie *et al.*, 2013).

rios, haciendo avanzar a las autoridades portuarias hacia nuevos niveles de gestión, que se denominan “niveles de gobernanza portuaria”, y que se pueden sustanciar, fundamentalmente, en una modulación de las funciones ejercidas por la parte pública y privada.

En segundo lugar, la evolución temporal de los sistemas de gobernanza portuaria ha ido pareja al proceso de *port devolution* (transferencia de funciones hacia el sector privado), consolidándose en la literatura científica como teorías de gobernanza portuaria clásicas (Baird, 1995, 1999a, 2000b; Baltazar y Brooks, 2001 y World Bank, 2007).

La nueva gobernanza portuaria supone la creación de una entidad estatal, con la forma de agencia (*community manager*), dedicada a aportar flexibilidad al sistema portuario nacional a través de la gestión de fondos de contingencia y del fomento de la competencia entre los diferentes actores marítimos del sistema nacional en su conjunto (Notteboom *et al.*, 2013; Verhoeven, 2010), siendo consciente de la necesidad de integrar en la cadena de suministros a la totalidad de los *stakeholders* implicados en la misma.

Por último, la legislación existente, en la actualidad, en los países latinoamericanos indica que la mayoría de los puertos se encuentran en un estadio de gobernanza correspondiente a la fase *landlord*. No obstante, el avance hacia posiciones netamente privatizadoras no está tan consolidado. Debido al complejo patrón de interacciones económicas internacionales que ha traído la globalización para todos los *stakeholders* implicados en la empresa marítima (puertos, navieras, cargadores, clientes finales, instituciones de gobierno), que provoca que la actuación local tenga importantes repercusiones nacionales y supranacionales.

Ante esta realidad, algunos gobiernos latinoamericanos han sentido ya la necesidad de legislar, en clave de establecer una mínima coordinación a nivel estatal o supraestatal respecto a la operativa y la política de inversión en mejoras y ampliaciones de sus infraestructuras portuarias: Argentina (país clave en la política comercial de Mercosur), Guatemala y El Salvador (países que albergan un proyecto de Canal Seco, como paso alternativo al canal de Panamá) han creado entidades supraportuarias de rango estatal que estarían asumiendo funciones de *community manager* con respecto a la diversidad de sus sistemas portuarios nacionales: aportando una coherencia a la multiplicidad de formas de gestionar la oferta de ser-

vicios y diseñando estrategias estatales o supraestatales que permitan impulsar su negocio marítimo y, por tanto, el crecimiento económico.

## V. BIBLIOGRAFÍA

- ASHAR, A., "The Fourth Revolution: Long-Term Container Shipping Developments", *Port Technology*, núm. 55(1), 2012.
- BAIRD, A., "Privatisation of Trust Ports in the United Kingdom: Review and Analysis of the First Sales", *Transport Policy*, núm. 2, 1995.
- BAIRD, A., "Analysis of Private Seaport Development: The Case of Felix-towe", *Transport Policy*, núm. 6, 1999.
- BAIRD, A., "Port Privatisation: Objectives, Extent, Process and the U.K. Experience International", *Journal of Maritime Economics*, núm. 2, 2000.
- BAIRD, A. J., y VALENTINE, V. F., "Port Privatisation in the United Kingdom", *Research in Transportation Economics*, núm. 17, 2006.
- BALTAZAR, R. y BROOKS, M., "The Governance of Port Devolution: A Tale of Two Countries", World Conference on Transport Research, Seoul, Korea, July, 2001.
- BALTAZAR, R. y BROOKS, M., "Port Governance, Devolution and the Martching Framework: a Configuration Theory Approach", *Research in Transportation Economics*, núm. 17, 2007.
- BIRD, H. W. K., y SHEPHERD, R., "Wave Interaction with Large Submerged Structures", *Journal of the Waterway Port Coastal and Ocean Division*, núm. 108(2), 1982.
- BIRD, J., "Seaport Development: Some Questions of Scale", *Seaport Systems and Spatial Change*, Chichester: Wiley, 1984.
- BOUCHARTAR, H, Hajbi, A. y ABBAR, H., "Governance of the Maritime and Port Sector: Morocco as Example", *Journal of US. China Public Administration*, núm. 8 (7), 2011.
- BROOKS, M. y CULLINANE, K., "Devolution, Port Governance and Port Performance", *Research in Transportation Economic*, núm. 17, 2006.
- BROOKS, M. (2004), "The Governance Structure of Ports", *Review of Network Economics*, núm. 3 (2), 2007.
- BROOKS, M., "Port Devolution and Governance in Canada", *Research in Transportation Economics*, núm. 17, 2006.

- BRUNT, B., "Ireland's seaport system", *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie*, núm. 91(2), 2000.
- CABRERA, M. *et al.*, "Public Private Partnerships in Spanish Ports: Current Status and Future Prospects", *Utilities Policy*, núm. 32, 2015.
- CASTILLO-MANZANO, J. I., y ASENCIO-FLORES, J. P., "Competition between New Port Governance Models on the Iberian Peninsula", *Transport Reviews*, núm. 32(4), 2012.
- CENTRAL AMÉRICA DATA, "Guatemala: en riesgo concesión portuaria", disponible en: <http://bit.ly/1TRzL93>.
- CENTRAL AMÉRICA DATA, "Licitación de reactivación del puerto en Punta Castilla", disponible en: <http://bit.ly/229xufv>.
- CERBÁN JIMÉNEZ, M. del M. y ORTÍ LLATAS, J., *Infraestructuras portuarias. Análisis del sistema portuario español contexto internacional y propuesta de reforma*, Madrid, Fedea, 2015.
- CPN, "Comisión Portuaria Nacional de Guatemala", disponible en: <http://bit.ly/1Mcvx6h>.
- CULLINANE, K y SONG, D. W., "The Port of Singapore and its Governance Structure", *Research in Transportation Economics*, núm. 17, 2006.
- CULLINANE, K y SONG, D. W., "Container Terminals in South Korea: Problems and Panaceas", *Maritime Policy & Management*, núm. 25 (1), 1998.
- CULLINANE, K. *et al.*, "Port Competition between Shanghai and Ningbo", *Maritime Policy & Management*, núm. 32(4), 2005.
- DE LANGEN, P. W., y PALLIS, A. A., "Entry Barriers in Seaports", *Maritime Policy & Management*, núm. 34(5), 2007.
- DE LANGEN, P. W., y VAN DER LUGT, L. M., "Governance Structures of Port Authorities in the Netherlands", *Research in Transportation Economics*, núm. 17, 2006.
- DE MONIE, G., "Mission and Role of Port Authorities", *Proceedings of the World Port Privatisation Conference*, 1994.
- DEBRIE, J., "Difference Tiers of Government in Port Governance: some General Remarks on the Institutional Geography of Ports in Europe and Canada", in 12<sup>th</sup> World Conference on Transport Research, 2011.
- DECRETO 1.800, *Diario Oficial* núm. 45.231, Bogotá, 27 de junio de 2003.
- DECRETO 2.741. *Diario Oficial* núm 44.659, Bogotá, 27 de diciembre de 2001.

- DECRETO 32, Reglamento de la Ley 838, *La Gaceta*, núm. 200, Managua, 22 de octubre de 2013.
- DECRETO 769, *Boletín Oficial*, Buenos Aires, 2003.
- DECRETO Legislativo 994, *Diario Oficial* núm. 182, tomo núm. 357, San Salvador, 10. de octubre de 2002.
- DECRETO Ley núm. 7. *Gaceta Oficial*, núm. 23.484, Panamá, 10 de febrero de 1998.
- El Herald*, “Se constituyen dos empresas para administrar puertos”, disponible en: <http://bit.ly/176ud4Q>, 2014.
- El Salvador Noticias*, “Sala establece inadmisibles existencia de puertos de propiedad privada”, disponible en: <http://bit.ly/1NUKG1m>, 2015.
- ENP, “Empresa Nacional Portuaria de Honduras”, disponible en: <http://bit.ly/1TKFGfX>, 2015.
- EPNSTC, “Empresa Portuaria Nacional Santo Tomás de Castilla”, disponible en: <http://bit.ly/1mj0X1>, 2015.
- EPQ, “Empresa Portuaria Quezatal”, disponible en: <http://bit.ly/1PIGoGw>, 2015.
- EVERETT, S., y ROBINSON, R., “Port Reform: the Australian Experience”, en *Research in Transportation Economics*, núm.17, 2006.
- EXPEDIENTE 18.412. Ley General Marítima y Portuaria de la República de Costa Rica, *Diario Oficial La Gaceta*, San José, núm. 89, 6 de julio de 2012.
- FAWCETT, J., “Port Governance and Privatization in the United States: Public Ownership and Private Operation”, *Research in Transportation Economics*, núm. 17, 2006.
- FERRARI, C. *et al.*, “The Governance and Regulation of Ports: the case of Italy”, en *International Transport Forum. Discussion paper 01*, OECD, 2015.
- FLEMING, D. K., y BAIRD, A. J., “Comment some Reflections on port Competition in the United States and Western Europe”, *Maritime Policy & Management*, núm. 26(4), 1999.
- FRÉMONT, A. y DUCRUET, C., “The Emergence of a Mega-Port-From The Global to the local, The Case of Busan”, *Tijdschrift voor Economische Sociale Geografie*, núm. 96(4), 2005.

- GHASHAT, H. M., y CULLINANE, K. P., “The Future Governance Structure of Libya’s Container Ports: A Survey of Stakeholder Attitudes”, *Research in Transportation Business & Management*, núm. 8, 2013.
- GONZÁLEZ-LAXE, F., “Transporte marítimo y reformas portuarias. Los modelos europeos y latinoamericanos”, *Boletín Económico de ICE, Información Comercial Española*, núm. 2931, 2008.
- GONZÁLEZ-LAXE, F., “El nuevo marco institucional portuario”, *Papeles de Economía Española*, núm. 131, 2012.
- GONZÁLEZ-LAXE, F. *et al.*, “Maritime Degree, Centrality and Vulnerability: port Hierarchies and Emerging Areas in Containerized Transport (2008-2010)”, *Journal of Transport Geography*, núm. 24, 2012.
- GORDON, J. R. *et al.*, “A Resource-Based View of Competitive Advantage at the Port of Singapore”, *Journal of Strategic Information System*, núm. 14(1), 2005.
- GOSS, R., “Seaports Should not be Subsidized”, *Maritime Policy & Management*, núm. 13(2), 1986.
- GOSS, R., “Economics Policies and Seaports: Are Port Authorities Necessary?”, *Maritime Policy & Management*, núm. 17 (4), 1990.
- GOSS, R., “British Ports Policies Since 1945”, *Journal of Transport Economics and Policy*, 1998.
- GOULIELMOS, A. M., “Deregulation in Major Greek Ports: the Way it has to be Done”, *International Journal of Transport Economics/Rivista Internazionale di Economia dei Trasporti*, 1999.
- GUMEDE, S., y CHASOMERIS, M., “Port Governance in South Africa”, *Interdisciplinary Journal of Economics and Business Law*, núm. 1(4), 2012.
- HEAVER, T. *et al.*, “Do Mergers and Alliances Influence European Shipping and Port Competition?”, *Maritime Policy & Management*, núm. 27(4), 2000.
- HOFFMAN, J., “Las privatizaciones portuarias en América Latina en los 90: determinantes y resultados”, In Transport Unit, ECLAC. trabajo presentado en el Seminar of World Bank, 1999.
- HOFFMAN, J., “Latin American Ports: Results and Determinants of Private Sector Participation”, *International Journal of Maritime Economics*, núm. 3(2), 2001.
- HUFF, W., *The Economic Growth of Singapore: Trade and Development in the Twentieth Century*, Cambridge, Cambridge University Press, 1997.

- IRCHA, M., “North American Port Reform: the Canadian and American Experience”, *Internacional Journal of Maritime Economics*, núm. 3(2), 2001.
- LEE, E. S., y SONG, D. W., “Knowledge Management for Maritime Logistics Value: Discussing Conceptual Issues”, *Maritime Policy & Management*, núm. 37(6), 2010.
- LEY 50, Ley de Modernización del Estado, Privatizaciones y Prestación de Servicios Públicos por parte de la Iniciativa Privada, Registro Oficial núm. 349. Quito, 31 de diciembre de 1993.
- LEY 59, Ley General de Puertos de Panamá, *Gaceta Oficial Digital* núm. 26, 100, Panamá, 6 de agosto de 2008.
- LEY 838, Ley General de Puertos de Nicaragua, *La Gaceta Diario Oficial* núm. 92, Managua, 21 de mayo de 2013.
- LEY DE PUERTOS, *Diario Oficial de la Federación*, México, 19 de julio de 1993.
- LEY GENERAL DE PUERTOS, *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela*, núm. 37.589, Caracas, 11 de diciembre de 2001.
- LEY 001, Estatuto de Puertos Marítimos, *Diario Oficial*, Bogotá, 11 de enero de 1991.
- LEY 1.066, Registro Oficial, Paraguay, 23 de agosto de 1965.
- LEY 19.542, Ley de Modernización del Sector Portuario Estatal, *Diario Oficial de la República de Chile*, Santiago, 1997.
- LEY 2.051, De contrataciones públicas, Registro Oficial, Paraguay, 2003.
- LEY 24.093, Ley de Modernización de Puertos Nacionales, *Boletín Oficial*, Buenos Aires, 26 de junio de 1992.
- LEY 27.943, Ley del Sistema Portuario Nacional, *Diario Oficial*, Lima, 28 de febrero de 2003.
- LEY ORGÁNICA DE DESCENTRALIZACIÓN, Delimitación y Transferencia de Competencia del poder público, *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela* núm. 4.153. Caracas, 28 de diciembre de 1989.
- LI, K. X. *et al.*, “Container port Systems in China and the USA: a Comparative Study”, *Maritime Policy & Management*, núm. 39(5), 2012.
- MARQUES, R. y FONSECA, A., “Market Structure, Privatisation and Regulation of Portuguese Seaports”, *Maritime Policy & Management*, núm. 37 (2), 2010.

- MARTINEZ-BUDRIA, E. *et al.*, “A Study of the Efficiency of Spanish Port Authorities Using Data Envelopment Analysis”, *International Journal of Transport Economics/Rivista internazionale di economia dei trasporti*, 1999.
- MEERSMAN, H. *et al.*, “Fighting for Money, Investments and Capacity: Port Governance and Devolution in Belgium”, *Research in Transportation Economics*, núm. 17, 2006.
- MONTERO, F., “Panamanian Maritime Sector Managements”, *Marine Policy*, núm. 28 (4), 2004.
- MONTERO, F., “Panama Canal Management”, *Marine Policy*, núm. 29 (1), 2005.
- MONTERO, F., “Port Privatization in Panama”, *Marine Policy*, núm. 30(5), 2006.
- NOTTEBOOM, T. E., “Concentration and the Formation of Multi-Port Gateway Regions in the European Container port System: an Update”, *Journal of Transport Geography*, núm. 18(4), 2010.
- NOTTEBOOM, T., y RODRIGUE, J. P., “Port Regionalization: Towards a New Phase in Port Development”, *Maritime Policy & Management*, núm. 32(3), 2005.
- NOTTEBOOM, T. *et al.*, “Institutional Plasticity and Path Dependence in Seaports: Interactions between Institutions, Port Governance Reforms and Port Authority Routines”, *Journal of Transport Geography*, núm. 27, 2013.
- ORAL, E. Z. *et al.*, “Port Governance in Turkey”, *Research in Transportation Economics*, núm. 17, 2006.
- PAIS-MONTES, C. *et al.*, “General Cargo and Containership Emergent Routes: A Complex Networks Description”, *Transport Policy*, núm. 24, 2012.
- PALLIS, A. A., “Port Governance in Greece”, *Research in Transportation Economics*, núm 17, 2006.
- PALLIS, A. A., y SYRIOPOULOS, T., “Port Governance Models: Financial Evaluation of Greek Port Restructuring”, *Transport Policy*, núm. 14(3), 2007.
- PALLIS, A. A. *et al.*, “Port Economics, Policy and Management: Review of an Emerging Research Field”, *Transport Reviews*, núm. 30(1), 2010.



- PAROLA, F., Tei, A. y FERRARI, C., “Managing Port Concessions: Evidence from Italy”, *Maritime Policy & Management*, núm. 39 (1), 2012.
- PETTIT, S. J., “United Kingdom Ports Policy: Changing Government Attitudes”, *Marine Policy*, núm. 32(4), 2008.
- PSARAFTIS, H. N., “EU Ports Policy: Where do we go from Here?”, *Maritime Economics & Logistics*, núm. 7(1), 2005.
- REY RAMÍREZ, J. M., “Estudio de derecho comparado sobre las legislaciones portuarias de algunos países de América Latina”, disponible en: <http://bit.ly/1RngjCs>, 2012.
- RODAL, A. y MULDER, N., “Partnerships, Devolution and Power-Sharing: Issues and Implications for Management”, *Optimum, the Journal of Public Sector Management*, núm. 24 (3), 1993.
- RODRIGUE, J. P. et al., *The Geography of Transport Systems*, Londres, Routledge, 2013.
- SÁNCHEZ, R., “Los puertos requieren un cambio de gobernanza para su futuro”, *Boletín Marítimo y Logístico, CEPAL*, núm. 55, 2014,
- SÁNCHEZ, R. J., y WILMSMEIER, G., “The River Plate Basin—A Comparison of Port Devolution Processes on the East Coast of South America”, *Research in Transportation Economics*, núm. 17, 2006.
- SHERMAN, R. B., “Seaport Governance in the United States and Canada”, American Association of Port Authorities, 2000.
- SLACK, B., “The Terminalisation of Seaports”, International Workshop on Ports, Cities and Global Supply Chains, Hong Kong, 2005.
- SONG, D. y LEE, S., “Port Governance in Korea”, *Research in Transportation Economics*, núm. 17, 2006.
- SONG, D. W. y CULLINANE, K., “Port Governance in Hong Kong”, *Research in Transportation Economics*, núm. 17, 2006.
- TOGAN, S., *Liberalization of Transport Services in Egypt, Jordan and Morocco*, Washington, World Bank, 2009.
- TPB, “Terminal Ferroviaria Puerto Barrios”, disponible en: <http://bit.ly/1I3p82d>, 2015.
- UNGO, R. y SABONGE, R., “A Competitive Analysis of Panama Canal Routes”, *Maritime Policy & Managements*, núm. 39(6), 2012.
- VALLERI, M. Lamonarca, M. & Papa, P., “Port Governance in Italy”, *Research in Transportation Economics*, núm. 17, 2006.

- VAN PUYVELDE, S. *et al.*, “The Governance of Nonprofit Organizations Integrating Agency Theory with Stakeholder and Stewardship Theories”, *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, núm. 41(3), 2012.
- VERHOEVEN, P., “A Review of Port Authority Functions: Towards a Renaissance?”, *Maritime Policy & Management*, núm. 37(3), 2010.
- VERHOEVEN, P., “European Port Governance-Report of an Enquiry into the Current Governance of European Seaports”, The ESPO ‘Fact-Finding Report, European Sea Ports Organisation, Brussels, 2011.
- WANG, J. J. *et al.*, “Port Governance in China: a Review of Policies in an Era of Internationalizing Port Management Practices”, *Transport Policy*, núm. 11(3), 2004.
- WANG, J. *et al.*, “Port Governance in China: a Review of Policies in an Era of Internationalizing Port Management Practices”, *Transport Policy*, núm. 11 (3), 2004.
- WORLD BANK, “Port Reform ToolKit. Second Edition. Public-Private Infrastructure Advisory Facility”, disponible en: <http://bit.ly/1Yk4UbT>, 2007.
- ZUREK, J., “The Privatization of Polish Ports – the Present Situation and Outlook for the Future”, *Maritime Policy & Management*, núm. 24 (3), 1997.