

Universidad de San Buenaventura, seccional Cali

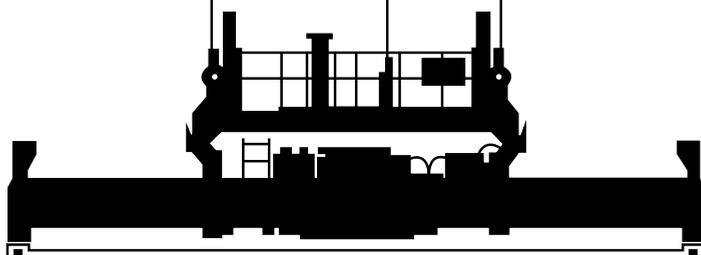


MEMORIAS // ENCUENTRO
POLITICA PUBLICA PORTUARIA
BUENAVENTURA CIUDAD PUERTO
UN RETO PARA EL DESARROLLO
COMPETITIVO DEL PACIFICO COLOMBIANO

Edgar Varela Barrios - Claudia P. Mendieta Carrión - Ernesdo Cajiao Gómez
Tullo Ferney Silva C. - Raquel Ceballos Molano - Wilson Delgado Moreno
Ángela María Martínez Sander

Memorias II Encuentro de Política Pública Portuaria
Buenaventura, ciudad - puerto.
Un reto para el desarrollo competitivo del pacífico colombiano

Universidad de San Buenaventura, seccional Cali



MEMORIAS **ENCUENTRO** DE
POLITICA PUBLICA
BUENAVENTURA
CIVIDAD + PUERTO
PORTUARIA

UN RETO PARA EL DESARROLLO
COMPETITIVO DEL PACIFICO
COLOMBIANO

Edgar Varela Barrios - Claudia P. Mendieta Cardona - Ernesto Cajiao Gómez
Tulio Ferney Silva C. - Raquel Ceballos Molano - Wilson Delgado Moreno
Ángela María Martínez Sander

2011

Encuentro de Política Pública Portuaria (2º. : 2011 : Cali, Colombia)
Memorias II Encuentro de Política Pública Portuaria Buenaventura, ciudad –
puerto : un reto para el desarrollo competitivo del pacífico colombiano / Edgar
Varela Barrios, Claudia P. Mendieta Cardona, Ernesto Cajiao Gómez, compiladores.
– Cali : Editorial Bonaventuriana, 2011

140 p.

Incluye referencias bibliográficas

ISBN: 978-958-8436-76-0

1. Buenaventura – Valle del Cauca, Colombia 2. Puertos – Colombia 3. Desarrollo
regional 4. Política pública 5. Puertos – Congresos, conferencias, etc
6. Sector portuario

330.9861 (D23)

E56

© Universidad de San Buenaventura



Editorial Bonaventuriana

**Memorias II Encuentro de Política Pública Portuaria.
Buenaventura, ciudad - puerto.
Un reto para el desarrollo competitivo del Pacífico colombiano**

© Autores: Claudia P. Mendieta Cardona, Ernesto Cajiao Gómez.
Grupo de investigación en Economía, Gestión, Territorio y Desarrollo Sostenible (GEOS),
Facultad de Ciencias Económicas. Universidad de San Buenaventura Cali.
Edgar Varela Barrios. *Grupo de investigación, Gestión y Políticas Públicas*,
Universidad del Valle.

@ Editorial Bonaventuriana, 2012
Universidad de San Buenaventura Cali
Coordinación Editorial de Cali
Calle 117 No. 11A-62
PBX: 57 (1) 520 02 99 - 57 (2) 318 22 00 – 488 22 22
e-mail: editorial.bonaventuriana@usbrecgen.edu.co
[http:// servereditorial.usbcali.edu.co/editorial/](http://servereditorial.usbcali.edu.co/editorial/)
Colombia, Sur América

El autor es responsable del contenido de la presente obra.
Prohibida la reproducción total o parcial de este libro por cualquier medio, sin permiso
escrito de la Editorial Bonaventuriana.

© Derechos reservados de la Universidad de San Buenaventura.

ISBN: 978-958-8436-76-0

Tiraje: 300 ejemplares

Cumplido el depósito legal (ley 44 de 1993,
decreto 460 de 1995 y decreto 358 de 2000)

Impreso en Colombia - Printed in Colombia.
Diciembre 2011

Agradecimientos

Expresamos nuestros agradecimientos a todas las personas e instancias que hicieron posible la publicación de estas memorias y en particular

A los Directivos de la Universidad de San Buenaventura Seccional Cali, Fray Álvaro Cepeda Van Houten, ofm, Rector de la Seccional; al Ingeniero Jaime Campo Rodríguez, Decano de la Facultad de Ciencias Económicas; al Doctor Giovanni Lasso, Director del Programa de Contaduría Pública y al Doctor Jorge Eliecer Leudo, Director del Programa de Economía; al Director del Grupo de Investigación *Economía, Gestión, Territorio y Desarrollo Sostenible – GEOS*, Doctor Luis Fernando Cruz Caicedo, a sus miembros y compañeros por su apoyo constante.

A los Directivos de la Universidad del Valle, Doctor Iván Enrique Ramos Calderón, Rector; al Doctor Augusto Rodríguez, Decano de la Facultad de Ciencias de la Administración; al Grupo de Investigación en *Gestión y Políticas Públicas*, por su activa participación y respaldo.

Agradecemos de manera especial a los conferencistas y ponentes participantes en el *II Encuentro en Política Pública: Buenaventura, ciudad-puerto: Un reto para el desarrollo competitivo del Pacífico colombiano*, quienes con su trabajo académico aportaron en la construcción crítica y activa de esta importante temática y ayudaron a construir una nueva visión del tema.

Este trabajo fue posible debido a la oportuna gestión de la Doctora Ángela Rocío Orozco, Directora de la Dirección de Investigaciones Bonaventurianas-DIB y de todo su equipo de colaboradoras, quienes

en todo momento han respaldado y orientado el proceso de producción académica en la Universidad.

De igual forma, estas posturas académicas no habrían salido a la luz pública sin la acuciosa labor de diseño, edición y publicación realizada por el equipo de trabajo de la Editorial Bonaventuriana, orientada por el Doctor Claudio Valencia.

Finalmente, agradecemos a nuestras familias y compañeros de trabajo, quienes pacientemente apoyan los sueños y apuestas de vida que cada uno de nosotros construimos como ideal de país y realidad.

Sinceramente,

LOS AUTORES

Contenido

Presentación.....	9
Capítulo 1. Hacia un marco de referencia para la competitividad y el desarrollo portuario en Colombia.....	15
- Resumen	17
- Introducción	18
- Aspectos metodológicos	19
- La dinámica reciente de los negocios internacionales	20
- El imperativo de la competitividad.....	22
- Competitividad y desarrollo regional	26
- Integración empresarial para la competitividad	29
- Los puertos marítimos como escenario para la competitividad	33
- Marco de referencia para la competitividad y el desarrollo portuario en Colombia	35
- Conclusiones	38
- Bibliografía.....	40
Capítulo 2. El APEC: ¿Una estrategia de liberalización de comercio para Colombia?.....	43
- Resumen	45
- Introducción	45
- Marco conceptual.....	47
- Antecedentes.....	50
- Perspectivas de integración	54
- Sobre el Foro de APEC	56
- Algunas ventajas de las economías de países del APEC	57
- ¿Oportunidad de liberalización del comercio colombiano?	62

- Bibliografía.....	64
Capítulo 3. El puerto de Buenaventura:	
¿un caso de desarrollo regional?.....	69
- Resumen.....	71
- Introducción.....	71
- Marco conceptual: los puertos y el concepto de desarrollo regional articulados a los modelos de desarrollo económico.....	72
- Tendencia privatizadora de los puertos en América Latina.....	79
- ¿Por qué el puerto de Buenaventura ha sido importante para el desarrollo regional?.....	83
- ¿Por qué el puerto de Buenaventura no ha sido un factor promotor del desarrollo local?.....	86
- Panorama social en el Distrito de Buenaventura.....	93
- Territorio y población.....	93
- Estructura económica y mercado laboral.....	96
- Seguridad y convivencia ciudadana.....	99
- Salud.....	102
- Servicios públicos.....	104
- Educación.....	108
- Conclusiones.....	112
- Bibliografía.....	114
Capítulo 4. Buenaventura: propuesta de un modelo para ciudad puerto.....	119
- Resumen.....	121
- Introducción.....	122
- Método.....	122
- Discusión.....	124
- Criterios para construir un modelo de Ciudad Puerto.....	124
- La construcción de la ciudad y del puerto de Buenaventura.....	126
- ¿Cómo encaja Buenaventura en los modelos de ciudad puerto?.....	127
- Conclusiones.....	129
- Demostración de las hipótesis.....	129
- Concepto Final.....	135
- Bibliografía.....	135
- Anexos.....	139

Presentación

Actualmente, uno de los grandes retos de Colombia es el posicionamiento internacional de sus sectores competitivos. Para alcanzar esto, el gobierno nacional ha venido redimensionando su política pública en aspectos como comercio exterior, transporte, logística internacional, puertos, ordenamiento territorial, responsabilidad social empresarial y gestión social.

Para alcanzar lo anterior, con un elevado fortalecimiento del capital intelectual de las organizaciones públicas y privadas y con miras a la construcción de capital social en las diversas regiones del país, se requiere la integración del Estado, la universidad y la empresa en una triada que busque privilegiar la competitividad mediante el fortalecimiento de estrategias de investigación & desarrollo + innovación.

En este contexto, la academia debe generar los espacios necesarios para que el conocimiento teórico y su aplicación práctica permeen el sector real y se reflejen en propuestas concretas que aporten al desarrollo nacional en materia de infraestructura, ciencia y tecnología, mediante el uso de las TIC y demás herramientas de innovación tecnológica que puedan ser apropiadas o adaptadas al contexto nacional.

Para dar respuesta a dichos requerimientos, los grupos de investigación GEOS y Gipcode, de la Universidad de San Buenaventura, seccional Cali y el Grupo de investigación *Gestión y políticas públicas*, de la Universidad del Valle, se integraron hace tres años y convocaron a actores del ámbito portuario para iniciar reflexiones sobre el tema en el I Encuentro de Política Portuaria, realizado en el mes de abril de 2007 en la Universidad de San Buenaventura, seccional Cali. Hoy nuevamente se pretende valorar el avance del trabajo de estos grupos de investigación en materia de política pública portuaria a la luz de los cambios presentados por la política pública del transporte, de puertos y con el recién-

temente creado viceministerio de Infraestructura, con el fin de adecuarse a las nuevas corrientes de pensamiento que en el tema se están dando en el marco de la política nacional de prosperidad democrática.

El propósito de este encuentro fue generar espacios de integración, análisis, debate y reflexión sobre la política pública portuaria en sus relaciones con el comercio exterior, el transporte, la logística internacional, el ordenamiento del territorio, la responsabilidad social empresarial y la gestión social, entre actores de los sectores público, privado, social-comunitario y la academia; además de aproximarse a los requerimientos que en el caso del Pacífico colombiano - Buenaventura se presentan para ubicarlo en el nivel competitivo que se requiere en el campo internacional y consolidarlo con el concepto de desarrollo integral de ciudad-puerto, de tal forma que el desarrollo social y cultural vaya a la par del desarrollo industrial de la región.

De esta forma, con el lema *Buenaventura ciudad-puerto: Un reto para el desarrollo competitivo del Pacífico colombiano*, se realizó en las instalaciones de la Universidad de San Buenaventura, seccional Cali, el II Encuentro de Política Pública Portuaria, organizado por los grupos de investigación *Gestión y política pública*, de la Universidad del Valle, y *Gestión, economía, territorio y desarrollo sostenible*, de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de San Buenaventura.

En esta ocasión, además de presentar los avances y hallazgos encontrados en el período 2007-2011 por los investigadores comprometidos con el tema, se consideró de importancia dar a conocer a la comunidad académica regional la nueva política nacional de transporte, puertos e infraestructura, presentada por la doctora Verónica Valencia, delegada del ministerio del ramo; política que justamente oficializó cuatro días después, en acto especial en la capital de la república, el propio ministro de Transporte.

El equipo humano aportado al II encuentro por la Universidad del Valle fue presidido por el coordinador del grupo de investigación *Gestión y política pública* y vicerrector administrativo, doctor Edgar Varela Barrios, quien abrió el debate con una destacada y muy completa disertación sobre “El Plan Nacional de Desarrollo y las políticas de transporte y movilidad multimodal: Su impacto en el sector portuario colombiano”.

El doctor Tulio Ferney Silva Castellanos, investigador del grupo *Gestión y política pública*, dejó ver más adelante en el evento, su experiencia y profundo conocimiento sobre el tema “Competitividad y el desarrollo portuario”, y la docente

investigadora Raquel Ceballos Molano, Ph.D, trajo a la discusión una brillante y muy pertinente ponencia sobre “El APEC: ¿Una estrategia de liberalización del comercio para Colombia?”, en la que desglosa el marco conceptual de este importante organismo de cooperación y lo compara con los esquemas actuales de los tratados de libre comercio-TLC, para concluir con las ventajas que traería para el país una posible adhesión al APEC, figura que hace parte de la vigorosa estrategia de comercio exterior de la administración del presidente Juan Manuel Santos.

Concluye la participación de la Universidad del Valle con la ponencia titulada “Buenaventura: ¿Un caso de desarrollo regional?”, a cargo de los investigadores Wilson Delgado y Ángela María Martínez, miembros del grupo de investigación *Gestión y políticas públicas*, conocedores como pocos de la realidad portuaria en Buenaventura, quienes han sido guiados por el profesor Edgar Varela.

El comité organizador del II encuentro consideró necesario también conocer la opinión de expertos externos a la academia sobre el tema central del encuentro, e invitó al doctor Leonardo Sicard Abad, poseedor de una gran experiencia tanto en el sector público, donde se desempeñó como director del Incomex y de la Dirección Nacional de Aduanas, como en el sector privado, al frente de la Zona Franca de Bogotá, director de la Asociación Colombiana de Logística-Acolog y actualmente consultor de la firma Araújo Ibarra Asociados.

El doctor Sicard disertó sobre “La importancia de las zonas francas en el desarrollo de los puertos”, que adicionó con una presentación de las principales zonas económicas especiales de exportación que existen en el mundo, resultado de sus consultorías internacionales, que causó un gran impacto en el auditorio por la importancia que otros países le han dado a esta figura para promover el comercio exterior, como es el caso de China, Dubai y Corea del Sur.

La Sociedad Portuaria de Buenaventura se hizo presente en el encuentro con una destacada delegación presidida por el capitán Héctor Medina, subgerente comercial y una presentación a cargo del doctor Harry Magaña, representante comercial de la Sociedad Portuaria en Santiago de Cali, titulada “Sociedad Portuaria Regional de Buenaventura: Un caso exitoso de concesión portuaria”, en la que hizo un repaso general del proceso de transición del sistema estatal Colpuertos a la privatización de los puertos con la figura de las Sociedades Portuarias Regionales, y mostró la evidencia de los resultados en términos de eficiencia y productividad portuaria, reducción de costos y modernización de procesos, instalaciones y equipos.

Por su parte, la Universidad anfitriona participó inicialmente con la ponencia “Buenaventura: propuesta de un modelo para ciudad-puerto”, a cargo de los docentes investigadores Claudia Patricia Mendieta Cardona y Ernesto Cajiao Gómez, quienes vienen trabajando en el proyecto de investigación de política pública portuaria titulado “Análisis comparativo del marco normativo e institucional portuario en América Latina frente a Colombia – Caso Buenaventura, desde la competitividad y la responsabilidad social empresarial”.

En esta ocasión los investigadores se preguntan cómo debe ser una ciudad-puerto, con qué parámetros debe funcionar, cómo ha evolucionado Buenaventura en estos aspectos, qué le falta para definirse como tal y qué tan organizada se encuentra la estructura portuaria ante los principios de dispersión espacial de la producción e integración global de la actividad económica.

Más adelante el profesor Samuel Estrella, investigador también del proyecto anterior, y en representación del grupo de investigación *Gipcode* de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de San Buenaventura, seccional Cali, disertó en profundidad en el tema que viene investigando sobre “Aproximación a la responsabilidad social empresarial desde la perspectiva del proyecto de políticas públicas portuarias”, que para el caso del talento humano del puerto cobra destacada importancia por su pertinencia, el nivel de crisis que se percibe y la necesidad de buscar soluciones realistas e inmediatas.

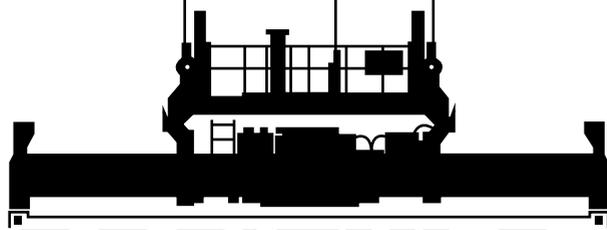
Finalmente, Juliana Rey, estudiante de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, adscrita al proyecto de políticas públicas portuarias de la Universidad de San Buenaventura, presentó el resultado del trabajo que viene desarrollando sobre “El derecho comparado desde la perspectiva de las políticas públicas portuarias”, el cual le ha merecido un especial reconocimiento en el Encuentro Departamental de Semilleros de Investigación por la trascendencia y originalidad del tema y la calidad de la presentación, con extensión al Encuentro Nacional de Semilleros de Investigación - Redcolsi.

De esta manera se cumplió la segunda fase de un interesante recorrido que emprendieron las dos universidades hace ya cuatro años, en un campo poco trillado del conocimiento pero con grandes perspectivas de crecimiento, si se tienen en cuenta factores como la proyección colombiana a la cuenca del Pacífico, con epicentro en la ciudad-puerto de Buenaventura, la necesidad de gestionar con todas las capacidades del país el ingreso a la APEC, la presión que demanda para el sector marítimo y portuario mundial y, por supuesto, nacional

y la pronta expansión del Canal de Panamá para permitir el paso de grandes buques tipo Postpanamax.

El lector interesado en estos temas hallará el desarrollo detallado de este encuentro en las páginas de estas memorias que publicamos, con la esperanza de que sean la fuente de nuevas inquietudes, de solución de otras tantas y material apropiado para el debate riguroso, pacífico e inteligente del pensamiento universitario, con prometido con las necesidades del entorno social, económico y ambiental que nos rodea.

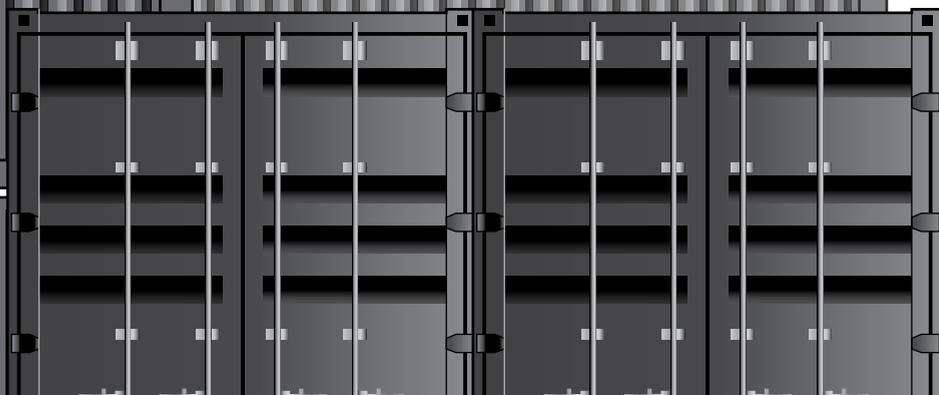
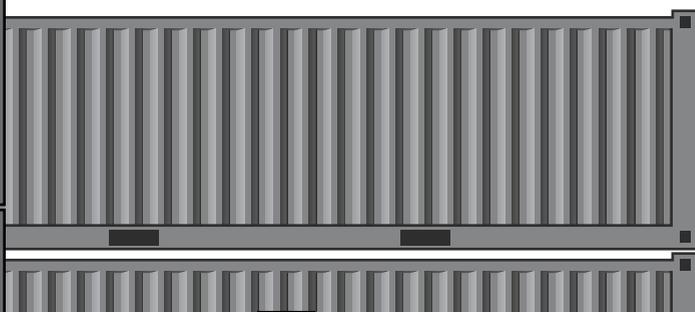
¡Bienvenidos!



CAPÍTULO I

HACIA UN MARCO DE REFERENCIA
PARA LA COMPETITIVIDAD Y EL
DESARROLLO PORTUARIO EN COLOMBIA

Tulio Ferney Silva C.



Tulio Ferney Silva C.

Maestría en Ciencias de la Organización (MSc), Universidad del Valle. Profesor de la Facultad de Ciencias de la Administración, Universidad del Valle. Correo electrónico: tulio.silva@correounivalle.edu.co

Hacia un marco de referencia para la competitividad y el desarrollo portuario en Colombia

Resumen

La competitividad se ha convertido en una necesidad para empresas, sectores, regiones y países que pretenden asegurar una ruta planeada para el desarrollo socioeconómico con base en la transformación productiva. La integración de las actividades productivas es una estrategia generalmente utilizada para crear ventajas competitivas y asegurar la continuidad y evolución de las empresas en las aglomeraciones. No obstante, se requieren proyectos productivos diseñados con base en el conocimiento de las capacidades de cada región, por lo que el estudio del perfil productivo es fundamental para definir las posibilidades de integración, que son diferentes para cada región. Los puertos son ahora nodos de interconexión para los mercados internacionales pues permiten conducir la producción de estas aglomeraciones al exterior y requieren involucrarse en proyectos de desarrollo de orden superior, específicamente en un contexto que privilegie la prospectiva territorial. Colombia tiene una deuda en materia de desarrollo portuario, principalmente en lo relacionado con infraestructura, institucionalidad y seguridad, con tendencias pesadas que difícilmente se podrán modificar en un contexto diferente.

Palabras clave: Competitividad sistémica, comercio exterior, competitividad empresarial, desarrollo regional.

Introducción

El presente documento muestra los resultados parciales de la investigación realizada en el contexto del proyecto denominado “Las políticas públicas portuarias en Colombia: El impacto de la privatización de las organizaciones portuarias y la política de comercio exterior”, adelantado de manera conjunta entre el grupo de investigación Gestión y Políticas Públicas y su similar en Negocios Internacionales y Comercio Exterior de la Facultad de Ciencias de la Administración de la Universidad del Valle.

Específicamente, el texto es una aproximación a la manera como se entiende la competitividad para empresas, sectores, regiones y países, y sugiere que la integración en esos diferentes niveles es fundamental para garantizar unas condiciones mínimas favorables para el desarrollo de ventajas competitivas.

Por ello, la primera parte es una síntesis conceptual sobre la competitividad y su percepción en los diferentes niveles mencionados, a fin de mostrar posteriormente que la integración entre estos niveles ha sido percibida en el mundo como una estrategia efectiva para configurar ventajas de diferente índole.

Tras la revisión conceptual se resume la exploración que se ha hecho hasta el momento en materia de indicadores que permiten la medición de la competitividad, específicamente en materia portuaria, por considerarse estos escenarios mucho más que eslabones fundamentales en la cadena logística: una alternativa nodular para la proyección internacional de empresas, sectores y regiones que se benefician de ellos.

Se tuvieron en cuenta las variables que en materia de infraestructura el Foro Económico Mundial considera como condicionantes de la competitividad regional y, adicionalmente, los nueve pilares fundamentales para el desarrollo de los negocios y del comercio exterior considerados por el Informe de Capacidad del Comercio Global, en ambos casos en su versión 2010-2011. Esto con el fin de definir un marco de referencia para la evaluación de la situación actual general de los puertos en Colombia.

Este ejercicio es valioso porque nos permite aproximarnos a la evaluación de aquellos indicadores que buscan mejorar la política pública de modernización portuaria con propósitos estratégicos con cumplimiento a 2011, especialmente en el contexto de las discusiones que pretenden retroalimentar el Plan Integral de Ordenamiento Portuario, ante la dificultad de medir los parámetros de rendimiento y desarrollo en el contexto de la competitividad.

Finalmente, se concluye la importancia de involucrar esta reflexión en un proceso de prospectiva territorial, a propósito de la construcción del PIOP y de la actual necesidad de renovar los POT en prácticamente todo el territorio nacional.

Aspectos metodológicos

Los resultados presentados en este documento dan cuenta de un avance parcial del propósito de establecer un marco de referencia para la competitividad en materia portuaria.

Para tal fin, se ha desarrollado un barrido bibliográfico que contrasta el pensamiento clásico en materia de competitividad tanto empresarial como sectorial, regional y nacional, con nuevas percepciones sobre el asunto, específicamente en lo que tiene que ver con experiencias recientes de transformación portuaria en países similares al nuestro.

A través de técnicas bibliométricas se logró consolidar una base de datos de una serie de documentos que evidencian este tipo de experiencias de transformación en diferentes regiones del mundo, y con base en la definición de unos parámetros básicos entre los que se cuentan las condiciones ambientales, geográficas, económicas y políticas, se eligió aquellos que tienen mayor pertinencia como referentes regionales.

De esta revisión se tomaron los mecanismos de integración más utilizados en los propósitos de mejoramiento de las condiciones competitivas de una región, que se relacionan adelante y constituyen esquemas a los que los puertos normalmente hacen una contribución sustancial en la interconexión que se puede lograr con los mercados internacionales para incrementar las oportunidades de desarrollo de las actividades productivas y de la región en general.

Las condiciones necesarias para que estos mecanismos de integración funcionen se ilustran en términos muy generales con los resultados que instituciones internacionales han logrado establecer en materia de competitividad nacional, a partir de la revisión de aquellos pilares relacionados con la infraestructura, por ser el componente básico para el desarrollo portuario.

Finalmente, estos resultados se muestran en contraste con los propósitos de la planificación estatal que a 2011 pretendía unas metas concretas en materia de transformación portuaria y cuyos logros han sido pocos, pero son una oportu-

nidad invaluable al garantizar en el diseño del Plan Integral de Ordenamiento Portuario un escenario de discusión que puede articularse con propósitos mayores en materia de desarrollo regional y nacional en la prospectiva territorial.

Aun en sus conclusiones, los resultados expuestos aquí no solamente admiten sino que exigen el debate para su profundización y concreción en materia de una visión consensuada del desarrollo regional que impacte todos los eslabones productivos.

La dinámica reciente de los negocios internacionales

El contexto de los negocios internacionales ha venido mostrando cambios vertiginosos en las últimas décadas, especialmente después de la Segunda Guerra Mundial, cuando nace un ambiente cooperacionista para la resolución de los conflictos y los errores históricos del período entre guerras obligan a los líderes mundiales a adoptar un esquema favorable para el desarrollo de acuerdos de cooperación entre las naciones.

La firma del Acuerdo general sobre aranceles aduaneros y comercio (GATT), la constitución de la Organización Mundial del Comercio (OMC), la consolidación de un sistema monetario internacional amparado por el Fondo Monetario Internacional (FMI), los parámetros que en materia de contratación y acuerdos se vienen madurando desde la firma del Convenio de Viena de 1980 y, más en el ámbito regional, la multiplicidad de acuerdos comerciales bilaterales y multilaterales que favorecen las relaciones comerciales y la inversión, evidencian la existencia de un compromiso global para el impulso de este tipo de transacciones.

Pero es en la última década del siglo XX cuando comienza un vertiginoso crecimiento de las transacciones comerciales a nivel internacional, que cierran el período con índices superiores al 10% anual, con la salvedad del año 1999, en que la crisis económica de la época alcanza su cénit. A principios del siglo XXI el valor del comercio mundial de mercancías era de casi US\$6,2 billones, mientras los servicios constituían US\$1,4 billones.

En la actualidad el valor de esas transacciones casi se ha triplicado, pues sobrepasa los US\$16 billones para el caso del comercio de mercancías y US\$3,8 billones para los servicios, y acumula crecimientos anuales superiores al 15% entre 2003 y 2008. A pesar del fuerte efecto de la crisis económica internacional 2007-2009, se espera un nuevo repunte para el 2010 en materia de comercio mundial.

Tabla 1.
Comercio mundial de mercancías y servicios, 2009 (Miles de millones de US\$)

Período	Valor		Crecimiento	
	Mercancías	Servicios	Mercancías	Servicios
90 - 00			6,0	7,0
1999	5.460	1.392	4,0	1,5
2000	6.180	1.415	13,2	1,6
2001	5.990	1.440	-3,1	1,8
2002	6.424	1.538	7,2	6,8
2003	7.274	1.763	13,2	14,6
2004	8.880	2.100	22,1	19,1
2005	10.120	2.415	14,0	15,0
2006	11.762	2.710	16,2	12,2
2007	13.570	3.260	15,4	20,3
2008	16.100	3.800	15,0	12,0
2009	12.147	3.312	-23,0	-13,0

Fuente: Organización Mundial de Comercio. Informe sobre el Comercio Mundial, 2010.

En síntesis, al hablar de comercio exterior se alude a transacciones anuales que superan los US\$18 billones en el flujo del último año, de los cuales el 75% corresponde a comercio de mercancías; 17%, a comercio de servicios, y un modesto pero importantísimo flujo de inversión extranjera del 8%. Si bien este valor anual puede ser muy superior en unos pocos años, la estructura que se muestra aquí ha prevalecido durante un largo periodo.

No obstante, un problema permanente se ha mostrado como una verdadera limitante para que las naciones encuentren la manera de sacar el mejor provecho del comercio internacional. La excesiva concentración de los beneficios en favor de los países desarrollados, derivada de los términos de intercambio a raíz de la denominada “división internacional del trabajo”, ha generado distancias apreciables entre éstos y los países menos desarrollados, denotados peyorativamente como “la periferia”.

En efecto, de acuerdo con las últimas cifras de la Organización Mundial del Comercio, poco más del 80% del valor del comercio internacional en mercan-

cías y servicios corresponde a solo treinta países que normalmente tienen sus principales socios comerciales en ese mismo subconjunto de seleccionados. Otro tanto sucede con la inversión: el 45% de los flujos de entrada y salida se realiza entre Norteamérica, Europa y Japón, y a pesar de que los países en desarrollo reciben hoy mucha más inversión anual que hace diez años, la gran mayoría de dichos flujos corresponde a entradas y, en un valor mucho menor, a salidas.

Así las cosas, es evidente que las complejas relaciones de interdependencia que se han generado en el contexto de la globalización plantean la contradicción de una creciente y urgente necesidad de buscar integración en un escenario de exclusión (Petrella, 1996).

El imperativo de la competitividad

Precisamente, en este contexto las organizaciones productivas, en procura de su continuidad y evolución, han emprendido constantes revisiones de su estructura y dinámica internas, y han planteado la necesidad de comprender mejor los cambios que en el entorno se convierten en retos que determinan su devenir.

La teoría económica ha madurado los conceptos de ventaja absoluta y ventaja comparativa, útiles para explicar las relaciones comerciales entre los países. Sin embargo, a escala sectorial y de la empresa se requiere de un concepto que reconozca su dinámica e intención de aprovechar las ventajas de contexto para impactar positivamente su desarrollo: *la ventaja competitiva*.

En otras palabras, la organización productiva busca trascender los determinantes circunstanciales para encontrar la impronta que le permita asegurar su evolución, más que su continuidad, y pretende desarrollar este tipo de ventajas sacando provecho de factores externos que son mucho más que simples circunstancias y aluden a procesos e intereses, y en una relación fuerte y permanente entre productividad e innovación.

En la exhaustiva revisión bibliográfica del concepto se puede sintetizar que la ventaja competitiva la posee aquella empresa capaz de generar bienes y servicios con mayor valor agregado y mayor riqueza para los involucrados en el proceso productivo, a partir de las mismas condiciones que sus similares (Echeverry R., 2009).

Pero este concepto plantea dificultades para su comprensión. Al generar riqueza y beneficiar a los involucrados en el proceso productivo se impacta necesaria-

mente el desarrollo económico de, al menos, la comunidad inmediata, por lo que se puede pensar que no es posible para ninguna empresa llevar a cabo esta misión por sí sola.

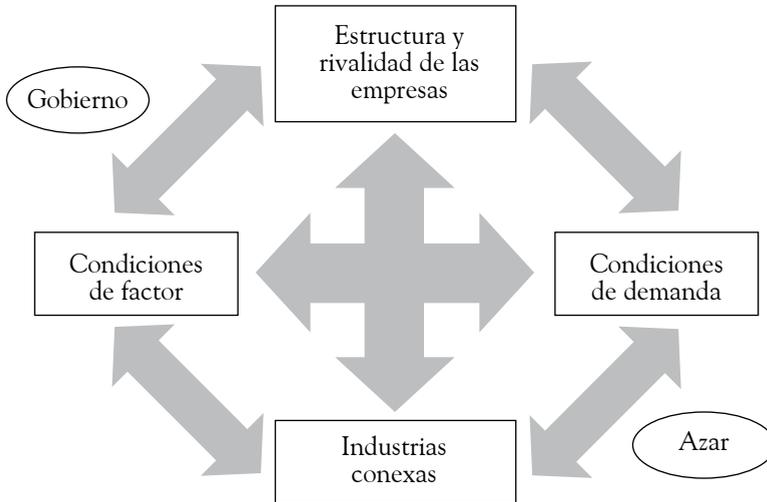
Los teóricos manifiestan al respecto que la competitividad puede percibirse en diferentes “niveles”: nacional, regional, sectorial y empresarial; y el carácter específico de la competitividad es más visible cuanto más concreto es el sujeto que se hace competitivo. Es decir, las naciones, las regiones, y aun los sectores, no se hacen competitivos, pero pueden poseer un conjunto de atributos mínimos para facilitarles a las empresas la verdadera tarea de confeccionar sus propias ventajas de esta índole.

Estos atributos o requerimientos mínimos no son tan circunstanciales como las ventajas comparativas y varían según el “nivel” que se evalúa. Así, desde Michael Porter hasta la actualidad, apropiarse de lo que significa para naciones y regiones cumplir con estos requisitos se ha ido transformando en un problema metodológico que arroja resultados tan disímiles que lo que se termina por evidenciar es la falta de acuerdo en la materia.

Según Porter, la competitividad nacional y regional es la resultante de la combinación de cuatro elementos determinantes: las condiciones de factor, que se refieren a la disponibilidad y calidad de factores de producción; las condiciones de mercado, es decir, la existencia de una demanda con capacidad de compra y de expansión; las industrias conexas, que son organizaciones que no necesariamente complementan la cadena de producción pero son fundamentales para la evolución del sistema productivo (p. ej.: centros de investigación); y la estructura de las empresas, que corresponde a una caracterización de las capacidades de gestión y de desempeño empresarial existentes en esos espacios y que determinan una “cultura empresarial” (Porter, 1991).

La evolución de estas consideraciones ha conducido al desarrollo de una concepción de *sistema de competitividad* en la que los determinantes interactúan en cuatro dimensiones: la dimensión *meta*, que considera las fuerzas involucradas más generales, y corresponde tanto a la orientación de las políticas gubernamentales como a las estructuras sociales que contienen a los actores; la dimensión *macro*, que se refiere a los instrumentos utilizados para garantizar la eficiencia en los mercados (políticas macroeconómicas); la dimensión *meso*, que agrupa las articulaciones de instrumentos que con visión estratégica conducen a configurar el andamiaje óptimo para la creación de ventajas competitivas; y finalmente, la dimensión *micro*, en la que confluyen las decisiones empresariales que se ma-

Gráfico 1.
Determinantes de la competitividad regional



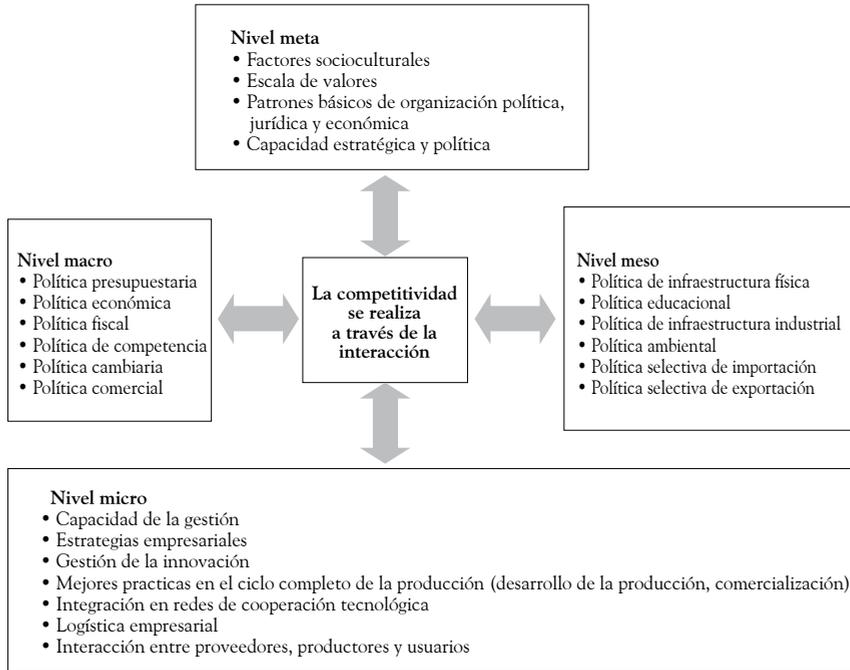
Fuente: Porter, M. 1991.

terializan en dichas ventajas, de manera que se pueda garantizar un contexto favorable para estos propósitos (Esser, 1999).

Complementa este listado de características de la definición de competitividad la íntima y permanente *relación entre productividad e innovación*. La innovación constituye un condicionante fundamental para la función de productividad en la medida en que comprende “la introducción de un nuevo o significativamente mejorado producto (bien o servicio), proceso, método de organización, método de comercialización, prácticas internas, organización del lugar de trabajo o de las relaciones exteriores” (OCDE - Eurostat, 2006), todos ellos determinantes del desempeño de una organización productiva.

La innovación es una característica cuyo impacto, aunque se mide particularmente en la empresa, tiene un efecto social en la medida en que formula maneras más eficientes de satisfacer las necesidades humanas. Es una función que depende de variables endógenas y exógenas con respecto a la empresa y que cuenta con determinantes sistémicos idénticos a los de la competitividad. Al mismo tiempo, le imprime un carácter dinámico a la competitividad en la medida en que se debe procurar hacer obsoletas las propias innovaciones para garantizar una posición de vanguardia de la empresa en los mercados.

Gráfico 2.
Determinantes de la competitividad sistémica



Fuente: Esser, 1999.

Cada organización debe encontrar su propia ruta para la creación de ventajas competitivas, para lo cual debe sumar a un completo conocimiento de sí misma y una comprensión precisa de su misión y visión una cabal comprensión de las variables del entorno y de la manera como se puede influir en ellas. De ahí que en la búsqueda de mayor precisión sobre los determinantes específicos de la competitividad de cada organización se hace necesario un ejercicio permanente de selección y monitoreo de referentes, especialmente aquellas organizaciones cuyos estadios de desarrollo acusan marcadas distancias con aquellas industrias que son más competitivas en los mercados internacionales.

Esta búsqueda de referentes exige un ejercicio minucioso para identificar aquellos que se encuentran en condiciones relativas similares al “sujeto” evaluado y a su contexto sectorial, regional y nacional.

En síntesis, aun en medio de la contradicción que supone la globalización para los negocios internacionales y de las dificultades vigentes para elaborar una

conceptualización concreta de competitividad, ésta constituye el paradigma actual que sirve de lente para el análisis contextual y la planificación del desarrollo de cualquier organización productiva. Para entender su complejidad es necesario reconocerle a la competitividad un conjunto de características fundamentales: es *específica*, en la medida en que se refiere concretamente a la empresa; es *dinámica*, porque depende de la íntima relación entre productividad e innovación; es *relativa*, porque no se trata de la competencia pedestre sino de la elección calificada de un marco de referencia realista; es *sistémica*, porque no puede lograrse sino con la necesaria articulación de actores (sujetos) con base en relaciones de interdependencia; y finalmente, está referida a los mercados internacionales, porque reconoce el inevitable impacto final de las transacciones de estos niveles tanto en la senda de expansión de cualquier organización productiva, como en el riesgo que éstos plantean permanentemente, de manera directa o indirecta, para la continuidad y el desarrollo de cualquier negocio (Echeverry R., 2009).

Competitividad y desarrollo regional

En la empresa la competitividad puede ser analizada y comprendida a través del conocimiento profundo y el análisis permanente de la cadena de valor. En ella se puede apreciar la articulación de las *actividades primarias*, que son las que agregan valor a la producción; las *actividades secundarias*, que dotan la infraestructura básica para la articulación de las etapas comprendidas en las actividades primarias; y las *actividades estratégicas*, que comprenden todas aquellas instancias gerenciales con la capacidad de fijar el horizonte de largo aliento de la organización y, a su vez, articulan todos los eslabones del proceso productivo (Millán, 1999).

Ahora bien, si se acepta que la cadena de valor de la organización productiva se articula tanto con los determinantes de la competitividad nacional, regional y sectorial, como con las cadenas de valor de quienes proveen y apoyan el proceso productivo y de aquellos que comercializan y conducen el producto al consumidor final, es una necesidad de primer orden la apropiación de todo aquello que para la empresa pueda significar potenciales ventajas competitivas. De ahí que la estrategia que para muchas organizaciones productivas ha resultado eficaz para asegurar la creación de ventajas competitivas es *la integración*.

A nivel nacional y regional no ha resultado tarea fácil medir objetivamente la realidad de la competitividad, o aun su potencial, en cualquier nivel. Sin

Gráfico 3.
La cadena de valor



Fuente: Millán, 1999.¹

embargo, con base en los avances que se han mencionado, instituciones internacionales de renombre han realizado adelantos importantes en materia de metodologías para medir la competitividad, o mejor, de aproximarse a una descripción del estado actual de las condiciones del ambiente competitivo de las naciones. Con base en el nivel de aceptación de la comunidad científica se destacan aquellas lideradas por el Institute for Management Development (IMD) y el Foro Económico Mundial (FEM), que han empezado a reconocer la complejidad del concepto y a incorporar delimitaciones geoeconómicas que distinguen la heterogeneidad en el interior de una nación y una multiplicidad de variables que involucran la percepción que tienen los actores acerca del entorno para hacer negocios, la eficiencia del Gobierno para garantizar las condiciones mínimas y la infraestructura necesaria para la competitividad, perfeccionando con ello un análisis que ha permitido mejorar la perspectiva presente y futura del mapa mundial de la competitividad en las naciones.

1. Nota de los editores: El modelo original de la cadena de valor fue presentado por Michel Porter en 1981. La *cadena de valor empresarial*, o *cadena de valor*, es un modelo teórico cuyo fin es la descripción del desarrollo de las actividades de una organización con el objetivo de generar valor al cliente final. Fue descrito por Porter en su obra *Competitive Advantage: Creating and Sustaining Superior Performance*.

En este sentido, es importante establecer que se ha logrado compilar una amplia serie de experiencias en América Latina sobre el tema de la competitividad regional y, específicamente, proponer algunas acciones para favorecer la creación de ventajas competitivas en las regiones, superando la discusión de la heterogeneidad que prevalece en los escenarios nacionales.

Al respecto se pueden relacionar casos específicos como los de Córdoba, Rosario y Buenos Aires en Argentina, Santiago (Chile), Trujillo y Lima (Perú), y Palmira (Colombia), entre otros, que han evidenciado que el éxito de la planificación en este sentido radica en la *voluntad política* de las autoridades locales, la *articulación institucional* de los actores claves, los *focos temáticos* bien definidos, el *nivel de especialización e inclusión de los procedimientos utilizados* y la *capacidad técnica (competencias) de los agentes involucrados*. Por supuesto, la mayor parte de estos aspectos están garantizados por las capacidades de los líderes sociales para *comunicar* y *coordinar* el proceso, así como su *institucionalización*.

Con esto se quiere señalar que la experiencia indica que el nivel regional parece ser un escenario básico para convocar los diferentes intereses a la hora de definir la apuesta para la construcción de una visión común de una realidad y de los mecanismos mancomunados para su transformación, de acuerdo con una meta deseada, lo que, dicho en otras palabras, significa el favorecimiento de las sinergias cognitivas (Boisier, 2001).

Las experiencias en las regiones anteriormente mencionadas muestran que los esfuerzos deben apuntar a la construcción regional de proyectos de desarrollo concretos que consideren la integración entre el Gobierno, las empresas y la academia para el favorecimiento de encadenamientos productivos que permitan proyectar eslabonamientos de mayor complejidad y presencia en los mercados internacionales. Igualmente, consideran como condición necesaria la dotación de una infraestructura adecuada para las actividades productivas que se proyecten en estos escenarios, por lo que la planificación territorial que incorpore estas condiciones es un imperativo.

En el caso colombiano, la competitividad tiene sus antecedentes en la década de 1970, aunque se formulan sus bases concretas en la Política Nacional para la Productividad y la Competitividad en 1999. A partir de allí se desarrolla el Programa Nacional para la Productividad y la Competitividad y la Agenda Interna Nacional y Departamental, en los que se ha visualizado el incremento del sector productivo con un fuerte impacto en el desarrollo socioeconómico

para el 2032 sobre la base del impulso de los sectores *de clase mundial*, el salto en la *productividad y el empleo*, la *formalización de la actividad empresarial*, el impulso a la *ciencia, la tecnología y la innovación*, y la *configuración de estrategias transversales* que promuevan la competitividad y el crecimiento de la inversión; lo que se considera básico para el proceso de *transformación productiva*, fundamento para el incremento de la competitividad, el estímulo a la actividad productiva y su inserción en los mercados internacionales, la convergencia regional, el empleo formal y la calidad de vida de los ciudadanos (Conpes, 2008).

Adicionalmente, la estrategia del nuevo gobierno colombiano retoma los planteamientos del crecimiento sostenido y con empleo, con lo que pretende fundamentar la creación de prosperidad con base en el impulso de cuatro sectores sensibles que son la vivienda, la infraestructura, la minería y el sector agrícola, y la *innovación* como componente transversal, todos ellos claves para la *transformación productiva* y la creación de ventajas competitivas específicas para regiones y sectores productivos.

En la actualidad existen más de treinta cadenas productivas que se han constituido en el marco de esta institucionalidad, y los departamentos se encuentran trabajando en sus propias agendas regionales, lo que justifica la necesidad de ir constituyendo un gran banco de experiencias que ilustren la manera como las regiones alcanzan su desarrollo, pues la heterogeneidad de las características que definen a las regiones no hace probable la ejecución de un modelo pro forma para la construcción de estos procesos.

Integración empresarial para la competitividad

Como se ha venido anotando, la base para garantizar la competitividad regional está en el favorecimiento de la integración entre empresas y sectores. De manera que se considera fundamental la definición de una estrategia que permita dicha articulación con base en el reconocimiento de los intereses y la vocación productiva de las organizaciones interesadas. En las múltiples indagaciones realizadas en el contexto del trabajo del grupo de investigación en Negocios Internacionales y Comercio Exterior de la Universidad del Valle, se ha podido establecer cuáles son los mecanismos de integración empresarial más utilizados, de acuerdo con la experiencia revisada en las regiones anteriormente señaladas:

- *Distrito industrial*: Aglomeración que se caracteriza por agrupar muchas empresas de un mismo sector con productos similares y economías de escala, lo cual permite la especialización en un solo sector con una baja

oferta de productos. Normalmente, no es favorable para el desarrollo de una oferta de productos amplia e incluyente que aproveche múltiples sectores (Trevisan, 2006).

- *Clúster*: Esta estrategia reúne a un grupo de empresas e instituciones que se encuentran interconectadas dentro de una misma actividad productiva. Requiere de proximidad geográfica entre las empresas y de la capacidad de conformar sinergias a manera de redes empresariales interdependientes que se benefician de esta circunstancia para la creación de economías de escala (Liao, 2010).
- *Corredor industrial*: Conjunto de estructuras industriales e instituciones públicas o privadas localizado a lo largo de vías terrestres conectadas con transporte multimodal, en el que se identifica el inicio y el destino de la producción industrial. Es un tipo de aglomeración de gran escala que configura un *espacio territorial ordenado a partir de procesos productivos*. Sin embargo, en esta estrategia de aglomeración la gestión del conocimiento no constituye un elemento clave para el desarrollo sino un atributo de cada participante según sus intereses particulares en dicho contexto. Por tanto, aunque este tipo de aglomeración permite ordenar la producción y los agentes que intervienen en ella, no necesariamente es promotora de desarrollo de conocimiento.
- *Polígono industrial*: Zona destinada a la instalación de plantas industriales dotadas de todos los servicios públicos e infraestructura; a partir de estas ventajas se configuran condiciones para la confluencia de empresas o industrias, además de centros de investigación o centros logísticos.
- *Parque industrial*: Aglomeración de industrias en un mismo espacio geográfico delimitado, el cual se encuentra fraccionado y dotado de servicios de infraestructura, lo que genera ventajas como la disminución de los costos de producción, beneficios tributarios, sostenibilidad ambiental, accesibilidad de mano de obra especializada, y complementariedad en los procesos productivos. Esta estrategia tiene un carácter estrictamente productivo y no involucra necesariamente y de manera fundamental la gestión de conocimiento.
- *Parque científico y tecnológico*: Espacios territoriales en que confluyen empresas e instituciones públicas y privadas orientadas a actividades de innovación, ciencia y tecnología para la aplicación empresarial e industrial, mejorando

con ello la competitividad de las instituciones involucradas (Ratinho, 2010). Se configura como una aglomeración estratégica con alto perfil para el desarrollo productivo, en la que la gestión del conocimiento es un elemento fundamental y transversal para las instituciones participantes, incluido el sector público, tanto en aspectos específicos relacionados con las necesidades de las organizaciones productivas, como en la elaboración de políticas públicas orientadas al desarrollo de la innovación como factor de competitividad.

- *Parque empresarial*: Espacio territorial en el que se concentran empresas con similitud en sus actividades comerciales que se benefician de la ubicación geográfica por la atracción de clientes y proveedores en gran volumen. Sin embargo, el privilegio de las actividades comerciales no permite enfatizar en el desarrollo del potencial productivo y su relación con la gestión del conocimiento y favorece más un entorno apto para cerrar negocios y no para el desarrollo de actividades productivas de manera específica.
- *Zona franca*: Es un espacio territorial con presunción de extraterritorialidad aduanera y se configura como un tipo de aglomeración especializada para manufactura, comercio o servicios cuyo objetivo es estrictamente productivo. No es una estrategia de aglomeración empresarial en el sentido estricto, sino más bien una alternativa que genera un contexto legal favorable para el desarrollo de actividades productivas que no necesariamente se encuentren integradas o decidan hacerlo.
- *Barrio industrial*: Es una pequeña aglomeración en la que se concentran los servicios conexos a las industrias relacionados con mano de obra (como complejos habitacionales, alimentación y servicios de salud), y proveedores, tanto de materias primas como de comunicaciones y servicios en general. Constituye, al igual que las zonas francas, una alternativa para contener las otras formas de aglomeración, pero no necesariamente para favorecerlas.

Estos esquemas de integración tienen en común un conjunto de condiciones básicas para facilitar la articulación de los actores involucrados, a saber:

- Iniciativas de política pública para el desarrollo productivo con base en una evaluación técnica de las capacidades productivas regionales.
- Mercado de trabajo especializado en competencias específicas con aportes sustanciales en la eficiencia para la productividad y la incorporación de valor agregado a los procesos productivos.

- Beneficios de la localización espacial en materia de proximidad y facilidad de acceso a mercados importantes tanto en el interior del país como internacionales.
- Riqueza de recursos naturales en su territorio y posibilidades de generar procesos productivos sustentables.
- Procesos de difusión del conocimiento para la incorporación de tecnología en las actividades productivas y la innovación para la competitividad.
- Experiencia en la configuración de economías de escala en el proceso productivo.
- Alto nivel de inversión en las organizaciones que renueven su capital incorporando mayor tecnología e infraestructura para la producción.
- Agremiaciones empresariales consolidadas formalmente y con mecanismos de cooperación entre el sector público y el privado que faciliten la concreción y cumplimiento de compromisos específicos para la promoción de las actividades productivas.

Estas condiciones requieren un profundo compromiso entre los actores y un amplio conocimiento de los espacios geográficos, y al tiempo mecanismos de planificación de alto nivel que permitan articular los intereses y los procesos que se generan en un espacio territorial, en un proyecto de desarrollo de largo aliento con el favorecimiento de las sinergias cognitivas.

De ahí que la prospectiva territorial se perfile como el mecanismo más idóneo para el diagnóstico, la confección de la visión de desarrollo y la articulación de los actores, con base en un adecuado manejo de los recursos disponibles con vistas a la sustentabilidad. Este tipo de ejercicio va más allá de la planificación territorial que limitadamente permite hacer la ley en la actualidad y considera mayores plazos para el desarrollo, así como la definición de mecanismos de retroalimentación para hacer modificaciones sobre la marcha, a partir de unos criterios de evaluación y control bien definidos.

Los puertos marítimos como escenario para la competitividad

Los puertos han pasado de ser simples espacios naturales con favorables condiciones geomorfológicas en el curso y estuarios de ríos importantes y en el seno

de golfos y bahías protegidos contra los vientos y corrientes, que los navegantes aprovechaban para guarecerse con sus embarcaciones, a constituirse en una interfaz para la transferencia intermodal, la inspección, el almacenamiento, la seguridad y el control de la carga, sea cual fuere su destino (Blanco, 1996).

En la actualidad los puertos han evolucionado al punto de integrar en ellos actividades en red que se enlazan con las cadenas logísticas de transporte internacional, incorporan intensivamente la tecnología y definen estrategias de internacionalización y diversificación de las actividades, para el caso de los puertos de cuarta y quinta generación.

Por su localización y su privilegiado lugar en la cadena de distribución constituyen un elemento importante para la competitividad empresarial y un polo de desarrollo regional y nacional mundialmente reconocido. Sin embargo, su evolución depende también del papel que los sistemas económicos que se benefician de ellos tienen en el concierto del comercio mundial.

Colombia se encuentra en una posición estratégica para las actividades marítimas pues posee línea costera en el océano Pacífico y en el Atlántico; además, su zona costera cubre el 45% del territorio nacional. Los terminales marítimos y fluviales fueron administrados inicialmente por empresarios privados y luego por los Ferrocarriles Nacionales hasta 1959. A partir de allí y hasta 1993 el gobierno colombiano tuvo el monopolio de la gestión del sector portuario con la estructuración de Puertos de Colombia (Colpuertos), institución conformada por los principales terminales marítimos del país tales como Barranquilla, Cartagena y Santa Marta en la costa atlántica, y Buenaventura y Tumaco en la costa pacífica.

Tras una crisis estructural que comenzó en la década de 1980 y los necesarios cambios de orientación de la política pública portuaria enmarcados en un nuevo modelo de desarrollo económico que promovió la internacionalización de la economía colombiana, se produjo la liquidación de Colpuertos a comienzos de la década de 1990 y la privatización de la actividad portuaria mediante la Ley 01 de 1991 (Varela, 2008).

Con esta ley se abolió el monopolio estatal de los puertos y se entregó al sector privado en concesión la modernización de la gestión y operación de los terminales marítimos y fluviales. De igual manera, se creó la Superintendencia General de Puertos (actualmente Superintendencia de Transportes y Puertos), como la entidad que regula y vigila el sector portuario, así como las sociedades y operadores portuarios, empresas encargadas directamente de la actividad en los terminales marítimos y fluviales.

De acuerdo con el artículo 5 de la Ley 01 de 1991, las sociedades portuarias son sociedades anónimas, constituidas con capital privado, público o mixto, cuyo objeto social es la inversión en construcción y mantenimiento de puertos, y su administración. Para la realización de algunas o todas las actividades propias de su objeto, la ley determinó que estas sociedades pueden contratar con terceros, denominados operadores portuarios, así como permitir que éstos presten servicios de operación portuaria dentro de sus instalaciones (Art. 30).

La concesión de las actividades portuarias se determinó para un periodo máximo de veinte años, el cual podrá ser prorrogado si así lo considera el gobierno nacional. Los concesionarios deben pagar una contraprestación económica cuyo monto es definido por el gobierno nacional en los Planes de Expansión Portuaria (Decreto 2147 de 1991). La contraprestación se distribuye así: 80% a la Nación y 20% a los municipios donde opere el puerto.

En la actualidad existen en Colombia cinco sociedades portuarias regionales en concesión: Barranquilla, Cartagena y Santa Marta en el Atlántico, que representan el 70% del volumen de tráfico portuario; y Buenaventura y Tumaco en el Pacífico, que representan el 30% de su volumen a 2010. Se destacan para este último año Cartagena, con poco más del 37% del tráfico portuario, y en segundo lugar Buenaventura, con cerca del 30%.

Los puertos facilitan el acceso a mercados internacionales y constituyen una ventaja comparativa importante para la constitución de mecanismos de integración empresarial. Su localización es fundamental para favorecer alrededor de estas actividades empresariales con gran potencial de encadenamientos productivos. No obstante, existe en Colombia una aparente contradicción, pues en aquellas regiones en las que hay puertos no se revierte esta ventaja en el mejoramiento del desarrollo de la comunidad inmediata, como en el caso de Buenaventura.

De ahí que es necesario revisar la experiencia de los referentes más importantes de desarrollo portuario para identificar aquellos puntos neurálgicos para lograrlo y la consecuencia de éstos con las formulaciones que la política de desarrollo portuario ha sugerido hasta el momento.

Marco de referencia para la competitividad y el desarrollo portuario en Colombia

Este acápite contiene un análisis comparativo entre las sociedades portuarias regionales de Colombia y aquellos puertos que constituyen un referente para

el país por su nivel similar de desarrollo. Esta revisión ha tenido en cuenta los puertos más competitivos del mundo para identificar el estado del arte² y las grandes tendencias en materia de infraestructura portuaria para, finalmente, seleccionar como referentes para el análisis de brechas los puertos latinoamericanos más destacados en esta materia.

Con respecto a las variables seleccionadas para el análisis, se ha partido de dos fuentes reconocidas mundialmente y referenciadas tanto por los gobiernos como por las empresas y la academia para conocer y evaluar el nivel de competitividad de los países: Foro Económico Mundial (FEM) y Banco Mundial (BM).

Dado que estas instituciones han evaluado durante años el desempeño competitivo de los países a través del análisis de diferentes variables sociales, económicas y de desarrollo institucional, se han tomado como fuentes de primer nivel para la elaboración de los cuadros comparativos de los puertos referentes en Latinoamérica y los puertos nacionales. En este sentido, para efectos prácticos, se abordarán en este documento únicamente las variables o pilares de evaluación que tienen relación directa con el tema objeto de estudio: el desarrollo portuario enmarcado en la infraestructura.

De acuerdo con lo anterior, el FEM destaca la gran importancia de redes de infraestructura bien desarrolladas y eficientes para garantizar en el largo plazo el crecimiento de los países. En su Reporte Mundial de Competitividad para el año 2010-2011 sugiere que en materia de infraestructura es fundamental el análisis de nueve aspectos centrales, a saber:

- Calidad de la infraestructura global
- Calidad de las carreteras
- Calidad de la infraestructura ferroviaria
- Calidad de la infraestructura portuaria
- Calidad de la infraestructura de transporte aéreo
- Disponible kilómetros billetes de avión
- Calidad del suministro eléctrico

2. Una referencia más detallada de este estado del arte será objeto de una publicación posterior en el contexto del proyecto de investigación al que hace su aporte la presente ponencia.

- Líneas telefónicas fijas
- Suscripciones telefónicas móviles

Entre ellos se subraya la calidad de la infraestructura portuaria. Una evaluación detenida de este factor en los diferentes países nos permite establecer su estado en los países latinoamericanos y la percepción que de ella tienen los empresarios. Se ha podido establecer que Colombia ocupa el puesto 105 entre 139 países revisados en el ejercicio 2010 - 2011, una calificación muy por debajo de países con menores dinámicas en materia del desempeño económico en general (World Economic Forum, 2010).

De manera complementaria, el Informe de Capacidad de Comercio Global 2010 (The Global Enabling Trade Report) mide el grado en que cada economía ha desarrollado las instituciones, políticas y servicios para facilitar la libre circulación de bienes por las fronteras. La evaluación realizada a 125 países en materia de nueve pilares que afectan el desempeño de los negocios y el comercio internacional³ ubica a Colombia en el puesto 91 y señala como principales dificultades en esta materia las siguientes:

- En la administración aduanera: Principalmente en lo relacionado con el proceso de importación: altos costos de importación por contenedor, pagos irregulares en materia de comercio exterior y una relativamente alta percepción de corrupción.
- Infraestructura de transporte (disponibilidad y calidad): Se destacan fuertes percepciones negativas en materia de calidad de vías terrestres (14,4% pavimentadas del total) y una muy deficiente infraestructura ferroviaria. Por el lado del transporte marítimo, la baja conectividad de las líneas navieras y las competencias logísticas. La infraestructura portuaria, por su parte, recibió una calificación por debajo del promedio general.
- Entorno regulador: Se percibe débil, principalmente en materia de garantizar los derechos de propiedad y los aspectos relacionados con la corrupción en los procesos de comercio internacional.

3. Estos son: Acceso al mercado interno y externo; Eficiencia de la administración aduanera; Eficiencia en los procedimientos para exportar e importar; Transparencia de la Administración de las Aduanas; Disponibilidad y calidad de la infraestructura de transporte; Disponibilidad del Servicio de Transporte; Entorno Regulador; Seguridad Física y Uso de las TIC.

Tabla 2.
Calidad de la infraestructura portuaria

Ranking	País	Puntaje
11	Panamá	6.0
24	Chile	5.5
28	Puerto Rico	5.4
31	Jamaica	5.3
32	Honduras	5.3
38	Uruguay	5.2
71	El Salvador	4.1
88	Argentina	3.8
89	México	3.7
92	Ecuador	3.7
105	Colombia	3.5
109	Paraguay	3.4
113	Perú	3.3
123	Brasil	2.9
126	Nicaragua	2.9
127	Bolivia	2.9
132	Costa Rica	2.7
135	Venezuela	2.4

Fuente: Foro Económico Mundial, 2010

- Seguridad física: El país recibe una nota negativa principalmente en lo relacionado con la inseguridad y el terrorismo.

Precisamente, a partir de los datos suministrados en este informe se procedió a la selección de los principales países que en el contexto latinoamericano presentan mayores similitudes con Colombia, y logramos establecer como referentes en materia de desarrollo portuario los siguientes (ver Tabla 3, World Economic Forum, 2010).

Si bien los referentes latinoamericanos presentan debilidades prácticamente en todos los factores, es evidente la distancia persistente que tiene Colombia en materia de estos nueve aspectos respecto a países similares en materia de comercio internacional.

Tabla 3.
Comparación de los nueve pilares que afectan el desempeño de los negocios y el comercio exterior. Países seleccionados

Pilar	Chile		Uruguay		Panamá		Colombia	
	Ranking	Puntaje	Ranking	Puntaje	Ranking	Puntaje	Ranking	Puntaje
General	18	5,06	50	4,29	61	4,12	91	3,72
Acceso al mercado interno y externo	2	5,7	36	4,7	69	4	57	4,2
Eficiencia de la administración aduanera	21	5,4	75	3,9	79	3,8	91	3,4
Eficiencia en los procesos de expo. - impo.	47	5	91	4,1	13	5,8	84	4,3
Transparencia de la administración de aduanas	20	5,5	34	4,7	64	3,5	66	3,5
Disponibilidad y calidad de la infraestructura de transporte	44	4,8	83	3,7	45	4,8	74	3,9
Disponibilidad y calidad del servicio de transporte	64	3,8	97	3,2	74	3,6	88	3,3
Disponibilidad y uso de TIC	46	3,8	45	3,8	58	3,3	47	3,7
Entorno regulador	32	4,6	42	4,3	56	3,9	86	3,5
Seguridad física	25	5,7	47	5,2	85	4,5	122	3,1

Fuente: World Economic Forum, The Global Enabling Trade Report.

Conclusiones

Si bien la competitividad se ha convertido en un imperativo empresarial, sectorial, regional y nacional, es aún muy difícil establecer parámetros objetivos que permitan aproximarse a la realidad de estos diferentes niveles como un posible perfil del desempeño competitivo. No obstante la necesidad de establecer prioridades para el diseño de políticas que impacten el desarrollo productivo, y por esa vía el desarrollo socioeconómico en general, continúa habiendo importantes limitaciones en materia de recursos, por lo que se requiere de alguna forma de medición, así sea imperfecta, para al menos tener una aproximación a dicha realidad y, a partir de ella, diseñar una apuesta concreta de desarrollo.

A pesar de la polémica, los esfuerzos que en materia de medición de la competitividad realizan instituciones internacionales como el Institute for Management Development, el Foro Económico Mundial y la Unctad, para citar algunos, constituyen referentes importantes que han venido perfeccionando sus metodologías, incorporando importantes avances en materia teórico conceptual y validando

sus mediciones en consulta directa con representantes del Gobierno, empresarios y académicos representativos e idóneos en los diferentes países analizados.

Lo cierto es que la competitividad empresarial no puede garantizarse en entornos que no generen condiciones adecuadas y que son la resultante de la cooperación entre el Gobierno, los empresarios y la academia. De esta manera, en el mundo se ha impuesto la tendencia a configurar diferentes estrategias de aglomeración empresarial que, con base en el conocimiento de unas condiciones iniciales, pretenden desarrollar un potencial en materia de transformación productiva.

Si bien los puertos nunca han tenido un papel accidental en el desarrollo de las regiones a las que pertenecen, el paradigma competitivo les asigna una preponderancia clave al considerar que deben transformarse de eslabones importantes en la cadena logística, a nodos de interconexión mundial para el comercio internacional, incorporando tecnología y alianzas estratégicas que impacten la cadena de valor de empresas y sectores productivos.

En Colombia el desarrollo portuario se ha concebido en el contexto de la Política Nacional para la Productividad y la Competitividad, y se ha planteado como objetivo fundamental “alcanzar un desarrollo equilibrado y sostenible de los puertos colombianos, con la eficiente explotación de la infraestructura pública, la óptima vinculación de capital privado en el desarrollo del sector y la adecuada protección de las zonas de uso público y los recursos ambientales existentes, asegurando la mejora continua de los niveles de eficiencia, así como el aumento de la competitividad global del sector, facilitando el comercio exterior y generando crecimiento económico para el país” (Conpes, 2009).

La vigencia de una compleja problemática en materia de infraestructura, seguridad e institucionalidad permite afirmar que los avances presupuestados han sido pocos y grandes las distancias estimadas frente a los principales referentes latinoamericanos que han sido considerados en la planificación gubernamental para estos fines.

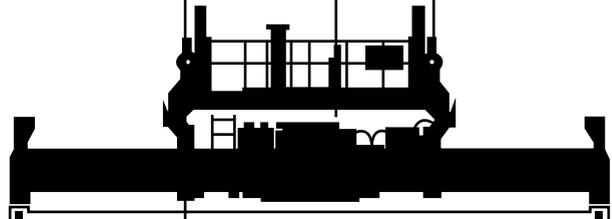
Bien valdría la pena profundizar en el análisis de cada uno de los ejes problemáticos que se han señalado en esta breve síntesis y en aquellos que han sido identificados en los diagnósticos de los diseños de política en materia de desarrollo portuario, con el ánimo de incorporar proyectos concretos que susciten la cooperación de los actores involucrados en el largo plazo. Hasta la fecha de publicación de esta ponencia, los resultados del Plan Integral de Ordenamiento Portuario se desconocen, aunque este instrumento de navegación política podría

contener un importante componente estratégico en materia de Prospectiva Territorial que garantice su viabilidad y cumplimiento.

Bibliografía

- BLANCO, A. (1996). *Los transportes marítimos de línea regular*. IPEC.
- BOISIER, S. (Junio de 2001). *Sociedad del conocimiento, conocimiento social y gestión territorial*. Santiago de Chile: Universidad Católica de Chile.
- Conpes. (2008). *Política Nacional de Competitividad y Productividad*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.
- Conpes. (2009). *Plan de expansión portuaria 2009 - 2011: Puertos para la competitividad y el desarrollo sostenible*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.
- ECHEVERRY R., R. D. (2009). “Identificación de los principales factores que afectan el desempeño competitivo del subsector avícola en el Valle del Cauca”. En: *Revista Pensamiento & Gestión*, 284-318.
- ESSER, K. E. (1999). *Competencia global y libertad de acción nacional. Nuevo desafío para las empresas, el Estado y la sociedad*. Caracas: Nueva Sociedad.
- LIAO, T. (2010). “Cluster and performance in foreign firms: The role of resources, knowledge and trust”. En: *Industrial Marketing Management*, 161-169.
- MILLÁN, F. (1999). *Competitividad internacional de las regiones*. Cali: FDI - Cámara de Comercio de Cali.
- OCDE - Eurostat. (2006). *Manual de Oslo: Guía para la recolección e interpretación de datos sobre innovación*. TRAGSA.
- PETRELLA, R. e. (1996). *Los límites a la competitividad: Cómo se debe gestionar la aldea global*. Buenos Aires: Sudamericana S.A.
- PORTER, M. (1991). *La ventaja competitiva de las naciones*. Vergara.
- RATINHO, T. &. (2010). “The role of science parks and business incubators in converging countries: Evidence from Portugal”. *Tecnovation*, 278-290.
- TREVISAN, I. (2006). “Industrial Districts: A new approach to industrial change”. *International Small Business Journal*, 220-224.

- VARELA, E. (2008). *Colpuertos: Surgimiento, auge y desplome de una empresa estatal (1959 - 1991)*. Cali: Universidad del Valle - Facultad de Ciencias de la Administración.
- World Economic Forum. (2010). *The global competitiveness report 2010 - 2011*. Ginebra: WEF.
- World Economic Forum. (2010). *The global enabling trade report 2010*. Ginebra: WEF.



CAPÍTULO 2

El Apec: ¿Una estrategia de liberalización de comercio para Colombia?

Raquel Ceballos Molano

Este artículo hace parte del proyecto de investigación CI 8084 convocatoria 2010 Universidad del Valle, titulado “Sistematización de los tratados y acuerdos de libre comercio suscritos por Colombia: un estudio de los aspectos básicos del derecho de integración y derechos de propiedad intelectual de bienes vinculados al comercio”.



Raquel Ceballos Molano

Abogada. Doctorada en Derecho General de Responsabilidad Civil y Seguros. Universidad Carlos III de Madrid, España. Docente investigadora Universidad del Valle, grupo de investigación Gestión y Políticas Públicas, línea Legislación y Políticas Públicas, raquel.ceballos@correounivalle.edu.co.

El APEC: ¿Una estrategia de liberalización de comercio para Colombia?

Resumen

El Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC), por sus objetivos y particularidades que lo diferencian de un tratado de libre comercio o de integración, es visto para Colombia como una propuesta positiva y como una estrategia de liberalización del comercio y por tanto beneficiosa para el desarrollo económico del país, y debe hacer parte de la política de Estado. Este artículo se propone responder los siguientes interrogantes: ¿Qué es el APEC? ¿Cuáles son las perspectivas que ofrecen las economías vinculadas al APEC? ¿Cuáles las ventajas para Colombia si es admitida como miembro, y cómo se armoniza con el mandato constitucional que direcciona las relaciones exteriores y el derecho de integración?

Palabras clave: Foro de Cooperación Económica de Asia-Pacífico, APEC, tratado de libre comercio, comercio exterior, derecho de integración.

Introducción

A partir de la Constitución de 1991 se empezó a consolidar en Colombia una política integracionista en materia de acuerdos y tratados comerciales. Esta forma de integración voluntaria, en ejercicio de los principios de libre determinación de los pueblos y de soberanía, consulta los intereses de los Estados con los cuales se integra y responde a políticas mundiales derivadas de los procesos de globalización e internacionalización, que involucran intereses económicos, políticos, sociales, culturales y de cooperación.

Desde esta perspectiva, la integración económica, entendida como ampliación del espacio económico entre países con mercados separados para constituir un mercado con dimensiones mayores, como lo han definido diversos analistas, tiene una base tanto económica como política (Villamizar, 2000), y favorece las estrategias de liberalización del comercio, por lo cual nos proponemos en este análisis ver la conveniencia del ingreso de nuestro país al Foro Económico de Asia-Pacífico (APEC).

Es reconocido que en la Constitución de 1886, vigente por más de cien años en Colombia, se consolidó una política proteccionista con factores mínimos de liberalización, que no permitió desarrollar un proceso de integración de nuestros mercados con los de los otros países. Este panorama empezó a cambiar con la Constitución del 91, que reconoce la necesidad de impulsar la integración con los países latinoamericanos y del Caribe para superar el atraso relativo de la economía colombiana.

En este contexto, el bajo desarrollo de nuestra economía, debido a la decisión de crecer durante décadas sobre la base de un estrechísimo mercado interno –salvo por el sector cafetero, con mejores indicadores de exportación–, condujo a una lenta productividad que decreció aun más durante los años ochenta⁴ y en los noventa, y generó el reto de duplicar el tamaño de la economía para el año 2019, para lo cual se debe acelerar la tasa de crecimiento con el fin de generar empleo de calidad, reducir la pobreza y disminuir en forma significativa la desigualdad del ingreso, y con ello alcanzar las metas sociales, tal como se explicita en el ejercicio prospectivo del Departamento Nacional de Planeación, en el documento *Visión Colombia 2019*, que diseña e implementa metas, planes y proyectos sectoriales viables, todo un panorama de formulación de políticas públicas sectoriales.⁵

En forma general, como lo reconoce el DNP, es evidente que la oferta y la demanda de productos es crucial para el éxito o el fracaso de las estrategias de desarrollo de cada país, porque las economías tienen dotaciones diferentes de recursos productivos. Así, algunos países pueden tener más recursos agrope-

-
4. A los años ochenta en el concierto económico se les denominó la “década perdida”, pues afectó la productividad de todos los países, especialmente en el contexto latinoamericano.
 5. Pues al estar Colombia de espaldas al comercio internacional, se desarrolló una infraestructura de vías de comunicación, puertos y aeropuertos de muy baja calidad y volcada sobre el interior (*Visión Colombia 2019*, p.36) y no sobre las costas y los puertos sobre el Pacífico y el Atlántico, contrario a los países del resto del mundo que han tenido sus mayores niveles de desarrollo en sus costas, como infraestructura estratégica para el impulso de sus economías.

cuarios o tecnológicos, y otros, mejores servicios o mano de obra, pero todos deben vender los bienes y servicios que producen, tanto en el mercado interno como en el mercado internacional, aprovechando sus ventajas comparativas.

Por tanto, es decisivo para nuestro país indagar cuáles serían las ventajas que tenemos al ingresar como miembros del APEC, objetivo sobre el que reflexionaremos en este estudio a la luz de las políticas de Estado que se proponen en el plan Visión Colombia II Centenario 2019, y su coincidencia con los objetivos primordiales del Foro Económico Asia Pacífico.

La metodología de este artículo comprende, de una parte, un marco conceptual básico para situar el análisis en el conocimiento de lo que son el APEC, los tratados de libre comercio, los acuerdos de cooperación y el marco constitucional que faculta al Estado para negociar tratados o acuerdos de integración económica; de otra parte, una reflexión sobre las ventajas que pueden significar las economías de los países vinculados, que nos podrían permitir desarrollar una estrategia de liberalización del comercio si nuestro país adhiere como miembro al APEC.

Marco conceptual

En el marco teórico y conceptual de esta reflexión es necesario definir conceptos pertinentes con los objetivos de este artículo, sobre la importancia de que nuestro país ingrese o no al APEC, que integra las economías de los países situados en la cuenca del Pacífico, y busca reforzar los efectos positivos resultantes de la creciente interdependencia económica; reducir las barreras al comercio de bienes, servicios e inversiones y atender al proceso de liberalización de las veintiuna economías de los países miembros que lo integran actualmente (Ramírez, 2002).

Colombia, por haber estado inmersa en políticas estatales de protección al sector productivo nacional, solo a partir de finales del siglo XX inició la negociación y suscripción de tratados de libre comercio. A este respecto, es deficiente el conocimiento que existe sobre los tratados de integración que Colombia ha suscrito a partir de la creación de la Organización Mundial del Comercio (OMC), sucesora del Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT), la más grande negociación de aranceles y comercio, lograda luego de ocho rondas. En el GATT se fijaron políticas internacionales comerciales, especialmente en la última ronda, realizada en Uruguay y Marruecos, que incluyeron los servicios y derechos de propiedad intelectual vinculados al comercio, y obligaron a los países suscriptores a efectuar acuerdos de integración y armonizar sus legislaciones para impulsar la liberalización del comercio, eliminar o disminuir los

aranceles y procurar el respeto de los derechos de propiedad intelectual de los bienes que entran en circulación.

Por eso hay que partir del concepto de que no es lo mismo un foro de cooperación económica que un acuerdo o un tratado de libre comercio. Aunque pueden tener efectos similares, el acuerdo o tratado de libre comercio es un compromiso por el cual dos o más países establecen relaciones comerciales con el fin de incrementar el comercio e inversión en cada uno de los países que lo suscriben. Desde otro punto de vista, los tratados, acuerdos o convenios son instrumentos del derecho internacional público que comprenden procesos de integración jurídico- económica⁶ y estrategias para alcanzar mayores niveles de productividad de los países, aunque signifiquen la cesión parcial de soberanía del Estado miembro a las instituciones designadas por el acuerdo o tratado para vigilar el desarrollo de las obligaciones pactadas y solucionar los conflictos, incluso con cláusulas por fuera de los derechos nacionales.⁷

Es claro que los tratados de libre comercio no son todos iguales y varían en cobertura y profundidad, pero uno de sus propósitos más importantes es la integración económica con eliminación o “rebaja de aranceles” para los bienes y servicios que se comercialicen entre los países que los suscriben.⁸ Los tratados de libre comercio pueden ser bilaterales o multilaterales, según el número de países que los suscriben y los compromisos asumidos.

Entre los principales objetivos de un tratado de libre comercio están eliminar barreras que afecten o mermen el comercio, fomentar condiciones para una competencia justa, incrementar oportunidades de inversión, brindar una protección adecuada a los derechos de propiedad intelectual, establecer mecanismos efectivos para estimular la producción nacional, fomentar la cooperación

-
6. Hay mucha discusión teórica sobre qué se entiende por formas de integración económica, pero la clasificación más generalizada, como lo recoge en su texto el profesor Hernando Villamizar Pinto (2000), comprende: zona o área de libre comercio, unión aduanera, mercado común, unión económica, integración económica total. Las fases de la integración algunos autores las conocen como tipos o variedades de integración, y es claro que jurídicamente no siempre la integración entraña la existencia de un Estado supranacional o supraestatal.
 7. Este aspecto se vincula con elementos críticos del derecho de integración como son la soberanía nacional, el mejoramiento de las naciones y regiones en su desarrollo económico y cultural, y la protección de los derechos humanos en forma universal.
 8. En el artículo “Los tratados internacionales como base de la diplomacia mundial”, de Hernández (2004), investigadora de la Universidad de Zulia, Venezuela, publicado en la *Revista de Derecho* de la Universidad del Norte, se hace una excelente planteamiento sobre la importancia de los tratados de integración.

entre países y crear medios para la solución de conflictos entre las partes o sus nacionales y definir el derecho aplicable (Ceballos, 2006a).

En el comercio internacional los tratados de liberalización del comercio son instrumentos jurídicos necesarios y como lo expresan autores especializados, “son deseables puesto que evitan que los países incurran en las pérdidas de eficiencia asociadas a la protección, pues la imposición de un arancel causa una pérdida neta para la economía ya que distorsiona los incentivos económicos, tanto a productores como a consumidores. El libre comercio elimina estas distorsiones y aumenta el bienestar” (Toro y otros, 2010).

La liberalización del comercio de bienes y servicios de las partes se plasma generalmente en listas de compromisos, que definen el proceso a seguir en caso de reservas o inconformidades y los mecanismos de salvaguarda para reducir gradualmente las trabas al comercio internacional, pero se mantienen algunas medidas encaminadas a proteger sectores débiles o desprotegidos.

Por tanto, todos estos propósitos facilitan el acceso al mercado, primordial objetivo de los tratados de libre comercio, pues permiten acceder con productos al mercado de cada país, de acuerdo con las restricciones arancelarias o no arancelarias vigentes en cada Estado, conforme a su normativa nacional, regional o multilateral que restringe el ingreso de productos importados a ese mercado nacional. El acceso al mercado determina la posibilidad real de los proveedores nacionales de bienes y servicios de competir frente a los productos importados, o de los proveedores nacionales de penetrar en el mercado externo.

Como se ha expresado, los tratados tienen por objetivo general liberalizar los mercados, reducir barreras arancelarias en lo atinente al comercio de bienes y servicios, eliminar aranceles por un lapso determinado, regular condiciones de competencia y permitir que las medidas sanitarias y normas técnicas de origen no obstaculicen las exportaciones entre los países que forman parte del tratado. Todo ello en nuestro país de acuerdo con lo preceptuado en el artículo 226 de la Constitución Política: “Las relaciones exteriores del Estado colombiano se fundamentan en la soberanía nacional, la autodeterminación de los pueblos y el reconocimiento de los principios de derecho internacional aceptados por Colombia, y es al presidente de la república como jefe de Estado a quien le corresponde dirigir las relaciones internacionales y celebrar con otros Estados y entidades de derecho internacional tratados o convenios” (Ceballos, 2006b).

En cuanto a la relevancia de los procesos de integración, no puede negarse que los convenios o tratados de libre comercio que viene negociando Colombia son

de la mayor trascendencia política, económica y social y repercutirán en cada una de las esferas y personas que conforman nuestro país.

En el caso del controvertido TLC entre Colombia y EE. UU., a pesar de que con su firma y posterior aprobación por el Congreso de la república se busca garantizar nuestro ingreso a uno de los mercados más grandes del mundo, también puede ser fuente de potenciales perjuicios económicos y de otro tenor, al afectar la productividad nacional y lesionar derechos laborales, de la salud o de la educación de nuestros nacionales y dar lugar a responsabilidad estatal, regulada en el artículo 90 de la C.N., pues el Estado podría ser perseguido patrimonialmente por los perjudicados, ya sea por vía del propio tratado o por los mecanismos consagrados en el ordenamiento interno, lo cual ya se avizoró con una acción popular que promovió un sector político cuando estaba en proceso de expedición la ley aprobatoria del tratado de libre comercio Colombia-EE. UU⁹ pero que no ha aprobado el Congreso norteamericano.

Antecedentes

En la Constitución Política de Colombia, desde el preámbulo se establece el compromiso de impulsar la integración. En el artículo 9^o,¹⁰ expresa que “la política exterior de Colombia se orientará hacia la integración latinoamericana y del Caribe”. Pero, no obstante esta prescripción, las exigencias de la globalización

-
9. Ciudadanos y grupos políticos interpusieron dicha acción popular como medio de protección para hacer cesar lo que consideraban una amenaza de daño que sobrevendría después de firmado el tratado, y produciría perjuicios por el ingreso de bienes, particularmente agrícolas, que asolarían el campo colombiano, y porque cambia el régimen laboral por un sistema de contratación que elimina algunas prestaciones sociales y la seguridad social y afecta el servicio público de la educación profesionalizante por una tecnológica para el trabajo. Ante este tipo de amenaza surgen las acciones colectivas consagradas en la Constitución Política para prevenir ese potencial daño; y las acciones de grupo para los afectados con el desarrollo del tratado, todas con carácter indemnizatorio a cargo del Estado, siempre y cuando se demuestre el perjuicio causado. Esta acción popular contra el TLC Colombia - EE.UU, se resolvió, en primera instancia, con fallo producido por el Tribunal Superior de Cundinamarca, por el que se ordenó al presidente de la república, Álvaro Uribe Vélez, no firmar el tratado con cláusulas que afectaren la libre competencia económica, para evitar daños a sectores vulnerables de la economía. En revisión en segunda instancia ante el Consejo de Estado, el fallo fue adverso a tales pretensiones.
 10. El artículo 9 de la Constitución Política colombiana reza: “Las relaciones exteriores del Estado se fundamentan en la soberanía nacional, en el respeto a la autodeterminación de los pueblos y en el reconocimiento de los principios del derecho internacional aceptados por Colombia. De igual manera, la política exterior de Colombia se orientará hacia la integración latinoamericana y del Caribe”.

hacen necesario buscar nuevas alianzas de integración y mirar hacia otras economías, entre ellas las del Pacífico, por contar nuestro país con costas sobre el litoral pacífico, en el cual se encuentra el puerto más importante de Colombia, Buenaventura, receptor del mayor volumen de importaciones y exportaciones de todo el mercado colombiano.

Es sabido que desde finales del siglo XX la economía mundial ha acentuado los procesos de integración a través de bloques regionales y económicos de países desarrollados,¹¹ a los que no es ajena la economía colombiana, ante el impacto que se percibe por el rápido crecimiento de países como China, Brasil, Rusia e India, las cuatro economías más grandes del mundo en desarrollo, conocidas como los BRIC,¹² que impone grandes presiones a la oferta mundial de bienes primarios y de energía.

En la actualidad, y en el contexto de la globalización, se ha generado un nuevo entorno y otra visión del rol de los países en escenarios de apertura de fronteras nacionales, por lo cual el papel del Estado debe reevaluarse para que busquemos ser competitivos e interrelacionarnos económica, social y culturalmente a través de tratados o convenios de integración.

En cuanto al concepto de globalización,¹³ hay muchas definiciones, pero para nuestro análisis citaremos a Twining (2003), para quien el proceso de globalización es altamente contradictorio. “Como interacción global e interdependencia, las relaciones sociales en general parecen ‘desterritorializarse’,

11. Por los procesos de integración económica se han registrado profundos cambios en el plano geopolítico con creación de bloques comerciales y políticos como la Unión Europea; bloques comerciales como Mercosur (1991), el Mercado Único Europeo (1992) y la Comunidad Andina de Naciones (1996); la consolidación de la Organización Mundial del Comercio (OMC) y la creación de áreas de libre comercio como el Nafta, entre otros.

12. Se considera que en menos de cuarenta años estas cuatro economías serán mayores en tamaño que las de los seis primeros países que hoy se encuentran en esa lista (en su orden, Estados Unidos, Japón, Reino Unido, Alemania, Francia e Italia). Ver: Wilson, Dominic and Purushothaman, Roopa, “Dreaming with BRICS: the Path to 2050”, *Global Economics Paper* No. 99, Goldman & Sachs. Octubre de 2003. Nota al final tomada del Capítulo 2, Documento Visión Colombia 2019, p. 118.

13. Sobre la globalización hay otras denominaciones afines, como es la internacionalización de la economía, que se asocian a programas de apertura económica, a las relaciones de dependencia y subordinación internacional, a distinciones entre centro y periferia, como lo define Gordon (1989). Entonces, tiende a confundirse con lo internacional y lo transnacional que pueden afectar el Estado-Nación. A este respecto ver el estudio *Globalización y Estado Nación*, de la Escuela Superior de Administración Pública (1996).

abriendo el camino a nuevos *derechos y opciones*, cruzando fronteras hasta hace poco regidas por el lenguaje, el nacionalismo, las costumbres, la ideología y muy a menudo por todas ellas juntas. [...] El proceso de globalización [...] reproduce la jerarquía del sistema mundial y las asimetrías entre las sociedades periféricas y semiperiféricas. En las condiciones del sistema mundial moderno, globalismo es la globalización exitosa de un localismo dado. El idioma inglés, como *lingua franca*, es uno de tales ejemplos”.

Entonces, con las premisas de globalización e internacionalización, los productos que se ofrezcan en el mercado tanto interno como internacional deben responder a estas nuevas lógicas.

Una primera apertura económica, entendida solo en términos de integración comercial, se inicia en Colombia en 1969, cuando se puso en marcha el Acuerdo de Cartagena o Pacto Andino, denominado después Comunidad Andina de Naciones, el cual permitió la libre circulación de bienes, servicios y capitales entre los países miembros, y un arancel común, unión aduanera y programación industrial conjunta entre ellos pero atendía a programas proteccionistas y de sustitución de importaciones, lo que solo vino a modificarse a partir del Consenso de Washington que impuso políticas capitalistas e inició un nuevo orden económico y los procesos de liberalización comercial y de inversiones.¹⁴

Los gobiernos recientes, a partir de Virgilio Barco,¹⁵ iniciaron un proceso de incremento de las exportaciones para alcanzar mayores niveles de liberalización del comercio, que se vino a consolidar en los dos últimos cuatrienios bajo el gobierno de Álvaro Uribe Vélez, en el que se destaca como una estrategia de crecimiento para el país el denominado Plan Visión Colombia II Centenario

14. El Consenso de Washington surgió en 1989 a fin de procurar un modelo más estable, abierto y liberalizado para los países de América Latina. Para Washington, otro elemento importante para una política económica orientada hacia el sector exterior era la liberalización de las importaciones (Casilda, 2004).

15. Período 1986-1990. Plantea en el plan “Economía Social” un vigoroso programa de modernización de la economía, y empieza así el proceso de internacionalización del país. “Se inicia el tránsito hacia un programa de modernización de la economía. Se pasó de una economía basada en productos agrícolas (café, tabaco, flores) a una economía de promoción de las exportaciones en otros bienes y servicios. Con este plan (Ceballos, 2006b) se dio inicio a una apertura económica, que en su versión más simple procuró la desgravación del comercio internacional para permitir el libre flujo de mercancías y el desmonte paulatino de los regímenes arancelarios proteccionistas y de las listas de prohibida importación”.

2019. Propuesta para una discusión,¹⁶ que en los capítulos III a VI plantea las metas específicas para alcanzar mayores niveles de desarrollo al año 2019 en los diferentes sectores con base en cuatro grandes objetivos considerados estratégicos para el país,¹⁷ y considerando tres condiciones para su desarrollo: un mundo en transformación, un territorio privilegiado y una población en transición. Exige adaptarse a los cambios dramáticos de la economía mundial, y diseñar una política exterior ajustada a un mundo en transformación, fortalecer sus relaciones con países del hemisferio, en especial con los países vecinos y los EE. UU., e ingresar a procesos de integración para la inserción del mercado colombiano en los mercados internacionales, pues pese a los esfuerzos aún no somos una economía abierta.¹⁸

En el marco de los países andinos, desde 1994 se venían adelantando negociaciones para la suscripción de un tratado de área de libre comercio con Estados Unidos, como país interesado en la creación de un bloque regional de comercio que se extendería desde Alaska hasta la Tierra del Fuego y que le permitiría adquirir mayor fortaleza en las negociaciones ante la Organización Mundial del Comercio y frente a los mercados asiáticos y europeos (Ibáñez Parra, 2006). Pero el denominado ALCA, o Área de Libre Comercio de las Américas, no pudo consolidarse, y continúa aún en negociación, por lo que EE. UU. adoptó como política comercial celebrar tratados bilaterales con cada uno de los 34 países que integran el territorio americano y constituir así un bloque regional americano bajo su órbita”.¹⁹

Como lo expresan Toro, Jorge y otros (2010, 7), en este mismo período “de hecho, Colombia firmó con Venezuela y México el llamado G-3 en junio de 1994; con la Comunidad Andina de Naciones (CAN – que incluye Bolivia, Ecuador, Perú y Venezuela, en marzo de 1996; con la república de Chile se suscribió el

16. Este documento del Departamento Nacional de Planeación -DNP- tiene su fuente en el artículo “Colombia en los próximos veinte años. El país que queremos”, elaborado por Rudolf Hommes en colaboración con Marcela Umaña y publicado por la DNP en 2005.

17. Los cuatro grandes objetivos son: 1) Una economía que garantice mayor nivel de bienestar. 2) Una sociedad más igualitaria y solidaria. 3) Una sociedad de ciudadanos libres y responsables. 4) Un Estado eficiente al servicio de los ciudadanos.

18. De acuerdo con cifras del Banco Mundial para 2003, se ubica a Colombia entre los países en los cuales el comercio exterior es más reducido como fracción de su PIB; supera únicamente a Perú, Guatemala y Nicaragua y presenta retrasos en las condiciones de competitividad y en los niveles de productividad de su economía.

19. Ceballos Molano, Raquel. Ponencia “Impacto en bienes y servicios frente a los tratados de libre comercio negociados por Colombia”. 2005.

Acuerdo de Complementación Económica (ACE 24) en diciembre de 1993; y más recientemente con Mercosur (Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay) el Acuerdo de Complementación Económica No. 59, que entró en vigor el 1º de febrero de 2005 con Argentina, Brasil y Uruguay y el 19 de abril de 2005 con Paraguay”.

Otro de los acuerdos de integración suscritos por el gobierno colombiano fue el CAN- Mercosur, que empezó a regir el 1º de febrero de 2005, para lo cual se expidió el Decreto 141 de 2005 y abrió las puertas para que la producción colombiana participe de un mercado de más de doscientos millones de habitantes y de un comercio de más de US\$ 166 mil millones. Este acuerdo entró en vigencia con Argentina, Brasil y Uruguay desde la fecha anteriormente mencionada, y con Paraguay desde el 19 de abril del presente año.

Así, en el ámbito del derecho de integración los tratados regulan las relaciones entre los diferentes actores que hacen parte de la sociedad internacional como Estados u organizaciones internacionales. Igualmente, en la economía mundial la globalización e internacionalización contribuye a que los países negocien acuerdos que permitan el intercambio comercial de sus productos. Por eso, para Toro “estos acuerdos les permiten a los ciudadanos de un país adquirir bienes y servicios a menores precios y venderlos en mejores condiciones. Así mismo, incrementan el bienestar de la sociedad a través del disfrute de menores precios, mejor calidad y mayor variedad de bienes y servicios en su propio mercado”.²⁰

Perspectivas de integración

Colombia, atendiendo a los procesos de globalización e internacionalización de la economía, adhirió a la Organización Mundial del Comercio²¹ el 30 de abril de 1995,²² y a partir de mayo de 2004 inició un proceso de negociación y suscripción

20. *Ibíd.* Página 5.

21. La OMC, como organización de carácter internacional, sucesora del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (el General Agreement on Tariffs and Trade- GATT), nace en 1995, tras la conclusión de las negociaciones multilaterales de la Ronda de Uruguay de 1994, para regular las políticas comerciales que rigen el comercio mundial. La OMC se fundamenta en los acuerdos firmados por los Estados que participan con sus economías y que han sido ratificados por sus respectivos parlamentos u órganos legislativos, y contribuye a crear un sistema comercial internacional, armonizado y fuerte. Su alcance es mucho más amplio que el antiguo GATT y por primera vez se incluyeron en el ámbito del comercio internacional actividades como el comercio de servicios y las derivadas de la propiedad intelectual.

22. En la OMC, Colombia es miembro de los siguientes grupos de negociación: Grupo de Cairns: Coalición de países exportadores de productos agropecuarios que ejercen presión para que

de tratados de integración que han adquirido gran relevancia, especialmente por las negociaciones con los Estados Unidos de América y países de la Unión Europea en busca de suscribir tratados de libre comercio.²³

Por eso el país ha avanzado en su integración y cuenta con una agenda de internacionalización que viene desarrollando no solo con EE. UU. y la Unión Europea, sino también con países centroamericanos (México, Panamá) y Chile. Pero en nuestro contexto se da poca importancia a otros acuerdos que difieren de los tratados de libre comercio.

En la agenda nacional para inserción en procesos de internacionalización de nuestra economía, también se incluye, entre otros, el fortalecimiento de los mecanismos de integración con estados de la Cuenca del Pacífico, por lo cual Colombia ha venido solicitando su ingreso a la APEC, como respuesta a una política de Estado, tal como se consigna en el Capítulo VI del plan Visión Colombia 2019 del Departamento Nacional de Planeación.

se liberalice el comercio de dichos productos. Grupo de Productos Tropicales: Coalición de países en desarrollo que piden un mayor acceso a los mercados para los productos tropicales. Amigos de las Negociaciones Antidumping: Coalición que pide más disciplinas con respecto a la utilización de las medidas antidumping. Amigos de los Peces: Coalición informal que pretende que se reduzcan significativamente las subvenciones a la pesca. Patrocinadores del documento TN/C/W/52, una propuesta de “modalidades” para las negociaciones sobre las indicaciones geográficas (el registro multilateral para vinos y bebidas espirituosas y la extensión del nivel más elevado de protección a productos distintos de los vinos y las bebidas espirituosas) y la “divulgación” (obligación de los solicitantes de patentes de divulgar el origen de los recursos genéticos y los conocimientos tradicionales utilizados en las invenciones). La lista incluye como grupos a la UE, el Grupo ACP y el Grupo Africano. Si bien la República Dominicana pertenece al Grupo ACP y Sudáfrica forma parte del Grupo Africano, ambos países son patrocinadores del documento TN/IP/W/10/Rev.2 relativo a las indicaciones geográficas.

23. En la investigación realizada por los académicos de Clacso, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Calderón y Dos Santos (1991), hacia un Nuevo Orden Estatal en América Latina, dentro de las veinte tesis que plantean para comprender y descubrir las situaciones y las perspectivas sociopolíticas de América Latina, en especial aquellas referidas a las transformaciones del Estado, se plantea en la Tesis N° 2 que “la reestructuración de la economía mundial implica una inevitable reinserción en ella de los países latinoamericanos. Tal reinserción puede ser devastadora si se da a través del mero incremento de la capacidad exportadora a costa de la desorganización de la matriz de productividad interna. Para volverla fecunda, el Estado y los actores sociopolíticos deben combinar un necesario incremento de las exportaciones con una endogeneización del desarrollo”. Estos procesos implican alta dependencia asimétrica de las diferentes economías transnacionales, regionales y nacionales que giran alrededor de las grandes economías industrializadas de Estados Unidos, Unión Europea y Japón.

Se puede considerar, entonces, como una estrategia de Estado el acercamiento a las economías del Pacífico, que como lo cita Planeación Nacional, “será fundamental para la inserción de Colombia en el mercado internacional, especialmente si se tiene en cuenta que Asia es la región del mundo con el mayor dinamismo económico y una de las principales receptoras de inversión extranjera” (Visión Colombia 2019), sumado a la importancia de economías como las del Japón y dos nuevas potencias en ascenso: China e India,²⁴ las que impactan en virtud del tamaño de sus mercados, las tendencias de la demanda global de bienes y servicios y, por esa vía, los precios internacionales del mercado.

Sobre el foro de APEC

El conocimiento que hay en nuestro país sobre el Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico es poco. Se ignora en gran medida su importancia para buscar acercamientos y disminuir las diferencias mundiales, en cuanto a las circunstancias internas económicas de los países miembros; este es un acuerdo de Estados que han constituido un foro consultivo económico intergubernamental de carácter no institucional²⁵.

En 1989, a instancias de Australia y Japón, se creó el APEC como respuesta a la creciente interdependencia entre las economías de Asia Pacífico.²⁶ Como se describe en casi todas sus reseñas, de ser un grupo informal de diálogo pasó a ser hoy es el principal vehículo regional para promover el comercio abierto y la cooperación económica. Se sigue discutiendo (Villamizar, 2000) por los países miembros si el APEC se debe institucionalizar o simplemente continuar como un foro para el intercambio de ideas sobre aspectos económicos, sin que sus miembros asuman compromisos formales. Por ahora, su funcionamiento se ha limitado a una sencilla secretaría de estructura simple.

24. La adopción de un modelo de economía abierta y de mercado se consolidó con la entrada de China en la omc en 2001, que ha aprovechado sus ventajas comparativas como la abundancia de mano de obra calificada y barata y la agregación de valor, como en el ensamblaje de microprocesadores en aparatos eléctricos.

25. Para mayor información, ver página www.apec2008.org.pe

26. APEC surge por propuesta del ex primer ministro de Australia Bob, Hawke, durante un discurso en Seúl, Corea, en enero de 1989, al que se vinculan inicialmente 12 economías de países del Asia y el Pacífico reunidos en Canberra, Australia. Los países fundadores fueron: Australia, Brunei Darussalam, Canadá, Indonesia, Japón, Corea, Malasia, Nueva Zelanda, Filipinas, Singapur, Tailandia y los Estados Unidos. Posteriormente China, Hong Kong, China y Taipéi Chino se unieron en 1991. Luego México y Papúa Nueva Guinea, en 1993. Chile adhirió en 1994. En 1998, solicitan su ingreso Perú, Rusia y Viet Nam, para sumar 21 miembros.

Adicionalmente, se cuenta con un Consejo Asesor de Negociación del APEC, y los servicios de asesores y grupos de trabajo creados para el estudio de diversos temas (comercio, inversiones, tecnología, etc.), todo dentro de unos criterios de austeridad. Pero es claro que su propósito es desarrollar el dinamismo económico en la región y el sentido de comunidad.

Actualmente son 21 los miembros²⁷ que se han vinculado para el desarrollo de sus economías: Australia, Brunei Darussalam, Canadá, República de Corea, Chile, República Popular de China, Estados Unidos, República de Filipinas, Hong Kong-China, Indonesia, Japón, Malasia, México, Nueva Zelanda, Papúa Nueva Guinea, Perú, Rusia, Singapur, Tailandia, Taipéi Chino (Taiwán) y Vietnam. El foro tiene establecidas presidencias anuales que son rotadas entre sus integrantes, y el secretariado está en Singapur. Es de resaltar que México, en calidad de miembro, tuvo la presidencia pro tempore en el 2002 y fungió como sede de las reuniones más importantes del organismo de cooperación (Ramírez, 2002), y Chile ejerció la presidencia en el 2004, compromiso asumido en 1999 en Nueva Zelanda. También Perú es miembro del APEC.

En la cumbre celebrada en Bogor en 1993 se fijó la meta de convertir el APEC en una *zona de libre comercio* que entraría en vigor en el año 2010 para los países desarrollados y en el 2020 para los de menor desarrollo, lo cual significa eliminación de las barreras al comercio para la libre circulación de bienes, servicios y capitales en los territorios de los países miembros. De lograrse este objetivo se transitaría de un proceso de cooperación económica a uno de integración económica (Villamizar, 2000)²⁸.

Algunas ventajas de las economías de países del APEC

El Foro Económico de Países de Asia-Pacífico no solo busca la liberalización de las economías de los países miembros, sino formular políticas de comercio que incluyen hasta la economía digital. Es claro que no pretende seguir los linea-

27. Para una mayor ilustración, en este link se encuentran los perfiles de cada uno de los países que conforman Asia Pacífico: <http://www.reingex.com/Master-Negocios-APEC.shtml>.

28. Para Villamizar (2000), "el APEC vino a constituirse en un complemento de los organismos de cooperación económica existentes, entre ellos el Consejo Económico de la Cuenca del Pacífico, compuesto únicamente por entidades del sector privado, que opera desde 1968 y agrupa a más de 5.000 empresas, y el Consejo de Cooperación Económica del Pacífico (PECC), fundado en 1980, que tiene una conformación tripartita (Gobierno/ Empresas/ Academia). En consecuencia, el sistema de Cooperación Económica en la Cuenca del Pacífico se fundamenta de manera coordinada entre estos tres organismos" (Villamizar, 2000; p. 142-143).

mientos de la OMC, y que se diferencia de un tratado de libre comercio porque no tiene por objetivo constituir zonas de libre comercio, una unión aduanera o un mercado común.

Al foro se vinculan las economías más por razones políticas, pues hacen parte de él tanto Estados como territorios, característica que no sería posible conforme a los mecanismos de OMC. En tal virtud, a los jefes de gobierno se les denomina líderes económicos y el máximo órgano ejecutivo es la reunión de ministros de relaciones exteriores y de comercio.

El APEC funciona por medio de reuniones intergubernamentales de distinto nivel que hacen seguimiento a los tres pilares fundamentales del foro: liberalización del comercio e inversiones; facilitación de ambos; y cooperación económica y técnica. En las reuniones no se pactan acuerdos sino que se llega a consensos de aplicación voluntaria por parte de los miembros.

Se destaca que el APEC tiene como objetivo fundamental facilitar la cooperación técnico-económica que requieren países en vía de desarrollo, y derribar no sólo las barreras arancelarias sino las no arancelarias; alcanzar un arancel cero en forma conjunta de acuerdo con el nivel de desarrollo de cada economía vinculada, conforme la Declaración de Bogor,²⁹ que considera la eliminación progresiva de las barreras al comercio de bienes e inversiones, la que deberá darse en un esquema denominado “unilateralismo concertado”, que consiste en que cada economía define su forma de liberalización, pero junto con el resto de los miembros, totalmente favorable para el nivel de desarrollo de nuestra economía.

De otra parte, en las reuniones del APEC los miembros han hecho énfasis en la dimensión social del comercio y en la reducción de la brecha entre países desarrollados y subdesarrollados, de acuerdo con el tema de la reunión del 2008, “Un nuevo compromiso de Asia y el Pacífico para el desarrollo”. Para el cumplimiento de esta estrategia se fortalecen esfuerzos por construir economías

29. La Declaración de Bogor considera la eliminación progresiva de las barreras al comercio de bienes e inversiones, la que se dará en un esquema denominado “unilateralismo concertado”, que consiste en que cada economía define su forma de liberalización, pero en conjunto con el resto de los miembros. Tomado de documento página web de la APEC, Foro de Cooperación Económica Asia- Pacífico (APEC) <http://www.comerciointernacional.com.mx/comercio10/mapaJuridico/Acuerdos%20Internacionales%20y%20Disposiciones%20Gubernamentales/mas%20disposiciones/08.%20foro%20de%20cooperacion%20economica%20asia-pacifico%20%28apec%29.pdf>

basadas en el conocimiento, promover sistemas financieros sólidos y eficientes y acelerar las reformas estructurales regionales que se requieran en los países.

De acuerdo con la dinámica del foro, las economías de los miembros presentan anualmente un Plan de Acción Individual (IAP) para alcanzar los objetivos del APEC. Es un registro de las medidas adoptadas para cumplir con sus metas establecidas para el comercio libre y abierto y la inversión. En este plan las economías miembros de APEC fijan sus propios plazos y objetivos y llevan a cabo estas acciones de manera voluntaria y no vinculante.³⁰

A partir de la declaración de Bogor se estableció el Programa de Acción de Osaka para facilitar el proceso de liberalización del APEC,³¹ pues no se pactan compromisos como en la OMC, ni mucho menos un programa preestablecido de liberalización gradual; es un proceso muy particular que queda a voluntad de los Estados miembros y es extensible por la cláusula de Nación Más Favorecida –NMF–, por la cual los países que han negociado previamente acuerdos bilaterales o multilaterales entre ellos, y otorgan mayores beneficios a un tercer país, pueden pedir su extensión. Este sistema se convierte casi en acuerdos tácitos de confianza intergubernamentales no vinculantes. Entonces, desde esta perspectiva, Colombia que tiene relaciones con algunas de las economías de Estados miembros como México, Perú o Chile, bien podría aprovecharse de tales ventajas invocando la aplicación de NMF.

30. Datos tomados de la página: <http://apec.produce.gob.pe/APECPeru/inicio/>

31. Este Programa de Acción contempla unos principios, porque no se pactan compromisos. Integralidad: superar todos los obstáculos para el logro de los objetivos a largo plazo de un comercio libre y abierto. Compatibilidad con la OMC: las medidas adoptadas en el contexto de la Agenda de Acción de APEC son consistentes con los principios de la Organización Mundial del Comercio (OMC). Comparabilidad – APEC: que las economías miembros se esfuercen para que el comercio sea comparable, y para que liberen y faciliten las inversiones, teniendo en cuenta el nivel general alcanzado por cada economía del APEC. No discriminación: la reducción de barreras al comercio logradas a través del APEC debe favorecer a todas las economías miembros del APEC. Transparencia: las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los procedimientos en todas las economías miembros del APEC que afectan el flujo de bienes, servicios y capitales entre las economías miembro de APEC son transparentes. *Standstill*: las economías miembros del APEC no adoptarán medidas que tengan el efecto de aumentar los niveles de protección. Comienzo simultáneo, proceso continuo y horarios diferenciados: se inició simultáneamente el proceso de liberación, facilitación y cooperación continua para contribuir al objetivo a largo plazo de un comercio libre y abierto y fomentar la inversión. Flexibilidad: las economías miembros del APEC liberarán y facilitarán el proceso de manera flexible, teniendo en cuenta los diferentes niveles de desarrollo económico. Cooperación: La cooperación económica y técnica, que contribuye a liberar y facilitar el proceso, se persigue activamente.

También han mostrado sensibilidad por la crisis financiera global en la Declaración de los Líderes de Lima del APEC sobre la Economía Mundial, y se comprometieron a adoptar todas las medidas económicas y financieras necesarias para restablecer la estabilidad y el crecimiento, para rechazar el proteccionismo e intensificar los esfuerzos para avanzar en las negociaciones de Doha en la OMC, y pidieron resultados ambiciosos y equilibrados.

Otro tema de la agenda del APEC es el mejoramiento de la seguridad de los pueblos de la región de Asia-Pacífico, pues se comprometen a adoptar medidas concretas contra los grupos terroristas y las armas de destrucción masiva, y a enfrentar otras amenazas de seguridad. Para el cumplimiento de esta finalidad los miembros firmaron el Plan de Acción de APEC sobre el SARS y la Iniciativa de Seguridad de la Salud para proteger aun más la seguridad personal en los respectivos países.

También, aunque cuestionada, reviste importancia la declaración del Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico en su reunión anual de 2007, o Declaración de Sidney, Australia, relativa al interés de fijar estrategias frente al cambio climático, la seguridad energética y el desarrollo limpio. Aunque es vista por algunos como una propuesta positiva para enfrentar el cambio climático sin sacrificar el desarrollo económico, otros lo juzgan un escrito simbólico por no contener objetivos vinculantes, como lo manifiesta la investigadora Cuevas (2008). Tal parece ser una estrategia para intentar mostrarse ante la comunidad internacional como colaboradores en la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero, pues son economías contaminantes que generan más del 60% de estos gases que se producen en el planeta.³²

Una de las fortalezas de la cuenca del Pacífico es Japón, la segunda potencia tecnológica mundial y el quinto país importador del mundo (490.600 millones de dólares). Para Colombia, aumentar las relaciones comerciales con Japón es una ventaja competitiva, porque la mayoría de las importaciones niponas son materias primas y productos alimenticios (el 60% de los alimentos que se consumen en Japón son importados).

32. A este respecto dice Cuello: "En este sentido, con base en los elementos analizados, la Declaración de Sidney parece: 1. Una justificación ante la sociedad internacional por el daño ambiental que generan; 2. Que intenta dar la impresión ante los reflectores mundiales de que están haciendo algo en relación con el cambio climático; 3. Un intento por demeritar el Protocolo de Kioto, y 4. Una manera de pretender proteger el medio ambiente sin dejar de privilegiar el sistema económico."

En este contexto, también la república China³³ ha tenido un comportamiento sostenido en su aumento del PIB (aproximadamente un 10% durante las últimas tres décadas), lo cual hace de este país un gran socio comercial por el incremento de su producción, consumo, inversión, exportaciones e importaciones año tras año. Además, por su densidad demográfica China es el país que cuenta con el mayor mercado de consumidores: 1.300 millones de habitantes. Así mismo, países como Corea del Sur son un referente de exportación, y Taiwán basa su economía en un 80% en el comercio exterior, por carecer de recursos naturales.

Los países de la cuenca del Pacífico han tejido una compleja red de cooperación entre ellos, pero dadas sus asimetrías se centran más en iniciativas concretas de grupos de Estados deseosos de avanzar más rápido.

Estados Unidos quiere, así, adherir al Acuerdo de Asociación Transpacífico (TPP), una pequeña zona de libre comercio limitada de momento a Brunei, Chile, Nueva Zelanda y Singapur.

Perú, Australia, Malasia y Vietnam negocian, al igual que Estados Unidos, para entrar en este círculo, mientras que Japón anunció simplemente querer participar de momento en las conversaciones.

El presidente estadounidense Barack Obama desearía formalizar la ampliación del TPP durante la cumbre del APEC que lo acogerá en noviembre de 2011 en Hawai.

China no quiere quedarse al margen y ha manifestado su interés por el TPP, aunque prefiere conversar con los países de la Asociación de Naciones del Sureste Asiático (ASEAN), de los cuales siete pertenecen al APEC, así como con Japón y Corea del Sur, para mantenerse en un marco exclusivamente asiático.

Entre los países latinoamericanos que adhirieron como miembros está Perú, (Pachas, 2006); su ingreso al APEC significó una solución al problema del APTDEA con EE. UU., ya que hasta la fecha no ha sido prorrogado para los países andinos en el Congreso norteamericano, además de que el TLC tampoco ha entrado en vigencia. Por tanto, este referente hace que para Colombia sea una buena alianza comercial ingresar al APEC y fortalecer una nueva apertura para

33. China, aunque tiene una economía de no mercado, pertenece a la OMC, y Rusia es otro país que está en proceso de ingresar a la OMC, se encuentra buscando respaldo de los países miembros y está en calidad de observador. Más información para verificar en el link: www.wto.org/spanish/thewto_s/whatis_s/tif_s/org6_s.htm.

nuestros productos agrícolas, ante la situación actual del vencimiento del Aptdea con EE. UU.,³⁴ el sistema de preferencias arancelarias unilaterales concedido por la lucha contra las drogas, que no ha renovado el Congreso norteamericano.

Otros países latinoamericanos que tienen la calidad de miembros son Chile y México. Este último ingresó al APEC desde 1994, y lo ha presidido. Analistas económicos como Derbez (2002) reconocen que su participación se ha traducido en beneficios tangibles para la comunidad empresarial, por la liberación y facilitación del comercio, que favorecen el intercambio, promueven las exportaciones y fomentan el desarrollo y el crecimiento económico. Chile, que durante la presidencia del Foro realizó en 2007 la reunión de mandatarios más importante para los países en vía de desarrollo, que discutió la diversidad de niveles de desarrollo y problemáticas de los países miembros, ha multiplicado sus relaciones comerciales con los países de Asia Pacífico, y negociado TLC con la China y Japón, y se sitúa como el primer país de América Latina con tratados de integración económica.

¿Oportunidad de liberalización del comercio colombiano?

De acuerdo con lo citado, y vistas las experiencias de otros países latinoamericanos, potencialmente puede considerarse positivo el ingreso de nuestro país a nuevos escenarios de liberalización del comercio, pues ello no solo rompería la alta dependencia del mercado norteamericano, sino que nos permitiría diversificar los mercados para exportar los productos nacionales, tomando como plataforma estratégica el APEC para entablar nuevas relaciones comerciales con países de Asia y el Pacífico.

En cuanto a nuestras ventajas comparativas, las condiciones del territorio y su ubicación le ofrecen a Colombia muchas posibilidades, así como el grado de desarrollo de algunos sectores de nuestra economía, que podrían ser complementarios con los de los países que integran el APEC.

Además de las oportunidades económicas, por sus productos y materias primas Colombia tiene una localización estratégica que le posibilitará actuar como

34. En este orden de ideas, dentro de este marco aperturista de la economía Colombia realiza la negociación de un tratado de libre comercio como el suscrito con los Estados Unidos, que nos integra más al nuevo orden mundial, a las políticas de la Organización Mundial del Comercio (OMC) y a los acuerdos comerciales con otros países.

articulador de los diferentes bloques de integración que se están gestando en el continente.³⁵ Ingresar al APEC nos permitirá relacionarnos con otros bloques mundiales como la Unión Europea, África o Medio Oriente, lo que se ha considerado una política de Estado conforme lo ha propuesto el DNP (ver Visión Colombia 2019, p. 114).

Así mismo, es de destacar que, como lo expresan Falck y Hernández (2002), para México el Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico tiene entre sus asuntos prioritarios tratar los aspectos agrícolas³⁶ de las veintiuna economías de la zona, e incluso ha llegado a proponer la creación de un *sistema alimentario*, lo cual le significaría una ventaja. Es esta una oportunidad que también podría aprovechar Colombia para convertirse en uno de los actores importantes del comercio agrícola dentro del APEC, dada nuestra vocación de país potencialmente viable para impulsar la capacidad exportadora de este sector de la economía.

La participación en el Foro, por ser un acuerdo de cooperación económica y no un tratado de libre comercio, no desvirtúa la finalidad constitucional de fortalecer el intercambio comercial de productos que permitan mejorar la calidad de vida de los colombianos al establecer una relación de precios más competitiva, fomentar las condiciones para una competencia justa, incrementar las oportunidades de inversión y brindar protección adecuada a los derechos de propiedad intelectual, entre otros.

Podría verse como desventaja el no ingreso de aranceles al país por los productos que se importan, pues los aranceles han sido tradicionalmente una fuente

35. Visto desde los límites del Norte, nuestro país es una puerta de entrada a Suramérica; y desde el Sur, una puerta de entrada a Norteamérica. Situado estratégicamente con costas sobre el océano Atlántico y el Pacífico, que nos conecta con los puertos del mundo.

36. Los temas agrícolas solo fueron discutidos en el Acuerdo General de Aranceles y Comercio –GATT– a partir de la Ronda de Uruguay (1989- 1994), cuando fueron incluidos por primera vez. Transformado el GATT en la Organización Mundial del Comercio –OMC–, en el año 2000, durante la Ronda de Marruecos, en el tema de agricultura se discutió las reservas que respondían a intereses de seguridad nacional, protección de sectores y eliminación de subsidios, debido al alto proteccionismo de los países, sobre todo los desarrollados. En este contexto, son países con un grado de alto proteccionismo Japón, Corea del Sur y Taiwán. Con un nivel medio EE. UU y Canadá. En el otro extremo, con un sector agrícola abierto, no protegido, Nueva Zelanda y Australia. Los apoyos proteccionistas que los países suelen otorgar, como lo manifiestan Falck y Hernández (2002, 886), son “precios a los productores agrícolas por arriba de las cotizaciones internacionales y con subsidios a la producción, combinados con medidas de cierre de fronteras arancelarias y no arancelarias, que se traducen al final en precios internos de los alimentos muy elevados y, paradójicamente, precios artificialmente bajos fuera de los países exportadores”.

de ingresos del Estado y un mecanismo de protección para sectores nacionales específicos de nuestra producción, y al suscribir TLC o acuerdos comerciales se dejará de recibir estos gravámenes por los bienes que provengan de los países a los que abramos nuestro mercado; en consecuencia, el presupuesto y la balanza de pagos se resentirían, lo cual podría repercutir en menos disponibilidad para inversión y gasto público, que debe ser compensado con un mayor volumen de exportaciones por parte del sector productivo, pues no de otra forma se puede aumentar los ingresos del país y con ello los niveles de desarrollo para mejorar la calidad de vida.

Igualmente, serían una traba los obstáculos no arancelarios, como las medidas sanitarias y fitosanitarias (MSF), aspectos que limitan el comercio de productos básicos y alimentos procesados en aras de proteger la salud humana, animal y vegetal. Cada gobierno está en el derecho y la obligación de estipular sus propias medidas sanitarias y fitosanitarias frente a la comercialización de determinados bienes, cuando considere que con ellos peligra la vida de personas y animales, o el medio ambiente.

Es este un aspecto de especial importancia porque generalmente a los países en vía de desarrollo se les imponen muchas barreras sanitarias y fitosanitarias a sus productos agrícolas, que varían en cada Estado miembro, y representa quizás el mayor riesgo para las exportaciones colombianas, como acontece ya con las flores, las frutas y otros productos enviados a mercados como el norteamericano y europeo.

La adhesión de Colombia al Foro Económico de APEC se puede traducir en beneficios tangibles para la economía colombiana fortalecería el intercambio comercial con diversas economías del bloque Pacífico, promovería las exportaciones y fomentaría su crecimiento, y con ello mejoraría la calidad de vida de los ciudadanos, en cumplimiento del mandato constitucional; dejaría de mirar solo el mercado de los bloques económicos de EE. UU. y de la Unión Europea y nuestras empresas serían más competitivas. Ello nos permitiría integrarnos en 2019 en el contexto internacional con los países asiáticos, como estrategia de liberalización del comercio y política de Estado proyectada en el plan Visión Colombia II Centenario 2019.

Entonces, al ser Colombia un país situado sobre la costa pacífica puede comprometerse con los objetivos y principios del APEC, e insistir en su admisión

como miembro,³⁷ porque el Foro está abierto en principio a todas las economías de la región Asia-Pacífico con vínculos entre ellas, como Chile, Perú, México, Corea, EE. UU; y en menor medida otras del continente asiático.

Para concluir, puede afirmarse que cualquier país que aspire a ser miembro del Foro Económico Asia Pacífico se vincularía a él no tanto como país sino en cuanto a su economía. Foro que si bien no es institucional, concede libertad a cada miembro para alcanzar su desarrollo y acogerse a las directrices pactadas, pues reconoce los distintos niveles de desarrollo cultural y practica una economía regional abierta, que respeta los acuerdos del GATT y las actuales directrices de la OMC para la liberalización y facilitación del comercio y las inversiones como acciones estratégicas a seguir en los actuales contextos de globalización, y permitiría a Colombia hacer prevalecer los principios constitucionales. Relaciones exteriores en las que deben prevalecer en los acuerdos de cooperación o tratados de integración los principios reguladores: equidad, reciprocidad y conveniencia nacional.

Finalmente, al consolidarse en la fecha el *Acuerdo del Pacífico de Colaboración Profunda*, suscrito entre Chile, México, Venezuela y Colombia, que incluye dos países latinoamericanos miembros del APEC, es un elemento adicional que propicia la vinculación de nuestro país con el Foro y un posible TLC con estos países de Asia- Pacífico.

Este acuerdo firmado por los presidentes latinoamericanos es un paso decisivo para la liberalización del comercio y para avanzar en un proceso de integración

37. Con la asistencia de ocho países latinoamericanos, y con la presencia de más de 300 participantes, se inició en el Hotel Intercontinental de Cali el Foro Sobre la Iniciativa de la Cuenca del Pacífico Latinoamericano, organizado por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, en coordinación con Proexport y Analdex, Noticia abril 27 de 2011.

<http://www.mincomercio.gov.co/eContent/NewsDetail.asp?ID=3688&IDCompany=26>

Al referirse a los antecedentes de lo que ha hecho Colombia para ingresar a la APEC, el ministro recordó que Colombia presentó la solicitud formal de ingreso en 1995, cuando existía una moratoria para el ingreso de nuevos miembros entre 1993 y 1996. En 1997 se fijaron criterios para la aceptación de nuevos miembros, se recibió a Perú, Vietnam y Rusia, y se acordó una nueva moratoria por un período de 10 años.

Sin embargo, en la Cumbre de Sidney (2007), una vez más el APEC extendió hasta 2010 la moratoria, lo que impidió que países como Colombia, Ecuador, Panamá y Costa Rica pudieran formar parte del referido foro. Con esas nuevas condiciones, precisó el ministro, Colombia mantiene su aspiración de ingresar al organismo cuando termine esa moratoria. APEC ofrece la posibilidad a los países no miembros de participar en las actividades de sus grupos de trabajo en calidad de invitados. Colombia ha participado en varias reuniones de los grupos de trabajo de Energía (desde 1996), Telecomunicaciones y Tecnología (desde 1997), y Promoción Comercial (desde 2000).

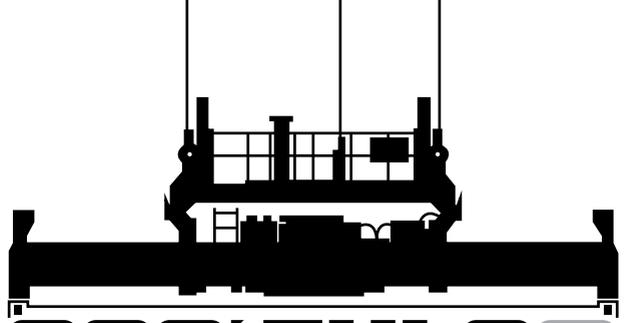
de mayor grado, que incluye la movilidad de bienes, capitales y personas, con un mercado de más de doscientos millones de habitantes.

Como política pública de liberalización del comercio, el objetivo final es llevar a Colombia a ser miembro del APEC, porque, como se ha visto a lo largo de este artículo, es una estrategia que permitiría participar en el libre comercio de la región más dinámica del mundo: 21 economías, 2.600 millones de habitantes, 56% del PIB mundial y 49% del comercio mundial.

Bibliografía

- ANGUIANO ROCH, Eugenio (2002). "Liberación comercial en el APEC". En: *Comercio Exterior*, Vol 52. N° 9, México.
- CALDERÓN, Fernando y DOS SANTOS, Mario R. (1991). *Hacia un Nuevo Orden Estatal en América Latina. Veinte tesis sociopolíticas y un corolario*. CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales. Fondo de Cultura Económica de Chile.
- BÉJAR RAMÓN, Casilda (2004). "América Latina y el Consenso de Washington". En: *Boletín Económico de ICE* n° 2803 26 de abril al 2 de mayo de 2004.
- CEBALLOS, Molano Raquel (2006a). Ponencia: "Principales aspectos jurídico políticos en el TLC". Cali. Universidad del Valle.
- _____ (2006b) "Impactos de la innovación empresarial y los derechos de propiedad intelectual en el marco de los tratados de libre comercio". En: *Revista Cuadernos de Administración*. Universidad del Valle. p. 451.
- CUEVAS TELLO, Ana Bertha (2008). "Las economías del APEC frente al cambio climático". México y la Cuenca del Pacífico. En: *Análisis*. Vol. 11, núm. 31.
- Dirección Nacional de Planeación. (2005) "Visión Colombia Segundo Centenario: 2019".
- FALCK, MELBA y HERNÁNDEZ, Roberto (2002). "Política y Comercio Agrícola Internacional en el APEC principales actores". En: *Comercio Exterior*, Vol. 52, n° 10, México.
- HERNÁNDEZ VILLALOBOS, Larys Leiba (2004). "Los tratados internacionales como base de la diplomacia mundial". Barranquilla. En: *Revista de Derecho*, Universidad del Norte.

- IBAÑEZ PARRA, Oscar (2006). "El Modelo de Competencia Económico practicable en el TLC entre Colombia y Estados Unidos". En: *Civilizar*, p 130-132. Universidad Sergio Arboleda.
- PACHAS, Paulo Mauricio (2006). "Desafíos para el Perú: APEC y TLC". En: *Gestión en el Tercer Milenio, Rev. de Investigación de la Facultad de Ciencias Administrativas*, UNMSM Vol. 9, N° 17, Lima. p.p. 31 a 34.
- RAMÍREZ BONILLA, Juan José (2002). "Asia del Pacífico y los retos de México". En: *Comercio Exterior*, Vol. 52, N° 10, México.
- RESTREPO, Darío I., PALACIO, Germán, GONZÁLEZ, Jorge Iván y NOVOA, Edgar (1996). *Globalización y Estado Nación*. Bogotá: Escuela Superior de Administración Pública.
- TORO, Jorge, ALONSO, Gloria, ESGUERRA, Pilar, GARRIDO, Daira, IREGUI, Ana María, MONTES, Enrique, RAMÍREZ, Juan Mauricio (2010). *El impacto del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos (TLC) en la balanza de pagos hasta 2010. Colombia*. Banco de la República. p. 5.
- TWINING, William (2003). *Derecho y Globalización*. Traducción Oscar Guardiola-Rivera, Clara Sandoval Villalba, Diego Eduardo López Medina. Bogotá: Siglo del Hombre Editores, Instituto Pensar, Universidad de los Andes- Facultad de Derecho.
- VILLAMIZAR, Hernando (2000). *Introducción a la Integración Económica*. Segunda Edición. Bogotá; Universidad de Jorge Tadeo Lozano.



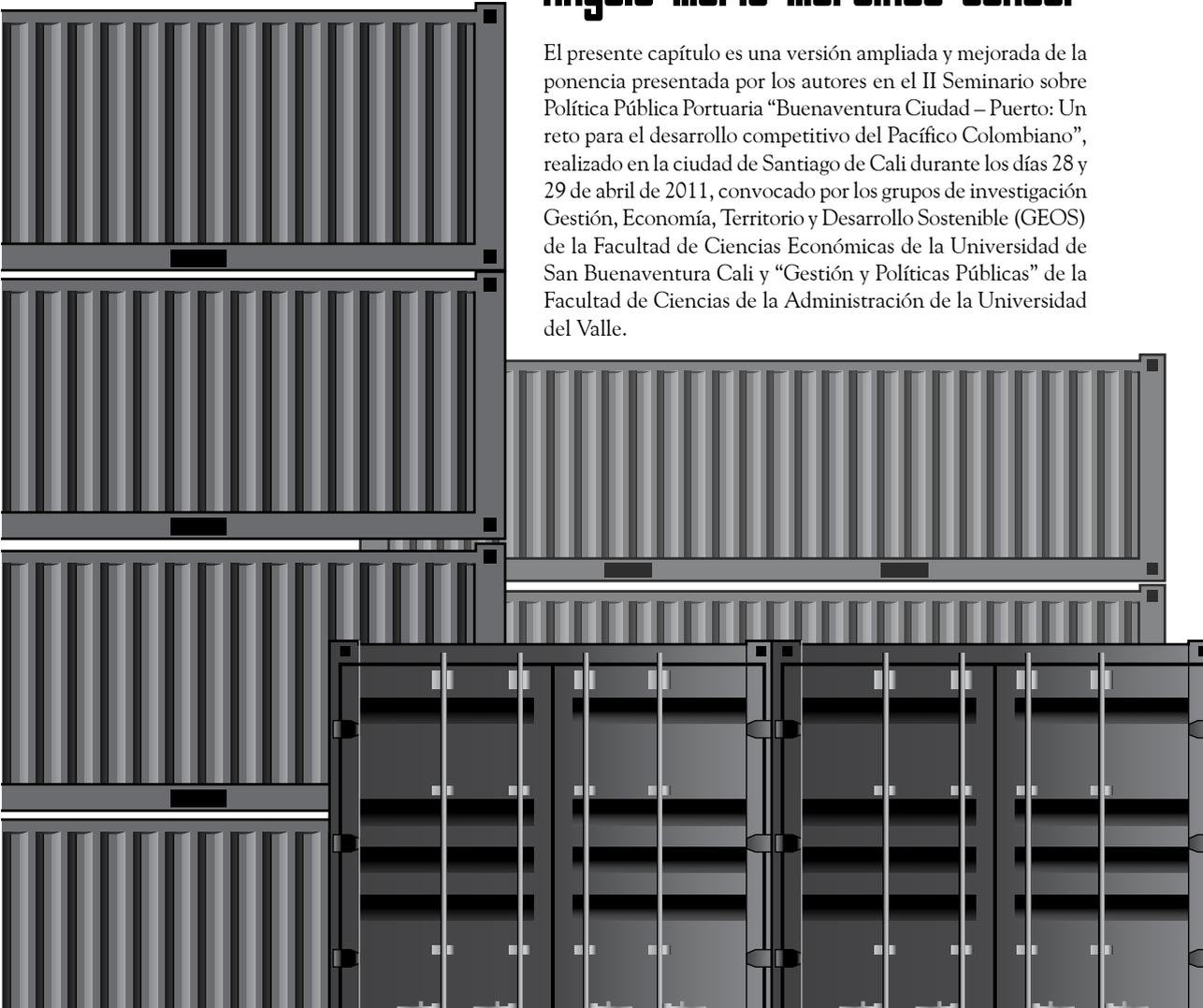
CAPÍTULO 3

El puerto de Buenaventura:
¿un caso de desarrollo regional?

Wilson Delgado Moreno

Ángela María Martínez Sander

El presente capítulo es una versión ampliada y mejorada de la ponencia presentada por los autores en el II Seminario sobre Política Pública Portuaria “Buenaventura Ciudad – Puerto: Un reto para el desarrollo competitivo del Pacífico Colombiano”, realizado en la ciudad de Santiago de Cali durante los días 28 y 29 de abril de 2011, convocado por los grupos de investigación Gestión, Economía, Territorio y Desarrollo Sostenible (GEOS) de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de San Buenaventura Cali y “Gestión y Políticas Públicas” de la Facultad de Ciencias de la Administración de la Universidad del Valle.



Wilson Delgado Moreno

Administrador de Empresas, docente e investigador del grupo Gestión y Políticas Públicas, Categoría A, Colciencias, de la Facultad de Ciencias de la Administración de la Universidad del Valle. Correo electrónico: delgado411@gmail.com.

Ángela María Martínez Sander

Administradora de Empresas y estudiante de la Maestría en Ciencias de la Organización, de la Universidad del Valle. Investigadora del grupo Gestión y Políticas Públicas, Categoría A, Colciencias, de la Facultad de Ciencias de la Administración de la misma universidad. Correo electrónico: angela1984@gmail.com

El puerto de Buenaventura: ¿un caso de desarrollo regional?

Resumen

El presente capítulo busca indagar si la ubicación estratégica del puerto per se ha generado un proceso de desarrollo local en términos territoriales, económicos y sociales en el distrito de Buenaventura antes y después de su privatización; o si, por el contrario, en este territorio el puerto ha funcionado como un enclave económico en lugar de ser un nodo de desarrollo local y de reestructuración territorial que responda a dinámicas de articulación entre lo público y lo privado.

Tal afirmación se fundamenta en el análisis de variables como la estructura económica y el mercado laboral, la seguridad y convivencia ciudadana, los servicios de salud, educación y servicios públicos domiciliarios (energía, agua, alcantari-lado, gas y aseo). Para tal efecto, se utilizaron fuentes primarias de información (entrevistas semi-estructuradas e informes institucionales) y documentales.

Palabras clave: concesión portuaria, distrito de Buenaventura, desarrollo local y regional, enclave económico.

Introducción

El presente capítulo es un producto del proyecto “La política pública de privatizaciones portuarias en Colombia – El modelo de concesiones y su impacto sobre el comercio internacional: Los casos de las sociedades portuarias regionales de

Buenaventura, Santa Marta, Cartagena y Barranquilla (1993 – 2009)”, que se adelantó de manera conjunta entre el grupo de investigación *Gestión y políticas públicas*, Categoría A, Colciencias, y el grupo de investigación en *Negocios internacionales y comercio exterior*, Categoría B, Colciencias, ambos adscritos a la Facultad de Ciencias de la Administración de la Universidad del Valle. Dicha investigación fue financiada por la Vicerrectoría de Investigaciones de la Universidad del Valle y aprobada en la convocatoria interna realizada durante el período académico agosto-diciembre de 2009.

En términos generales, el objetivo que se persigue es el de indagar si la ubicación estratégica del puerto ha generado por sí misma un proceso de desarrollo local en términos territoriales, económicos y sociales en el Distrito de Buenaventura antes y después de su privatización; o si, por el contrario, en este territorio el puerto ha funcionado como un enclave económico en lugar de ser un nodo de desarrollo local y de reestructuración territorial que responda a dinámicas de articulación entre lo público y lo privado, tal como lo ha sido para otras regiones del mundo. En tal sentido, se utilizaron fuentes primarias y secundarias de información. Entre las primarias se destacan entrevistas semi-estructuradas, datos, diagnósticos, estudios e informes de entidades públicas y privadas de carácter nacional, regional y local, como el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (Dane), el Departamento Nacional de Planeación (DNP), la Alcaldía Distrital de Buenaventura y la Cámara de Comercio de Buenaventura (CCBUN).

Adicionalmente, cabe señalar que no existe uniformidad en cuanto a las series de tiempo tomadas para la elaboración del panorama social del Distrito en virtud de su disponibilidad en las fuentes consultadas. No obstante, los intervalos mínimos presentados son de cuatro años, lo cual deja entrever someramente el comportamiento de algunas variables que, en la medida de lo posible, se analizaron estableciendo comparaciones con los indicadores regionales y/o nacionales.

Marco conceptual: los puertos y el concepto de desarrollo regional articulados a los modelos de desarrollo económico

El papel que han desempeñado los puertos se ha modificado en el marco de los diferentes modelos económicos de desarrollo por los que los países de Occidente han transitado durante el siglo XX y lo corrido de la presente centuria. Articulado a esta tendencia, el concepto de desarrollo regional igualmente ha

mutado como consecuencia del avance científico-técnico y su aplicación en el mundo de la producción y el trabajo, así como de los períodos de auge y crisis del capitalismo.

Durante el siglo XIX el capitalismo se fundamentaba en el libre cambio de mercancías, y los puertos se constituyeron en nodos de articulación entre lo local y lo global, con menos regulación por parte de los Estados nacionales dada la etapa incipiente de desarrollo y consolidación de éstos y por encontrarse el modo de producción capitalista en su segunda fase de acumulación y reproducción originaria de capital.³⁸

Posteriormente, en el siglo XX, en América Latina los puertos redujeron su actividad y debilitaron su posición como lugar de enlace internacional, como puntos de contacto entre lo interno y lo externo, como lugares de intercambio mercantil y cultural (Martner, 1999, p. 105) y se concentraron en contribuir al fortalecimiento del mercado interno, como consecuencia de la regulación estatal que implicó el modelo económico de desarrollo endógeno y su política de industrialización por sustitución de importaciones. En tal sentido, según Martner (ibíd.), “el puerto era concebido como punto terminal donde las mercancías permanecían largo tiempo estancadas en un lento recorrido hasta el destino final. Primó entonces el carácter de estación terminal, de ruptura larga, de zona de almacenamiento prolongado, de bodega [...] Su actividad como lugar de intersección de rutas se debilitó, los flujos se ‘adelgazaron’ y los contactos fueron reducidos”.

38. La globalización no es un fenómeno reciente; por el contrario, es una característica endógena del capitalismo, ya que para que éste se reproduzca y acumule requiere de la ampliación de los mercados. Es así como en la historia de larga duración es posible identificar tres grandes fases del proceso globalizador acaecido durante los últimos 500 años. Una primera etapa se ubica a partir del proceso de “encuentro”, conquista y colonización de Europa hacia América, articulado posteriormente con la primera revolución industrial que implicó la transformación de las fuentes de energía, la organización de la producción y el trabajo, así como la diversificación de los medios de transporte y la consecuente dinamización del intercambio de mercancías y movilidad de personas entre territorios. Una segunda fase se articula al proceso de colonización de las potencias europeas (Francia e Inglaterra) hacia el continente africano durante el siglo XIX que, igualmente, junto con la segunda revolución industrial, potencializó la ampliación de los mercados y el intercambio. Por último, actualmente transitamos por la tercera etapa de dicho proceso globalizador que data desde la segunda mitad del siglo XX, articulada a la tercera revolución tecnológica que ha permitido un mayor nivel de interdependencia e interconectividad entre los mercados a escala global, reconfiguración del mundo del trabajo y la producción, así como la revalorización de las categorías de tiempo y espacio.

No obstante, tal como lo continúa señalando Martner (ibíd.), “sólo aquellos puertos que exportaban materias primas tuvieron un mayor dinamismo, aunque muchas veces se constituyeron en enclaves,³⁹ con pocas conexiones con las regiones interiores del país”. Por tal motivo, los puertos contaban con un mercado cautivo muy próximo a su zona de influencia, es decir, a su *hinterland*, lo cual les proporcionaba cierta estabilidad y una relativa importancia con el ámbito regional y local más próximo (Martner, ibíd., p. 106). A su vez, esta condición era reforzada por las dificultades de accesibilidad en términos de infraestructura, por la falta de integración de los diferentes modos de transporte existentes y por restricciones político-administrativas.

Teniendo en cuenta el caso que nos ocupa, el puerto de Buenaventura –que durante el período 1959-1993 estuvo adscrito a la extinta empresa estatal Puertos de Colombia– cumplía con estas características en la medida en que su actividad, por ser intensiva en mano de obra no calificada y por no contar con los niveles de sofisticación tecnológica y administrativa actuales, era demasiado lenta o poco eficiente, lo cual se reflejaba en el represamiento de las mercancías en las instalaciones portuarias, así como de las motonaves a la espera de ser atendidas (Varela, 2008, p. 165).⁴⁰ A pesar del establecimiento del modelo de desarrollo

39. De acuerdo con Cademartori y Arias (2010, pp. 3 – 5), el enclave es presentado generalmente como un injerto de una economía exportadora sobre una economía local con la cual tiene pocos intercambios, entre cuyas características se destacan: a) los dueños de los principales capitales productivos son foráneos. Éstos concentran grandes volúmenes de capital en proporción al tamaño de la economía local. Las respuestas a las principales preguntas del problema económico del territorio anfitrión, qué producir, cuánto producir y para quién producir, cuánto invertir, cómo utilizar sus recursos naturales, dependen de agentes externos; b) los enclaves se destacan por la importancia de la producción capitalista moderna, con grandes volúmenes importados de capitales provenientes de una zona más desarrollada. Estos capitales son combinados con trabajo asalariado local, abundante y barato, para exportar bienes al mercado mundial. Frecuentemente la demanda de obreros no se satisface con la población local, por lo cual se requiere importar mano de obra; c) el enclave es estratégico para el Estado. La escala de operación proporciona muchas divisas, empleos y poblamiento de zonas fronterizas. Por ello, la autoridad política favorece su expansión. El marco legal y la negociación permanecen centralizados en la capital del país, para colaborar con el capital extranjero. El enclave es opuesto a los distritos industriales. A pesar de que ambas son estructuras productivas, sociales, políticas y culturales, en un enclave prevalecen las relaciones de mercado “puras”, agente de tránsito, segmentación social; mientras que los distritos industriales fundamentan su actividad en una colaboración horizontal entre actores anclados a la historia de un territorio. Además, el enclave tiene una dimensión internacional y proyecta relaciones conflictivas entre un centro y una periferia, nociones relevantes en el actual momento de globalización.

40. Cabe señalar que a pesar de que Colpuertos era una empresa ineficiente, si se la mide con los criterios de eficiencia y eficacia actuales, se debe reconocer que esta empresa estatal y

endógeno, el puerto de Buenaventura mantuvo sus contactos internacionales por el hecho de ser el principal puerto movilizador de mercancías de Colombia en aquella época. Así mismo, hoy se mantiene la característica de la dificultad para acceder al puerto, dado que en Colombia no existe una política pública de transporte multimodal y, peor aun, en Buenaventura la actividad del transporte férreo – que anteriormente era similar a la del transporte carretero – hoy es casi nula y tampoco es posible acceder al puerto de manera eficiente por vía aérea.

Por su parte, el concepto de desarrollo regional que se acuñó durante el siglo XX con el modelo de desarrollo endógeno, se caracterizó por entender la región como el conjunto de países de América Latina. Tal concepto giraba en torno a la riqueza de recursos naturales y agrícolas de los territorios. Sin embargo, no siempre las regiones más ricas en recursos naturales suelen ser las más prósperas y desarrolladas,⁴¹ pues estos recursos son no renovables y por sí mismos no generan valor agregado.

Partiendo de esta base, para algunos países latinoamericanos (Colombia, Perú, Venezuela, Bolivia), el objetivo del modelo –que era lograr un desarrollo industrial endógeno– no se cumplió, ya que si bien se implementó la política de sustitución de importaciones, ésta se aplicó en gran parte para la producción de bienes de consumo (manufacturas con poco valor agregado y alimentos), pero no para la de bienes de capital, que en otros países como Brasil condujeron a un desarrollo sostenible de la economía.

Con este modelo de desarrollo los gobiernos optaron por ofrecer incentivos institucionales (exenciones fiscales, infraestructura, subsidios, etc.) al incipiente sector industrial, en lugar de propugnar la formulación e implementación de una política pública de ciencia, tecnología e innovación focalizada en desarrollar conocimiento científico aplicado a un sector industrial que produjera bienes de

otras (Ferrocarriles Nacionales, EPM EICE, Telecom, Emcali EICE, Seguros Sociales, Idema, IFI etc.) fueron funcionales al modelo económico de desarrollo endógeno vigente porque permitieron generar las condiciones institucionales, de infraestructura y de capital humano para garantizar la acumulación de capital. Lo anterior se evidencia en el promedio de crecimiento del PIB nacional durante el período 1960 – 1980, que fue del 4,72%, mientras que con las políticas neoliberales la economía colombiana entre 1990 – 2010 creció en promedio 3,43% (DNP, 2010).

41. De acuerdo con Terluin (2003, citado por Bran, 2007, p. 2), “algunas regiones poseen recursos naturales como bosques y recursos hídricos, entre otros, pero hay otras zonas que a pesar de no contar con dichas facilidades de materia prima, en muchos casos son regiones incluso más desarrolladas que las que los poseen, lo que muestra que no hay relación alguna entre ser una región próspera y tener dotación de recursos”.

capital. Lo anterior no significa que tales incentivos no hayan sido, ni continúen siendo, factores determinantes para el fortalecimiento económico y el desarrollo de la competitividad a nivel nacional, si no que no son suficientes.⁴² Estas equivocadas decisiones de política pública condujeron a la crisis y agotamiento del modelo de desarrollo endógeno que coincidió con la crisis del capitalismo de 1970 y el declive del régimen de acumulación fordista-taylorista a nivel mundial, lo cual implicó que en este contexto los puertos y sus vinculaciones territoriales hayan tendido a modificarse otorgándoles nuevas características (Martner, *ibíd.*).

Así, como a partir de este momento la economía capitalista comenzó a sufrir un proceso de reestructuración y reconfiguración de su modelo económico al poner en marcha políticas públicas de corte neoliberal y reformas del sector público (modernización del Estado). En el marco de la tercera fase de la globalización que, en términos generales, se caracteriza por una articulación del capital transnacional vía fragmentación y deslocalización de los procesos productivos, desarticulado del mundo del trabajo,⁴³ tal proceso se fundamenta filosóficamente en el retorno al liberalismo clásico, según el cual el Estado debería cumplir cometidos

42. Para que un territorio sea competitivo y atractivo para la inversión debe desarrollar e integrar seis factores transversales: a) Los aspectos político-institucionales y la coordinación entre las organizaciones (gubernaciones, alcaldías, cámaras de comercio, Andi, etc.) que fijan las reglas en los niveles regional y local; b) El diseño e implementación de planes estratégicos concertados entre los diferentes actores del desarrollo (públicos, privados, no gubernamentales, organismos de control); c) Políticas públicas multinivel y políticas empresariales de financiamiento de los emprendimientos productivos; d) Educación técnica, tecnológica, profesional y formación para el trabajo fundamentada en competencias laborales que busquen resolver los problemas de emprendimiento y empleabilidad en la región; e) Diseñar e implementar planes, programas y proyectos de infraestructura que integren los asuntos relacionados con la movilidad, la conectividad, los servicios públicos, el equipamiento logístico y urbanístico, entre otros; y f) El impulso a la ciencia, la innovación y el desarrollo tecnológico.

43. Siguiendo a Martner (*Ob. Cit.*, p. 106), “la reestructuración de la economía-mundo capitalista [...] y la búsqueda de un nuevo modelo de acumulación, apoyada en los recientes avances científico-técnicos, han propiciado la fragmentación de la producción a nivel mundial (o continental, al menos) diversificando la localización de las etapas que integra el proceso productivo, con la finalidad de encontrar ventajas para cada una de ellas. Esta vía, complementada por la apertura comercial y la desregulación económica de los países periféricos, otorga al puerto nuevas características”. Este proceso se caracteriza, entre otras cosas, porque se presenta una asimetría en términos de la remuneración que reciben los bienes de capital y la fuerza de trabajo, así como el precio de las mercancías. En palabras de Amín (2005, p. 267; citado por Jiménez y Delgado, 2008, p. 187): [...] “el análisis del capitalismo mundializado obliga a distinguir la ley del valor de la forma específica que representa la ley del valor mundializado. El capitalismo mundial no está gobernado por la ley del valor a secas [...] está regido por la ley del valor mundializado [...] La ley del valor a secas implicaría que las remuneraciones del trabajo fueran iguales por igual productividad en todas partes del mundo. La ley del valor mundializado produce remuneraciones del trabajo desiguales por productividad igual, en tanto que los precios de las mercancías y las remuneraciones del capital tienden a igualarse a escala mundial”.

esenciales como las relaciones exteriores e interiores, la defensa y seguridad, la administración de justicia, así como la soberanía sobre la hacienda pública. Este ideario liberal se complementó con las directrices económicas derivadas del Consenso de Washington que implicó un retiro parcial del Estado de la esfera económica a través de estrategias como la privatización de bienes y servicios públicos, que puede ser realizada por medio de la exprivatización (venta del activo público) o la endoprivatización (gestionar lo público con criterios de eficiencia, eficacia y economía-autarquía económica); entre otras como la desregulación, la desmonopolización y la descentralización político-administrativa (Escobar, 2010, pp. 9 y 14).

Sin embargo, en la praxis se evidencia que no se ha llegado al límite del “Estado mínimo”, dado el alto nivel de complejidad de la actividad económica y de la vida social, lo que implica el diseño institucional y la capacidad de regular e intervenir para garantizar la accesibilidad del grueso de la población a los bienes y servicios públicos, así como la dotación de la infraestructura básica para la competitividad. De igual manera, ello requiere la permanencia del Estado empresarial en aquellos sectores estratégicos de la economía para garantizar la competencia y el acceso a recursos fiscales vía transferencias de rentas,⁴⁴ así como el diseño e implementación de políticas de ciencia, innovación y tecnología que promuevan la transformación del aparato productivo. En suma, los

44. Actualmente, se estima que el patrimonio que posee el Estado colombiano en la forma de empresas públicas asciende está entre US\$100.000 y US\$120.000 millones. Por ejemplo, el principal empresario es la Nación ya que posee el 89,9% de las acciones de Ecopetrol, que es la empresa más importante del país, la cual le representa al Estado un patrimonio de US\$78.000 millones. Lo anterior sumado a la participación que posee en otras empresas de servicios públicos de carácter nacional como ISA e ISAGEN. Por su parte, el Estado a través de los entes territoriales (municipios y distritos) posee un patrimonio importante. Tal es el caso de Empresas Públicas de Medellín (EPM), avaluada en US\$18.000 millones; las Empresas de Energía (EEB), Acueducto y Alcantarillado (EAAB) y Telecomunicaciones de Bogotá (ETB), y la participación importante en la empresa Gas Natural, avaluadas en su conjunto en unos US\$12.000 millones. De igual forma, las empresas en las que tienen propiedad la Gobernación de Antioquia y el Municipio de Santiago de Cali (a través de Emcali), le representan al Estado un patrimonio de US\$1.400 millones. De acuerdo con Yanowich (2011, p. 34), “independientemente de la propiedad accionaria, lo cierto es que las decisiones que tomen estas empresas deben estar encaminadas a maximizar su renta y generar los resultados más positivos para sus accionistas [...] En este sentido, es necesario que el Estado actúe, en relación con su patrimonio accionario, como un empresario más”. Lo anterior evidencia la importancia de que el Estado conserve los derechos de propiedad sobre las empresas públicas por su importancia en términos fiscales y cofinanciación del gasto público, por lo cual es un imperativo que estas organizaciones sean gestionadas con los criterios de la Nueva Gerencia Pública.

Estados siguen siendo los responsables de la visión estratégica de su territorio y del apalancamiento del desarrollo económico y social.

En estos procesos de apertura comercial e internacionalización de la economía, los puertos recuperaron su posición como nodos de enlace y revalorizaron el territorio en términos del tiempo y el espacio. A raíz de los avances científico-técnicos en las comunicaciones y las tecnologías para la movilización y el transporte de carga (invención de grúas, bandas transportadoras, succionadores de líquidos, contenedores, entre otros), la actividad de los puertos ha sufrido un proceso de aceleración del tiempo que ha redundado en una revalorización de éstos como lugares diferenciados que permiten enlazar y marcar diferencias entre lo interno y lo externo (Martner, Ob. Cit., p. 108). Cuanto más eficiente sea la actividad del puerto, mayor será la demanda de sus servicios porque tendrá más capacidad para vincular los territorios y articular sus redes. Así, “*fugacidad del contacto físico que expresa, en última instancia, la aceleración del tiempo, se convierte en una medida de la capacidad de integración regional y global que tiene el puerto*” (ibíd., p. 110).

En este contexto, los puertos dejaron de ser puntos terminales de intercambio cultural⁴⁵ y de mercancías, y se convirtieron en *hubs* o centros de procesamiento, distribución e integración de cadenas productivas fragmentadas internacionalmente (ibíd., p. 107) o, en su defecto, en eslabones centrales de una gran cadena logística, así como también en nodos de articulación de regiones o fragmentos territoriales del interior de los países. Esto es posible siempre y cuando se desarrollen y articulen sistemas de intermodalidad en el transporte.

En el marco de este modelo de desarrollo el concepto de desarrollo regional ha mutado, de manera que la región ahora se considera como un espacio más reducido y que se encuentra dentro de los límites de los Estados – Nación, pudiéndose identificar relaciones de doble vía entre lo local (municipios, corregimientos, etc.) y lo regional (departamentos, provincias, etc.), lo nacional, lo continental y lo

45. Esto no significa que en los puertos actuales no se produzcan intercambios culturales, sino que ahora éstos también se realizan a través de otros medios de comunicación y redes virtuales que no implican la presencia física de los sujetos. Tal como lo señala Martner (Ob. Cit., p. 110), “por otra parte, si el puerto fue durante siglos un lugar primordial de contacto cultural, de entrada no solo de mercancías sino de valores e ideas de otros países, si durante mucho tiempo la presencia física tuvo un papel central en estos procesos, en la actualidad esa no parece una de sus características principales. Ahora, con el avance en la tecnología de telecomunicaciones existen otras formas de contacto cultural cuya penetración es directa e instantánea”.

global. Desde esta perspectiva, el territorio se reconfigura teniendo en cuenta tanto sus particularidades geográficas como sus especificidades económicas, político - institucionales, socioculturales, ambientales y de capital humano. Dada esa modificación en la visión del territorio, se hace necesario llevar a cabo procesos de descentralización que acerquen al Estado en sus diferentes niveles a los demás actores fundamentales del desarrollo como son los empresarios, la academia y la comunidad. Por ello, hoy en día resulta esencial que los actores del desarrollo identifiquen la vocación económica de los territorios para formular y orientar eficientemente los planes de ordenamiento territorial⁴⁶ y de desarrollo municipal y nacional, así como los planes estratégicos de los sectores productivos.

Por lo anterior, cabe señalar que “el municipio no puede desarrollarse aisladamente y depender exclusivamente de sus recursos internos; buena parte de su futuro depende de la forma como se interrelacione con el exterior. El enfoque regional le permite al municipio ubicarse estratégicamente en el ámbito supramunicipal al entender cuáles son las posibilidades de consolidación y complementación de sus vocaciones económicas, y dispone así de criterios para avanzar sobre los problemas territoriales y el aprovechamiento de oportunidades asociándose con sus vecinos” (Ministerio de Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, citado por Moreno, 2007, p. 11).

Tendencia privatizadora de los puertos en América Latina

Tal como se viene argumentando, en el marco del modelo económico de desarrollo neoliberal y la tercera fase de la globalización las privatizaciones y sus diferentes tipologías (entre ellas las concesiones) se constituyeron en los instrumentos de política económica más relevantes utilizados por los Estados – Nación

46. De acuerdo con el ministerio de Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, citado por Moreno (2007, p. 3 y 4), “el Ordenamiento Territorial (OT) es un instrumento técnico y normativo que comprende un conjunto de acciones político-administrativas y de planeación física concertadas y coherentes, emprendidas por los municipios o distritos y áreas metropolitanas para disponer de instrumentos eficaces de orientación del desarrollo del territorio bajo su jurisdicción y de regulación de la utilización, ocupación y transformación de su espacio físico”. En tal sentido, se consideran como objetivos del ordenamiento territorial los siguientes: “Articular los componentes rural y urbano del territorio, entre ellos y con la región; Aprovechar las ventajas comparativas y mejorar la competitividad del municipio o distrito; Alcanzar sus objetivos de desarrollo económico y social de conformidad con el Plan de Desarrollo Municipal (PDM); y Orientar la ocupación, manejo del suelo y demás recursos naturales”.

para propiciar el ingreso de las diferentes economías en el mercado global. Así mismo, este mecanismo ha servido para desestatizar la propiedad y la provisión de bienes y servicios públicos, y promover la competencia y la competitividad de los países y sus organizaciones empresariales. No obstante, tales procesos privatizadores han tenido avances y retrocesos que han dependido de factores como las condiciones institucionales y el grado de organización política de la sociedad civil para ejercer presión y resistencia frente a esa tendencia global. Precisamente, en virtud de este último factor, los procesos privatizadores han recibido fuertes críticas por parte de algunos sectores, sin desconocer que algunos otros los han respaldado y promovido, al punto de que han polarizado ideológica y políticamente a la sociedad.

En este contexto, América Latina no estuvo exenta de esta dinámica y los puertos fueron uno de los primeros sectores que se privatizaron, dada su función estratégica para la competitividad a nivel internacional. Es así como la implementación de los ya señalados programas de ajuste estructural (Consenso de Washington) se inició en Chile a finales de la década de los años setenta del siglo pasado y los cambios normativos del sistema portuario en 1980 por medio de la Ley 18042, que modificó la Ley de la Empresa Portuaria de Chile (Emporchi) y derogó la exclusividad de operación que tenía Emporchi en los puertos. Adicionalmente, eliminó las licencias para realizar la actividad portuaria de estiba y desestiba, con lo cual abrió esta actividad a cualquier trabajador (Wigodski, s.f., p. 27). De esta manera, la organización de los puertos estatales chilenos se convirtió en un sistema multi-operador.

Sin embargo, dicho esquema generaba pocos incentivos para la modernización tecnológica y el uso eficiente del espacio en los puertos, lo cual, sumado a las decisiones empresariales fallidas que emprendió la Emporchi, condujo a profundizar el proceso privatista en el sector mediante la Ley 19542 de 1997 que fue promulgada para incrementar la participación del sector privado en la aceleración de la modernización de los puertos. En consecuencia, se crearon diez empresas portuarias estatales autónomas (sucesoras de Emporchi) para los puertos de titularidad pública,⁴⁷ con lo cual se logró organizar el sistema portuario con un esquema mono-operador y con modelos de administración-

47. Los cuales incluyen Arica, Iquique, Antofagasta, Coquimbo, Valparaíso, San Antonio, Talcahuano, San Vicente, Puerto Montt, Chacabuco, Punta Arenas y Puerto Natales. Además de estos, Chile cuenta con aproximadamente 25 puertos privados (Alcázar y Lovatón, 2005, p. 34).

portuaria⁴⁸ de tipo *landlord tool*, de acuerdo con los cuales una sola compañía o consorcio se hizo cargo de la concesión de un terminal (o un puerto) y de la prestación del servicio de movilización de carga, y es responsable de operarlo y mantenerlo, así como de realizar las inversiones en equipo e infraestructura (Alcázar y Lovatón, 2005, p. 35).

En Argentina, los objetivos de la reforma iniciada en 1990 fueron la desregulación, la descentralización (que comprendió la transferencia de grandes puertos y de puertos pequeños a autoridades provinciales), la entrega de concesiones en el sector y el fomento de la competencia. Estas decisiones se consolidaron en la Ley de Puertos No. 24093 de 1993, con la cual los concesionarios sólo obtuvieron el derecho a explotar y operar los terminales, ya que la titularidad de éstos la mantiene el Estado. De esta manera, el modelo de administración portuaria que se estableció fue de tipo *landlord*.⁴⁹ Igualmente, el Estado estableció un canon anual a la evolución del tráfico, la exclusividad del servicio de transferencia (embarque y descarga) para el concesionario y la aplicación de penalidades si no se alcanzan volúmenes de carga específicos cada año (ibíd., pp. 30 – 33).

Para el caso del Perú, la Empresa Nacional de Puertos (Enapu), creada en 1970 por el Decreto Ley 17256, prestaba con exclusividad un grupo de servicios a las naves y la carga. Sin embargo, en 1991, dada la tendencia liberalizadora de las economías, se declaró la total libertad de rutas y permisos de operación en el transporte marítimo internacional para las empresas navieras nacionales. Así mismo, con el Decreto Supremo No. 020-91-TC se eliminó el monopolio que ostentaba la Enapu y demás restricciones administrativas (ibíd.).

48. De acuerdo con Alcázar y Lovatón (Ob. Cit., p. 26), “la estructura socioeconómica e institucional de un país, la ubicación del puerto y los tipos de carga que atiende, entre otros factores, influyen sobre la forma como se estructura y administra. En este sentido, existen diversas maneras de organizar un puerto, las cuales se pueden categorizar en tres modelos básicos: *landlord, tool y service*”. Por lo anterior, y dadas las restricciones de extensión para este documento, sugerimos al lector remitirse al texto de Hoffman (2001) para estudiar más en detalle las características de los modelos señalados.

49. En este modelo la propiedad de la infraestructura (incluidas la tierra y el acceso al puerto) y su administración recaen sobre la autoridad portuaria, generalmente pública, que adquiere también una función regulatoria. La infraestructura se entrega en concesión a compañías privadas, las cuales se encargan del desarrollo y el mantenimiento de la superestructura y equipos, que son de su propiedad, así como de contratación del personal en el puerto. En este esquema, el conjunto de servicios portuarios para el manejo de la carga es provisto por empresas privadas en competencia. Uno de los riesgos de este modelo es la realización de muchas inversiones que generen un exceso de capacidad debido a la presencia de varios operadores en el mercado (Alcázar y Lovatón, ibíd., pp. 27 y 28).

Tal como lo señalan Alcázar y Lovatón (ibíd., p. 44), en México la reforma se inició en 1993 con la expedición de la Ley de Puertos y su reglamento. En este proceso se liquidó la empresa Puertos Mexicanos (Pumex) y se crearon Administraciones Portuarias Integrales (API) para cada puerto o grupos de pequeños puertos, las cuales son compañías públicas autónomas encargadas de su administración con el modelo de gestión *landlord*. Cada una de estas empresas ha recibido en calidad de concesión del Gobierno Federal (Secretaría de Comunicaciones y Transportes) los activos existentes en los puertos, a cambio de lo cual debe pagar una compensación. El plazo máximo de las concesiones es de cincuenta años (prorrogable hasta por un plazo igual al que se estipuló inicialmente), de acuerdo con las características de los proyectos y los montos de inversión. Entre las características más destacables de las concesiones portuarias en México se incluyen la determinación de una parte del pago como variable en función del volumen de carga y la posibilidad de eliminar la regulación tarifaria cuando se determine que existe un ambiente de competencia razonable. Además, resulta conveniente para efectos de la competencia la clara división funcional entre las API y los terceros que prestan servicios en el puerto (ya sea con contratos de cesión parcial o de prestación de servicios)⁵⁰

Por su parte, la tendencia privatizadora de los puertos en América Latina acaeció en Colombia a inicios de la década de 1970, cuando el Gobierno autorizó la creación de puertos privados que entraron a operar de forma paralela a los terminales administrados por la empresa estatal Puertos de Colombia (Colpuertos), que durante el período 1959 – 1993 agrupó a los cinco principales puertos públicos colombianos (Buenaventura, Santa Marta, Cartagena, Barranquilla y Tumaco).

Este proceso se profundizó en los años noventa con la promulgación de la Ley 1ª de 1991 por la cual se estableció el Estatuto de Puertos Marítimos, cuya

50. De manera simultánea, en Brasil, con la promulgación de la Ley No. 8630 de 1993, se inició la desestatización de la actividad portuaria con el objetivo de implementar un proceso de modernización fundamentado en concesiones para la explotación de puertos, arrendamiento de áreas e instalaciones al sector privado, reestructuración de las administraciones portuarias y autorización de terminales portuarios de uso privado y mixto. Por su parte, en Ecuador, el plan de acción para la modernización de los puertos se enmarcó en un proceso de modernización del Estado que se inició en marzo de 1993; dicha modernización portuaria implicó un proceso de tercerización de varias de las actividades de los puertos y el adelgazamiento y flexibilización de su estructura organizacional materializada en la disminución de cerca del 90% de la planta de personal, la cual pasó de 2000 a 170 empleados. Esta reforma administrativa tuvo un costo de US\$30 millones y en promedio una indemnización de US\$23.500 por funcionario (OEA, 1996; citado en el Boletín FAL, Edición No. 128).

principal exigencia para ser titular de una concesión portuaria era la constitución de una sociedad portuaria⁵¹ que se encargara de realizar inversiones en la construcción y el mantenimiento del puerto, su administración y la prestación de servicios relacionados con su actividad. En contraprestación, éstas deben pagar al Estado un canon anual que se define en los planes de expansión portuaria y cuya renta se divide entre la Nación y el distrito en el que se ubica el puerto. Cabe señalar que la extinta Colpuertos aportó a estas sociedades portuarias los activos necesarios para la operación de los puertos. En este proceso de transición entre la liquidación y la privatización el Estado asumió el pago de las pensiones, prestaciones sociales e indemnizaciones, así como los pasivos de Colpuertos.⁵²

¿Por qué el puerto de Buenaventura ha sido importante para el desarrollo regional?

Uno de los factores determinantes para el desarrollo regional del Valle del Cauca, así como de otros departamentos del interior del país (particularmente Cundinamarca, Antioquia y Risaralda), desde finales del siglo XVIII, ha sido la cercanía y conexión con el puerto de Buenaventura, como uno de los principales proyectos de modernización que ha contribuido a la inserción de la economía colombiana en el mercado global.

51. En este orden de ideas, para el año 1993, en Colombia se crearon cinco sociedades portuarias regionales para administrar los puertos públicos que fueron concesionados por el Estado: la Sociedad Portuaria Regional de Cartagena (SPRC), el 13 de diciembre, con un período de concesión de 40 años (www.puertocartagena.com); también el 13 de diciembre, la Sociedad Portuaria Regional de Barranquilla (SPRB) recibió en concesión por 20 años el terminal público marítimo y fluvial de esta ciudad (www.sprb.com.co). Para el mismo año, la Sociedad Portuaria Regional de Santa Marta (SPSM) se constituyó para administrar dicho terminal marítimo por un período de 20 años. La Sociedad Portuaria Regional de Buenaventura S.A. (SPRBUN) se constituyó como una sociedad anónima de carácter mixto el 21 de diciembre del mismo año mediante escritura pública No. 3306 de la Notaría Segunda de Buenaventura (Palomeque, 2004), cuya concesión inicial fue de 20 años, la cual fue prorrogada por la Superintendencia General de Puertos en el año 2009 por un período igual.

52. De acuerdo con Jiménez y Delgado (2008, p. 191), “entre las consecuencias del proceso de liquidación de Colpuertos se encuentra que “[...] los sobrecostos, demoras y anomalías administrativas elevaron el costo total del plan de retiro de Colpuertos a \$72.000 millones y por pagos irregulares de pensiones y conciliaciones con ex trabajadores, el pasivo pensional se incrementó a \$612.000 millones en diciembre de 1991 y a \$2,5 billones en diciembre de 1999 [...]. Esta situación se enmarca en uno de los procesos de corrupción político-administrativa más importantes de los últimos años tanto por los mecanismos utilizados como por el impacto fiscal que le ha generado y le seguirá generando a la Nación en el largo plazo”.

Sin embargo, a lo largo de la historia colombiana de los siglos XIX y XX se registran algunos hechos y proyectos en los que la conexión con el puerto de Buenaventura ha sido protagonista en la promoción del desarrollo económico y social de otras regiones. En tal sentido, cabe recordar que a finales del siglo XIX y hasta 1930, el desarrollo de la navegación a vapor hizo del río Cauca un importante medio de transporte de pasajeros y carga, que comunicó la región occidental de Colombia. Por su histórica posición estratégica, Puerto Isaacs en Yumbo se constituyó en uno de los puertos fluviales más importantes del río Cauca, a través del cual se transportó el café que venía de Antioquia y el Viejo Caldas, para posteriormente ser movilizado en mula hasta Buenaventura. Puerto Isaacs se consolidó entonces como un punto de intercambio comercial, en el que se establecieron bodegas de mercancías nacionales e internacionales, como es el caso de Jotagómez; así como de almacenadoras, comercializadoras y taladoras de café (Londoño, 1997, p. 20 – 21; Lenis, 1996, p. 72).

En 1914 se culminó la construcción de la vía férrea que conectó a Yumbo con todo el país y el océano Pacífico, concretamente el puerto de Buenaventura. La llegada del ferrocarril, transformó la vida municipal de Yumbo y Cali, y completó una red comercial que permitió la inserción de Colombia en los mercados mundiales. En el caso del Valle del Cauca, la llegada del ferrocarril a Yumbo aceleró el desarrollo comercial y empresarial de esta zona industrial y atrajo a nuevos trabajadores y al comercio informal. La estación de Puerto Isaacs en Yumbo se constituyó en el último punto de la vía férrea en la parte plana y el más cercano a Buenaventura, lo que permitió que esa ventaja de localización fuera utilizada por industrias cuyos productos contenían altos componentes importados (Londoño, 1997).

De igual forma, la apertura del Canal de Panamá en 1914, la construcción de la carretera al mar por la vía de Anchicayá en los años cuarenta, la hegemonía de los capitales cafetero y azucarero en el suroccidente y el cambio demográfico del país que se inclinó hacia el Occidente y que tuvo consecuencias en la consolidación del núcleo del mercado nacional en el llamado “triángulo de oro” (Bogotá, Medellín y Cali), hicieron que Buenaventura se convirtiera en el primer puerto del país (Almarío, 2007, p. 12).

Para esta época, el municipio de Santiago de Cali ya había comenzado a consolidarse como el eje del desarrollo industrial y político institucional del suroccidente colombiano, y a configurar un área metropolitana con sus municipios circundantes (especialmente Yumbo, Palmira y Jamundí), que fue posible en virtud de que la ciudad se convirtió en el epicentro del desarrollo del capitalismo industrial

y agroindustrial que se asentó en el valle geográfico del río Cauca. A su vez, cabe recordar que el desarrollo metropolitano de Cali no puede entenderse sin el papel que ha jugado en esta región la agroindustria azucarera.

Este proceso económico pudo concretarse especialmente por el control de las inundaciones del río Cauca con la construcción de la represa de Salvajina; por la creación de la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca (CVC)⁵³ y por el posterior aprovechamiento del río Cauca como fuente hídrica para la agroindustria, lo que minimizó en los años siguientes el impacto recurrente de las inundaciones que hacía de cierta manera inviable la explotación agrícola intensiva del valle geográfico.

De otro lado, desde hace unos veinticinco años comenzó un proceso de expansión de la retícula industrial del área metropolitana en torno al aeropuerto internacional Alfonso Bonilla Aragón, antes denominado “Palmaseca”, en donde se asentaron zonas francas y áreas de industrialización con régimen especial en términos impositivos. La mayor parte de estas industrias se encuentran localizadas en el municipio de Palmira, en tierras con una fuerte vocación agroindustrial. Otro eje de conurbación industrial se inició hace quince años después de la avalancha que asoló una región caucana, para dar lugar a una zona económica especial denominada “Zona Páez”, con municipios del valle geográfico del río Cauca cercanos a la zona sur de la ciudad, y cuyo epicentro es la localidad de Santander de Quilichao, integrada esta zona por doce pequeñas municipalidades que –aunque pertenecen al departamento del Cauca– giran en torno al vértice del área metropolitana de Cali, para las que el puerto de

53. Para la consolidación de la agroindustria azucarera fue importante la creación de la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca (CVC) mediante el Decreto 3110 de 1954. Éste fue un hito fundamental porque su misión fue la de promover el desarrollo integral de la región del valle del Alto Cauca mediante un mejor y más intenso aprovechamiento de sus recursos. Hasta esa época el valle se caracterizaba por periódicas inundaciones causadas por desbordamientos del río Cauca que limitaban el desarrollo agrícola de la región, así como por la escasez de agua en épocas de intenso verano. La ausencia de infraestructura y energía y el limitado conocimiento de la agricultura, fueron otros aspectos que se consideraron como importantes obstáculos al desarrollo potencial de la región (SAG, 1995 citado por Velásquez y Jiménez, 2004, p. 8 y 9). De igual forma, la Revolución cubana de 1959 contribuyó al fortalecimiento del sector agroindustrial azucarero en virtud de que condujo al rompimiento de relaciones económicas entre los Estados Unidos y Cuba, obligando con ello a una redistribución de la cuota azucarera de este país y favoreciendo a Colombia –concretamente al Valle del Cauca– porque permitió el acceso al mercado norteamericano como proveedor de azúcar. En esta misma línea de análisis, la creación de Asocaña, como gremio azucarero, y Cenicaña como centro de investigación del sector, consolidó la importancia de éste en el desarrollo regional vallecaucano.

Buenaventura continúa siendo un elemento dinamizador de sus economías (Varela, Rodríguez y Delgado, 2010).

Este conjunto de condiciones: la conectividad de Cali con su *hinterland* internacional vía Buenaventura, la consolidación de esta última como principal puerto colombiano sobre el Pacífico y principal corredor de la exportación cafetera –que para los años sesenta del siglo pasado se constituía en el principal producto de exportación colombiano, así como las conectividades viales y férreas con las zonas metropolitanas de Medellín y Bogotá, fueron los factores que confluyeron positivamente para dinamizar el desarrollo económico del valle geográfico del río Cauca, de Antioquia y Cundinamarca y consolidar a Cali como eje de todas estas dinámicas económicas y al puerto de Buenaventura como la principal salida de los productos de exportación (café y azúcar) y como sitio de almacenamiento de las mercancías provenientes del mercado internacional.

¿Por qué el puerto de Buenaventura no ha sido un factor promotor del desarrollo local?

Contrario a la dinámica regional, el puerto de Buenaventura, ni cuando era administrado por Colpuertos ni ahora en manos de la SPRBUN, ha sido un elemento catalizador ni dinamizador del desarrollo local.

En primer lugar, cabe recordar que el puerto fue la principal –pero no la única– fuente de empleo directo bajo la administración de Colpuertos, particularmente entre 1975 y 1982, cuando la planta de personal global llegó a incrementarse hasta en un 40%, pasando de 7.500 trabajadores a 12.000 (Varela, 2008, p. 160). Desde la creación de la empresa en 1959, el puerto de Buenaventura ocupó la mayor parte del personal. Por ejemplo, en 1979 Colpuertos empleaba 10.580 trabajadores, de los cuales 3.514 estaban vinculados por el puerto de Buenaventura, equivalentes al 33,3% del total (ibíd., p. 104). Sin embargo, en la actualidad, tal como lo señala González (2011), la SPRBUN genera sólo 400 empleos directos y 300 indirectos (aseo, seguridad, distribuidores).

Los empleos directos en un 80% corresponden a actividades operativas y el 20% restante son de carácter administrativo (salud ocupacional, área administrativa, financiera, técnica, planeación, etc.). Es preciso aclarar que la actividad portuaria en general y dentro de las instalaciones que le han sido concesionadas a la SPRBUN, genera un empleo estimado de 3.500 trabajadores por turnos de

trabajo; esto corresponde a operadores portuarios, cooperativas de trabajadores, agentes navieros, sociedades de intermediación aduanera, transportadores, etc.

Igualmente, vale la pena destacar que los trabajadores portuarios llegaron a ser de los mejor remunerados a nivel nacional, pues alcanzaron salarios para la época en promedio de \$2,5 millones mensuales. Estos factores dinamizaron el consumo y la economía local (en virtud de que la mayoría de los trabajadores tenían más de dos hogares), mas no el desarrollo del municipio como algunos autores lo consideran (Carvajal, 2007, p. 56), pues el alto nivel de ingresos de los trabajadores portuarios no fue canalizado en forma de inversiones de largo aliento que promovieran el desarrollo integral del municipio. Es decir, se desarrolló una cultura del despilfarro, tanto en Buenaventura como en aquellas otras ciudades donde operaba Colpuertos.⁵⁴

Un segundo elemento causal del precario desarrollo local es que en Buenaventura históricamente se han desarrollado muy pocas actividades económicas productivas paralelas que le permitan generar fuentes de empleo alternativas y mayores recursos fiscales al municipio,⁵⁵ como una variable independiente de si la actividad portuaria ha sido pública o privada. En este sentido, tal como señala Almario (Ob. Cit., p. 18), “[...] otras actividades económicas, como

54. Por ejemplo, Voloria (2011) argumenta para el caso de Santa Marta, que “uno sí veía en Santa Marta unos ‘barrios de portuarios o muelleros’ quienes ganaban muy bien, que eran lugares populares, pero no porque fueran pobres sino simplemente por ser populosos, entre los cuales estaba el barrio ‘El Pescaito’, que también estaba ubicado muy cerca al puerto. En él vivían personas con unos ingresos y una capacidad de pago muy grandes. Situación que generó una cultura del despilfarro, de una vida relajada en torno a tener muchas mujeres, muchos hijos, mucho trago y de no aprovechar esos ingresos en términos de educación. Entonces, en ese momento un trabajador de Colpuertos podía estarse ganando lo mismo o más que un profesor universitario o de secundaria. Pero estos últimos podían estar más interesados en educar a sus hijos, darles unos buenos servicios de salud y tener una buena casa con ciertas comodidades, que el primero. En este sentido, yo pienso que un sector de la población en Cartagena, Barranquilla y Santa Marta desaprovechó esas oportunidades que durante algunas décadas tuvieron alrededor de la economía portuaria”.

55. Contrario a esta situación, la privatización portuaria en Santa Marta, Cartagena y Barranquilla no generó el mismo efecto sobre su desarrollo local y regional, en la medida en que, tal como lo argumenta el ex gerente de la SPRBUN Víctor Julio González Riascos (2011), “a) Las ciudades-puertos de la costa atlántica no dependen exclusivamente de la actividad portuaria. Cartagena soporta su PIB en el turismo; Barranquilla, en la actividad industrial y el comercio; Santa Marta, en el turismo, el comercio y la agricultura (banano); mientras que Buenaventura centra su PIB en la actividad portuaria. b) Por el hecho de que las ciudades de la costa atlántica sean capital de departamento tienen una mayor capacidad financiera para el desarrollo regional de cada una de ellas y conjugan diferentes planes de crecimiento de las mismas, en programas de educación, sanidad ambiental, vivienda, desarrollo económico”.

las pesqueras y madereras, que generan mucho más empleo que el puerto, no alcanzan, empezó a cambiar el panorama social, porque persisten en el modelo extractivo, que arrasa los recursos con métodos de explotación atrasados, no agrega valor a los productos y hace limitada la cadena económica”.

Sin embargo, la privatización del puerto agudizó esta problemática porque se fortalecieron los mecanismos de regulación y control de las mercancías ilegales que ingresaban al país por Buenaventura, que otrora habían permitido la consolidación y organización de una actividad comercial fuerte alrededor de la ilegalidad, como el Sanandresito. En palabras de Carvajal (Ob. Cit., p. 56):

Con la privatización se incrementó el control aduanero y algunas entidades de intermediación aduanera cerraron, lo cual aumento el desempleo.

Un tercer aspecto que vale la pena subrayar es que Buenaventura ha sido y sigue siendo uno de los municipios –hoy Distrito– más atrasados del departamento del Valle del Cauca. Es decir, el Distrito no ha sido una prioridad de planificación e inversión, tanto para el gobierno departamental como para el nacional, que busque su desarrollo integral y su articulación con la capital del departamento. Tal como lo señala, González (2011), “[...] Buenaventura no ha figurado en los programas estratégicos del gobierno departamental y para la Nación es importante por el hecho de ser puerto y no por sus problemas de ciudad”. Por el contrario, tal como se señaló en el acápite anterior, Buenaventura siempre ha sido considerado como un territorio importante para el desarrollo regional del Valle del Cauca, Cundinamarca y Antioquia, principalmente, y de algunas otras regiones del país, por el hecho de poseer una zona portuaria ubicada estratégicamente sobre el Pacífico colombiano,⁵⁶ cuyo *hinterland* comprende las principales ciudades y centros poblados del país, tal como se observa en el siguiente gráfico.

56. Dado que el puerto funciona como un enclave económico en el Distrito, la falta de compromiso con el territorio por parte del Estado y de los inversionistas se expresa en que las ganancias del capital son exportadas o reinvertidas en el mismo negocio para ser exportadas más adelante, lo que dificulta su aprovechamiento para diversificar el aparato productivo. En tal sentido, según Cademartori y Arias (Ob. Cit., p. 5), “el enclave es una economía especializada en pocos productos de exportación porque las ganancias no se utilizan en abrir nuevas actividades en el territorio local. Ya que los recursos que aporta el enclave son estratégicos, el Estado no tiene incentivos para modificar esta estructura productiva”. Lo anterior se corrobora con la poca diversificación de las actividades conexas al negocio portuario en Buenaventura, que a su vez va en contravía de la consolidación del puerto como un *hub* o centro de procesamiento logístico.

Gráfico 1. *Hinterland* de Buenaventura



El *hinterland* de Buenaventura comprende las principales ciudades y centros poblados de Colombia.

Ciudades	Distancia del puerto (km)
Bogotá	504
Medellín	438
Cali	165
Pereira	266
Armenia	245
Manizales	311

La actividad económica de Colombia se mueve por Buenaventura.

Fuente: Magaña (2010, p. 3).

El hecho de que Buenaventura no sea capital de departamento le resta capacidad financiera para la inversión y de interlocución política frente a los gobiernos departamental y nacional para gestionar mayores recursos que le permitan satisfacer sus demandas sociales y de infraestructura.

Sumado a lo anterior, las élites económicas regionales y algunas nacionales, históricamente se han caracterizado por poseer una mentalidad rentista y de usufructo de lo público y del Estado en su beneficio. Tal como lo deja entrever Castillo (2011), ex accionista de la SPRBUN, hoy usuario de ella:

[...] Definitivamente los políticos y los inversionistas vallecaucanos son finqueros, se preocupan por la agricultura y al puerto de Buenaventura lo tienen como un lugar de tránsito de su carga [...] Se requiere que estén mucho más involucrados con esa herramienta que se llama puerto, mejorar su infraestructura, mejorar su servicio, de modo que puedan bajar costos [...] Cuando usted ve un político y un inversionista de la Costa Atlántica, son muchos más los resultados que muestran en sus costas, que los resultados que los vallecaucanos políticos obtenemos en beneficio de Buenaventura.

En tal sentido, la dirigencia política local no ha realizado la presión y el *lobby* suficientes ante la bancada parlamentaria vallecaucana –que cumple las funciones de interlocución del departamento frente al gobierno nacional– para insertar al Distrito en las decisiones y proyectos estratégicos de la Nación. Esta

mentalidad en gran parte ha obstaculizado el desarrollo y la consolidación del puerto de Buenaventura como un nodo logístico que revierta en beneficios significativos a su entorno inmediato –en este caso, el Distrito de Buenaventura– y que, además, cuente con las características básicas requeridas por el mercado mundial para la prestación de los diversos servicios portuarios, así como para la diversificación del portafolio de servicios actual de la SPRBUN.

Articulado a ese imaginario político empresarial, una de las principales causas del “atraso”, en términos de logística, del puerto de Buenaventura en comparación con otros de la región latinoamericana, radica en la manera como se distribuyen los excedentes de su actividad, pues actualmente se están repartiendo aproximadamente el 90% de las utilidades a sus accionistas, quienes provienen mayoritariamente del sector empresarial privado vallecaucano.⁵⁷ Tal como lo señala González (2011):

El comportamiento de las rentas o excedentes de la actividad portuaria en la SPRBUN se ha identificado en una distribución estimada de un 90% de las utilidades a sus accionistas, de los cuales un 15% corresponde al gobierno local y un 2% al gobierno nacional (Ministerio de Transporte). La Fundación SPRBUN, recibe un promedio anual de aporte por parte de la empresa de \$4.000 millones que representan un 9% del total de utilidades netas y el 1% corresponde a un plan de bonificaciones a los trabajadores. Este último porcentaje no es retribuido en forma frecuente o anual, sino que depende de que se cumplan las metas y objetivos trazados con los trabajadores.

Esta hipótesis de la mentalidad se comprueba en la literatura sobre la historia empresarial colombiana (Mayor, 1989; Arroyo, 2006) y es compartida por funcionarios de la SPRBUN, como el actual gerente comercial, doctor Harry Orlando Magaña Brand (2011), quien afirma:

57. Esta condición de exportar altos rendimientos es característica y necesaria para que se mantenga la estructura del enclave en el territorio; además, es importante señalar que se encuentran protegidas por el Estado a través del diseño institucional. En palabras de Cademartori y Arias (Ob. Cit., p. 6), “las superganancias del capital extranjero del enclave requieren un marco legal favorable para ocupar mano de obra y recursos naturales a bajo costo. Para que la mano de obra sea de bajo costo, no basta abundancia de ella, algo que es propio de los países pobres. También se requiere la protección del Estado a través de leyes laborales y exenciones tributarias. Por tanto, el enclave es una alianza estratégica entre el capital extranjero y las élites internas”. En el caso portuario colombiano, la Ley 1ª de 1991 no regula el trabajo portuario –uno de los sectores más afectados con la privatización–, y lo deja bajo los lineamientos que establece la Ley 50 de 1990.

La SPRBUN reparte dividendos cada seis meses por un valor de \$600 por acción, es decir, el rendimiento anual por acción es de \$1.200. Esto la convierte en una de las empresas en Colombia que entrega más rendimientos por acción [...] Esta circunstancia, por ejemplo, entorpece enormemente cualquier iniciativa para que la SPRBUN decida crecer en su negocio, lo cual va en contravía de la necesidad imperativa actual de diversificarse y no quedarse exclusivamente en la actividad portuaria que tienen las empresas del sector logístico [...] Esto deja entrever la mentalidad “rentista” y de corto plazo de la élite empresarial vallecaucana, como la mayor propietaria accionaria de la SPRBUN.

Lo anterior revela la mentalidad cortoplacista y reactiva de los accionistas de la SPRBUN, dado que se limitan a cumplir con la realización de las inversiones estipuladas por el gobierno nacional en los planes de expansión portuaria y no han tenido la suficiente visión estratégica de insertarse en la tendencia global de configuración de conglomerados empresariales que agrupen empresas que presten servicios conexos y complementarios a la actividad portuaria que les permita ser competitivos en costos y consolidarse como un grupo empresarial fuerte en materia de logística en el Pacífico colombiano,⁵⁸ a la manera como se están configurando en otros países latinoamericanos y europeos. Tal como lo señala Magaña (2011):

La SPRBUN tiene inversiones en otros terminales para aprovechar y desarrollar el *know how* obtenido. Esto se hizo aprovechando la tendencia que hay en todas las economías latinoamericanas de privatizar sus terminales. La SPRBUN participó en la licitación del terminal de Puerto Caldera en Costa Rica y obtuvo la concesión estatal para su operación. Ésta ha sido la única movida en este sentido. Lo adecuado hubiera sido no haberse detenido en esta operación, sino haberse fortalecido muchísimo más a nivel nacional, incluso, haber primero visualizado la manera de asegurarse el negocio regional a través de la adquisición de TC BUEN o del puerto de Aguadulce, porque al no haber participado en estos negocios, el movimiento de carga de la SPRBUN tendrá

58. Contrario a estas decisiones empresariales, la SPRC ha comenzado a realizar inversiones en otros terminales marítimos próximos a los suyos para evitar la fragmentación de su mercado y fortalecerse en su especialidad de movilización de contenedores. Según Magaña (2011), “un ejemplo positivo de visión estratégica es la administración de la SPRC, la que además de este terminal adquirió Contecar (Terminal de Contenedores de Cartagena), haciéndose a la operación de dos terminales de la misma bahía. De esta manera, está respondiendo efectivamente a la tendencia mundial de contenerización de la carga”.

que dividirse entre tres terminales. Este es un tema que sin duda afectará el futuro de la compañía.

Sin embargo, esta característica no es exclusiva de la élite empresarial vallecaucana, sino que en la costa caribe colombiana se encuentran las mismas patologías: visión cortoplacista, rentista y reactiva. Tal como lo argumenta el profesor de la Universidad del Magdalena Jorge Elías Caro (2011):

[...] muchas ciudades en Colombia no comprendieron que la dinámica mundial, por los estándares de logística internacional, exigía que había que adaptarse a ellos. Santa Marta no lo comprendió, ni Barranquilla. La que medio comprendió fue Cartagena para el caso del Caribe. Cartagena empezó a derribar sus bodegas en los años setenta y a partir de ahí empezó a construir patios contenedORIZADOS, de manera que cuando Barranquilla se dio cuenta, Cartagena le llevaba diez o quince años de ventaja. Por último, cuando Santa Marta se da cuenta, a fines de los noventa, ya Cartagena le llevaba treinta años. Santa Marta todavía tiene bodegas grandes de café; eso nos da a pensar que el empresario en realidad tiene una mentalidad cortoplacista. Cuando vas a las sociedades portuarias y empiezas a preguntar con los operadores portuarios o con la misma sociedad portuaria, que te muestren planes estratégicos de largo plazo, difícilmente nos vamos a encontrar con planes de inversiones, comerciales, financieros, etc. de largo plazo. Siempre lo hacen como la tendencia del día a día, estando reactivos a lo que pueda pasar con algo de máximo cinco años, pero no a veinte años; puede que prevean, pero no buscan los mecanismos de construcción, no hay proactividad.

Estos fenómenos se revierten en las deficiencias de infraestructura de las ciudades donde pernoctan los puertos, así como en el desarrollo social de sus habitantes. Particularmente en Buenaventura, como ya se mencionó, la existencia del puerto *per se* no ha promovido la creación de empresas ni la relocalización de emplazamientos industriales, debido en gran parte a que el gobierno local –y, en menor medida, el nacional– históricamente no han generado las condiciones que hagan de Buenaventura un territorio competitivo y atractivo para la inversión. De acuerdo con Salazar (2007, p. 69):

[...] Con la desaparición de Colpuertos, los lazos que unían a la población de la ciudad con la economía fueron cortados de un golpe, y en su lugar no aparecieron nuevos lazos que unieran a la ciudad con la floreciente economía del puerto. Ni empleos ni negocios ni empresas unieron a la ciudad con el puerto ahora privado

y eficiente. Ningún producto es transformado en Buenaventura y ninguna empresa de la ciudad es proveedora del puerto. El valor agregado producido en la ciudad es, por consiguiente, casi nulo. Aunque suene paradójico y extraño, las interacciones entre la ciudad vecina y el puerto, tan naturales en otros puertos latinoamericanos y del mundo, desaparecieron del todo en Buenaventura.

En suma, teniendo en cuenta los elementos causales anteriormente desarrollados y la separación histórica entre el puerto y la ciudad, es válido afirmar que la actividad portuaria en el territorio bonaverense funciona como un enclave económico, por las características y condiciones mencionadas que hacen que prevalezca el modelo económico extractivo en el territorio y se profundice la brecha entre el puerto moderno y eficiente y la población precarizada.

Panorama social en el Distrito de Buenaventura

El presente panorama da cuenta de las características poblacionales y de las condiciones económicas y sociales en las que viven los habitantes del distrito en el que se ubica el principal puerto multipropósito del país sobre el Pacífico. Los indicadores que aquí se analizan hacen parte de las múltiples variables que son determinantes para que un territorio sea considerado como atractivo para la inversión pública y privada, la localización industrial y el bienestar social. Por lo anterior, Buenaventura se considera como un territorio en el que históricamente no se han generado las condiciones ni los mecanismos institucionales que favorezcan la creación, consolidación y permanencia de las empresas o su relocalización, ni tampoco se ha liderado un proceso de generación y conservación de un entorno favorable para la población en términos económicos, habitacionales, ambientales, institucionales, tributarios, de infraestructura, de movilidad, etc., por parte de los diferentes actores sociales públicos y privados.

Territorio y población

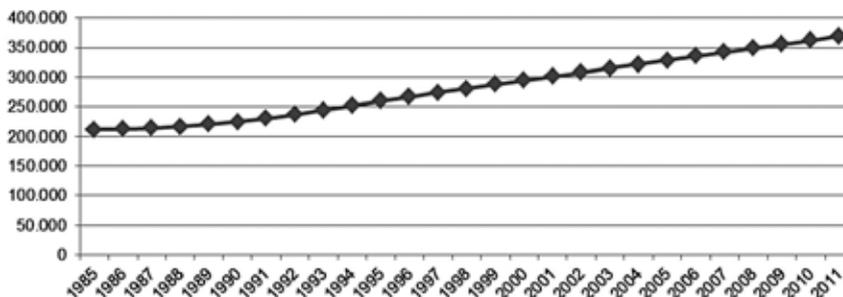
Buenaventura está constituido por 12 comunas conformadas por 165 barrios y sectores, y 19 corregimientos. Es la ciudad con mayor cantidad de habitantes del departamento del Valle del Cauca después de Cali, su capital. Según proyecciones del Dane (2010), para el año 2011 el Distrito de Buenaventura cuenta con una población total de 369.753 habitantes, de los cuales 335.256 (90,67%) se encuentran en la zona urbana y 34.497 (9,33%) en la zona rural. Del total, 179.861 son hombres y 189.892 son mujeres. En la zona urbana, el sector residencial se divide en los estratos socioeconómicos 1, 2, 3 y 4. De acuerdo con los

datos consultados, durante el período 1985 – 2011 se calcula que el total de la población bonaverense ha aumentado en promedio en 6.076 personas por año, equivalentes al 2,15% anual. Esta variación porcentual resulta superior en 0,64% al porcentaje de crecimiento anual nacional de 1,509% (Gráfico 2 y Tabla 1).

A nivel nacional se observa una disminución ostensible durante el período (1985 – 2011) del total de población, lo cual responde a una política de control de la natalidad y a factores económicos, culturales y político-sociales. En materia económica, Colombia es un país caracterizado por regiones cuyos desarrollos económicos e institucionales son asimétricos, y en las que se diferencian zonas rurales y urbanas.⁵⁹ Tal es el caso, por ejemplo, de la región pacífica y la región andina, en las que incluso internamente se encuentran diferencias entre los mismos departamentos y municipios que las componen. Respecto al factor cultural, en Colombia coexisten imaginarios colectivos y sistemas de pensamiento fundamentados en lo mítico-religioso y moderno, lo cual implica diferentes concepciones y representaciones del mundo, la vida, la realidad y el trabajo. En términos político-sociales, es evidente que el país ha avanzado en sus indicadores básicos: educación, salud, vivienda, saneamiento básico, etc. De igual forma, para estos análisis es importante tener en cuenta una variable transversal como es la violencia política y social que ha asolado al país históricamente y que incide en la variación de la población nacional y por municipio por las tasas de homicidio y el desplazamiento forzado. Estos y otros factores explican *grosso modo* el comportamiento de la tasa de población nacional durante el período mencionado.

59. De acuerdo con el Plan Nacional de Desarrollo (DNP, 2010) de la administración de Juan Manuel Santos (2010 – 2014), en Colombia se identifican seis zonas o áreas homogéneas para la planificación estratégica regional: Central, Caribe e Insular, Nororiental, Sur, Amazorinoquia y Pacífico e Insular. Estas zonas se han estructurado de acuerdo con características económicas y sociales que las hacen homogéneas en su interior y heterogéneas entre sí, lo cual se evidencia en el índice de NBI y las tasas de analfabetismo. Mientras que la zona Central cuenta con un nivel de NBI del 17,2% y una tasa de analfabetismo del 7,8%, en las áreas Pacífica e Insular estos indicadores ascienden al 62,5% y 23,6%, respectivamente. La zona Amazorinoquia tiene un NBI del 63% y una tasa de analfabetismo del 21,3%. En las zonas Caribe e Insular estos indicadores representan el 46,1% y el 17,4%, seguidas de la zona sur con un NBI del 41,4% y un nivel de analfabetismo del 12,1%. Finalmente, en la zona Nororiental el NBI es del 37,2% y el analfabetismo asciende al 13,7%. Lo anterior evidencia que las necesidades de las regiones son diferentes y, por ende, la planificación del territorio debería realizarse por los gobiernos regionales y locales, con la coordinación del gobierno central. Esto implicaría profundizar la descentralización fiscal, política y administrativa en Colombia para que los gobiernos locales cuenten con mayor autonomía y recursos para la ejecución de planes, programas y proyectos que respondan a las vocaciones del territorio.

Gráfico 2.
Población total Distrito de Buenaventura 1985 – 2011



Fuente: Elaboración propia con base en Dane (2010).

Tabla 1.
Población total nacional vs. población total Buenaventura 1985-2011

Año	Población	
	Nacional	Buenaventura
1985	30.794.425	211.771
1986	31.433.316	212.518
1987	32.091.721	214.242
1988	32.763.809	216.874
1989	33.443.488	220.316
1990	34.124.535	224.517
1991	34.833.548	230.607
1992	35.530.177	237.289
1993	36.208.244	244.528
1994	36.862.626	252.268
1995	37.489.666	260.199
1996	38.076.638	267.001
1997	38.646.043	273.979
1998	39.201.321	281.057
1999	39.745.714	288.164
2000	40.282.217	295.167
2001	40.806.313	301.681
2002	41.327.459	308.301
2003	41.847.421	315.043
2004	42.367.528	321.888
2005	42.888.592	328.794
2006	43.405.387	335.644
2007	43.926.034	342.260
2008	44.450.260	348.951
2009	44.977.758	355.736
2010	45.508.205	362.625
2011	46.043.696	369.753
Población Promedio Anual	38.854.672	282.266
Crecimiento Promedio Anual	586.510	6.076
% Crecimiento Anual	1,509	2,15

Fuente: Elaboración propia con base en Dane (2010).

A diferencia de la tendencia regional y nacional, en Buenaventura la mayor parte de la población se encuentra en el rango de edad entre 0 y 19 años, que corresponden a 157.860 habitantes que equivalen al 42,69% del total de la población. Sumado a lo anterior, resulta alarmante observar que el 10,94% de la población (40.451 personas) se encuentran en el rango de edad entre 0 y 4 años, ya que ello da cuenta de la falta de una política pública más efectiva de control de la natalidad por parte del gobierno local, así como de las condiciones de pobreza que predominan en la población, la presión del desplazamiento y las falencias presentes en el sistema educativo del Distrito.⁶⁰

Estructura económica y mercado laboral

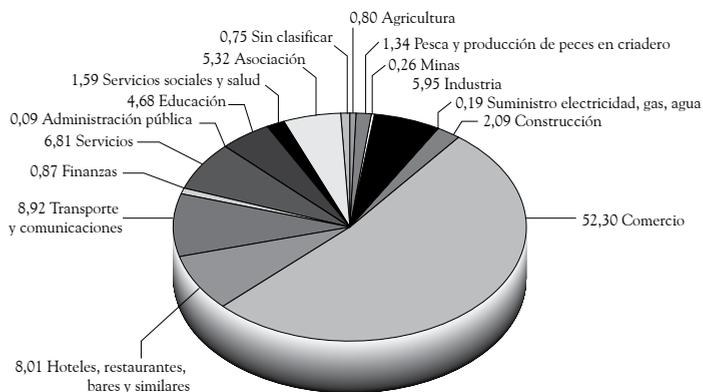
De acuerdo con el Gráfico 3, en la economía del Distrito predominan las actividades comerciales (52,3%), de transporte y comunicaciones (8,92%); los servicios de hotelería, restaurantes, bares y afines (8,01%); otros servicios (6,81%), las actividades industriales (5,95%), de asociación (5,32%) y los servicios educativos (4,68%). De las 5.728 empresas activas en Buenaventura al 2009, el 95,6% (5.477) son microempresas, el 3,7% (212) son pequeñas, el 0,47% (27) son medianas y el 0,2% (12) son empresas grandes,⁶¹ entre las que se encuentra la SPRBUN (CCBUN y Alcaldía Distrital de Buenaventura, 2010a).

Respecto al empleo que estas actividades económicas generan, cabe señalar que resultan insuficientes para absorber a la población económicamente activa del Distrito que entre los años 2004 y 2008 se incrementó en un 84%, al pasar de 110.699 a 203.423 personas. Esto tuvo efectos directos sobre la tasa de ocupación (que se mantuvo más o menos estable en 44%), la tasa de desempleo (que pasó de 28,8% a 45,92%) y el número total de desempleados que casi se triplicó al pasar de 31.909 desempleados en el 2004, a 93.412 para el año 2008 (CCBUN y Alcaldía Distrital de Buenaventura, 2010b). Según lo señala el periódico *El País* (2011), la tasa de desempleo en Buenaventura podría ser la más alta del país, en virtud de que en el Distrito existen un total de 163.785 personas que

60. Este indicador en Buenaventura no se corresponde con la tendencia demográfica nacional y global de envejecimiento de la población. En el corto y largo plazo, esta población ejerce presiones sobre los sistemas que prestan servicios sociales (educación, salud, vivienda, justicia, transporte, recreación), el territorio, el ambiente, el mercado laboral, entre otros.

61. En Colombia, las empresas se clasifican de acuerdo con su tamaño y planta de personal. Se consideran microempresas aquellas organizaciones que poseen una planta de personal inferior a 10 trabajadores; una empresa pequeña posee entre 11 y 50 empleados; una mediana, cuenta con un rango de trabajadores entre 51 y 200, y una empresa grande es la que tiene más de 201 empleados.

Gráfico 3.
Composición de la economía de Buenaventura por rama de actividad 2009



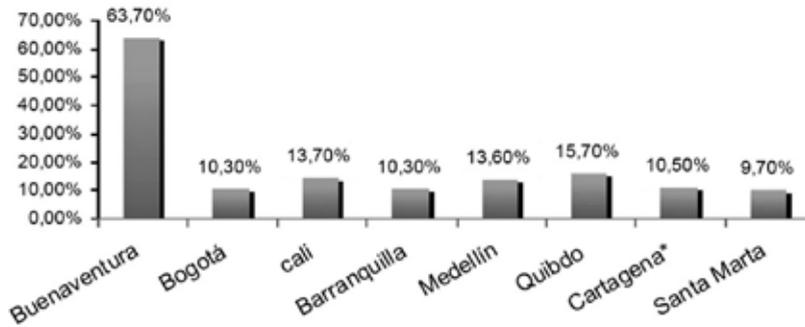
Fuente: Elaboración propia con base en CCBUN y Alcaldía Distrital de Buenaventura (2010a). Cuadro 305.

se encuentran sin empleo, mientras que 38.246 más están subempleadas, según lo reveló un estudio sobre el mercado laboral bonaverense adelantado por la Cámara de Comercio de Buenaventura en el año 2010 (Gráfico 4). En tal sentido, “por cada cien desempleados en Colombia, siete están en Buenaventura”, afirmó María Helena Quiñonez, presidenta ejecutiva de la entidad gremial.

Tal situación se debe en gran medida a la migración permanente de personas de otras partes de la costa pacífica y del interior del país, lo cual ha generado un aumento de la población total del 3,9% (equivalente a 13.674 personas) entre los años 2008 y 2010.⁶² En consecuencia, se ha venido presentando un incremento de la oferta de fuerza laboral que supera la capacidad de la economía local para crear empleo, lo cual a su vez se traduce en un crecimiento sostenido de la tasa de desempleo nacional. A lo anterior también se suma el incremento acelerado y la inserción temprana en el mercado laboral de la población en edad de trabajar. El desempleo en Buenaventura no ha podido ser frenado a pesar del surgimiento de nuevas empresas del sector portuario como el Terminal de Contenedores de Buenaventura (TCBUEN), que en su construcción utilizó más de 1.500 personas y que ahora ya en funcionamiento oferta 350 empleos directos

62. Según el Dane, la población total de Buenaventura proyectada para el año 2010 fue de 362.625 personas, de las cuales 284.069 están en edad de trabajar y 257.063 corresponde a la población económicamente activa (108.981 ocupadas y 163.785 desocupadas) (*El País*, 2011).

Gráfico 4.
Tasa de desempleo enero-noviembre de 2010.
Comparativo Buenaventura y siete ciudades



Fuente: CCBUN, 2010a, p. 8.

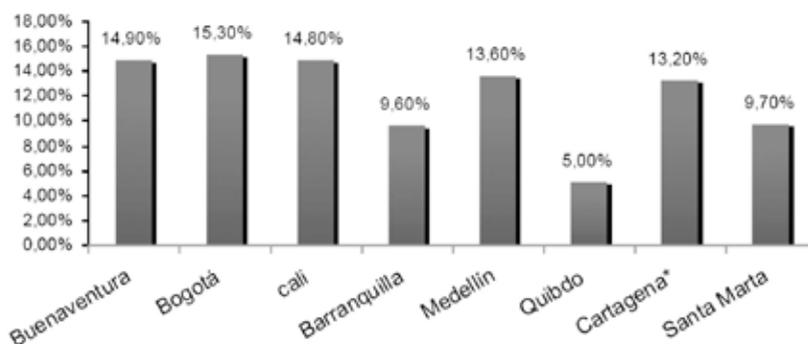
y otros 900 indirectos. Esto corrobora lo que se mencionó en el acápite anterior: que la actividad portuaria, y particularmente la SPRBUN, ya no constituyen la principal fuente de empleo en el Distrito.

De acuerdo con el mismo estudio, durante el año 2010 la tasa de subempleo para Buenaventura fue ligeramente inferior a la de Bogotá y comparable con la de Cali, pero muy superior a las registradas en otras ciudades como Quibdó, Barranquilla y Santa Marta (Gráfico 5). Este indicador se debe principalmente a dos situaciones: la primera, que las personas que están ocupadas desean trabajar un número mayor de horas por semana; y la segunda, que algunas personas tienen una jornada laboral inferior a 48 horas semanales (CCBUN, 2010, p. 10).

Sumado a lo anterior, según el Informe de Coyuntura Económica y Social de Buenaventura (CCBUN y Alcaldía Distrital de Buenaventura, 2010b), para el año 2008 el 80,8% del empleo generado corresponde a personas naturales, mientras que el restante 19,2% se distribuye en empresas de tipo limitada (13,9%), unipersonales (2,9%), anónimas (1,5%), asociativas de trabajo (0,7%) y en comandita simple (0,2%).

Todo lo anterior indica que, dada la estructura económica del Distrito conformada casi en su totalidad por microempresas, el empleo que se oferta es escaso, precario, y por lo tanto, genera muy poco valor agregado. De ahí que más del 80% de la población ocupada trabaje de manera independiente en la informalidad, lo cual se constituye en una de las principales causas del cierre de empresas en

Gráfico 5.
Tasa de subempleo enero-diciembre de 2010.
Comparativo Buenaventura y siete ciudades



Fuente: *Ibíd.*, p. 9.

Buenaventura,⁶³ que entre 2009 y 2010 fue de 289 en total. De acuerdo con el diagnóstico de la CCBUN (2010b, p. 7), aunque los determinantes y factores por los cuales las personas o empresas no reportan su actividad económica son diversos, en Buenaventura la principal causa de la informalidad proviene de la carga impositiva, por lo cual los individuos recurren a ella como una forma de eludirla. Otras situaciones que generan informalidad son la incapacidad de las autoridades para evitar la corrupción y proteger los derechos de propiedad, así como la importación de mercancías a menores precios que los nacionales.

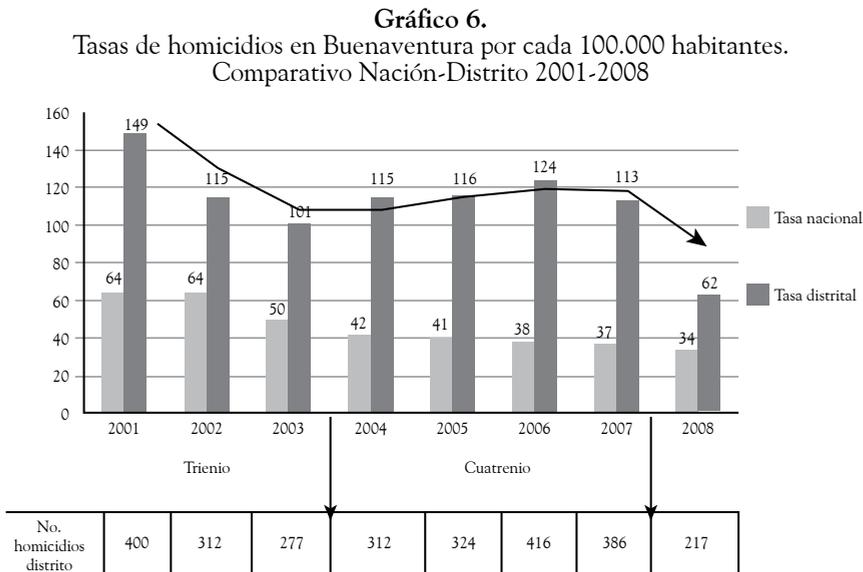
Seguridad y convivencia ciudadana

Buenaventura se ha convertido en un corredor estratégico para el secuestro, el narcotráfico y todas aquellas actividades ilegales asociadas a la disputa por el

63. Adicional a la informalidad, según un diagnóstico de la CCBUN (2010b) sobre el cierre de empresas y negocios en Buenaventura, se destacan varias causas externas e internas que provocan la clausura de los establecimientos. En opinión de los comerciantes, para el año 2010, entre las causas externas se consideraron principalmente la carga impositiva en un 74%, la crisis económica en un 45%, la competencia desleal y la reducción de la demanda en un 42%. Por su parte, la falta de recursos para invertir, en un 32%; el pago de servicios públicos, en un 28%, los problemas administrativos, en un 20% y la falta de capacitación en un 13%, se constituyeron en las principales causas internas que desembocaron en el cierre de las 289 empresas y negocios en el Distrito durante ese año. Otras causales internas que implicaron el fracaso y clausura de empresas y negocios fueron los problemas en los canales de comercialización, la falta de infraestructura adecuada, los problemas de orden público, los altos costos en la nómina y falencias en lo referente al apoyo institucional (CCBUN, 2010b, pp. 6 y 7).

control territorial, que han creado un clima de violencia e inseguridad generalizado. Algunas cifras dan cuenta de la vulnerabilidad de los derechos fundamentales y la poca gobernabilidad que tienen las administraciones municipales para garantizarlos. En tal sentido, existen algunos factores detonantes de la grave situación social y de criminalidad que vive el puerto. Entre estos se encuentra la desarticulación y mimetización de los carteles de la droga, específicamente el Cartel de Cali, el fortalecimiento del Cartel del Norte del Valle y de sus relaciones con los grupos paramilitares: de igual manera, los secuestros masivos realizados por el ELN en 1999 en la iglesia La María y en el año 2000 en el Kilómetro 18, y el secuestro y posterior asesinato de los once diputados de la Asamblea del Valle del Cauca perpetuado por las Farc-EP en 2002 (Jiménez y Delgado, 2008, pp. 206 – 207).

Esta situación se evidencia en el Informe de Gestión 2009 presentado por la Alcaldía Distrital de Buenaventura (2010, pp. 6 - 10), según el cual el Distrito ha sido uno de los territorios más inseguros y violentos del país en la última década, pues los casos de homicidios por cada 100.000 habitantes duplicaron y casi triplicaron la tasa nacional, principalmente entre los años 2001 y 2007, según lo muestra el Gráfico 4. En virtud de esta situación, en el año 2008 el gobierno local se propuso reducir esta cifra en un 40% a diciembre 31 de 2011,



Fuente: Alcaldía Distrital de Buenaventura (2010, p. 6).

lo cual ha venido lográndose de manera satisfactoria. De acuerdo con el Informe, en el año 2008 la tasa fue solamente de 62 casos por cada 100.000 habitantes, lo que representó un descenso de 51 casos menos de los ocurridos en el año 2007 y en porcentaje, el 45%. La tasa nacional en ese año fue de 34 casos, lo que significa que a nivel territorial se presentaron 28 eventos más.

En el año 2009 se logró mantener la misma tendencia de disminución de la violencia homicida en el Distrito, lo cual se comprueba con las estadísticas del Comando Operativo Especial de la Policía en Buenaventura y del Observatorio Social del Delito de la Secretaría de Seguridad Ciudadana, que registraron que en el año 2008 en el Distrito se cometieron 206 homicidios –11 menos de los contabilizados por el Instituto de Medicina Legal en ese año– y que hasta el 14 de diciembre de 2009 se habían presentado 131 asesinatos. De esta manera, con la tasa de homicidios lograda en el 2009 de 38 casos por cada 100.000 habitantes, la reducción porcentual con respecto al 2007 fue del 66%, es decir, 26% más de lo previsto en la meta al 2011.⁶⁴

Estos resultados obtenidos se deben, además del mejoramiento en la capacidad operativa de la fuerza pública, a la desarticulación parcial del fenómeno paramilitar que asoló fuertemente a la población de Buenaventura en la década de los años noventa. No obstante, este actor generador de violencia se ha reconfigurado en su estructura y sus estrategias de acción, lo cual ha incrementado el secuestro, la extorsión y la delincuencia común.

Una de las consecuencias de la violencia social y política que vive el país es el desplazamiento de hogares y personas hacia los centros urbanos, y Buenaventura

64. De acuerdo con el Informe de Gestión 2009 (p. 10), entre las acciones que se llevaron a cabo para lograr la reducción de los homicidios en el Distrito se destaca una mejor y más efectiva capacidad operativa de la fuerza pública (Policía e Infantería de Marina), para prevenir actos delictivos en las comunidades, tarea ésta que ha sido apoyada por la Administración Distrital con recursos del Fondo de Seguridad adscrito a la Secretaría del mismo ramo. Con la aplicación de dichos recursos se garantizó una mejor y más oportuna operatividad de la fuerza pública en lo atinente al transporte terrestre y fluvial necesario para la realización de los operativos de control y contingencia en las comunidades. Igualmente, la efectividad del Sistema Integrado de Seguridad (SIS), que viene operando en el distrito desde finales del año 2007, con un circuito cerrado de televisión – (CCTEV) de 30 cámaras y el 123 de comunicación telefónica con una central en la Policía. Para ampliar este sistema, en el año 2009 el Ministerio del Interior y de Justicia aprobó la instalación de 30 cámaras más, proyecto que inició su implementación en el año 2010 con una importante inversión de la Administración Distrital por valor de \$600 millones, complementada con aportes del Ministerio por valor de \$900 millones.

es un territorio principalmente receptor de población desplazada proveniente de los departamentos de la Región Pacífica (Chocó, Cauca y Nariño), sin desconocer que también es una zona expulsora de población. En el Gráfico 7 se presentan las estadísticas registradas en el Sistema de Información de Población Desplazada (SIPOD) del Programa Acción Social, en relación con las personas que ha recibido el Distrito por causa de la violencia.

Como se observa, el período de mayor exacerbación de este fenómeno (1999 - 2003) se correlaciona –como se explicó anteriormente– con el fenómeno de violencia política y la llegada de grupos paramilitares a la región. Por su parte, los decrecimientos irregulares registrados en el último quinquenio responden a cuestiones institucionales como la política de Seguridad Democrática y la Ley de Justicia y Paz (que legitimó las desmovilizaciones de los grupos paramilitares), impulsadas durante la administración de Álvaro Uribe Vélez.

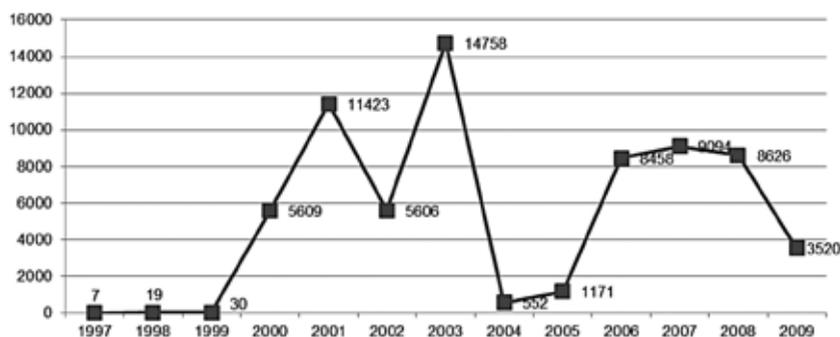
Salud

De acuerdo con cifras del Anuario Estadístico de Buenaventura (CCBUN y Alcaldía Distrital de Buenaventura, 2010b), en el año 2009 el Distrito contaba con la afiliación de 200.718 personas al régimen subsidiado de salud, entre las cuales se incluyeron desmovilizados (44), desplazados (53.936), indígenas (307) y personas del área rural (26.790).⁶⁵ El 67% de los afiliados al régimen subsidiado estaban asegurados en dos empresas administradoras: Emssanar (34,3% de los afiliados) y Caprecom (32,7%). El resto eran administrados por aseguradoras minoritarias como Coosalud (20%) y Selvasalud (13%).

Según el Informe de Coyuntura Económica y Social de Buenaventura (CCBUN y Alcaldía Distrital de Buenaventura, 2010, pp. 97 - 98), en el año 2004 se inició en Buenaventura el aseguramiento con subsidios parciales que cubren los eventos catastróficos y de embarazo, parto, puerperio, menores de un año y atenciones en ortopedia con medicamentos en los eventos cubiertos. Desde

65. Así mismo, según el Informe de Gestión de la Alcaldía Distrital (2010, p. 56), durante la vigencia 2009 se suscribieron los contratos respectivos con las Empresas Sociales del Estado (ESE) de nivel I y II urbanas y rurales existentes en el Distrito, con lo cual se garantizó la prestación de los servicios de salud contemplados en el Plan Obligatorio Subsidiado de Salud a la población afiliada a este régimen y a la población pobre no asegurada. De igual manera, se firmó un contrato específico para la población desplazada en los dos niveles de atención. Con estas contrataciones, en el año 2009 se amplió la cobertura de atención a estas poblaciones en un 15% con respecto al año anterior, que tenía cubierta solo al 85% de ella. Simultáneamente, se logró implementar en un 90% el Sistema Obligatorio de Garantía de Calidad para los Prestadores de Servicio para el sgss en el Distrito.

Gráfico 7.
Número de personas incluidas en el SIPOD hasta Septiembre 30 de 2009



Fuente: Elaboración propia con base en cifras Alcaldía Distrital de Buenaventura (2010, p. 18).

el 2004 a 2008, 10 mil personas contaban con este tipo de subsidio, y en el 2009 esta cifra se disminuyó a 7.000 personas, que representaban el 9% de la población total y el 3,5% de los afiliados al régimen subsidiado. En virtud de lo anterior, de las 200.718 personas afiliadas al régimen subsidiado en el año 2009, solo 7.000 pudieron acceder al subsidio para la atención de eventos catastróficos, evidenciándose así un déficit de cobertura de la población susceptible (estimada en 208.560 personas) del 3,76%, que correspondía a 7.842 personas para el mismo año.

Cabe señalar que el número de personas afiliadas al régimen subsidiado representó el 56,42% del total de la población del Distrito en el año 2009, lo cual evidencia el alto porcentaje de la población que percibe ingresos en la informalidad (lo que se corresponde con la tendencia nacional), que les resultan insuficientes para acceder a los servicios de salud en el régimen contributivo. Esta situación, además de representar un mayor riesgo para los afiliados en el sentido de que el paquete de servicios es más limitado en el régimen subsidiado, constituye una de las principales causas de la actual crisis financiera del SGSSS del país.

Por otra parte, la tasa de mortalidad infantil de la población menor de un año logró reducirse a 14,5 casos por cada 1.000 nacidos vivos (7 casos menos que el año anterior), como resultado directo del incremento en la cobertura de atención en salud a la población materna e infantil menor de un año, que al 30 de octubre de 2009 pasó a ser el 52,1%, cuando en el año 2008 era de 37,25% (Alcaldía Distrital de Buenaventura, 2010). Sin embargo, este indicador en el Distrito continúa siendo muy superior (47,93 para el año 2008) al registrado por

el departamento (16,5) y a nivel nacional (20,6) (CCBUN y Alcaldía Distrital de Buenaventura, 2010a). Lo anterior se atribuye en primera instancia a las condiciones de vida de la población, especialmente a la baja calidad y oportunidad de los servicios públicos de agua potable y saneamiento básico.

Del mismo modo, se logró incrementar las coberturas de vacunación en niños de hasta un año de edad, así como en mujeres gestantes y en edad fértil, lo cual contribuyó en la disminución de las tasas de mortalidad infantil y materna en el Distrito. Con este aumento, para el año 2009 Buenaventura estuvo cerca de la meta nacional de cobertura de vacunación en población menor a un año de edad, que fue del 95% y alcanzó el más alto resultado en cobertura de biológicos en gestantes (81,7%) y en mujeres en edad fértil, cuya cobertura de vacunación alcanzó un 23,3% (Gráficos 8 y 9).

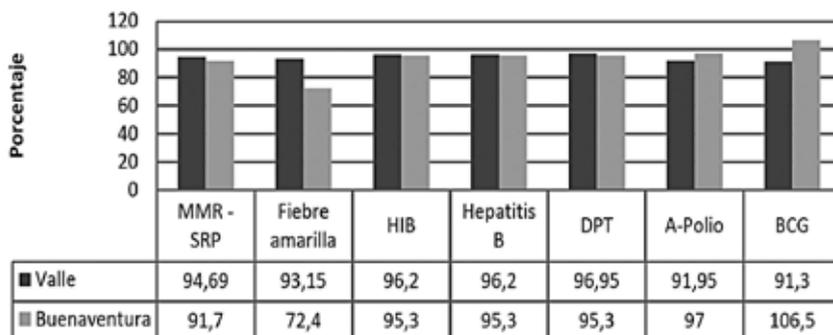
Servicios públicos

En Buenaventura el servicio de energía en los diferentes sectores (residencial y no residencial) es operado por ocho empresas,⁶⁶ de las cuales EPSA posee 58.362 de los 58.630 suscriptores residenciales (es decir, el 99,54% del mercado) y 4.241 de los 4.332 suscriptores no residenciales (esto es, el 97,9% del mercado) distribuidos entre usuarios industriales, comerciales, oficiales y otros. El 0,46% restante del mercado residencial se lo reparten la Distribuidora y Comercializadora de Energía Eléctrica S.A. E.S.P. (26 suscriptores) y Enertotal S.A. E.S.P. (241 suscriptores). En el caso del mercado no residencial, Enertotal S.A. E.S.P. posee el 1,39% (60 suscriptores) y la Distribuidora y Comercializadora de Energía Eléctrica S.A. ESP el 0,51% (22 suscriptores) (CCBUN y Alcaldía Distrital de Buenaventura, 2010b, p. 103).

Adicionalmente, cabe señalar que del total de suscriptores residenciales que cuentan con conexiones legales al servicio, el estrato 1 concentra el 53,66% de los usuarios, seguido por el estrato 3 con el 23,14%, el estrato 2 con el 20,81% y el estrato 4 con el 2,38%. En el caso de los suscriptores no residenciales, el 89,9% de los usuarios se concentran en el sector comercial, seguido por el sector industrial con el 5,67%, los establecimientos oficiales con el 4,36% y otros que representan el 0,046% del mercado (Gráfico 10).

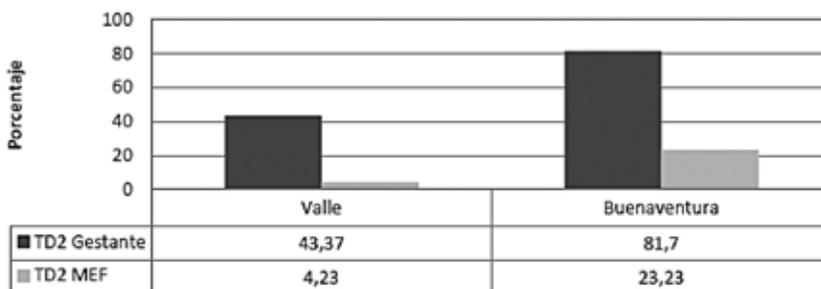
66. Estas son: Comercializar S.A. ESP, Distribuidora y Comercializadora de Energía Eléctrica S.A. ESP, Empresa de Energía de Cundinamarca S.A. ESP, Empresa de Energía del Pacífico S.A. ESP (EPSA), Empresas Municipales de Cali EICE ESP, Empresas Públicas de Medellín ESP, Energía Empresarial de la Costa S.A. E.S.P. y Enertotal S.A. ESP (CCBUN y Alcaldía Distrital de Buenaventura, 2010a, p. 70).

Gráfico 9.
Cobertura de vacunación en mujeres gestantes
y en edad fértil Valle-Buenaventura 2009



Fuente: *Ibíd.*, p. 92.

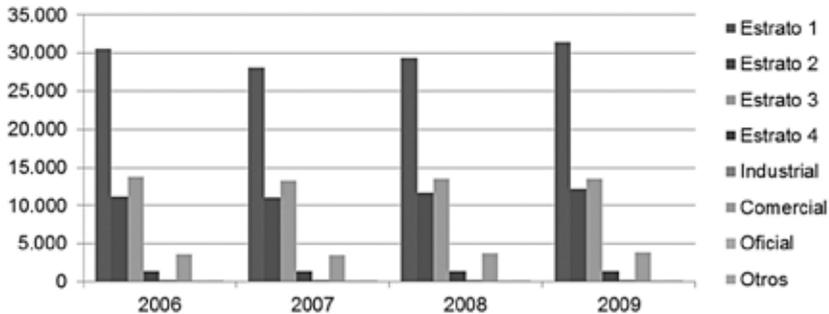
Gráfico 8.
Coberturas de vacunación en población
≤ 1 año Valle – Buenaventura 2009



Fuente: CCBUN y Alcaldía Distrital, 2010b, p. 91.

Por otra parte, para el año 2009 el servicio de acueducto en el área urbana y rural de Buenaventura era proveído a un total de 41.808 usuarios residenciales y no residenciales por la empresa Hidropacífico SA Al igual que en el servicio de energía, los usuarios residenciales de este servicio se encontraban concentrados en el estrato 1 tanto del área urbana como rural, y representaban el 99,23% (es decir, 17.393 suscriptores) y el 0,7% (124 suscriptores), respectivamente. De los usuarios no residenciales, el sector comercial encabezó la lista con un total de 1.743 suscriptores, de los cuales 1.728 se ubicaban en el área urbana y 15 en el área rural (Tabla 2). Este indicador de cobertura –principalmente en el sector residencial– refleja un déficit significativo en la prestación del servicio, si se tiene en cuenta que en Buenaventura existen alrededor de 70.000 u 80.000 viviendas.

Gráfico 10.
Suscriptores residenciales y no residenciales del servicio de energía en Buenaventura 2006-2009



Fuente: Elaboración propia con base en CCBUN y Alcaldía Distrital de Buenaventura, 2010a, Cuadro 79.

Según el Informe de Gestión de la Alcaldía Distrital (2010), en el año 2009 el indicador de continuidad en la prestación del servicio de acueducto en el distrito de Buenaventura se logró mantener alrededor de 8 horas/día. Lo anterior en virtud de que se presentaron problemas con la ejecución del plan de obras e inversiones para el mejoramiento del sistema de acueducto, debido a las constantes lluvias que se precipitaron sobre el Distrito, especialmente sobre el río Escalerete, que es la principal fuente hídrica para el suministro del servicio (ibíd., p. 192). Este indicador de oportunidad y continuidad en el servicio sigue siendo deficiente, lo que, sumado al déficit de cobertura antes referido, conlleva —entre otras causas— el incremento en las tasas de morbilidad y mortalidad de la población en general. Lo anterior, además, le resta competitividad a Buenaventura como un territorio atractivo para el turismo y la inversión.

En cuanto al servicio de alcantarillado, éste igualmente es provisto por la empresa Hidropacífico S.A., que para el año 2009 tenía un total de 27.114 suscriptores residenciales y no residenciales en la zona urbana y rural, cuyos mayores porcentajes de concentración se encontraban en los estratos 2, 3 y 1, en su orden, de los usuarios residenciales (33,48%, 33,18% y 28,25%, respectivamente), y en el sector comercial (87,57%) para el caso de los usuarios no residenciales.

Para mejorar la prestación de los servicios públicos básicos de acueducto y alcantarillado, el Distrito de Buenaventura a través de la Sociedad de Acueducto y Alcantarillado de Buenaventura (SAAB) inscribió siete proyectos para la consecución de recursos que permitan su ejecución, ante el Plan Departamen-

Tabla 2.
Suscriptores residenciales y no residenciales del servicio de acueducto en las áreas urbana y rural de Buenaventura 2006-2009

Zona	Estrato 1	Estrato 2	Estrato 3	Estrato 4	Total residenc.	Comercial	Oficial	Otros	Total No. residenc.	Total suscrip.
2009										
Urbana	17.393	11.283	9.530	1.335	39.541	1.728	240	0	1.968	41.509
Rural	124	78	75	6	283	15	1	0	16	299
Total	17.517	11.361	9.605	1.341	39.824	1.743	241	0	1.984	41.808
2008										
Urbana	17.317	11.223	9.625	1.365	39.530	1.699	221	0	1.920	41.450
Rural	110	74	67	6	257	14	1	0	15	272
Total	17.427	11.297	9.692	1.371	39.787	1.713	222	0	1.935	41.722
2007										
Urbana	17.005	11.214	9.631	1.390	39.240	1.699	231	6	1.937	41.177
Rural	16	11	4	0	31	3	0	0	3	34
Total	17.021	11.225	9.635	1.390	39.271	1.702	231	6	1.940	41.211
2006										
Urbana	15.623	11.048	9.623	1.429	37.723	1.673	206	1	1.881	39.604
Rural	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Total	15.623	11.048	9.623	1.429	37.723	1.673	206	1	1.881	39.604

Fuente: CCBUN y Alcaldía Distrital de Buenaventura 2010a, Cuadro 71.

tal de Agua, cuyo costo total superó los \$10.600 millones de pesos.⁶⁷ De igual manera, se inscribieron ante el ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (MAVDT) once nuevos proyectos de acueducto y alcantarillado, cuyo costo de inversión asciende a los \$ 20 mil millones, de los cuales se han gestionado recursos por valor de \$56.000 millones ante la Bolsa por el Pacífico (\$24.000 millones) y otros inversionistas a través de la fiduciaria Alianza (comprometiendo vigencias futuras) por \$32.000 millones (Alcaldía Distrital de Buenaventura, 2010, p. 196).

67. Los siete proyectos presentados por el Distrito fueron: a) Tubería de 27 pulgadas que une la planta de Escalerete con la planta de Venecia, para garantizar la disminución significativa de pérdida en el transporte de agua e igualmente aumentar los litros por segundo de agua transportada para el consumo de los bonaverenses. Costo: \$5.801'378.810. b) Proyecto de canalización de la quebrada La Chanflanita en el tramo de La Independencia (Sector Fundelpa) que permitirá dar una solución definitiva a las constantes inundaciones que se presentan en este sector. Costo: \$2.000'000.000. c) Estudio hidráulico y estructural gradiente tubería de 39" (tramo planta Venecia – km 15) para dar soluciones a las bajas presiones en la isla y el continente. Costo \$200.000.000. d) Línea matriz de refuerzo sector continente alto, desde tanque Independencia hasta barrio Doña Ceci en diámetro 14". Costo \$273'607.740. e) Línea matriz de refuerzo sector continente alto, desde barrio doña Ceci hasta barrio El Bosque en diámetro 12". Costo \$891.984.360. f) Línea matriz de refuerzo sector continente alto, desde barrio El Bosque hasta barrio Oriente, en diámetro 10". Costo: \$484.245.430. g) Construcción de alcantarillado Firme II – La Esperanza, proyecto que busca dar solución a las constantes inundaciones que se presentan en la calle La Esperanza. Costo: \$1.000'000.000 (Alcaldía de Buenaventura, 2010, pp. 195 – 196).

Por su parte, el servicio de aseo –prestado por el concesionario Buenaventura Medio Ambiente (BMA)– durante el año 2009 alcanzó una cobertura del 96%. La recolección de residuos sólidos (desechos) en la zona urbana en la que se circunscribe contractualmente el servicio aumentó en ese año cerca de un 10%, incluida producción comercial y domiciliaria, al pasar de una recolección diaria de 158 toneladas de residuos sólidos en el año 2008, a una recolección en promedio de 174 toneladas cada día en el año 2009. Este aumento correspondió a la respuesta positiva de la comunidad a las campañas que conjuntamente llevaron a cabo la empresa operadora y la Dirección Técnica Ambiental de la Alcaldía Distrital, a través de las cuales se promovió el adecuado manejo y disposición de residuos sólidos para que estos dejen de ser arrojados al mar, a los lotes y a los caños, como se hacía tradicionalmente, y en lo que se involucraba a los niños, quienes se sometían a riesgos por manipulación y en su salud (ibíd., p. 197).

Para el año 2009, el Distrito adelantó las gestiones pertinentes ante la empresa Gases de Occidente para la prestación del servicio de gas natural. En respuesta, la empresa colocó en operación una estación de recepción del “Gasoducto Virtual” en la ciudad - el sistema más grande de este tipo en Colombia - la cual se inauguró en el Distrito en el mes de noviembre con cuatro estaciones receptoras y una estación madre en Buga, donde se comprime el gas natural a altas presiones y posteriormente es transportado en camiones y descomprimido para su distribución. La Empresa invirtió en este proyecto de infraestructura más de \$30.000 millones y después de ocho meses de adecuaciones técnicas y de tender redes de distribución en la zona insular, inició su extensión hacia la zona continental. El servicio tiene una cobertura de más de 65.000 hogares y pretende diversificarse para proveer al sector vehicular e industrial en el Distrito (ibíd., p. 199).

Estos indicadores deficientes de los servicios públicos en Buenaventura evidencian la falta de planificación territorial por parte del gobierno local, así como las debilidades de infraestructura para su adecuada prestación, lo cual repercute negativamente en la competitividad del territorio y en la calidad de vida de los habitantes.

Educación

En Buenaventura el servicio educativo básico y medio, público y privado, es provisto por un gran número de instituciones y centros educativos tanto en la zona urbana como en la rural, y es la oferta educativa del sector oficial la de mayor cobertura, pues para el año 2009 fue del 93,49%. La educación técnica,

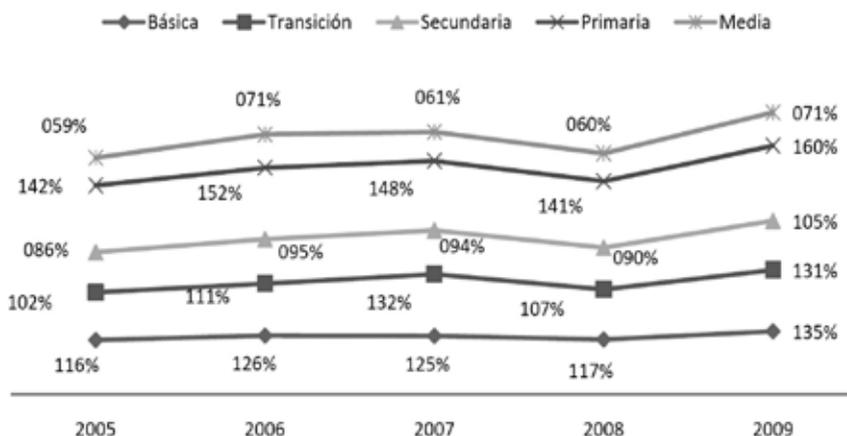
tecnológica, superior y la formación para el trabajo es ofrecida por varios institutos técnicos, tanto del sector público como del privado, y por las universidades del Valle (Sede Pacífico) y del Pacífico, principalmente.

Un factor de preocupación es que las diferencias entre las tasas de cobertura bruta (Gráfico 11) y neta (Gráfico 12) en Buenaventura son superiores en el nivel de educación básica secundaria en comparación con las del nivel primario, en la medida en que este grupo poblacional en particular, con edades entre 12 y 18 años, es considerado como prioritario porque es el más vulnerable a situaciones de violencia, delincuencia, embarazos tempranos, consumo de sustancias psicoactivas y vinculación temprana al mercado laboral.

Según el Informe de Coyuntura Económica y Social de Buenaventura (CCBUN y Alcaldía Distrital de Buenaventura, 2010b, p. 81), durante el período 2005 - 2009, en educación básica primaria (niños de 6 a 11 años) se lograron coberturas brutas entre 140% y 160%, y netas entre 84% y 94%, tanto en el área urbana como rural. Por su parte, la cobertura de la educación básica secundaria no fue la ideal, puesto que la cobertura bruta fue entre 85% y 104%, pero la cobertura neta alcanzó niveles entre el 42% y el 52% para el mismo período. Así mismo, al comparar las tasas de cobertura bruta y neta de Buenaventura con las del Valle del Cauca se observa que durante el período en mención las coberturas brutas del Distrito siempre fueron superiores a las del Departamento

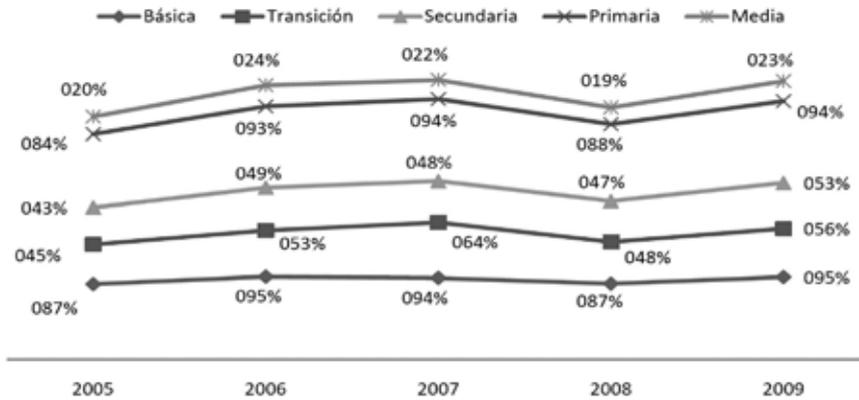
Gráfico 11.

Tasas de cobertura bruta por nivel educativo Buenaventura 2005-2009



Fuente: CCBUN y Alcaldía Distrital de Buenaventura, 2010b, p. 81.

Gráfico 12.
Tasas de cobertura neta por nivel educativo Buenaventura 2005-2009



Fuente: *Ibíd.*, p. 82.

(entre 99% y 102%), pero este comportamiento no se traduce en los niveles de matrículas netas.

De las 111.370 personas en edad escolar (entre 1 y 20 años) matriculadas en el sistema educativo, el 51,49% (57.347 personas) se encontraban en entidades educativas oficiales y no oficiales en el nivel de primaria, con edades entre los 4 y los 16 años; el 27,71% (30.869) estaban cursando secundaria, con edades entre 9 y 20 años; el 9,29% (10.353) se encontraban adelantando algún nivel de educación media; el 9,08% (10.121) estaban matriculados en el nivel de transición; y el 2,4% (2.680) en pre-jardín y jardín. En relación con la proporción de matrículas por género, se tiene que el 53,83% del total eran mujeres y el restante 46,17% eran hombres. El 83,86% del total de alumnos matriculados, es decir, 93.397 personas, eran atendidos en instituciones y centros educativos ubicados en la zona urbana, mientras que otras 17.973 personas (el 16,14%) recibían el servicio en entidades localizadas en la zona rural del Distrito.

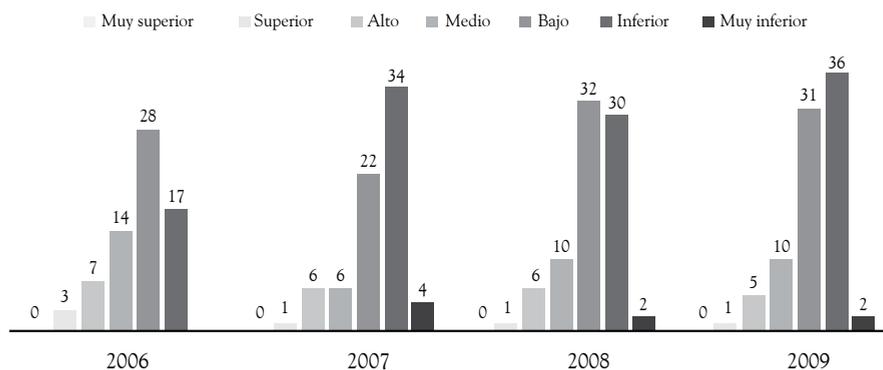
En cuanto a la calidad de la educación impartida en las entidades y centros educativos del territorio bonaverense, cabe señalar que ésta se ha venido desmejorando significativamente durante el último quinquenio por situaciones como la dispersión de las escuelas, la falta de docentes en el sector rural, el deficiente estado físico de la infraestructura, la falta de muebles y de dotación de material educativo y la ausencia de contenidos educativos acordes con las necesidades, características culturales, proyecto de vida de las comunidades y

potencialidades del medio. Éstas constituyen deficiencias propias de la situación de la educación en casi todos los municipios de la Región Pacífico (CCBUN y Alcaldía Distrital de Buenaventura, 2010b, p. 83) y, por lo tanto, afectan los resultados obtenidos por los estudiantes en las pruebas Icfes entre los años 2006 y 2009 que se presentan en el Gráfico 13.

Por otra parte, los indicadores de eficiencia del sector educativo oficial en el Distrito, como la tasa de reprobación, deserción y repitencia, son poco alentadores en la medida en que continúan registrando porcentajes elevados en comparación con los promedios departamental y nacional. En tal sentido, entre los años lectivos 2002 a 2008 la tasa de deserción se elevó del 6% al 7%, y presenta una dinámica similar tanto en la educación privada como en la oficial. Las mayores deserciones se presentaron en el sexto grado (entre el 8% y el 9%) y las menores se registraron en los grados 10 y 11. Las tasas de repitencia más altas se generaron en el primer grado de primaria (entre el 6% y el 10%) y en el primero de bachillerato o grado 6 (alrededor del 7%). Esta tasa en general, desde el grado 0 al grado 11, pasó del 6% en 2002, al 3% en el 2008.

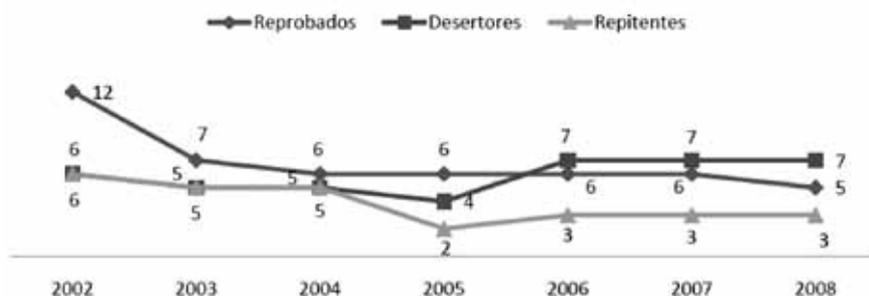
Aunque la tasa de reprobación ha presentado un comportamiento decreciente durante el período 2002 – 2008, ésta sigue siendo elevada si se la compara con el promedio nacional (Gráfico 14). Por lo anterior, la tasa de promoción de estudiantes en general en Buenaventura fue del 88% en el 2008 y se encuentra por debajo de la meta del 95% establecida por el Gobierno Nacional. Solo el grado 11 cumplió con dicha meta (96% para el año 2008) (Ibíd., pp. 82 y 83).

Gráfico 13.
Resultados pruebas Icfes de las instituciones
educativas de Buenaventura 2006-2009



Fuente: Ibíd., p. 89.

Gráfico 14.
Porcentaje de evolución de la eficiencia interna
del sector oficial en Buenaventura 2002-2008



Fuente: *Ibíd.*, p. 83.

En virtud de lo anterior, y de acuerdo con esta misma fuente, el nivel de analfabetismo en Buenaventura (12,5%) es el más bajo del total de municipios del Litoral Pacífico, donde se encuentran niveles de analfabetismo (22,9%) que superan el promedio nacional (11,6%). Los mayores niveles se presentan en los municipios de incidencia de las Diócesis de Istmina - Tadó (23,9%), Tumaco (24,4%) y Quibdó (24,8%). En cuanto a género, el nivel de analfabetismo es ligeramente mayor en la población masculina.

De acuerdo con las variables analizadas anteriormente, se puede inferir que todo ello ha conducido a la baja calidad de vida de los habitantes de Buenaventura. Incrementarla implicaría ingentes esfuerzos de diversa índole para superar los déficits de cobertura de los servicios y garantizar su pertinencia, oportunidad y permanencia, teniendo en cuenta las exigencias y particularidades de la región. De igual manera, se deben adelantar acciones conducentes a concienciar a la población acerca de la importancia de la educación para el desarrollo personal y regional, lo cual debe hacerse a través del mejoramiento de la calidad educativa en todos los niveles, así como de una actitud decidida, crítica, constructiva y responsable de estudiantes, profesores, directores regionales e instituciones de apoyo.

Conclusiones

A manera de conclusiones, cabe señalar en primera instancia que el puerto de Buenaventura ha sido determinante para el desarrollo regional, desde el punto de vista económico, de departamentos como el Valle del Cauca, Cundinamarca

y Antioquia, pero no lo ha sido para impulsar y consolidar el desarrollo local del Distrito al que pertenece, tanto en términos económicos como sociales. A pesar de que el puerto sigue siendo público, es importante precisar que con la privatización de su gestión y operación las precarias condiciones socio-económicas de la población de Buenaventura se agudizaron. La privatización del puerto generó un impacto negativo en términos del empleo y la redistribución del ingreso en Buenaventura. La actividad de Colpuertos era intensiva en mano de obra no calificada, lo que permitía la vinculación laboral de gran parte de la población bonaverense. A partir de la privatización de su operación y gestión, sus procesos productivos se volvieron intensivos en tecnología y demandan un factor humano especializado que el sistema educativo del municipio no suministra. Por ello la ciudad de Cali se ha convertido en el principal proveedor de mano de obra operativa y directiva de la SPRBUN, lo cual ha hecho que se traslade parte del ingreso proveniente de la actividad portuaria a la capital del Valle del Cauca. Además, ello implicó la desaparición de otras actividades económicas organizadas generadoras de empleo formal.

Un segundo aspecto es que en Buenaventura el puerto ha funcionado como un enclave económico, tanto antes como después de la concesión de su operación al sector privado. El Distrito se ha caracterizado por ser un territorio por el que transita y se genera riqueza, pero en el que ésta no se revierte, a pesar de que el gobierno local en su calidad de accionista recibe el 15% de las rentas provenientes de la SPRBUN. Sumado a lo anterior, el precario desarrollo local y social de Buenaventura se debe en gran medida a la mentalidad rentista del empresariado vallecaucano y de las élites políticas nacionales, regionales y locales, mas no depende exclusivamente de los resultados de la principal actividad económica que generaría mayor valor agregado a la economía local. Adicionalmente, existe un vacío institucional en la Ley 1ª de 1991 que no exige a los inversionistas privados de las SPR en general invertir parte de sus utilidades para la generación del desarrollo local, a través –por ejemplo– de la promoción y consolidación de actividades económicas productivas complementarias a la actividad portuaria, independientemente de las funciones que actualmente vienen realizando las respectivas fundaciones. En tal sentido, mientras no se construyan relaciones efectivas de cooperación y coordinación, ni se genere conciencia en los sectores público y empresarial de que mejorar las actuales condiciones de la población y el territorio impactaría positivamente la competitividad, la estructura de costos y la tasa de retorno de las inversiones, no será posible convertir el Distrito de Buenaventura en un centro de distribución y procesamiento de mercancías.

A pesar de las inversiones en modernización tecnológica y administrativa que ha venido acometiendo la SPRBUN a partir de la expedición de la Ley 1ª de 1991 para hacer más eficiente la operación del puerto, la actividad portuaria en el Pacífico sigue presentando “cuellos de botella” por cuenta de la conectividad. El Gobierno no ha correspondido a este esfuerzo con inversiones suficientes para adecuar la infraestructura de acceso al puerto por vía marítima, terrestre (carretable y férrea) y aérea, que le permitan responder eficientemente a los requerimientos de su creciente demanda y a los desafíos que imponen la globalización, los avances tecnológicos y los acuerdos de libre comercio. No obstante, en el Plan de Desarrollo “Prosperidad para todos” 2010 – 2014, el gobierno nacional tiene proyectado invertir en los próximos diez años alrededor de \$100 billones en infraestructura, que comprendería inversiones en la construcción de dobles calzadas, construcción de la segunda y tercera fase del túnel de La Línea, dragados de los ríos Cauca y Magdalena, dragados de los canales de acceso a los puertos, rehabilitación de las vías férreas, modernización de aeropuertos, equipamiento urbano y sistemas de transporte masivo, entre otras. Estas proyecciones intentarían paliar las deficiencias actuales en infraestructura como determinante de la competitividad, pero ello no garantizaría la consolidación de un sistema de transporte multimodal en Colombia, que además carece de una política pública que lo organice y lo coordine.

Bibliografía

Fuentes primarias

- Alcaldía Distrital de Buenaventura (2010). Informe de Gestión 2009. Buenaventura.
- CASTILLO, J. P. (2011). Entrevista semi-estructurada con los autores. Santiago de Cali: Edificio Oasis, Oficina 308, Unicentro Cali. Marzo 14.
- Dane (2010). Colombia. Proyecciones de población municipales por área 2005 – 2020. Bogotá. Junio 30.
- Dane (2010). Estimaciones de población municipal 1985 – 2004, por sexo, según grupos quinquenales de edad y área. Bogotá. Junio.
- DNP (2010). Plan Nacional de Desarrollo “Prosperidad para todos” 2010 – 2014. Bogotá.
- El País (2011). Preocupación por alto número de desempleados en Buenaventura. Santiago de Cali, 5 de febrero.

- ELÍAS C., J. E. (2011). Entrevista semi-estructurada con los autores. Santa Marta: Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales, Universidad del Magdalena. Marzo 28.
- GONZÁLEZ R., V. J. (2011). Entrevista semi-estructurada con los autores. Santiago de Cali: Edificio Centrogranada, Oficina 101. Marzo 22.
- MAGAÑA B., H. O. (2011). Entrevista semi-estructurada con los autores. Santiago de Cali: SPRBUN – Sede Administrativa Centroempresa Cali. Marzo 1.
- VILORIA, J. (2011). Entrevista semi-estructurada con los autores. Santa Marta: Banco de la República. Marzo 28.

Fuentes secundarias

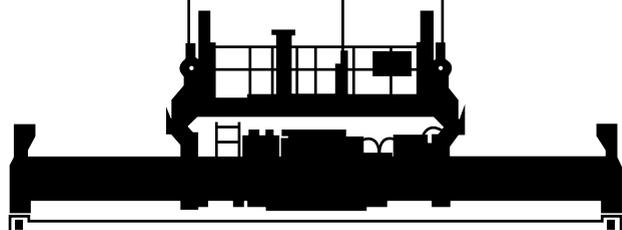
- ALCÁZAR, L. y LOVATÓN, R. (2005). *Evaluación de la concesión del puerto de Matarani: ¿Quién ganó y quién perdió?* Lima: Grupo de Análisis para el Desarrollo – GRADE, Documento de Trabajo 47.
- ALMARIO G., O. (2007). “Ay mi bello puerto del mar, mi Buenaventura” En: *Revista Posiciones* No. 1. Santiago de Cali: Universidad del Valle, Julio.
- ARROYO R., J. H. (2006). *Historia de las prácticas empresariales en el Valle del Cauca. Cali 1900 – 1940*. Santiago de Cali: Programa Editorial Universidad del Valle.
- BRAN R., N. Y. (2007). Desarrollo regional endógeno: diferencias y características básicas respecto a otros modelos de desarrollo. Ponencia presentada en el XV Seminario de Administración Pública “Desarrollo local y regional: Perspectivas y Realidades”. Medellín: Universidad Nacional de Colombia, Noviembre 7, 8 y 9.
- CADEMARTORI, J. y Arias, M. (2010). “Enclaves exportadores modernos versus tradicionales: la minería extranjera en la región de Antofagasta”. Santiago de Chile: Universidad Católica del Norte. Serie de *Documentos de Trabajo en Ciencia Regional* 10. Diciembre.
- CCBUN (2010a). Observatorio del mercado laboral en el Distrito de Buenaventura año 2010. Buenaventura.
- CCBUN (2010b). Perspectiva del sector comercio en el período enero – septiembre del año 2010. Un diagnóstico del cierre de empresas y negocios en Buenaventura en el año 2010. Buenaventura.
- CCBUN y Alcaldía Distrital de Buenaventura (2010a). Anuario Estadístico Buenaventura en Cifras 2008 – 2009. Buenaventura.

- CCBUN y Alcaldía Distrital de Buenaventura (2010b). Informe de Coyuntura Económica y Social de Buenaventura 2008 – 2009. Buenaventura.
- CARVAJAL P, A. (2007). “Ocho tesis acerca de lo que está pasando en Buenaventura. Evidencias de un caos”. En: *Revista Posiciones* No. 1. Santiago de Cali: Universidad del Valle, Julio.
- ESCOBAR Á., D. (2010). “El impacto del neoliberalismo en la gestión de lo público y los servicios públicos”. Ponencia presentada en el Seminario sobre Gestión de Servicios Públicos: Modernización, mercantilización y privatizaciones. Santiago de Cali: Universidad del Valle, Noviembre 5 y 6.
- HOFFMAN, J. (2001). *Las privatizaciones portuarias en América Latina en los '90: Determinantes y resultados*. Chile: CEPAL. Documento de trabajo.
- JIMÉNEZ P, N. y DELGADO M., W. (2008). “La política pública de privatización del sector portuario y su impacto en la organización del trabajo en el puerto de Buenaventura”. En: *Revista Pensamiento & Gestión* No. 25, pp. 178 – 213. Barranquilla: Universidad del Norte.
- LENIS S., F. (1996). Monografía del municipio de yumbo. Santiago de Cali: Artes Velvas.
- LONDOÑO R., L. A. (1997). *Yumbo, de resguardo indígena a capital industrial del Valle del Cauca*. Santiago de Cali: Universidad del Valle.
- MAGAÑA B., H. O. (2010). *Buenaventura como nodo de desarrollo logístico portuario. Ponencia presentada en el Seminario de Logística*. Santiago de Cali: Facultad de Ciencias de la Administración, Universidad del Valle. Noviembre 18.
- MARTÍNEZ T, P. M. (2011). *Estudio técnico sobre la conveniencia económica y social de la iniciativa y la viabilidad o inviabilidad de creación del nuevo municipio de Rozo en el Valle del Cauca*. Santiago de Cali: Gobernación del Valle del Cauca – Universidad del Valle.
- MARTNER P, C. (1999). “El puerto y la vinculación entre lo local y lo global”. En: *Eure*, vol. XXV (75), pp. 103 – 120. Santiago de Chile.
- MAYOR M., A. (1989). *Ética, trabajo y productividad en Antioquia*. Bogotá: TM Editores. Tercera edición.
- MORENO B., M. N. (2007). “La importancia del ordenamiento territorial para el desarrollo local”. Ponencia presentada en el XV Seminario de Administración Pública “Desarrollo local y regional: Perspectivas y Realidades”. Medellín: Universidad Nacional de Colombia, Noviembre 7, 8 y 9.

- OEA (1996). IX Conferencia Portuaria Interamericana. Boletín FAL – Facilitación del comercio y transporte en América Latina. Edición N^o. 128.
- PALOMEQUE G., A. (2004). “La SPRBUN S.A. y la conformación de una nueva clase obrera portuaria precarizada”. Santiago de Cali: Facultad de Ciencias Sociales y Económicas, Universidad del Valle. Trabajo de Grado de Maestría en Sociología.
- SALAZAR, B. (2007). “Morir en Buenaventura: entre el gueto y la prisión”. En: *Revista Posiciones* No. 1. Santiago de Cali: Universidad del Valle, Julio.
- VARELA B., E. (2008). COLPUERTOS: *Surgimiento, auge y desplome de una empresa estatal (1959 – 1991)*. Santiago de Cali: Programa Editorial Facultad de Ciencias de la Administración, Universidad del Valle.
- VARELA B., E.; RODRÍGUEZ V., A. y DELGADO M., W. (2010). Informe Final Proyecto: “Desarrollo industrial y potencial de transformación productiva en Yumbo”. Santiago de Cali: Facultad de Ciencias de la Administración, Universidad del Valle.
- VELÁSQUEZ, A. y JIMÉNEZ P., N. (2004). “La gestión de riesgos en el ordenamiento territorial: inundaciones en Cali, la CVC y el fenómeno ENOS”. Memorias Seminario Ambiental CVC 50 años. Santiago de Cali.
- WIGODSKI S., T. (s.f.). Análisis de la modernización del sector portuario estatal. Contexto económico y jurídico. Disponible en: <http://www.slideshare.net/TeodoroWigodski/modernizacion-del-sector-portuario-estatalen-chile> (Consultado 22/04/2011).
- YANOWICH, D. (2011). El Estado empresario. En: *Revista Dinero* No. 373. Bogotá. Mayo 11.

Páginas web consultadas

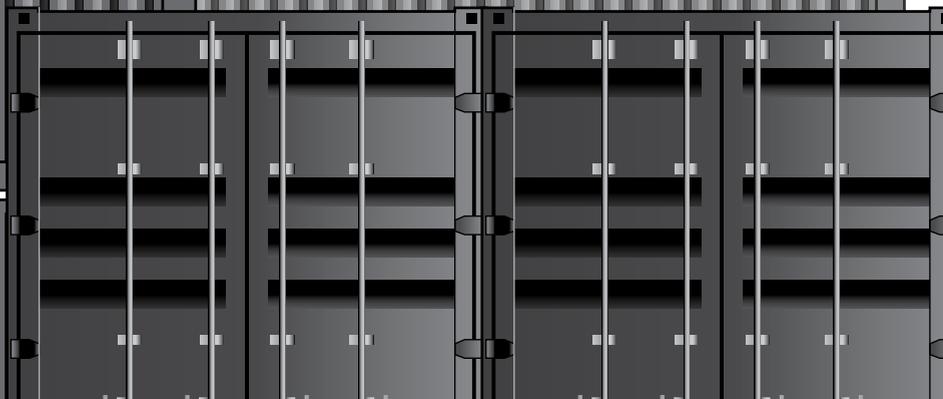
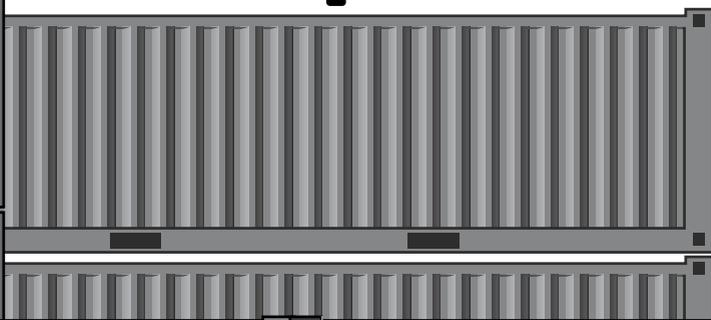
- www.buenaventura.gov.co
- www.ccbun.org
- www.dane.gov.co
- www.puertocartagena.com
- www.sprb.com.co



CAPÍTULO 4

Buenaventura: propuesta
de un modelo para ciudad-puerto

Claudia P. Mendieta Cardona
Ernesto Cajiao Gómez



Claudia P. Mendieta Cardona

Docente tiempo completo programa de Contaduría Pública de la Universidad de San Buenaventura Cali. Magíster en Políticas Públicas y Gestión de la Universidad del Valle, Cali (2010). Línea de investigación Política Pública Portuaria. Miembro del grupo de investigación Gestión, Territorio y Desarrollo Sostenible (GEOS). Correo electrónico: cpmendie@usbcali.edu.co.

Ernesto Cajiao Gómez

Docente Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de San Buenaventura Cali. Capitán de Fragata, Oceanógrafo Físico, Escuela de Postgrados de la Escuela Naval de Cartagena. Disciplinas académicas: administración y operación de puertos, logística y transporte multimodal, derecho marítimo y derecho del mar, planeación estratégica. Coordinador académico de la Especialización en Gestión Portuaria y Marítima, Universidad de San Buenaventura Cali. Miembro de la mesa de infraestructura, logística y conectividad de la Comisión Regional de Competitividad. Correo electrónico: ecajiao@usbcali.edu.co.

Buenaventura: propuesta de un modelo para ciudad-puerto

Resumen

La figura de ciudad-puerto como nodo de articulación de las redes de producción y distribución globalizadas viene cobrando significativa importancia en años recientes con la internacionalización de las economías, la apertura de los mercados y el auge del intermodalismo y de los corredores logísticos. Así lo revelan autores como Joaquín Vilorio de la Hoz y José Granda, entre otros, quienes proponen modelos de desarrollo que propicien el crecimiento sostenible de este tipo de alianza, y quienes son referentes obligados de esta investigación.

El presente artículo contiene un informe parcial del proyecto que profundiza en el análisis comparativo entre un modelo deseable de ciudad puerto y el caso específico de Buenaventura, del cual se desprende la necesidad de formular un programa de desarrollo aplicable al caso concreto del puerto que integre el Plan de Desarrollo del Distrito, su Plan de Ordenamiento Territorial (POT), los documentos Conpes para promover el desarrollo del Pacífico y de Buenaventura, entre otros, con los cuales el gobierno nacional busca resarcir décadas de descuido gubernamental.

En la discusión de este trabajo los autores interpretan las implicaciones que ha tenido el crecimiento desordenado de Buenaventura y de su puerto, con soporte en los indicadores recientes del Informe de Desarrollo Humano realizado por el PNUD, y de la Cámara de Comercio de Buenaventura, entre otros, y proponen una serie de medidas conducentes a planificar el crecimiento urbano y portuario con fundamento en los criterios de la nueva geografía económica en un marco

de sostenibilidad ambiental y equidad social, que considere las tendencias modernas entre el espacio y la producción jalonados por la economía global.

Palabras clave: modelos de ciudad puerto, ciudad-puerto, Buenaventura ciudad-puerto.

Introducción

Este trabajo hace parte del proyecto “Análisis comparativo del marco normativo e institucional portuario en América Latina frente a Colombia –caso” Buenaventura– desde la competitividad y la responsabilidad social empresarial (Mendieta, et al., 2010), que vienen desarrollando los autores desde los inicios del año 2010 como miembros del grupo de investigación GEOS,⁶⁸ en el cual se realiza un ejercicio metodológico de derecho comparado que pretende confrontar el marco normativo e institucional de ocho puertos latinoamericanos frente al de Buenaventura en Colombia, seleccionados por su proximidad geográfica y su condición de competidores cercanos en el mercado regional.

El propósito de esta parte del proyecto es conocer los factores y criterios generalmente aceptados para describir el proceso de crecimiento urbano de una población costera y su cercana relación con el desarrollo de instalaciones e infraestructura portuaria. De este análisis se esbozan las siguientes hipótesis:

1. ¿Está organizada la actividad portuaria en Buenaventura como resultado de la combinación apropiada de los principios de dispersión espacial de la producción e integración global de la actividad económica?
2. ¿Qué transformaciones deberá asumir la ciudad puerto de Buenaventura para poder reestructurarse urbanística y territorialmente, de tal manera que favorezcan la vocación de nodo de articulación de redes de producción y distribución?
3. ¿La normatividad del país favorece la integración de estos escenarios?

Método

En este estudio participan los profesores de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de San Buenaventura Claudia Patricia Mendieta Cardona

68. Grupo de Investigación en Gestión, Economía, Desarrollo Sostenible y Territorio - Facultad de Ciencias Económicas - Universidad de San Buenaventura, seccional Cali.

y Ernesto Cajiao Gómez, investigadora y coinvestigador, respectivamente, del proyecto de Política Pública Portuaria en referencia.

Como herramientas de trabajo se han utilizado las visitas técnicas a Buenaventura con reuniones y entrevistas a directivos de: a) la Sociedad Portuaria Regional, b) el nuevo proyecto portuario TC Buen, apoyado en la más actualizada tecnología y el soporte experimentado del Puerto de Barcelona, c) el proyecto Agua Dulce, en construcción, para iniciar operaciones en el 2013; d) la Cámara de Comercio de Buenaventura; e) la Oficina de Planeación del Distrito de Buenaventura para evaluar la actualización del POT del Distrito; f) el departamento técnico de la Cámara Colombiana de Infraestructura Regional Valle; y g) los miembros de la Mesa de Infraestructura, Logística y Conectividad de la Comisión Regional de Competitividad del Valle que trabajan en la construcción de la Agenda de Infraestructura del Departamento del Valle al 2032.

Adicionalmente, el tema se ha enriquecido en la cátedra de Diplomado en Logística Portuaria y Comercio Internacional que ofrece la Universidad de San Buenaventura, los grupos de investigación de la Alianza Universidad de San Buenaventura- Universidad del Valle para la formulación de la Especialización en Gestión Portuaria y Marítima, y con la consulta documental y la asistencia a foros, congresos y seminarios en los últimos dieciocho meses de la Sociedad Portuaria, Analdex, Fitac Buenaventura, Cámara Colombiana de Infraestructura, etc.

De ellos se han sacado conclusiones y fuentes de consulta adicional que permitieron la construcción de una base de información para sustentar los conceptos e hipótesis aquí tratados, desarrolladas en cumplimiento de las siguientes etapas de trabajo:

- Descripción de criterios varios para construir un modelo de ciudad puerto (Marco teórico).
- Breve resumen del proceso de construcción de la ciudad de Buenaventura y de su puerto.
- Análisis sobre cómo encaja Buenaventura en los modelos de Ciudad Puerto reconocidos. En qué coincide y qué no cumple.
- Discusión. En la que se interpretan las implicaciones de la evolución de la ciudad en relación con el puerto y se plantea la propuesta para formular un

modelo específico para la ciudad puerto de Buenaventura adecuado a las circunstancias encontradas.

- Conclusiones.

Discusión

Criterios para construir un modelo de ciudad-puerto

Revisada la bibliografía disponible se resume a manera de marco teórico:

El trabajo *Ecuador y sus ciudades puerto* (Zambrano, 2009), en el cual el autor realiza una cuidadosa revisión del modelo tradicional en el que evolucionan en cinco fases los vínculos funcionales y espaciales que coinciden en las zonas costeras (Water Front), que son áreas de transición permanente por razones económicas, sociales, geomorfológicas o de interacción fluvio-marina. Las fases evolutivas descritas son:

- Una ciudad-puerto primitiva dependiente para crecer una de otra.
- Se separan las actividades por la necesidad de expansión por el desarrollo del comercio y la industria.
- Se percibe una separación aun mayor de la ciudad, debido por lo general a un mayor crecimiento industrial.
- Se experimenta un drástico retiro del puerto de la zona costera urbana como resultado de la construcción de nuevos terminales que requieren mayores áreas de expansión horizontal (caso patios de contenedores) y mejores instalaciones para atender el transporte multimodal.
- Se presenta un re-desarrollo de la zona costera urbana como resultado de la migración de las actividades portuarias hacia nuevas áreas de desarrollo.

Es necesario diferenciar los *vínculos funcionales* en la ciudad puerto relacionados con actividades industriales, comerciales y de transporte, de los *vínculos espaciales* resultantes de la proximidad geográfica de los dos. No ha sido muy común en los puertos latinoamericanos, entre ellos Buenaventura, que la relación ciudad puerto se haya desenvuelto de manera armónica siguiendo las fases arriba enunciadas. Cada caso requiere un análisis particular, pero en general se presentan las cinco etapas enumeradas. Las ciudades modernas de EE. UU. y de

Europa aprovechan sus terminales para convertirlos en enclaves de procesos de globalización, como puerta de entrada y salida de mercancías, que incorporan el puerto en el desarrollo urbanístico de la ciudad hasta el punto de convertirlo en sitio de visita para turistas, como es el caso de los puertos de Barcelona, de Valencia o de Santander en España.

En ese entorno confluyen numerosos actores que realizan variadas actividades de servicio a las naves, a las cargas, al comercio exterior que generan impacto directo, indirecto e inducido no solo en la comunidad portuaria, sino en el municipio en el que se encuentra (Coto, 2008). Entre ellos la autoridad marítima, la autoridad del puerto, la aduana, la autoridad sanitaria, de inmigración y los prestadores de servicios como los operadores portuarios, los corredores de fletes y de carga, los agentes transitorios, los embarcadores, los armadores (navieras) y otros servicios públicos que provee la ciudad.

Otra fuente reconocida sobre el tema (Granda, CEPAL, 2005) hace un recuento conceptual del cual se extraen algunos apartes:

Las ciudades puerto son ámbitos locales hegemónicos, escenarios de conflicto entre la gestión local y la global. Constituyen la nueva arquitectura organizacional de la actividad portuaria. Un territorio estratégico que conduce a una nueva estructura de la ciudad puerto al modificar la geografía de su espacio económico. Requiere nuevas pautas de organización del territorio para adecuarlo a la actividad portuaria, económica y social. Se ha convertido en paradigma tecnoeconómico y sus connotaciones territoriales: grandes tendencias de la dispersión espacial de la producción y la reorganización de la actividad económica. Se identifica también una correlación entre algunas teorías de crecimiento y la evolución portuaria y su incidencia en la competencia y la productividad.

Se aprecia, por otro lado, una marcada diferencia entre los puertos de la época de sustitución de importaciones en los países latinoamericanos (previa a la internacionalización de las economías en los inicios de la década de los noventa) y los puertos actuales adecuados a la apertura y la fragmentación global de la producción. Hoy configuran una centralidad reconocida como puerto hub, es decir, un espacio geográfico donde se manifiesta el desarrollo de un nuevo modelo de crecimiento urbano, que implica una reconfiguración de la geografía del ambiente construido para la actividad económica.

Trabajar un modelo de esta naturaleza exige al menos tener en cuenta las normas nacionales, regionales y locales de ordenamiento del territorio, incluido el POT

del municipio correspondiente, las políticas ambientales para el manejo integrado costero, los planes de expansión portuaria, y los documentos de política pública nacional de transporte, logística, competitividad y comercio exterior. Todo ello conduce a la planificación y organización del espacio para asegurar el crecimiento sostenido de la productividad portuaria encadenada a la red logística nacional y regional (el *hinterland*) en su condición de nodo terminal. Cuanto más productivo es el espacio de articulación, mayor será el poder económico, lo cual a su vez conduce a la revalorización del territorio como dinamizador económico (Granda, 2004).

Estos procesos de transformación generan nuevos desequilibrios territoriales entre espacios bien conectados a las redes, innovadores (ganadores) con apoyo de las TIC y espacios mal conectados o excluidos, marginales o perdedores. La globalización exige nuevas estrategias para la competencia y la competitividad a las empresas y al territorio. En la globalización la actividad económica se dispersa geográficamente pero se integra globalmente. Se produce también con la globalización el principio de la *simultaneidad* que indica que decisiones tomadas en cualquier parte del mundo repercuten en todas partes con gran impacto en tiempo real. Se llega a la des-territorialización del producto final con el concepto de *fabricado en el mundo*. De allí que la relación global-local sea clave para el análisis del modelo ciudad-puerto, que requiere de los avances del intermodalismo con la misma velocidad con que se desenvuelven los flujos financiero, documental y físico (con la carga), hasta llegar al servicio puerta a puerta con el fin de eliminar la *ruptura de carga*. Esto convierte los puertos en *nodos de transferencia de flujos*.

Se identifican de esta manera dos modelos: el tradicional, vinculado al desarrollo local (la antigua infraestructura portuaria de Buenaventura, por ejemplo) y el que responde a lógicas globales como el recién inaugurado puerto de TC Buen también en Buenaventura, que sirve a los intereses de grandes navieras y operadores. La geografía económica de hoy trata de dar alguna explicación al surgimiento de una gran diversidad de formas de aglomeración o de concentración económica en espacios geográficos, lo que se ha dado en llamar el *clustering*.

La construcción de la ciudad y del puerto de Buenaventura

La visión portuaria de Buenaventura se remonta al año 1827, cuando el Libertador Simón Bolívar lo declaró Puerto Franco mediante decreto ejecutivo. Desde esa época se reconocieron las bondades del puerto, su abrigo frente a las corrientes y vientos y su amplitud para albergar numerosas naves; no obstante,

tuvo que llegar primero el ferrocarril hasta el mismo borde costero, a fines del siglo XIX, para justificar la necesidad de construir instalaciones apropiadas para iniciar la exportación de café.

Desde el punto de vista del crecimiento histórico de la ciudad, el proceso presentó poca planeación debido a las limitaciones reconocidas de presupuesto y a las varias oleadas de inmigración de los sectores rurales, forzados en los últimos cincuenta años por acciones de la violencia guerrillera y paramilitar, acrecentada por las consecuencias del narcotráfico, que ve en el océano Pacífico una oportunidad para salir al Norte con los cargamentos prohibidos.

Entre las obras que han marcado un hito en el desarrollo de la ciudad se cuentan las que quedaron incluidas en el Plan de Desarrollo Integral –Plaideicop, formulado y ejecutado por la CVC desde 1982, entre ellas la avenida Simón Bolívar, las obras de modernización portuaria, el proyecto portuario TC Buen y el cementero Cemas, que dieron un impulso al desarrollo portuario, que se verá acrecentado con el proyecto de Agua Dulce y otro exclusivo para el manejo del carbón en los esteros de Aguacate y Gamboa.

Sólo hasta la última década se habló de ordenamiento territorial y manejo ambiental coherente cuando se formuló el Plan de Ordenamiento Territorial POT, que en el presente año se encuentra en revisión y actualización; en especial, para incluir aspectos de infraestructura que habían quedado fuera de la versión 2001.

Se puede resumir que Buenaventura no encaja tan fiel y precisamente como se quisiera en ninguno de los modelos de ciudad puerto conocidos, debido a su atipicidad y falta de planeación y ordenamiento del territorio, lo que conduce a serios problemas de movilidad y conectividad, descoordinación entre las actividades del puerto y las de la ciudad, especialmente en el manejo y organización de los 1.200 tractocamiones que llegan diariamente al puerto.

¿Cómo encaja Buenaventura en los modelos de ciudad-puerto?

Analizados los factores comentados en párrafos anteriores se puede concluir en esta sección que:

La ciudad no es generadora de carga ni de exportación ni de importación, porque no tiene industrias y el comercio es para el consumo local. El puerto actúa como una plataforma de transferencia de carga hacia el interior y desde el interior del país. En esas condiciones los cinco pasos establecidos en el modelo ecuatoriano ya expuesto no aplican como se quisiera, por cuanto no ha habido desplazamiento del plan urbanístico forzado por el crecimiento industrial, como

ha sucedido en Cartagena o Barranquilla, y no obstante que el mismo director nacional de planeación, Santiago Montenegro, afirmó: “Si queremos aprovechar los recursos productivos para exportaciones, hay que mover la producción hacia los sitios estratégicos. La infraestructura nueva que necesitamos para un país nuevo requiere que los grandes centros de producción se desplacen y las nuevas industrias se ubiquen cerca de las costas” (Diario *El Tiempo*, “Construcción e Infraestructura”, 18 de mayo, 2005).

Una iniciativa que contribuiría a atraer industria a Buenaventura es la creación de las Zonas Económicas Especiales de Exportación (ZEEE), que brindan estímulos para atraer las empresas cerca al puerto. Infortunadamente y a pesar de la existencia de una ley expresa para el efecto, la iniciativa no se concretó por parte del Gobierno.

Otro caso que muestra desidia y descuido en la promoción de iniciativas de crecimiento y de atracción de industrias y generación de empleo fue la creación de la Zona Franca de Buenaventura conexas al puerto (correctamente ubicada para los efectos del presente trabajo) con una extensión de 36 ha, que nunca operó como tal sino como lotes de engorde que fueron feriadados entre particulares, que vieron en esta una oportunidad única para enriquecerse con la eventual plusvalía de los terrenos. Hoy en día ni siquiera se han podido entregar esos terrenos a la Sociedad Portuaria para sacar mejor provecho de ellos.

Un tercer caso de ausencia de voluntad política, de gobernabilidad y de presencia del Estado es el esfuerzo fallido de la Procuraduría Agraria que en varias ocasiones ha tratado de sacar a las comunidades que viven en construcciones palafíticas ubicadas en las zonas de bajamar (como las que viven en el barrio Lleras frente a la bahía interior), declaradas por la autoridad marítima como bienes de la Nación (como las playas) y en esa condición inalienables e inembargables.

Estos casos concretos demuestran con detalle las oportunidades que ha perdido el puerto para crecer, para atraer y generar industria y para planificar el territorio en cercana simbiosis con el puerto, como debiera ser, y se ha dejado a los particulares la opción de impulsar por su cuenta las obras necesarias para la adecuada operación de sus instalaciones pero no como un mandato emanado de un plan de ordenamiento territorial, ni mucho menos de un plan de gestión y manejo integrado de la zona costera (MIZC).

Con todas estas pruebas en contra, se puede inferir sin temor a equivocarse que ni la planeación de mediano y largo plazo en Buenaventura, ni mucho menos

la prospectiva estratégica, han sido herramientas utilizadas por el Distrito de Buenaventura para organizar el espacio geográfico apropiadamente para favorecer el crecimiento de los servicios portuarios y de la economía.

Desde el enfoque de la Sociedad Portuaria Regional de Buenaventura al municipio sí hay que mostrar pero no como resultado de una planeación concertada sino como esfuerzo unilateral para crear opciones de trabajo y soluciones de impacto social: se trata de la Fundación Social de la Sociedad Portuaria.

La Fundación recibe recursos de base anualmente aprobados por la Asamblea General con destinación específica para atender una serie de necesidades de la población asentada en el Distrito; esas necesidades se calculan previamente y se colocan en orden de prioridad de acuerdo con las políticas de la empresa. Los informes anuales de gestión del gerente de la Fundación muestran la lista de las entidades, el monto y los impactos generados. Los recursos se han venido canalizando para atender peticiones de la comunidad en las áreas de educación (construcción de escuelas, planes de capacitación), adquisición de ambulancias y máquinas de bomberos, arreglo de parques y obras de interés comunitario, como una forma de atender los compromisos de Responsabilidad Social Empresarial de la Sociedad Portuaria con su entorno.

Conclusiones

Aquí se interpretan las implicaciones de la evolución de la ciudad en relación con el puerto y se plantea la propuesta de un modelo específico para la ciudad puerto de Buenaventura adecuado a las circunstancias encontradas.

Demostración de las hipótesis

Hipótesis 1

¿Está organizada la actividad portuaria en Buenaventura como resultado de la combinación apropiada de los principios de dispersión espacial de la producción e integración global de la actividad económica?

Retomando los criterios expuestos en la sección anterior se puede resumir que:

- La ciudad no es generadora de carga para su puerto y como tal cumple una función principal de plataforma de transferencia de cargas de importación y exportación generadas en el interior del país o destinadas a él, especialmente

al triángulo productivo nacional constituido por Bogotá, Medellín y Cali, seguido por la zona del Eje Cafetero.

- En tal circunstancia, el proceso de dispersión espacial en la ciudad ha obedecido a factores diferentes al de la producción, pues no posee industrias de magnitud significativa destinadas al comercio exterior.
- Entre esos factores se destaca la concentración de comunidades desplazadas por la violencia, que construyen asentamientos subnormales a lo largo de la vía principal y en los *firμες* cercanos a los esteros, sin que el municipio esté en condiciones de apoyar la infraestructura de servicios básicos que requieren las nuevas comunidades. En estas circunstancias Buenaventura creció a niveles superiores al promedio nacional hasta constituirse en la segunda población por número de habitantes en el Valle, desplazando a Palmira.
- La actividad económica de Buenaventura se concentra en las empresas portuarias ya establecidas, por una parte, en la zona de pescadores industriales sobre el estero San Antonio, la zona de pescadores artesanales cerca de la galería, la zona de empresas madereras cerca al puente de El Piñal y los núcleos comerciales de la isla de Cascajal y los bordes de la avenida Simón Bolívar.
- Poca relación se observa, en consecuencia, entre la dispersión espacial de la producción y la integración global de la actividad económica en Buenaventura, debido a la limitada capacidad de planeación y visión prospectiva, que depende a su vez de serios problemas de gobernabilidad y escasez tradicional de recursos del presupuesto.

Hipótesis 2

¿Qué transformaciones deberá asumir la ciudad puerto de Buenaventura para poder reestructurarse urbanística y territorialmente, de tal manera que favorezcan la vocación de nodo de articulación de redes de producción y distribución?

Respodemos:

- Una reforma drástica y fundamental del Plan de Ordenamiento Territorial (POT) que se encuentra actualmente en revisión por parte de la Oficina de Planeación del Distrito, que incluya las bases para el ordenamiento espacial urbanístico, debidamente cubierto por los servicios públicos en materia de

movilidad de la población, saneamiento básico, acueducto y energía, bienestar, recreación y seguridad ciudadana.

- Incorporar al POT de manera definitiva los principios del Plan Nacional de Ordenamiento y manejo integrado de las zonas costeras, teniendo en cuenta que el municipio posee un 90% de su territorio en zona rural bordeada por esteros y zonas de confluencia intermareal caracterizadas por la presencia valiosa de ecosistemas de manglar, que deben transformarse en *áreas protegidas*.
- Traslado definitivo de la infraestructura de tanques de combustibles y derivados del petróleo de la isla de Cascajal a zonas alejadas de los asentamientos poblacionales, como Agua Dulce.
- Legalización definitiva de los terrenos conocidos como de la antigua zona franca para anexarlos a la zona portuaria conexas a la Sociedad Portuaria, para garantizar la adecuada expansión de los servicios portuarios a medida que crecen los volúmenes de comercio exterior.
- Replantear las vías de acceso a la Sociedad Portuaria y las zonas de parqueo, consideradas como el principal problema (ruptura de la cadena de cargas) que afecta el flujo logístico de las mercancías.
- Apoyar la recomendación anterior con la definición de la Zona de Actividad Logística o Puerto Seco en las afueras de Buenaventura para controlar desde allí el acceso de los camiones al puerto y agilizar las labores de inspección antinarcóticos y porteo.
- Reglamentar el empleo de los terrenos colindantes a la vía alterna al puerto que se han convertido en mini patios de contenedores, versión subdesarrollada de puerto seco sin mucho control de las autoridades.
- Realizar de una vez por todas (se ha programado en varias ocasiones desde 1992) el dragado del estero San Antonio con el fin de facilitar el acceso de naves pesqueras mayores a los muelles de las empresas pesqueras. Actualmente un buque atunero no puede llegar a los muelles pesqueros y debe descargar su producto en bahía con el consecuente recargo de costos operacionales, ruptura de la cadena de frío y pérdida de la seguridad en la maniobra para el recurso pesquero.

- Finalmente, asegurar el dragado a 13 metros del canal de acceso marítimo en una longitud de 31 km para permitir el ingreso de naves mayores a los puertos. En la actualidad el ministro de Transporte recomienda a los usuarios que tienen contratos de concesión con el INCO destinar los recursos de contraprestación que les corresponde para ayudar a financiar el costo del dragado, que se estima en US\$39 millones.

Hipótesis 3

¿La normatividad del país favorece la integración de estos escenarios?

- Un análisis del marco normativo e institucional de los diferentes sectores involucrados en las actividades del desarrollo de la ciudad puerto indica que se debe reconocer que en los últimos años el gobierno nacional tomó medidas significativas para incorporar las áreas marginadas del Pacífico colombiano al desarrollo nacional, incluida Buenaventura como epicentro de las actividades. Estas medidas deben descansar en un marco normativo adecuado que apunte a la solución concreta de problemas que en el área son inmensos.
- La siguiente lista de normas da una idea del interés del Gobierno por sacar la región del nivel donde se encuentra, caracterizado por dramáticos Indicadores de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI).
- Informe sobre Desarrollo Humano-2007, elaborado por el PNUD para el Valle del Cauca, con énfasis especial en Buenaventura para la construcción del Plan de Desarrollo vigente (Plan de Desarrollo 2008-2011, Buenaventura gobernable, educada y productiva con seguridad)
- Plan Visión Colombia 2019: II Centenario, capítulos de Infraestructura Nacional y de Asuntos Marítimos.
- Política Nacional del Océano y los Espacios Costeros (PNOEC) elaborada por la Comisión Colombiana del Océano.
- Política Nacional Ambiental para el manejo integrado de las zonas costeras.
- Plan Maestro de Desarrollo del Departamento del Valle al 2015.
- Plan de Desarrollo del Departamento del Valle 2008-2011.
- Plan de Desarrollo de Buenaventura 2008-2011.

- Agenda Interna para la Productividad y la Competitividad del Valle del Cauca.
- Informe Nacional de Competitividad 2008-2009 del Consejo Privado de Competitividad
- Documento Conpes 3410, Política de Estado para mejorar las condiciones de vida de la población de Buenaventura.
- Documento Conpes 3469, Lineamientos para el control de las mercancías y la seguridad en los nodos de transferencia de comercio exterior.
- Documento Conpes 3491, Política de Estado para el Pacífico colombiano.
- Plan de Expansión Portuaria Nacional 2009-2011. Documento Conpes 3611.
- Documento Conpes 3547, con el cual se pone en marcha el Plan Nacional Logístico.
- Documento Conpes 3527, Política Nacional de Competitividad y Productividad.

Este recuento muestra el interés de los gobiernos nacional, departamental y municipal por encontrar salidas al problema de desarrollo y crecimiento de la economía y reconoce que en la última década se produjo una explosión de medidas de política respaldadas en apoyos del presupuesto que han conducido a un razonable mejoramiento de las condiciones de calidad de vida de la población del Pacífico y de Buenaventura, situación que podría coincidir incipientemente con las relaciones que se busca surjan según el modelo de competitividad sistémica propuesto por Michel Porter y que se consolida como uno de los ejes centrales para la calificación de este tópico a nivel internacional.⁶⁹

Los Planes de Expansión Portuaria, Logística y Competitividad propugnan el desarrollo local y otros documentos buscan el mejoramiento portuario, pero ninguno mira el problema desde el concepto de ciudad puerto. Sólo se menciona pero no se diseña ni se ejecuta con tal enfoque, razón por la cual los dos conceptos continúan su viaje en paralelo pero no debidamente integrados en busca del beneficio recíproco.

69. En la actualidad se cuenta con el Foro Económico Mundial (FEM) y el Banco Mundial con el Doing Bussines, quienes ranquean a los países y su competitividad.

Los autores coinciden en lo afirmado por (Mejía Giraldo y Mendieta Cardona, 2010), respecto del modelo de competitividad sistémica como un elemento básico y necesario para alcanzar el desarrollo integral de la región:

- Una empresa es competitiva solo cuando interactúa con su entorno y se enfrenta a presiones competitivas. La supervivencia y el desarrollo industrial sostenido se alcanzan en la medida en que se emprendan acciones conjuntas entre el Estado-Gobierno e instituciones, empresas y organizaciones que por medio de redes potencien el desarrollo a todo nivel.
- El concepto de competitividad sistémica hace referencia a la capacidad de mantener una posición en el mercado en relación con subsectores industriales, sectores, regiones e incluso países.
- Los sistemas nacionales de normas, reglas, valores e instituciones que definen los parámetros que van caracterizando el comportamiento de las empresas se constituyen en el entorno idóneo para la competitividad sistémica.
- El Estado como ente que diseña, elabora e implementa las políticas públicas de desarrollo industrial y de reestructuración productiva en un país, es el directo responsable del aseguramiento de las condiciones necesarias para alcanzar la competitividad sistémica a través de la eficiencia del entorno.

Revisando los procesos de apoyo estatal para alcanzar la competitividad, puede afirmarse que Colombia ha sido un país cuyo derrotero competitivo ha venido fortaleciéndose durante las últimas décadas, pues, tal como lo referencia el estudio conjunto entre la Universidad del Rosario, el CAF y el Consejo Privado de Competitividad, titulado “Competitividad e Instituciones en Colombia - Balance y desafíos en áreas estratégicas” (Gómez Restrepo, Hernando José, 2010), desde 1992 Colombia ha venido diseñando una Política Pública de Competitividad y en los últimos años ha ratificado lo anterior con documentos Conpes que le dan a Buenaventura y al Pacífico en general una visión y respaldos de gran envergadura para la consolidación de estrategias en pos del mejoramiento de la calidad de vida y de la infraestructura de la región para su desarrollo integral.

Concepto final

Como parte de un proyecto iniciado en el año 2010, este documento presenta resultados parciales e incluirá documentos como el POT de Buenaventura, que se encuentran en revisión y actualización por parte de la administración de Buenaventura.

La Sociedad Portuaria, igualmente, se encuentra en un proceso de redireccionamiento estratégico, presionada por la puesta en marcha de otros dos proyectos portuarios recientes (TC Buen y Cemas) que alteran la composición del mercado portuario significativamente. La situación actual en la ciudad puerto es muy dinámica y se espera para finales del año (que incluye elecciones de alcalde y concejales) concluir el trabajo con información decisiva sobre el futuro de la ciudad y del puerto.

Bibliografía

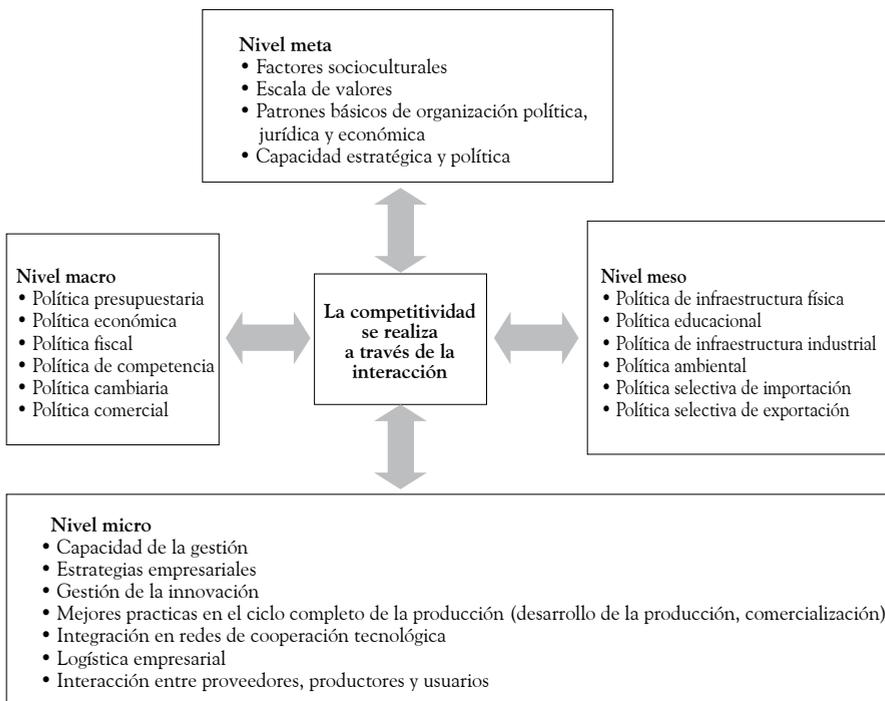
- COTO, Pablo (2008). *Impacto Económico del Puerto de Santander en la Ciudad, en Cantabria y en otras regiones Españolas*. Santander: Navalia Técnicas
- MONTENEGRO, Santiago (2005). “Construcción e Infraestructura”. Bogotá; *El Tiempo*.
- Departamento Nacional de Planeación: Documento Conpes N° 3410 (2006). Política de Estado para mejorar las condiciones de vida de la población de Buenaventura.
- Departamento Nacional de Planeación: Documento Conpes N° 3527 (2007). Política Nacional de Competitividad y Productividad.
- Departamento Nacional de Planeación: Documento Conpes N° 3547 (2008). Plan Nacional Logístico.
- Departamento Nacional de Planeación: Documento Conpes N° 3469 (2007). Lineamientos para el control de las mercancías y la seguridad en los nodos de transferencia de comercio exterior.
- Departamento Nacional de Planeación: Documento Conpes N° 3491 (2007). Política de Estado para el pacífico Colombiano.
- Departamento Nacional de Planeación: Documento Conpes N° 3611 (2009). Plan de Expansión Portuaria 2009-2011.

- DEVLIN y MOGUILLANSKY (2009). “Alianzas público-privadas como estrategias nacionales de desarrollo a largo plazo”. *Revista Cepal* 97 – Abril 2009. Disponible en: <http://www.eclac.org/cgibin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/1/35861/P35861.xml&xsl=/revista/tpl/p9f.xsl&base=/revista/tpl/top-bottom.xslt>
- GRANDA, José (2005). *Ciudades puerto en la economía globalizada: La arquitectura organizacional de los flujos portuarios*. Santiago de Chile: Cepal.
- GÓMEZ RESTREPO, Hernando José (2010). *Competitividad e Instituciones en Colombia - Balance y desafíos en áreas estratégicas*. Bogotá: Editorial Universidad del Rosario.
- JIMÉNEZ, Nayibe (2007). *La política pública de privatización portuaria y la flexibilización laboral en el puerto de Buenaventura*. Universidad del Valle.
- MASAHITA, Fujida (2004). *La nueva Geografía Económica: Pasado, Presente y Futuro*. Alcalá de Henares: Investigaciones Regionales.
- MEJIA GIRALDO y MENDIETA CARDONA (2010). “Innovación y Capital Social como Factores de Competitividad en PyMES de Sectores Productivos Estratégicos del Valle del Cauca”. Informe de Avance de Investigación. Universidad de San Buenaventura, seccional Cali. Formato Digital.
- MEJIA GIRALDO y MENDIETA CARDONA (2010). “La competitividad para el Valle del Cauca: un asunto de política pública”. Artículo en proceso de corrección para publicación. Universidad de San Buenaventura, seccional Cali. Formato Digital.
- MENDIETA CARDONA y CAJIAO (2010). “El papel de los semilleros y la generación de capital intelectual en las Instituciones de Educación Superior”. En: *Memorias I Encuentro de Investigación en Ciencias Económicas*, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de San Buenaventura, seccional Cali. Formato Digital.
- MENDIETA, Claudia (2010). Análisis Comparativo del marco normativo e institucional portuario en América Latina frente a Colombia, caso Buenaventura, desde la Competitividad y la Responsabilidad Social Empresarial. Santiago de Cali: San Buenaventura.
- Municipio de Buenaventura: Plan de Ordenamiento Territorial para la zona de Buenaventura Departamento del Valle del Cauca, Colombia con énfasis en la franja costera
- Programa de las Naciones Unidas para el desarrollo – PNUD. Informe de desarrollo humano del Valle del Cauca y Buenaventura. 2007.

- RODRÍGUEZ, Jean Paul (2008). The Geography of Transport Systems. Recopilación varios artículos.
- VILORIA, Joaquín (2006). *Ciudades portuarias del Caribe colombiano: propuestas para competir en una economía globalizada*. Cartagena: Banco de la República.
- ZAMBRANO, José (2009). *Ecuador y sus ciudades puertos*. Guayaquil: APPB

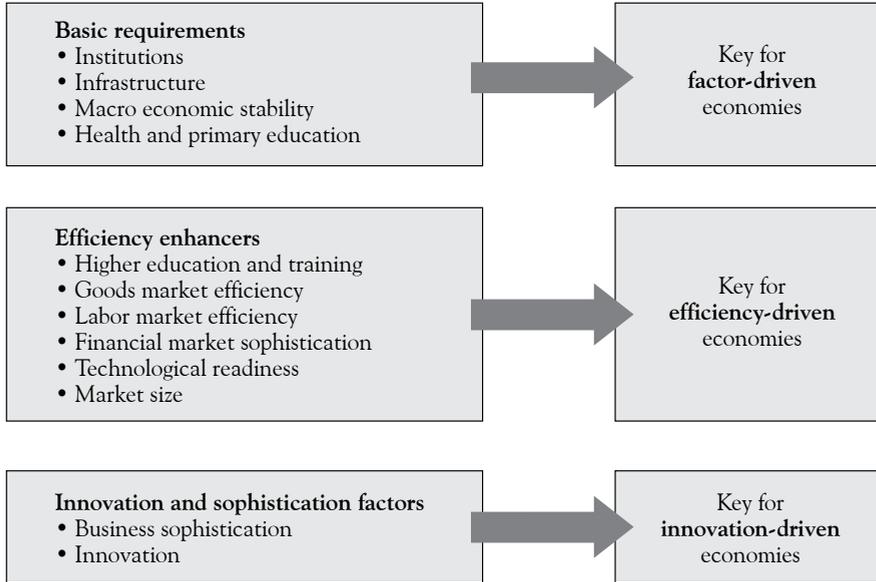
A continuación se relacionan algunas gráficas que ayudan a clarificar parte del texto atrás enunciado.

Gráfico 1.
Factores determinantes de la competitividad sistémica



Fuente: Mejía A., Mendieta C. (2010). Avances del proyecto de Investigación “Innovación y Capital Social como Factores de Competitividad en PyMES de sectores Estratégicos del Valle del Cauca”, presentado en el Seminario Taller Competitividad y Transformación Productiva para el Valle del Cauca. Retos y Desafíos de la Mipyme. Abril 21 de 2010 - Universidad de San Buenaventura Seccional Cali. Grupos de Investigación NTTG y GEOS.

Gráfico 2.
Los doce pilares de la competitividad



Fuente: <http://www.certinotas.com/RobisHood/GCR20092010fullreport.pdf>. Pág. 8.

Tabla 1.
Los 15 planes de acción de la Política Nacional de Competitividad del gobierno Uribe

I. Sectores de clase mundial	IX. Infraestructura de logística y transporte
II. Salto en la productividad y el empleo	X. Profundización financiera
III. Competitividad en el sector agropecuario	XI. Simplificación tributaria
V. Formalización empresarial	XII. Tecnologías de información y comunicación
V. Formalización laboral	XIII. Cumplimiento de contratos (eficiencia del sistema judicial)
VI. Ciencia, tecnología e innovación	XIV. Sostenibilidad ambiental como factor de competitividad
VII. Educación y competencias laborales	XV. Fortalecimiento institucional de la competitividad
VIII. Infraestructura de minas y energía	

Fuente: Competitividad e Instituciones en Colombia - Balance y desafíos en áreas estratégicas. Editorial Universidad del Rosario. Bogotá D.C.

El propósito de este encuentro fue generar espacios de integración, análisis, debate y reflexión sobre la política pública portuaria en sus relaciones con el comercio exterior, el transporte, la logística internacional, el ordenamiento del territorio, la responsabilidad social empresarial y la gestión social, entre actores de los sectores público, privado, social-comunitario y la academia; además de aproximarse a los requerimientos que en el caso del Pacífico colombiano - Buenaventura se presentan para ubicarlo en el nivel competitivo que se requiere en el campo internacional y consolidarlo con el concepto de desarrollo integral de ciudad-puerto, de tal forma que el desarrollo social y cultural vaya a la par del desarrollo industrial de la región.



**UNIVERSIDAD DE
SAN BUENAVENTURA
SECCIONAL CALI**

La Umbría, carretera a Pance
PBX: 318 22 00 – 488 22 22
Fax: 555 20 06 A.A. 25162
www.usbcali.edu.co

ISBN 978-958-8436-76-0



9 789588 436760