



USI UNIDAD DE SERVICIOS DE INFRAESTRUCTURA
División de Recursos Naturales e Infraestructura, CEPAL



BOLETÍN MARÍTIMO Y LOGÍSTICO 55



Estimados lectores: a través de este envío tengo el placer de enviarles nuestro nuevo Boletín Marítimo, el cual versa principalmente sobre los nuevos escenarios del transporte marítimo y sobre la gobernanza portuaria en América Latina y el Caribe.

Quiero dedicar esta edición a mi colega y amigo Larry A. Burkhalter Cartlidge quien, honrosamente para mí, me precedió en el cargo como jefe de la entonces Unidad de Transporte de la CEPAL. Larry estuvo desde 1977 en esta institución y, entre los años 1996 y 1999, fue jefe de la Unidad. También fue parte del importante equipo liderado por Robert Brown, que tantos valiosos aportes hizo durante muchos años para el mejoramiento de los puertos y el transporte en la región. Gran parte de los avances de los puertos de los últimos años se debe a su contribución como oficial de asuntos económicos de aquella Unidad.

Quiero también agradecer a mi colega Francisca Pinto, que me ayudó a construir el informe que hoy les envío, y los comentarios y contribuciones de mis colegas Octavio Doerr y Gordon Wilmsmeier.

Cordiales saludos,

Ricardo J Sánchez¹

¹Senior Economic Affairs Officer, OiC, Natural Resources and Infrastructure Division.
ricardo.sanchez@eclac.org

Nuevos Escenarios del Transporte Marítimo

Los puertos requieren un cambio de gobernanza para consolidar su futuro

Ricardo J. Sánchez

Francisca Pinto

Diciembre del 2014

Índice

I	Escenario Actual del Comercio Marítimo.....	5
I.I	Economía y comercio internacional.....	5
I.II	Comercio marítimo internacional	11
II	Fluctuaciones del <i>Shipping</i> y los Nuevos Escenarios.....	19
II.I	Evolución de la oferta de transporte por agua	19
II.I.1	Oferta de buques de contenedores.....	19
II.I.2	Oferta de buques de cargas secas	25
II.II	Oferta y demanda de servicio de transporte marítimo	26
II.II.1	Oferta y demanda del transporte regular de contenedores	26
II.II.2	Transporte no regular de cargas secas	29
II.III	Fletes marítimos.....	30
II.III.1	Transporte regular de contenedores.....	30
II.III.2	Transporte no regular de cargas secas	34
II.III.3	Transporte no regular de cargas líquidas	42
II.IV	Ciclo económico y consecuencias en el <i>shipping</i>	43
III	Los puertos y sus desafíos ante el nuevo escenario internacional	48
III.I	Modelos de gobernanza en puertos	48
III.II	Reflexiones sobre la gobernanza portuaria, de la 1.0 a la 2.0: ha llegado la hora!	53

Introducción

Como es usual dentro de la historia de la humanidad, todas las actividades económicas y políticas se ven afectadas por distintos ciclos de existencia. El comercio marítimo no es la excepción, como actividad que existe desde que el ser humano se comenzó a desarrollar en interacción con el mundo, se ve afectada por las fluctuaciones de las economías, los cambios en las hegemonías, etc. lo que obliga a las autoridades, planificadores y administradores de los puertos a mantener objetivos claros que les permitan adaptarse a las diferentes contingencias.

Debido a lo anterior es que en este documento se pretende analizar el escenario actual en el que se desenvuelve el comercio marítimo, ya sean las fluctuaciones de la economía global, los cambios que ha tenido el *shipping*, y la adaptación de éstos y sus efectos sobre los puertos.

El presente documento pretende analizar los ciclos marítimos ocurridos en los años mencionados previamente con un enfoque específico en América Latina y el Caribe. Para ello, se partirá desde la observación de los comportamientos de los mercados globales y de los países con los que más interacción tiene la región, debido a que el desempeño de puertos y servicios de transporte y logística se ve inmerso dentro de un mercado global y, por lo mismo, afectado por las variaciones en éste y sus distintas variables (flota, servicios de transporte, determinación de precios, etc.). Entonces, para entender y analizar las realidades particulares de la región, se debe analizar cómo funciona el mercado en el que se encuentra, y luego, las particularidades de la región y de las subregiones dentro de las mismas, a la vez que los destinos o los socios con los que ésta se relaciona.

La principal preocupación de este documento está centrada en América Latina y el Caribe y el desempeño que tengan los puertos de la región frente a los nuevos escenarios en el transporte marítimo internacional, y así, proponer posibilidades de mejora para que éstos puedan encarar de una mejor manera los desafíos futuros, ya sean políticas públicas gubernamentales como las reacciones del sector portuario o el sector naviero.

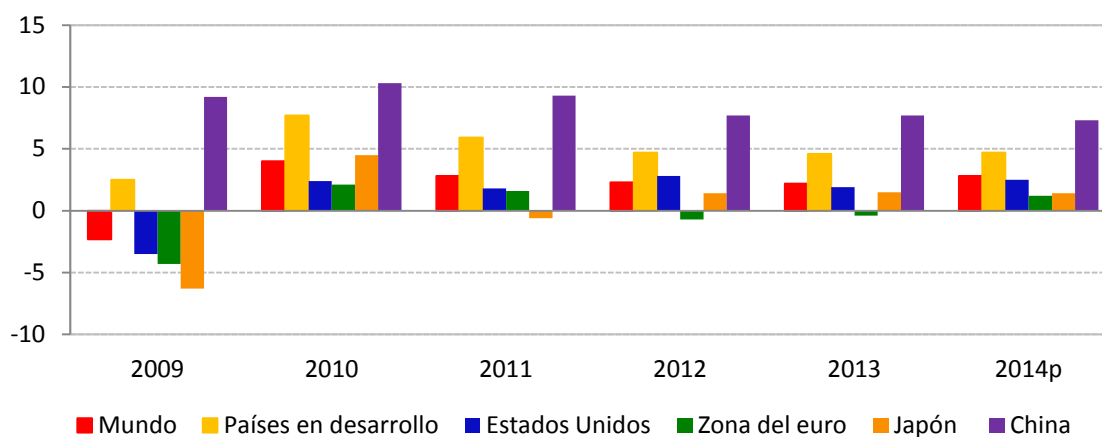
Para lograr el objetivo, el documento se estructurará en tres grandes temas, el primero, el escenario en el que se encuentra la economía a rasgos generales, y cómo se ha visto afectado el comercio marítimo. Luego, se analizará cómo se ha reestructurado la industria del *shipping* en respuesta a los cambios percibidos en la economía y en las estructuras del mercado y transporte marítimo internacional. Finalmente se revisará el escenario en el que se encuentran los puertos actualmente y cuán preparados están para enfrentar los desafíos que los cambios en la economía y la industria del *shipping* les presentan.

I ESCENARIO ACTUAL DEL COMERCIO MARÍTIMO

I.1 Economía y comercio internacional

Luego de la crisis iniciada en el año 2008, y la fuerte caída del Producto Interno Bruto (PIB) percibida en el año 2009, la economía mundial ha experimentado una lenta recuperación. En el año 2010 se vivió una especie de primavera que le entregó un respiro a las economías mundiales, sin embargo las variaciones del PIB han vuelto a bajar y no han recuperado los niveles previos a la crisis de 2008. En el gráfico 1, es posible observar las fluctuaciones del PIB desde el año 2009 hasta los resultados preliminares de 2014.

GRÁFICO 1: VARIACIÓN DEL PIB POR REGIÓN, 2009-2014
(EN PORCENTAJES)



Nota: Datos 2014 son proyecciones

Fuente: Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2014. CEPAL, Naciones Unidas

Los países en desarrollo, clasificación en la que se encuentra América Latina y el Caribe, han mantenido su PIB con números positivos y muy por sobre las variaciones del PIB mundial, sin embargo, como se observa en la tendencia de todas las clasificaciones, éste ha mantenido una variación más o menos igual durante los últimos años, manteniéndose en 4,6%. China, por su parte, importante socio comercial de América Latina y el Caribe ha demostrado una baja en las variaciones de su PIB de 10,3% en 2010 a 7,7% en 2013, esta disminución podría tener una importante repercusión en las demás economías que comercializan con el gigante asiático.

Los volúmenes de la mercancía transportada han mantenido desde la recuperación de 2010 números superiores a los obtenidos en forma previa a la crisis de 2008. En el gráfico 2, se observan las fluctuaciones mensuales de los totales comercializados entre 2008 y 2013. En ellos es posible apreciar que si bien en los últimos años se ha registrado la habitual caída estacional a inicios de cada año, las exportaciones se han mantenido en alza y a números superiores a los alcanzados en 2008, previo a la crisis financiera.

**GRÁFICO 2: COMERCIO MENSUAL TOTAL DE MERCANCÍAS², 2008-DICIEMBRE 2013
(EN MILLONES DE USD)**



Fuente: Francisca Pinto P., USI/DRNI/CEPAL, sobre la base de datos de International Financial Statistics, IMF Septiembre 2014

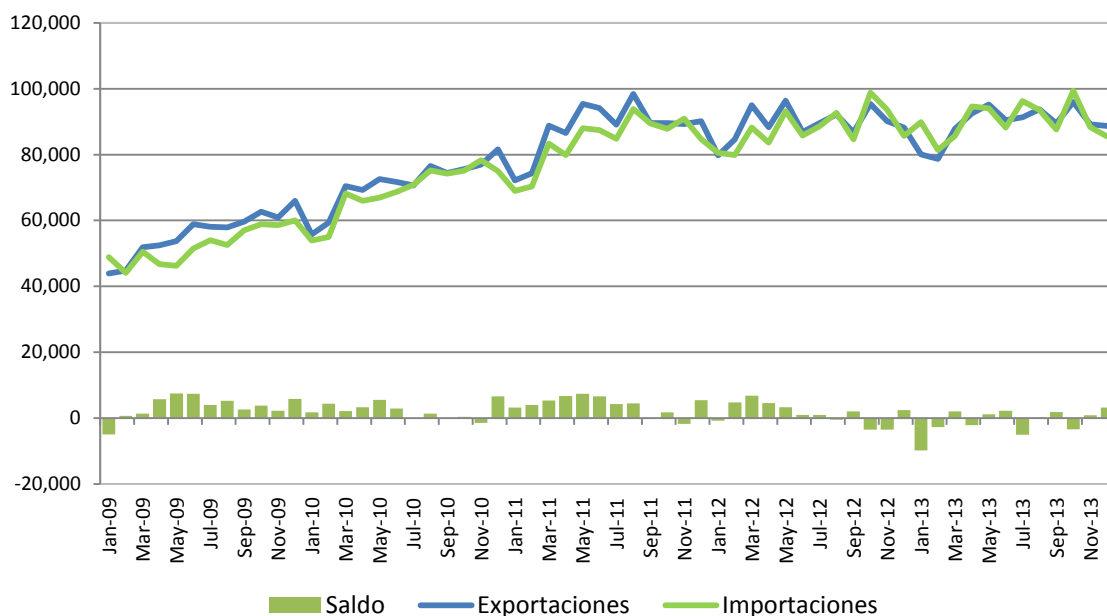
En el año 2009, China desplazó a Alemania como el mayor exportador de mercancías a nivel mundial, tendencia que mantuvo hasta 2013, año en que exportó USD 2,21 billones en mercancías. América Latina, por su parte, exportó USD 1,08 billones. El principal importador de mercancías durante los años observados ha sido Estados Unidos, el que importó USD 2,33 billones en el año 2013. En segundo lugar se encuentra China, quien, de seguir la tendencia, alcanzará a Estados Unidos. En 2013 China importó USD 1,95 billones, en el mismo año América Latina importó USD 1,10 billones.

El gráfico a continuación muestra la evolución mensual del comercio de mercancías en América Latina y el Caribe desde 2009 hasta 2013, en él se puede observar el proceso de recuperación vivido por la región desde su punto más bajo en el primer trimestre de 2009.

Al igual que la evolución mundial, en los años siguientes a 2009 el volumen de las mercancías comercializadas mantuvo un alza sostenida con caídas estacionales a principio de cada año. En el gráfico 3, también se puede notar que las mercancías importadas han superado a los volúmenes exportados en algunos períodos desde mediados de 2012, manteniendo los saldos en negativo o bordeando la proporción del uno a uno, lo que da una señal de alerta a la región.

² Corresponde a la sumatoria de 242 países

GRÁFICO 3: COMERCIO DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, 2006-2013
(EN MILLONES DE USD)

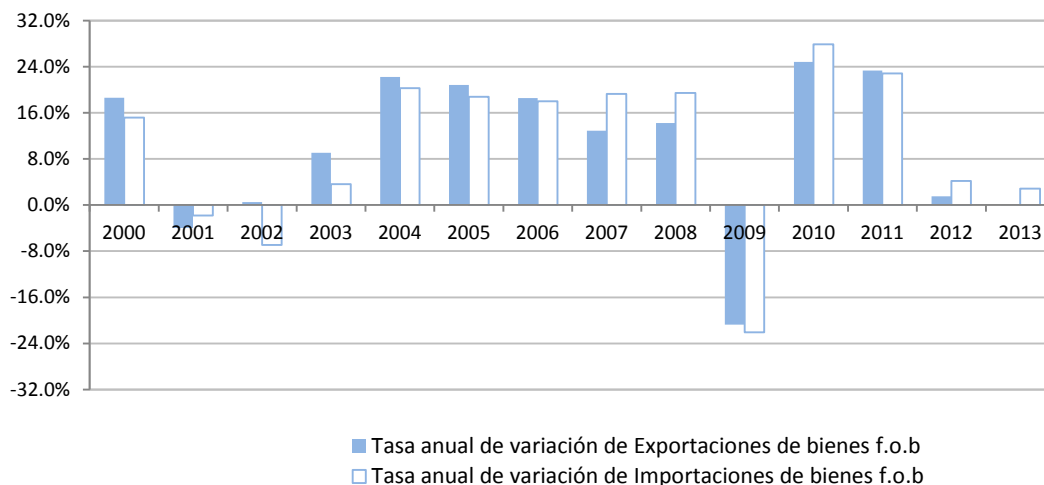


Fuente: DCII / CEPAL, Naciones Unidas. Septiembre 2012/4

Profundizando el gráfico anterior, el gráfico 4 muestra la variación anual en porcentaje del comercio exterior en América Latina y el Caribe entre los años 2000 y 2013, expresado en el valor de las importaciones y exportaciones medidas a precios FOB.

Luego del 2010 la tasa de crecimiento ha estado en una constante reducción hasta llegar a 2013, donde la tasa anual de variación de importaciones de bienes FOB es mayor a la de exportaciones, fenómeno que se empezó a observar en 2010.

GRÁFICO 4: AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: EVOLUCIÓN DEL COMERCIO EXTERIOR
2000-2013



Fuente: DDE / CEPAL, Naciones Unidas. 2014.

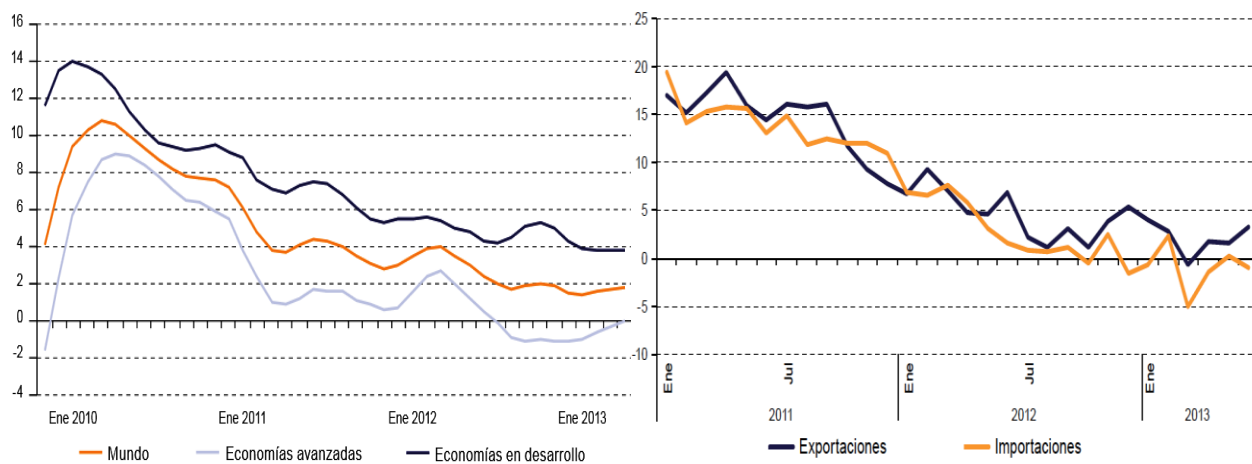
Si observamos los dos gráficos anteriores en su conjunto, notamos que desde 2010 hasta la fecha los crecimientos han sido decrecientes, tanto en valor como en volúmenes.

Para tener una imagen más completa del bajo dinamismo sostenido del comercio mundial desde 2010 hasta la fecha, a continuación, en el gráfico 5, se observan la producción mundial en volúmenes desde 2010, y el crecimiento de las importaciones y exportaciones respecto al año anterior desde 2011. En ambos gráficos se observa la constante disminución de la economía, tanto la baja de los bienes producidos industrialmente como la comercialización de los mismos, el que ha tenido una variación negativa sostenida en los años analizados.

GRÁFICO 5: MUNDO Y PRINCIPALES REGIONES: PRODUCCIÓN Y EXPORTACIONES 2010-2013

A. Producción industrial en volumen
(Crecimiento anual en porcentajes)

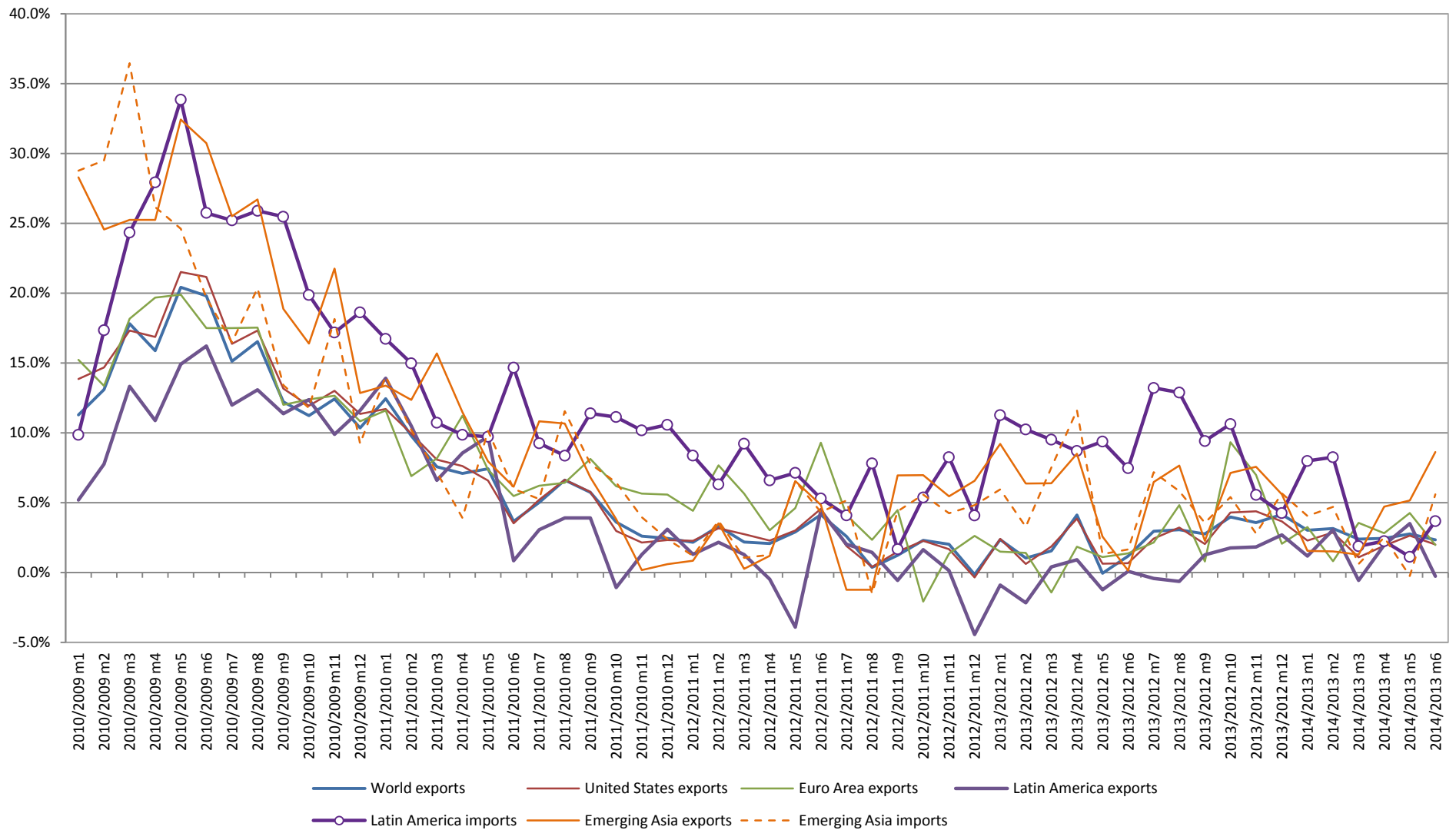
B. Crecimiento de las exportaciones e importaciones
respecto del año anterior, enero de 2011 a junio de
2013 (En porcentajes)



Fuente: DCII, CEPAL (2014).

Para mayor detalle, a continuación se observa la evolución de los volúmenes comerciados a nivel mundial, junto con los movimientos de importación y exportación de China y América Latina, y las exportaciones de la zona del Euro y Estados Unidos.

**GRÁFICO 6: EVOLUCIÓN DE LOS VOLUMENES COMERCIAADOS MUNDIALMENTE
2010-2014. POR REGION
(EN CAMBIO PORCENTUAL)**



Fuente: Francisca Pinto P. y Ricardo J Sánchez, USI/DRNI/CEPAL sobre la base de datos de CBP.

Nota: Se incluye la región de Asia emergente para observar las fluctuaciones principalmente de China, país que más aporta a los índices de la región.

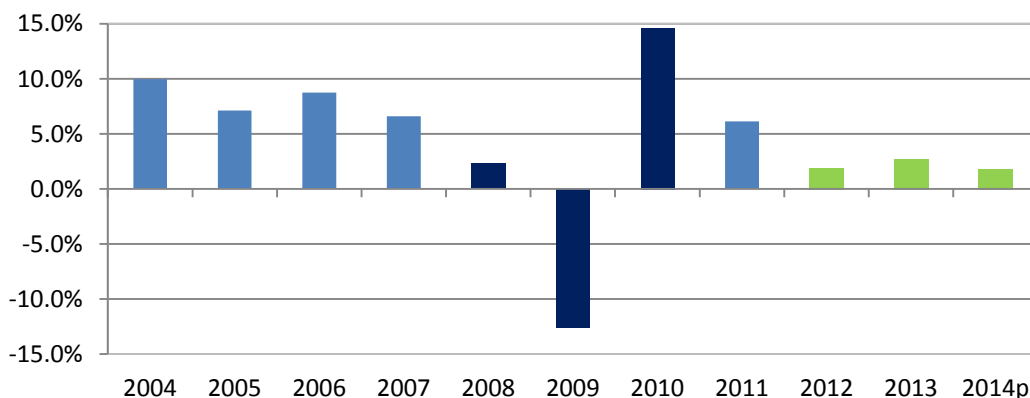
El gráfico permite observar lo siguiente:

- ✓ La evolución decreciente en los gráficos anteriores, se ve manifestada en este gráfico, notando que desde 2009, tanto las exportaciones como importaciones, han tenido disminuciones hasta 2014, donde se ha mostrado una leve mejoría.
- ✓ Las exportaciones de América Latina y el Caribe se mantienen por debajo de las exportaciones mundiales, con excepciones en ciertos períodos, en los que se acerca a la media mundial. Hacia el año 2013-2014 se observan variaciones positivas para la región donde ésta se acerca a las exportaciones mundiales.
- ✓ Las variaciones entre 2014 y 2013 demuestran que no ha habido grandes cambios en la economía mundial durante los últimos años, las exportaciones se han mantenido parejas y las variaciones interanuales han sido cercanas al uno por ciento.
- ✓ Desde 2011 Asia emergente, región en la cual el país que más aporta es China, ha modificado su comportamiento a nivel global, disminuyendo radicalmente sus exportaciones e importaciones, disminuciones que siguen las tendencias mundiales.
- ✓ Respecto a la evolución mundial, tanto en variación porcentual como en la tendencia calculada por la media móvil, la zona euro se mantiene casi siempre por debajo;

El *slowdown* observado luego de la crisis de 2009, se ha mantenido hasta hoy; si bien desde 2012 no hay una disminución mayor de los índices, éstos se han mantenido cercanos al cero, con lo cual cabe preguntarse qué expectativas pueden formularse hacia el futuro más inmediato. Dichas expectativas estarán relacionadas con la capacidad de las economías de enfrentarse a los nuevos escenarios, en los que China ya no mantiene un crecimiento tan alto como el mostrado en años anteriores.

En el gráfico a continuación se observa el crecimiento anual del volumen comercializado a nivel mundial de bienes y servicios. Como se puede notar, la tendencia a la baja observada previamente se confirma en este gráfico, el que muestra que en los últimos tres años los volúmenes anuales comercializados están muy por debajo de los movilizados previo a la crisis de 2009.

GRÁFICO 7: CRECIMIENTO ANUAL DEL VOLUMEN DEL COMERCIO MUNDIAL DE BIENES Y SERVICIOS (TASAS DE VARIACIÓN ANUAL Y PROMEDIOS PARCIALES)



Nota: (e) dato estimado. (p) dato proyectado

Fuente: DCII, CEPAL (2012)

I.II Comercio marítimo internacional

En los últimos 13 años, las mercancías transportadas por agua han aumentado en un 63% a una tasa de variación anual promedio de 4,1%. La mercancía que más aumentó fue la de carbón *steam*, con un aumento de 168%, mientras que los contenedores tuvieron un aumento de 144% en el período analizado.

En el cuadro a continuación se muestran las millones de toneladas transportadas por mar desde el año 2000 en adelante según los datos de Clarkson Research.

**CUADRO 1³: TRANSPORTE MARÍTIMO INTERNACIONAL POR TIPO DE CARGA 1985-2014
(MILLONES DE TONELADAS MÉTRICAS)**

Año	Hierro	Carbón	Carbón	Carbón Total	Granos	Bauxita/ Aluminio	Fosfato	Total Commodities
		Coking	Steam					
2000	447	174	342	516	264	54	30	1311
2001	450	169	381	550	260	52	31	1343
2002	479	171	402	573	269	55	30	1406
2003	517	166	435	601	272	60	29	1479
2004	594	171	470	641	272	65	31	1603
2005	662	180	493	673	274	70	31	1710
2006	713	176	534	710	292	78	30	1823
2007	777	194	574	768	306	93	31	1975
2008	841	200	593	793	319	97	31	2081
2009	898	191	616	807	321	74	20	2120
2010	991	236	694	930	343	96	23	2383
2011	1053	224	776	1000	345	113	29	2540
2012	1110	234	889	1123	374	107	30	2744
2013	1189	264	915	1179	387	139	28	2922
2014 (p)	1337	268	940	1208	407	107	29	3088

³ Los datos de Contenedores y otra carga seca, desde 2002 hasta 2014, son una estimación. Para el año 2014, en el caso de los contenedores se estimó un crecimiento del 6.0% pronosticado por CIM-Clarkson. Para el caso del Petróleo no se ha podido actualizar dicha información, mientras que para los casos de Gas, desde 2012 en adelante se tomaron los datos publicados por Drewry, agosto 2014.

Año	Pequeñas cargas a granel	Contenedores	Otra carga seca	Total carga seca ⁴	Petróleo		Gas	
					Crudo	Derivados	LPG	LNG
2000	749	628	931	3619	1656	518	39	104
2001	767	647	910	3667	1684	544	36	107
2002	779	709	954	3848	1667	543	36	113
2003	906	788	938	4111	1770	582	36	125
2004	973	917	897	4390	1850	636	38	131
2005	1084	1019	859	4672	1885	691	38	142
2006	1163	1135	821	4942	1933	754	40	160
2007	1243	1263	741	5222	1984	780	39	171
2008	1231	1321	780	5413	1964	796	42	173
2009	1097	1191	753	5161	1892	767	38	183
2010	1221	1342	823	5769	1953	805	39	221
2011	1301	1439	847	6127	2025	832	40	237
2012	1355	1480	884	6463	1823	749	40	201
2013	1408	1553	932	6815	1859	764	37	198
2014 (p)	1436	1646	991	7161			19	89

Nota: (p) dato proyectado.

Fuente: Francisca Pinto P., Maricel Ulloa, USI/DRNI/CEPAL, sobre la base de World Fleet Monitor, Clarkson Research Services, varios números

CUADRO 2: VARIACIÓN MEDIA ANUAL DEL TRANSPORTE MARÍTIMO INTERNACIONAL POR TIPO DE CARGA, 2000-2013

Tipo de Carga	V.M.A (%)
Bauxita y aluminio	9.9
Hierro	8.6
Carbón (térmico)	7.8
Contenedores*	7.4
Principales graneles de minerales y agrícolas	6.9
Total de mercancías transportadas por agua	6.5
LNG	5.6
Carbón (Coking)	4.3
Commodities agrícolas	3.4
Derivados del petróleo	3.3
Petróleo	1.1
Fosfatos	0.6
LPG	0.4
Otras cargas secas (con Cont.)	(0.1)

*Contenedores en TEUS

Fuente: Francisca Pinto, USI/DRNI/CEPAL, sobre la base de Clarkson Research Services, varios números

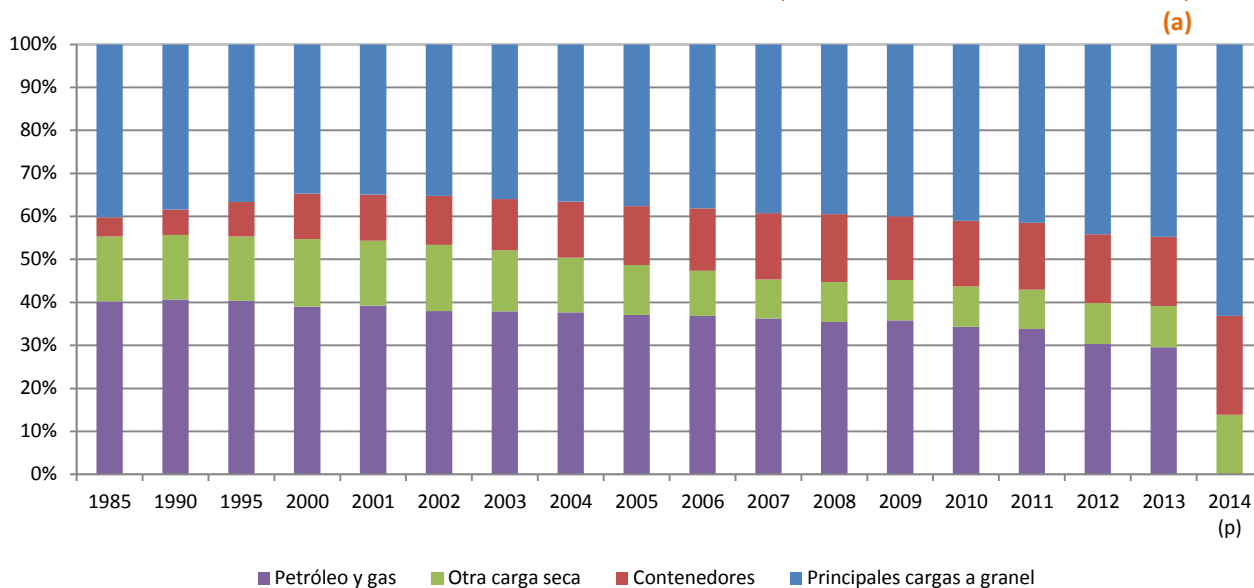
⁴Corresponde a la sumatoria del total de commodities con las pequeñas cargas a granel y otras cargas secas

Según lo observado en el cuadro 2, la bauxita y el aluminio fue el producto que más aumentó sus toneladas comercializadas por mar entre 2000 y 2013, cuya variación media anual fue de 9,9%. El movimiento de contenedores, por su parte, tuvo un desempeño notable, aumentando los TEUs movilizados en 7,4%.

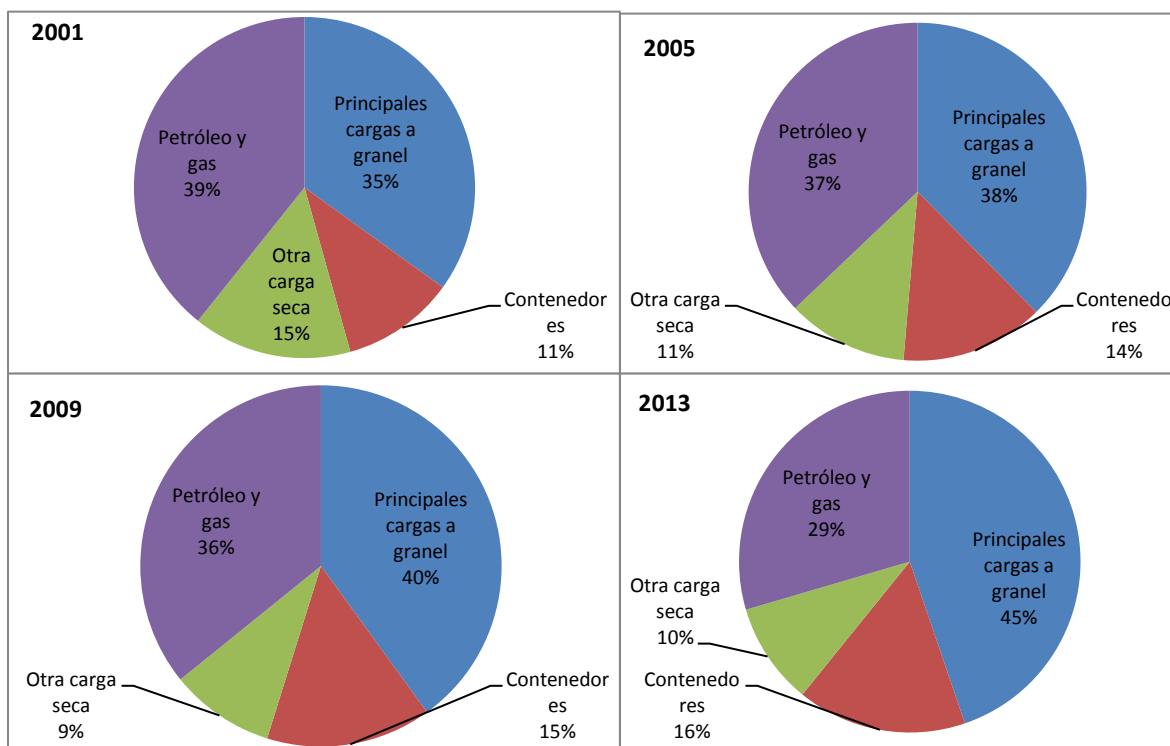
El comportamiento registrado en el cuadro 2 muestra la variación media anual de los movimientos de cada uno de los bienes analizados durante los últimos 13 años, sin embargo, no entrega la desviación de los mismos en los años observados, los que, como se mencionó previamente, están llenos de fluctuaciones económicas. Para analizar el comportamiento del transporte marítimo en más detalle, a continuación se presenta el gráfico 8, en el que se ve la evolución de las cargas transportadas. Nótese que en el año 2014 no existe una proyección de los movimientos de petróleo y gas, por lo que el hecho de no estar representados los movimientos en el gráfico, no significa que no haya existido o se proyecte cero movimientos para el año 2014.

En el gráfico 8 (a) se puede apreciar la evolución de los contenedores entre 1985 y 2014, la que ha tenido un marcado aumento, aunque en los últimos tres años dicho aumento ha sido menor que el sostenido en los años previos, demostrando un bajo dinamismo en este mercado. A su vez, en el gráfico 8 (b) se observa la evolución de los tipos de carga entre un año y otro, en él es posible notar que entre el año 2009 y 2013 el movimiento de petróleo y gas bajó notoriamente su participación en el total de las mercancías transportadas por agua, dando paso a los contenedores y las principales cargas secas a granel, siendo éstas las que tienen mayor participación en la configuración del transporte por agua.

GRÁFICO 8: COMPOSICIÓN DEL TRANSPORTE MARÍTIMO INTERNACIONAL POR TIPO DE CARGA, 2001-2013
(EN PORCENTAJE SOBRE EL TOTAL)



(b)



Nota: (p) dato proyectado.

Fuente: Francisca Pinto P., Maricel Ulloa y Ricardo J Sánchez, USI/DRNI/CEPAL, sobre la base de los datos de la **Error! Reference source not found.**

I.II.1.a Movimiento de contenedores

Para mayor detalle, en la siguiente tabla se observa el comercio mundial de contenedores vía transporte marítimo en las principales rutas utilizadas.

CUADRO 3: COMERCIO MARÍTIMO MUNDIAL POR CONTENEDORES 2013

Región Exportadora	Región Importadora	TEU 2013
Principales destinos		
Lejano Oriente	Lejano Oriente	26.732
Lejano Oriente	India subcontinental /Medio Oriente	5.777
Lejano Oriente	América Latina y el Caribe	3.524
Lejano Oriente	América del Norte	852.800
Lejano Oriente	Europa	14.029
Lejano Oriente	Australasia	2.115
Lejano Oriente	África	2.416
India subcontinental /Medio Oriente	Lejano Oriente	2.551
India subcontinental /Medio Oriente	India subcontinental /Medio Oriente	649
India subcontinental /Medio Oriente	Europa	2.189
India subcontinental /Medio Oriente	América del Norte	688
América Latina y el Caribe	Lejano Oriente	1.328
América Latina y el Caribe	América Latina y el Caribe	1.422
América Latina y el Caribe	Europa	1.606
América Latina y el Caribe	América del Norte	1.917
Europa	Lejano Oriente	6.769
Europa	India subcontinental /Medio Oriente	3.030
Europa	América Latina	1.624
Europa	Europa	4.758
Europa	América del Norte	3.567
Europa	Australasia	530
Europa	África	1.396
América del Norte	Lejano Oriente	12.245
América del Norte	India subcontinental /Medio Oriente	1.057
América del Norte	América Latina y el Caribe	2.646
América del Norte	Europa	2.684
América del Norte	América del Norte	538
América del Norte	África	411
Australasia	Lejano Oriente	1.405
África	Europa	590
África	Lejano Oriente	595
Resto del mundo		1.406
Total principales destinos		111.640
Total		113.046

Fuente: Dynamar, varios números 2014.

I.II.1.a.i Movimiento de contenedores en América Latina

América Latina tuvo una actividad económica positiva en general, pero con algunos países que mostraron fuertes bajas en sus movimientos de contenedores, bajando el promedio final de la región. Colombia y Venezuela fueron los países cuya variación negativa fue mayor, siendo -6,9% y -8,2% respectivamente. Uruguay por su parte mostró una considerable alza en los movimientos de contenedores de 9,7%.

De un total de 44.914.832⁵ de TEU movilizadas durante el año 2013 en la región, el 19,33% fue aportado por Brasil, país que mueve el mayor porcentaje de TEU de la zona analizada, seguido por Panamá que moviliza 14,61% y México con el 10,89%.

CUADRO 4: MOVIMIENTO POR RUTA DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Ruta	2011	2012	2013	'13/'12
Europa –América Latina Importaciones	1.474.500	1.557.200	1.623.700	4%
Europa – América Latina Exportaciones	1.654.500	1.583.500	1.606.000	1%
Europa – América Latina y el Caribe Comercio Total	3.129.000	3.140.700	3.229.700	3%
Lejano Oriente- América Latina y el Caribe Importaciones	3.959.000	3.507.800	3.523.800	0%
Lejano Oriente- América Latina y el Caribe Exportaciones	1.365.000	1.261.200	1.327.800	5%
Lejano Oriente- América Latina y el Caribe Comercio Total	5.324.000	4.769.000	4.581.600	-4%
América del Norte-América Latina y el Caribe Importaciones	2.609.400	2.633.300	2.645.900	0%
América del Norte-América Latina y el Caribe Exportaciones	1.786.000	1.851.400	1.917.300	4%
América del Norte-América Latina y el Caribe Comercio Total	4.395.400	4.484.700	4.563.200	2%

Fuente: Dynaliners Trades Review 2014

CUADRO 5: VARIACIÓN INTERANUAL 2012-2013 POR PAÍS

	TEUS 2012	TEUS 2013	Variación
Brasil	8.177.374	8.683.379	6,2%
Panamá	6.857.724	6.561.396	-4,3%
México	4.878.097	4.892.881	0,3%
Chile	3.604.885	3.821.999	6,0%
América Central (sin Panamá)	3.320.837	3.408.647	2,6%
Colombia	3.357.788	3.124.903	-6,9%
Perú	2.008.005	2.043.073	1,7%
Ecuador	1.591.052	1.596.314	0,3%
Venezuela	1.569.841	1.441.673	-8,2%
Argentina	1.945.310	2.055.489	5,7%
Uruguay	753.889	826.962	9,7%
ALC			-0,44%

⁵ Cantidad aproximada con no menos del 95% del universo total de América Latina y el Caribe.

Fuente: Perfil marítimo CEPAL.2014.

En la siguiente tabla se puede observar la variación interanual de 30 primeros puertos latinoamericanos y caribeños, entre los años 2012 y 2013

CUADRO 6: VARIACIÓN INTERANUAL 2012-2013 POR PUERTO

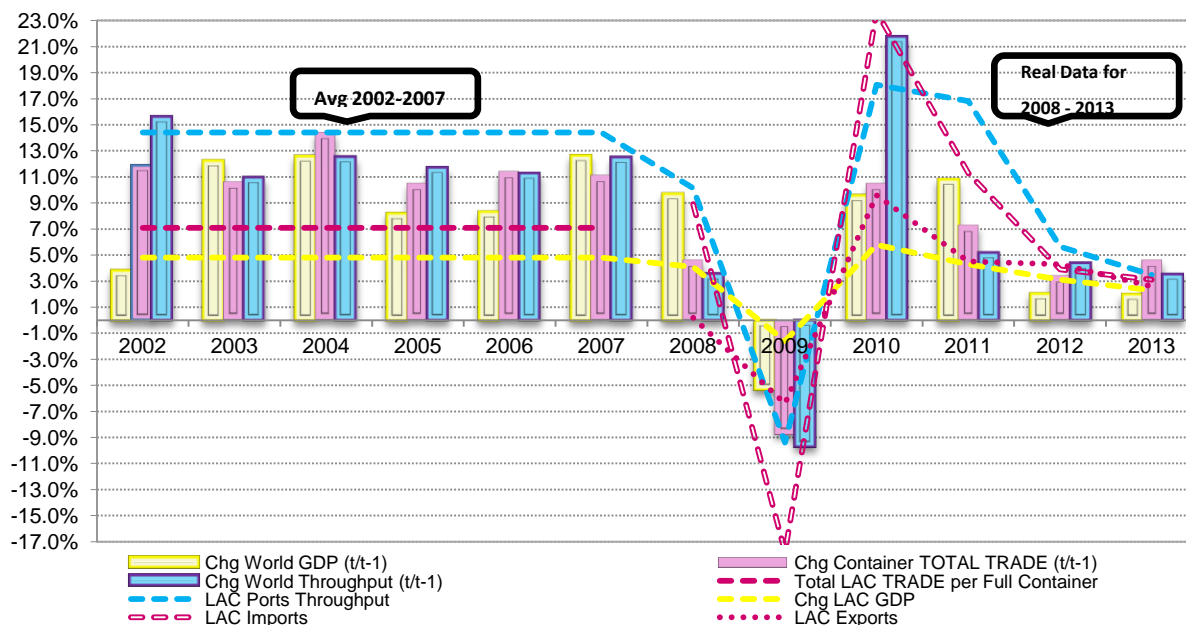
N	Puerto, Grupo, Área Portuaria	País	2012 (TEU)	2013 (TEU)	Variación
1	Colón	Panamá	3.518.672	3.356.060	-4,6%
2	Santos	Brasil	2.961.426	3.221.348	8,8%
3	Balboa	Panamá	3.304.599	3.187.387	-3,5%
4	Manzanillo	México	1.992.176	2.136.157	7,2%
5	Cartagena	Colombia	2.205.948	1.987.864	-9,9%
6	Callao	Perú	1.817.663	1.856.020	2,1%
7	Buenos Aires	Argentina	1.656.428	1.784.800	7,7%
8	Kingston	Jamaica	1.855.425	1.703.949	-8,2%
9	Guayaquil	Ecuador	1.448.687	1.517.910	4,8%
10	Freeport	Bahamas	1.202.000	1.500.000	24,8%
11	San Juan	Puerto Rico	1.423.192	1.269.902	-10,8%
12	San Antonio	Chile	1.069.271	1.196.844	11,9%
13	Caucedo	República Dominicana	1.153.787	1.083.208	-6,1%
14	Limón-Moin	Costa Rica	1.045.215	1.053.734	0,8%
15	Lázaro Cárdenas	México	1.242.777	1.051.183	-15,4%
16	Valparaíso	Chile	942.647	910.780	-3,4%
17	Veracruz	México	806.047	866.966	7,6%
18	Buenaventura	Colombia	850.385	851.101	0,1%
19	Montevideo	Uruguay	753.889	826.962	9,7%
20	Puerto Cabello	Venezuela, República Bolivariana de	845.917	766.813	-9,4%
21	Paranaguá	Brasil	743.830	730.723	-1,8%
22	Navegantes	Brasil	618.434	673.139	8,8%
23	Rio Grande	Brasil	611.133	626.095	2,4%
24	Altamira	México	578.685	597.760	3,3%
25	Puerto Cortes	Honduras	573.322	571.408	-0,3%
26	Manaus	Brasil	460.982	559.052	21,3%
27	La Guaira	Venezuela, República Bolivariana de	542.710	502.418	-7,4%
28	Santo Tomas de Castilla	Guatemala	468.734	499.761	6,6%
29	Itapoá	Brasil	270.415	465.323	72,1%
30	San Vicente	Chile	585.280	453.174	-22,6%

Fuente: Perfil marítimo CEPAL. 2014.

El movimiento de contenedores de la región ha tenido una disminución en su crecimiento a nivel general desde el año 2010 hasta ahora. Si bien, entre 2010 y 2012 el movimiento fue positivo, hacia el año 2013 se registró un dinamismo aún menor según puede observarse en el gráfico 10. Es importante destacar el hecho de que se verifica una

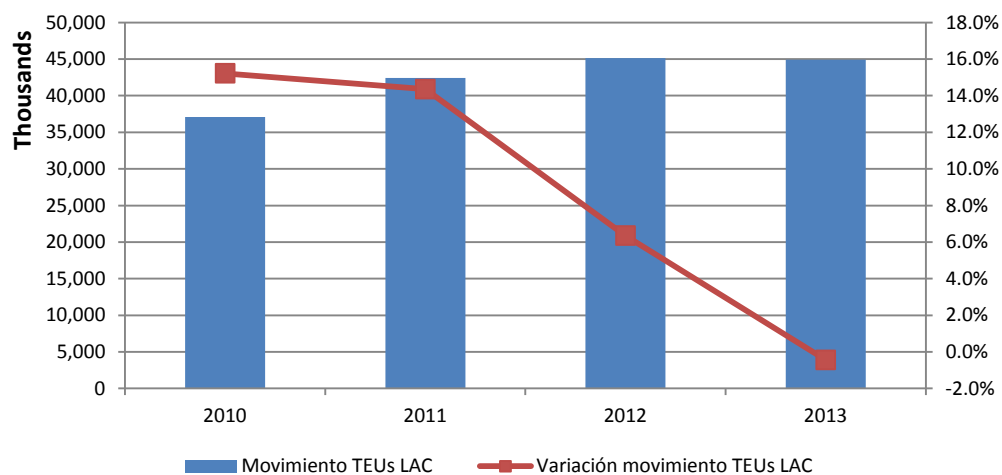
convergencia entre las tasas de crecimiento del movimiento de contenedores, el comercio y el PIB. Nótese la gran diferencia entre los años de la primera década de los 2000 y los posteriores a 2010. En efecto en los primeros años se daba una relación de casi 1 a 3, es decir un 3% de crecimiento en el movimiento de contenedores por cada 1% de aumento de PIB, mientras que a partir de 2010 la convergencia reduce la relación a casi 1:1.

GRÁFICO 9: MOVIMIENTO DE PUERTOS DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, COMERCIO MUNDIAL EN CONTENEDORES, PIB E IMPORTACIONES Y EXPORTACIONES 2002-2013



Fuente: Francisca Pinto P. y Ricardo J Sánchez, USI/DRNI/CEPAL, sobre la base de datos de Banco Mundial, Clarkson, OECD y UNCTAD

GRÁFICO 10: MOVIMIENTO DE TEU AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE 2010-2013



Fuente: Perfil marítimo CEPAL 2014

II FLUCTUACIONES DEL SHIPPING Y LOS NUEVOS ESCENARIOS

Para el objetivo de este documento se analizarán los cambios tanto en la oferta como en la demanda de transporte a nivel mundial de contenedores, cargas líquidas (*hidrocarburos y clean*) y cargas secas.

II.I Evolución de la oferta de transporte por agua

II.I.1 Oferta de buques de contenedores

En la siguiente tabla 6, se observa la oferta de buques de contenedores operativa al 31 de diciembre del año 2013, y las proyecciones hasta el año 2017, lo que permite analizar la evolución de la misma.

CUADRO 7: FLOTA OPERATIVA Y PRONÓSTICO A 4 AÑOS

(a) Flota Operativa al 31 de diciembre de 2013

Contenedores	Cantidad Barcos	Sobre total	Capacidad (TEU)	Sobre total
100-1.999	2.249	45,00%	2.410.662	13,95%
2.000-2.999	665	13,31%	1.691.547	9,79%
3.000-3.999	259	5,18%	890.673	5,15%
4.000-5.099	765	15,31%	3.459.576	20,02%
5.100-7.499	489	9,78%	3.010.924	17,43%
7.500-9.999	375	7,50%	3.268.085	18,91%
10.000-13.300	130	2,60%	1.592.697	9,22%
13.300-19.000	66	1,32%	954.826	5,53%
Total	4.998		17.278.990	

(b) Flota Operativa al 01 de octubre de 2014

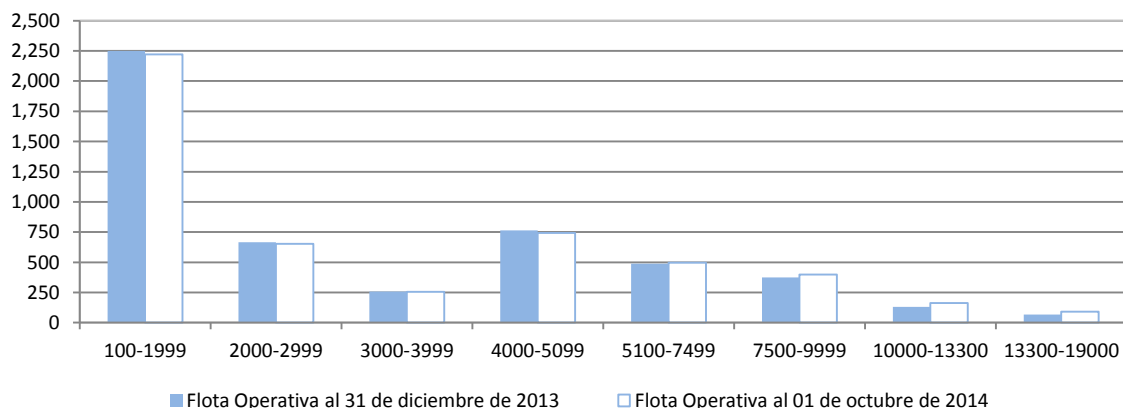
Contenedores	Cantidad Barcos	Sobre total	Capacidad (TEU)	Sobre total
100-1999	2.220	44,25%	1.386.385	15,67%
2000-2999	653	13,02%	1.242.014	14,04%
3000-3999	254	5,06%	516.621	5,84%
4000-5099	742	14,79%	1.768.978	20,00%
5100-7499	497	9,91%	1.452.495	16,42%
7500-9999	398	7,93%	1.376.713	15,57%
10000-13300	163	3,25%	871.426	9,85%
13300-19000	90	1,79%	230.180	2,60%
Total	5.017		8.844.812	

(c) Flota Operativa al 01 de octubre de 2014

Proyecciones	31/12/2014		31/12/2015		31/12/2016		31/12/2017	
Contenedores	Barcos	Capacidad (TEU)	Barcos	Capacidad (TEU)	Barcos	Capacidad (TEU)	Barcos	Capacidad (TEU)
100-1.999	2.240	2.423.340	2.280	2.478.800	2.312	2.525.431	2.314	2.527.471
2.000-2.999	658	1.671.591	688	1.742.042	721	1.821.488	728	1.838.478
3.000-3.999	268	925.246	280	970.680	281	973.780	281	973.780
4.000-5.099	749	3.398.058	754	3.421.421	758	3.441.378	758	3.441.378
5.100-7.499	504	3.105.240	516	3.180.270	516	3.180.270	516	3.180.270
7.500-9.999	414	3.621.845	479	4.208.626	509	4.484.132	511	4.502.932
10.000-13.300	163	1.957.768	173	2.059.288	194	2.285.496	194	2.285.496
13.300-19.000	96	1.423.146	149	2.284.817	173	2.652.015	181	2.764.015
Total	5.092	18.526.234	5.319	20.345.944	5.464	21.363.990	5.483	21.513.820

Fuente: Francisca Pinto P. y Ricardo J Sánchez, USI/DRNI/CEPAL, sobre la base de Alphaliner, varios números.
Actualizado a octubre 2014

**GRÁFICO 11: FLOTA OPERATIVA DE CONTENEDORES
31 DE DICIEMBRE 2013 VS 01 DE OCTUBRE DE 2014**

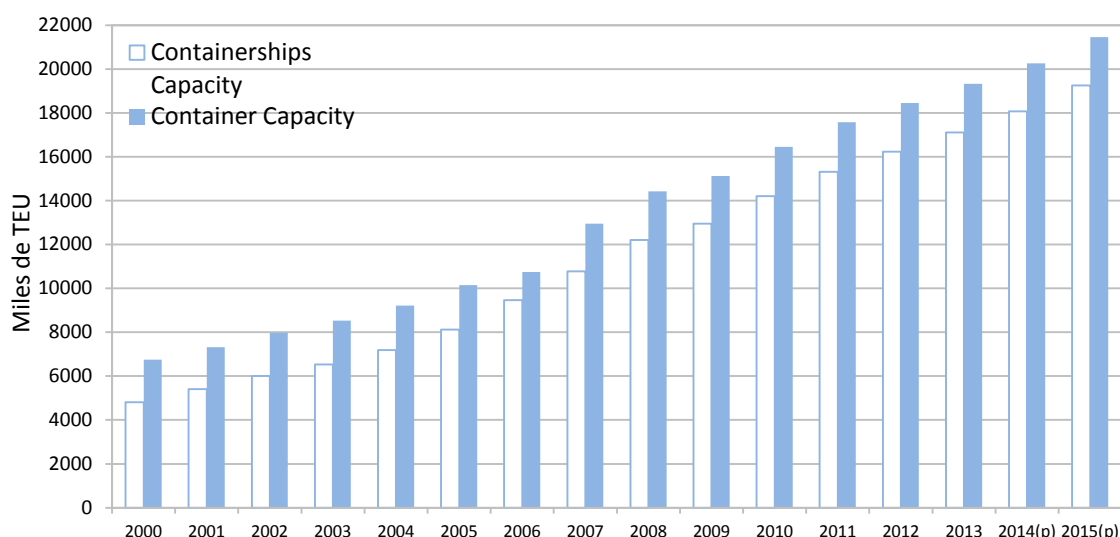


Fuente: Francisca Pinto P. y Ricardo J Sánchez, USI/DRNI/CEPAL, sobre la base de Alphaliner, varios números.
Actualizado a octubre 2014

Como se observa en el gráfico, entre el año pasado y el año en curso, los buques más pequeños han tendido a la disminución, mientras que los buques más grandes han aumentado.

La capacidad ofrecida por la flota celular ha crecido al 10% anualmente desde entre los años 2001 y 2013, mientras que la capacidad ofrecida por los mismos ha mantenido un aumento promedio anual de ocho por ciento. El aumento sostenido tanto de la capacidad de los barcos de contenedores como la cantidad de éstos últimos se puede observar en el siguiente gráfico.

GRÁFICO 12: EVOLUCIÓN DE LA CAPACIDAD DE LA FLOTA PORTACONTENEDORES, 2000-2013
(EN MILES DE TEUS)



Nota: (p) dato proyectado

Fuente: Maricel Ulloa S. y Ricardo J Sánchez, USI/DRNI/CEPAL, sobre la base de Clarkson Research Services, varios números.

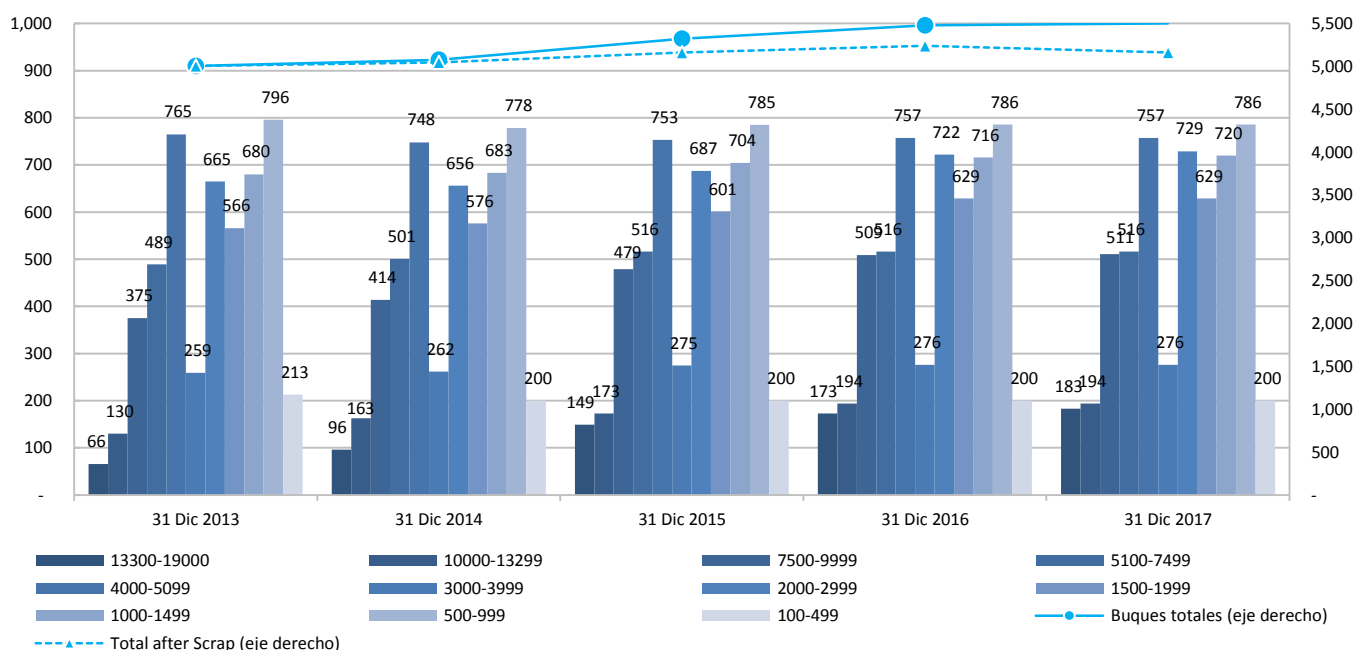
Las órdenes de construcción de buques portacontenedores muestran que dicha flota continuará aumentando su crecimiento. A pesar de este crecimiento continuo, cabe destacar que las órdenes de construcción observadas hasta octubre del año 2014 han sido las más bajas desde el año 2000 según Alphaliner.

A continuación, en los gráficos 10 y 11, se observa la curva de crecimiento esperada de los buques y de la capacidad de éstos en el escenario en que no existiera el *scrapping* entre 2013 y 2017.

Hacia el año 2011, la proyección de buques disponibles para el año 2013 era un seis por ciento superior a la flota real observada a fines del año en cuestión, además, las proyecciones para el 2014 y 2015 son un 2,6% inferior que las que se observaban en 2011 para los mismos años. Lo anterior refleja el bajo dinamismo en el que se ha sostenido la economía mundial luego de la recuperación del año 2010.

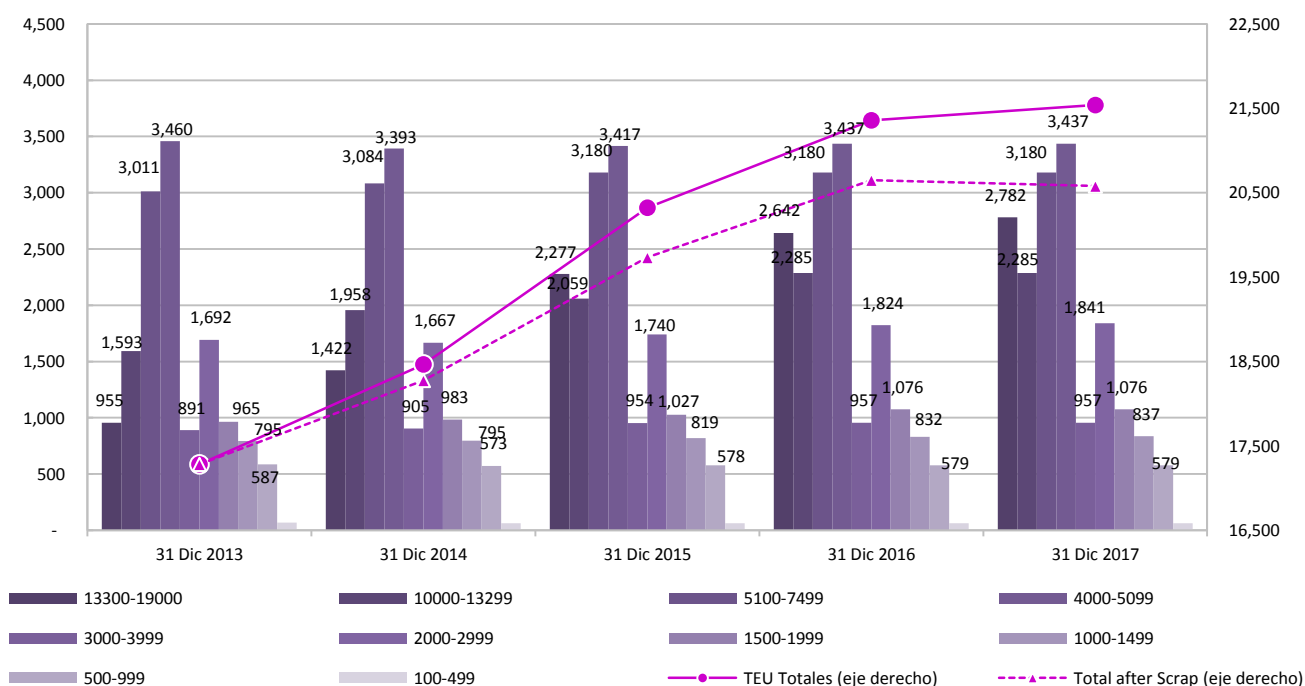
En los siguientes gráficos se aprecia la incorporación de nuevos buques esperada hasta el año 2017, ampliando la capacidad de la flota a 20,5 millones de TEUS, si se toma en cuenta el *scrapping*.

**GRÁFICO 13: FLOTA PORTA-CONTENEDORES PREVISTA AL FINAL DE CADA PERÍODO
(NÚMERO DE BARCOS)**



Fuente: Francisca Pinto P., USI/DRNI/CEPAL, sobre la base de Alphaliner, varios números. Actualizado a julio 2014

**GRÁFICO 14: FLOTA PORTA-CONTENEDORES PREVISTA AL FINAL DE CADA PERÍODO
(CAPACIDAD EN MILES DE TEUS)**



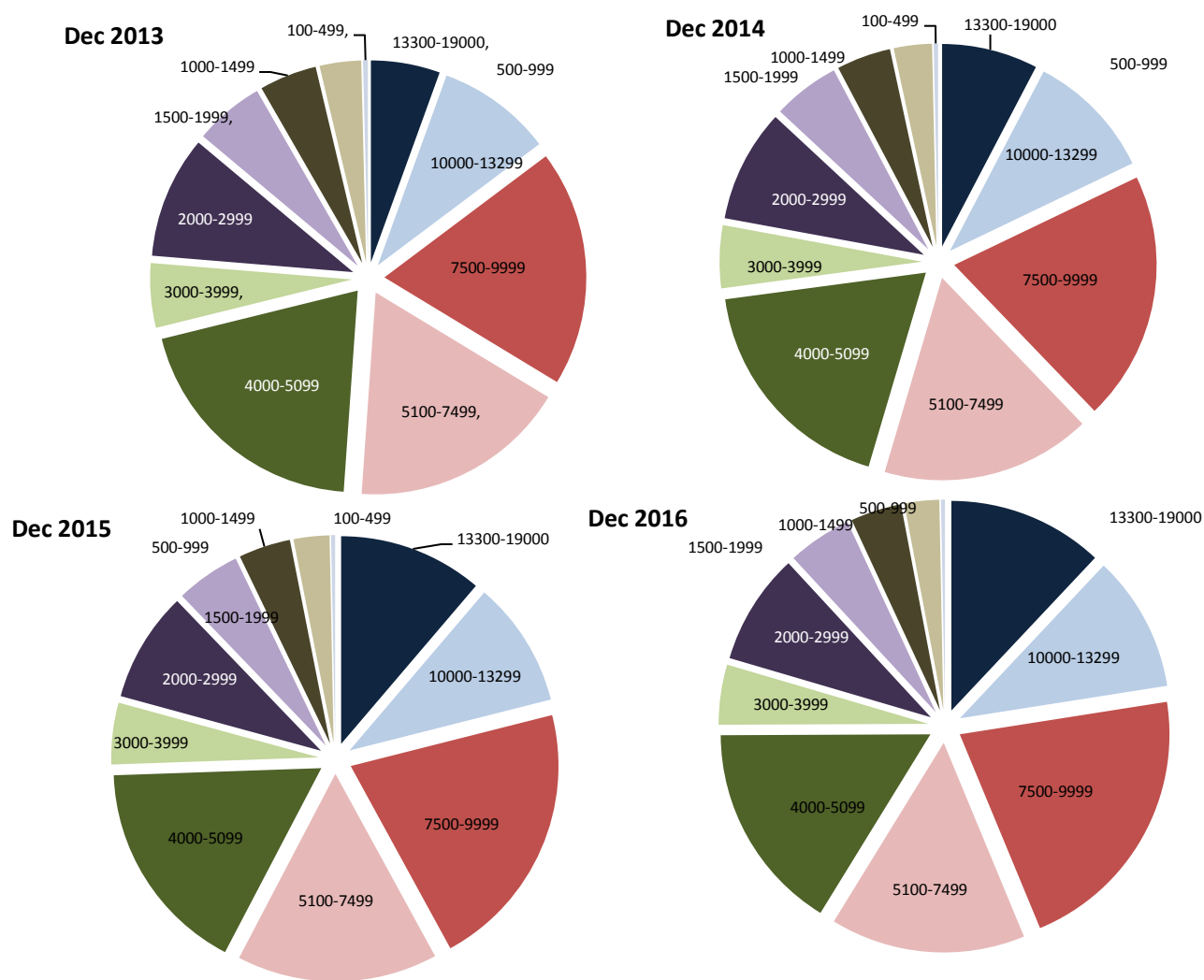
Fuente: Francisca Pinto P., USI/DRNI/CEPAL, sobre la base de Alphaliner, varios números. Actualizado a octubre 2014

Según lo observado en los gráficos anteriores la mayor concentración de la flota existente en cantidad de buques se encuentra los de tamaño Pánamax, los que son cada vez menos solicitados, observándose una notoria tendencia a la aparición y crecimiento de la flota de buques de entre 13.300 y 19 mil TEUs de capacidad. Además, en los próximos dos años está programada la entrega de alrededor de 100 buques Neo-Panamax de 8.500-10.000 TEUs con el fin de reemplazar aquella flota de tamaño mediano de 4.000-7.000 TEUs. Los barcos más pequeños, por su parte, han despertado un renovado interés en las compañías navieras, aumentando de forma gradual la demanda por buques de 1.000-2.000 TEUs de capacidad.

Para que los buques a gran escala funcionen, el mercado marítimo está volcado en la búsqueda de economías de escala que les permitan hacer más eficiente el uso de éstos, haciendo más económico el transporte marítimo. Por otro lado, la flota de buques más pequeños muestra una tendencia a disminuir, bajando entre 2014 y 2013 en 6,1%, a la vez que los buques entre 500-999 TEUs han disminuido en 2,3%, al contrario de, como se dijo anteriormente, los buques más grandes, los que se espera aumenten en un 55% entre 2015 y 2014.

En el gráfico a continuación se observa la evolución estimada de las capacidades de los buques hasta el año 2016, donde se observa que, al aumentar el tamaño de flota de buques más grandes, aumenta la capacidad movilizada por cada uno de éstos.

GRÁFICO 15: EVOLUCIÓN ESPERADA DE LA FLOTA EN TEU

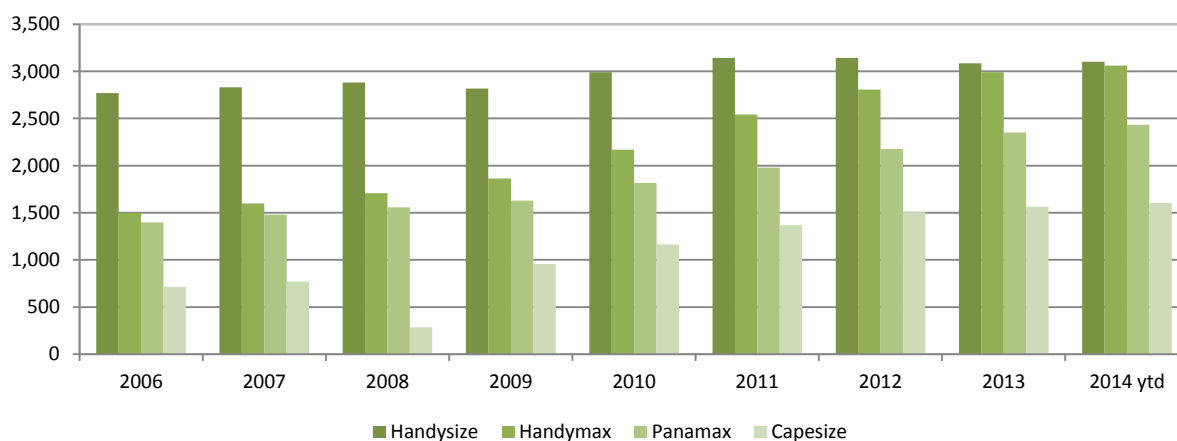


Fuente: Francisca Pinto P., USI/DRNI/CEPAL, sobre la base de Alphaliner, varios números.
Actualizado a octubre 2014

II.1.2 Oferta de buques de cargas secas

En los buques construidos para transportar graneles secos se observa la misma tendencia que la vista en los buques portacontenedores, esto es, los buques disponible con mayor capacidad de toneladas han aumentado de forma constante desde el año 2006 hasta la fecha, y con ello la capacidad de la oferta disponible es mucho más amplia. Lo anterior, corrobora la hipótesis de la necesidad urgente en la que se encuentran las empresas navieras para encontrar economías de escala que les permitan hacer rentable el movimiento de estos barcos, disminuyendo los costos de transporte desde los que existen actualmente con el movimiento de barcos más pequeños.

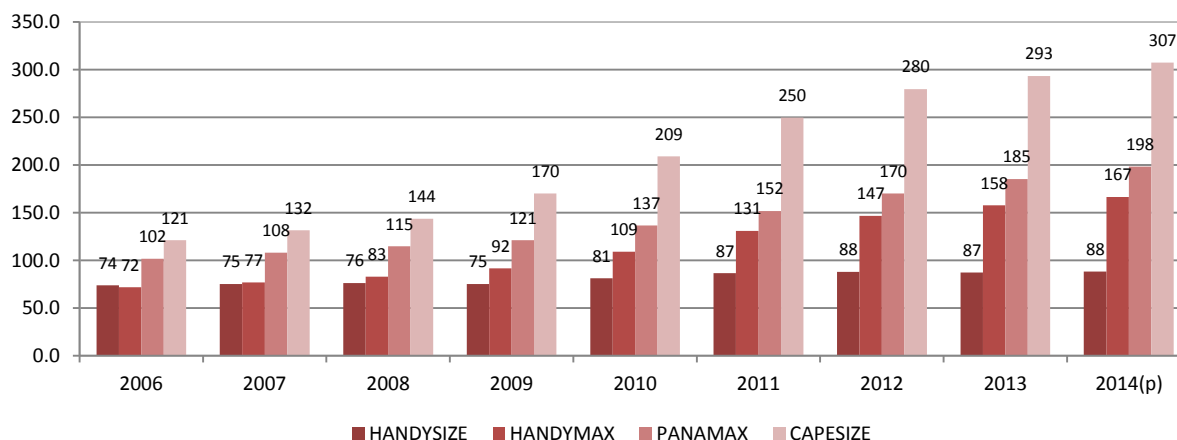
GRÁFICO 16: OFERTA DE TRANSPORTE DE GRANELES SECOS 2006-2014
(NÚMERO DE BARCOS)



Nota: (ytd) datos del año hasta la fecha

Fuente: Francisca Pinto P., USI/DRNI/CEPAL, sobre la base de Clarkson "Dry Bulk Outlook", varios números.
Actualizado a julio 2014

GRÁFICO 17: OFERTA DE TRANSPORTE DE GRANELES SECOS 2006-2014
(CAPACIDAD EN MILLONES DE DWT)



Fuente: Francisca Pinto P., USI/DRNI/CEPAL, sobre la base de Clarkson "Dry Bulk Outlook", varios números.
Actualizado a julio 2014

II.II Oferta y demanda de servicio de transporte marítimo

Una vez expuesta la oferta en dos segmentos de interés del transporte marítimo, se procederá a analizar la interacción de ésta con la demanda de los mismos y así completar la imagen de la situación actual en la que se encuentra el *shipping* en busca del equilibrio entre oferta y demanda, y con ello la observación del comportamiento cíclico del transporte marítimo.

II.II.1 Oferta y demanda del transporte regular de contenedores

En el transporte de contenedores la demanda se encuentra totalmente supeditada a la oferta de las compañías transportistas, ya que las rutas por las que se mueven las distintas flotas están previamente definidas por dichas compañías, dándole a los barcos un itinerario regular y fijo.

En el cuadro a continuación es posible observar un resumen del comportamiento de oferta y demanda en los últimos ocho años, en las rutas más importantes del transporte marítimo.

Nótese que la demanda de transporte, si bien ha mantenido una tendencia al alza ésta ha tenido un dinamismo mucho menor que en los años previos a la crisis, aunque del año 2012 al año 2013 hay una leve alza y las proyecciones para los siguientes años demuestran un proceso de aumento paulatino. El caso de la oferta, mantiene una tendencia de crecimiento muy parejo al de la demanda, dando un balance final en el que ambas curvas se acercan hasta estar prácticamente convergentes.

Finalmente, entre los años 2008 y 2013 la oferta tuvo un aumento de 34%, mientras que la demanda aumentó solamente un 17,9%, evidenciando la existencia de un importante exceso de oferta.

CUADRO 8: OFERTA Y DEMANDA DE CONTENEDORES

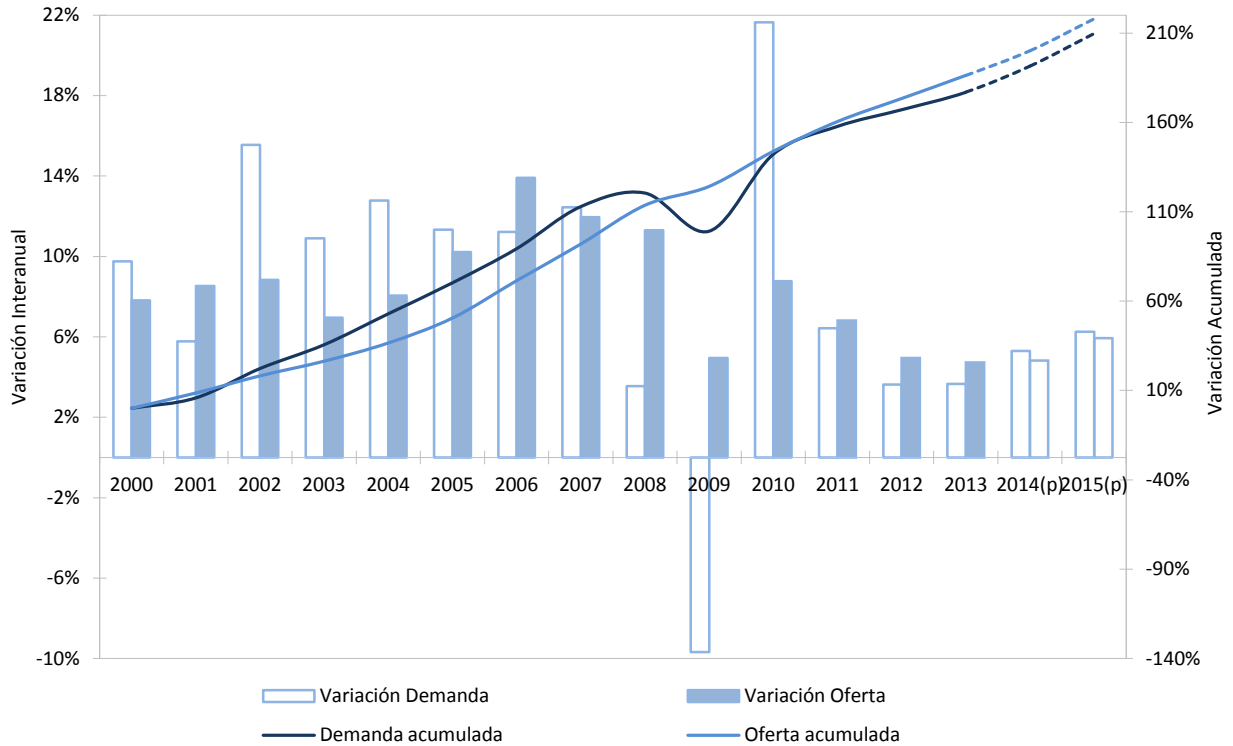
Comercio/Demanda de Transporte <i>millones de TEUs</i>	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	V.M.A. ⁶ 2013/2008	2014 (p)	2015 (p)
Ruta Transpacífica	18,4	20,2	21,1	20,5	18,4	20,3	20,8	20,8	21,7	1,14%	22,4	24,0
Lejano Oriente-Europa	12,2	14,5	16,9	16,8	17,3	19,6	20,4	20,1	21	4,56%	22,5	23,5
Ruta Transatlántica	5,9	6,1	6,5	6,3	5,3	5,7	6	6,1	6,2	-0,32%	6,6	6,8
Norteamérica/Europa/Lejano Oriente y Medio Oriente/ISC	9,7	10,5	12,8	14,3	14,6	16,9	18,8	19,5	20,1	7,05%	21,4	22,9
Rutas Norte-Sur	17,6	18,7	20,6	22	20,3	23,4	27,2	27,5	28,8	5,53%	30,4	32,6
Otras rutas	41,9	47,5	53,1	56,7	48,7	52,2	56	59,6	63,3	2,23%	67,4	72,6
Total	106	118	131	137	125	138	149	154	161	3,35%	171	182,0
% variación interanual	10,6 %	11,2%	11,4%	4,2%	-9,0%	13,1%	7,2%	3,0%	4,9%		6,0%	6,7%
Capacidad/Oferta de Transporte <i>miles de TEUs</i>	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013		2014 (p)	2015 (p)
Portacontenedores	8126	9458	10781	12203	12948	14201	15319	16233	17114	7,00%	18102	19254,0
Multipropósito	1036	1086	1162	1231	1248	1349	1417	1464	1506	4,12%	1522	1542,0
RO-RO	380	381	377	378	365	327	309	290	265	-6,86%	257	273,0
Otros	622	644	632	605	567	580	533	462	438	-6,26%	411	390,0
Total	10163	11569	12952	14416	15129	16456	17578	18449	19322	6,03%	20293	21458,0
% variación	8,0%	13,6%	11,8%	10,8%	4,8%	8,3%	6,8%	5,0%	4,7%		5,0%	5,9%
Variación respecto al período anterior	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013		2014 (p)	2015 (p)
Volúmen en Comercio (Demanda de transporte)	10,6 %	11,2%	11,4%	4,2%	-9,0%	13,1%	7,2%	3,0%	4,9%		6,0	0,1
Capacidad Flota (Oferta de transporte)	8,0%	13,6%	11,8%	10,8%	4,8%	8,3%	6,8%	5,0%	4,7%		5,0	0,1
Balance	2,6%	-2,4%	-0,4%	-6,6%	-13,8%	4,8%	0,4%	-2,0%	0,2%		1,0%	0,8%

Fuente: Maricel Ulloa S., USI/DRNI/CEPAL, sobre la base de Clarkson Research Services, varios números, actualizado a Octubre 2014

⁶ Corresponde a CAGR.

En el gráfico a continuación se exhibe la variación interanual de la oferta y la demanda de transporte de contenedores entre los años 2000 y 2013 y las proyecciones para los años 2014 y 2015, en porcentaje. Además, es posible observar la variación acumulada de la oferta y la demanda con respecto al año 2000.

GRÁFICO 18: CONTENEDORES: DEMANDA VS. OFERTA 2000-2015 (EN PORCENTAJE)



Nota: (p): Proyección. Las variaciones de demanda y de oferta fueron acumuladas respecto al año 2000⁷.

Fuente: Maricel Ulloa S. y Ricardo J Sánchez, USI/DRNI/CEPAL, sobre la base de Clarkson Research Services, varios números.

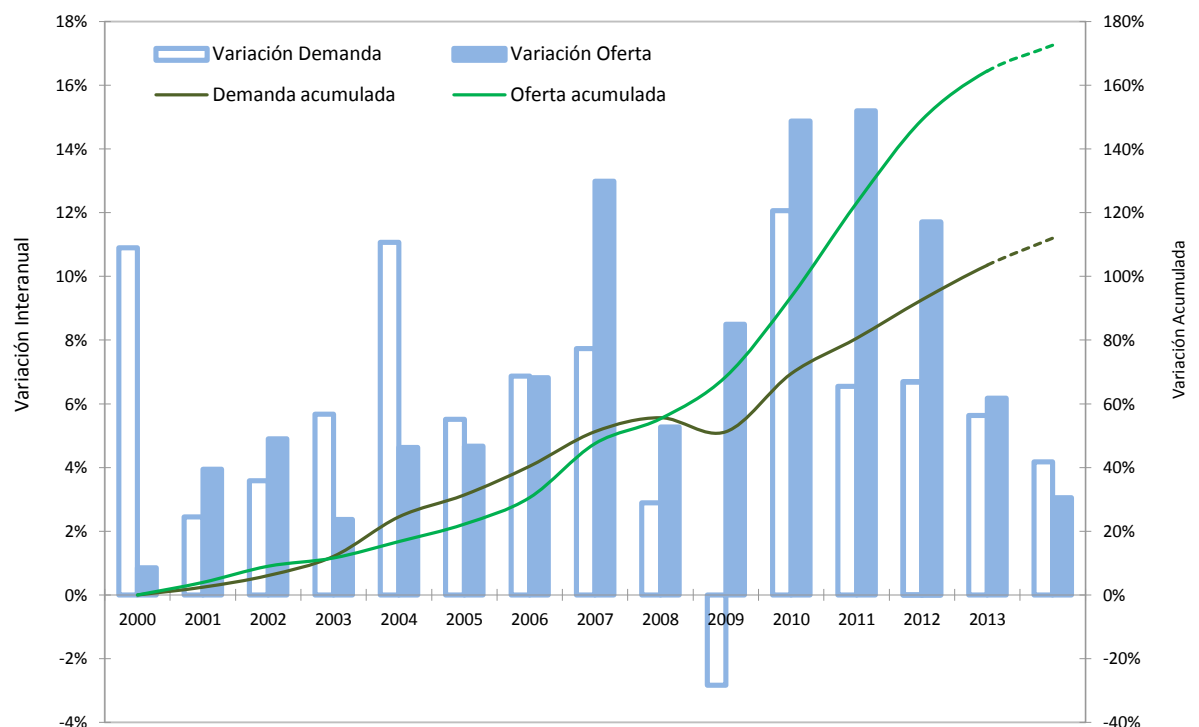
⁷ Por construcción, en el año inicial, son iguales los valores de demanda acumulada y de oferta acumulada. Sin embargo, ello no implica un equilibrio para dicho año, sino simplemente que dicho año fue elegido como el momento base para el índice a partir del cual se pretende mostrar la evolución de la brecha entre ambas variables. En ningún caso, dicha brecha representa valores absolutos.

En el gráfico se aprecia lo observado en el cuadro anterior, viéndose que entre los años en que la economía tuvo su auge la demanda se mantuvo superior a la oferta. Para el año 2008 ambas curvas convergieron y durante la crisis la oferta superó la demanda acumulada y, aunque para el año 2010 se volvió a la convergencia, en los últimos años la oferta acumulada ha estado por sobre la demanda acumulada, no obstante siendo esta diferencia de pendientes muy leve, la tendencia es a separarse entre ambas habiendo sobreoferta de buques, lo que aumenta la competencia y disminuye los precios de éstos.

II.II.2 Transporte no regular de cargas secas

La carga seca representó el 55% de los movimientos del transporte marítimo y como ya se analizó, la oferta de buques se encuentra en una tendencia a aumentar los buques capesize en desmedro de los buques más pequeños. Es por ello que es interesante analizar el cruce de la oferta de buques que transportan cargas secas con la demanda de los mismos. En el gráfico 17 se observa el comportamiento de la oferta y demanda acumuladas con respecto al año 2000, y la variación de ambos entre un año y otro.

GRÁFICO 19: OFERTA Y DEMANDA DE TRANSPORTE DE GRANELES SECOS, 2000-2013
(EN PORCENTAJE)



Nota: Tanto la Oferta como la Demanda acumulada son respecto al año 2000

Fuente: The Drewry Monthly y Clarkson "Dry Bulk Trade Outlook"

El gráfico muestra que la oferta acumulada de transporte de graneles secos está muy por sobre la demanda acumulada. Al mismo tiempo, la oferta ha tenido variaciones más

radicales que la demanda, siendo la curva de oferta una con una pendiente mucho mayor a la de la curva de demanda.

Al igual que en los contenedores, durante los primeros años de la década del 2000, la demanda se mantuvo por sobre la oferta en un equilibrio que se vio perturbado hacia el año 2008, donde se dio inicio a la crisis económica que marcó la época. Para los años siguientes, pese a la recuperación observada, las curvas tendieron a separarse entre ellas, siendo la oferta incapaz de ajustarse a las necesidades de la demanda.

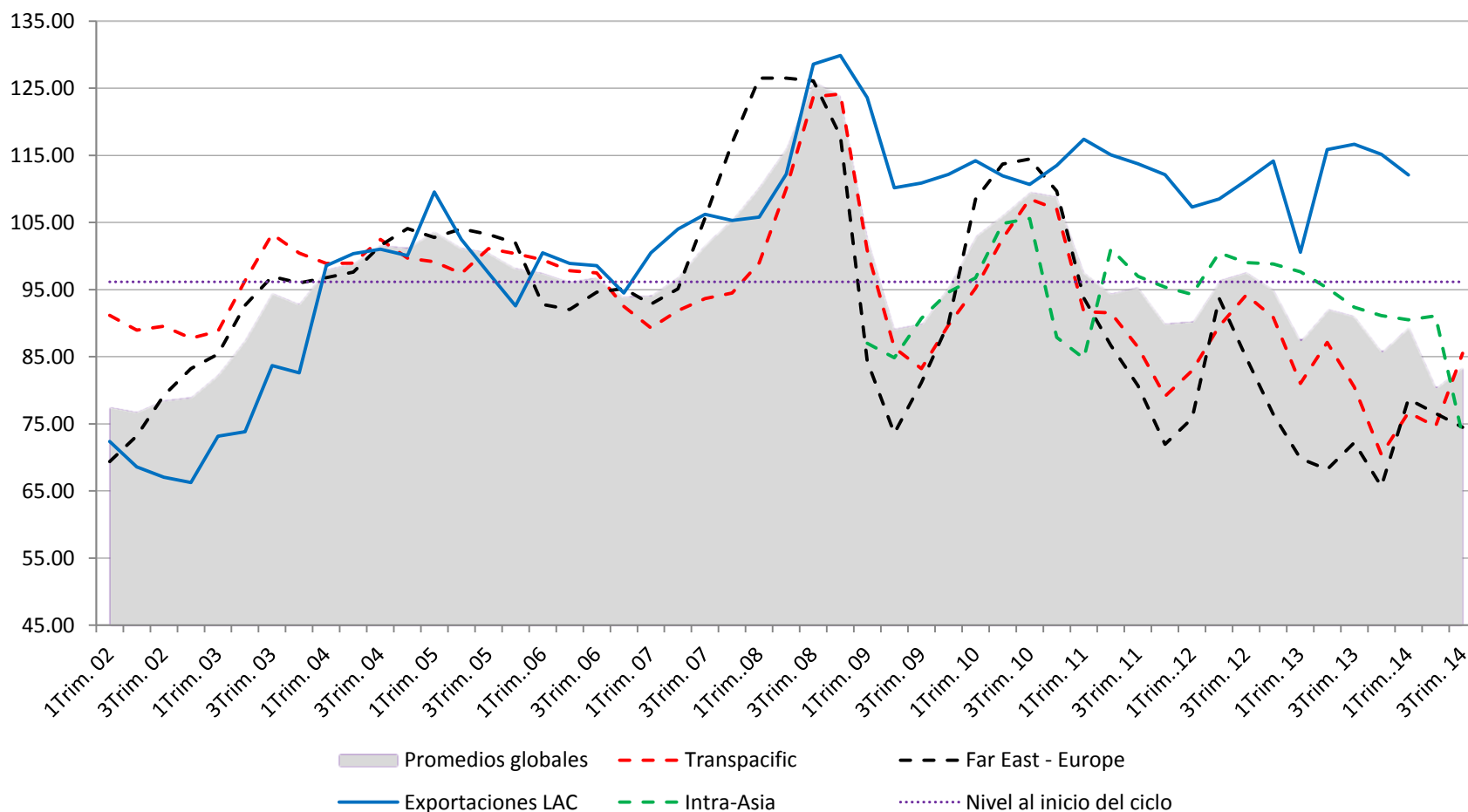
II.III Fletes marítimos

En el siguiente ítem se analizarán las fluctuaciones de los precios de fletes para los tres principales tipos de cargas, contenedores, graneles secos y graneles líquidos.

II.III.1 Transporte regular de contenedores

En el siguiente gráfico se muestran las fluctuaciones de los precios de fletes de contenedores entre los años 2002 y 2014, donde en el período pre crisis (y en particular a partir de 2003) se observó una tendencia al crecimiento de éstos, pero que luego de la crisis la situación se observa en dirección opuesta.

**GRÁFICO 20: FLETES DE TRANSPORTE DE CONTENEDORES DE LAS PRINCIPALES RUTAS Y EXPORTACIONES DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE
(ÍNDICE BASE AVG2004=100)**



Fuente: Ricardo J. Sánchez, Francisca Pinto, Maricel Ulloa S. y Ruth Vagle, USI/DRNI/CEPAL, sobre la base de información de Containerisation International, Container Trades, CCFI, SCFI y Alphaliner varios números.

Nota: los datos de Containerisation International se usaron hasta finales del año 2009, complementándose a partir de ese momento con las otras fuentes. Para las rutas Transpacific y Far East-Europe desde el cuarto trimestre de 2013 en adelante, se utilizaron sólo las idas. Para el caso de los fletes de exportación desde América Latina, como aproximación, se utilizaron los datos de la Costa Este recopilados directamente por la CEPAL con las líneas.

A modo general, se puede observar que los fletes marítimos de contenedores venían en constante alza entre el año 2003 y 2008, sin embargo, la crisis llevó a una baja notable, crisis de la cual ha sido difícil reponerse, pues, como se puede observar, desde el año 2010 los fletes no han mantenido un nivel constante, demostrando una fuerte fluctuación en los últimos años. Para el tercer trimestre del año 2014, se puede observar un nivel similar al de mediados de 2003, en una situación aún muy inferior a los años de expansión. El nivel del índice global de fletes al inicio de la fase de auge del ciclo se muestra también en el gráfico, lo que permite observar los periodos positivos y negativos. Puede observarse ahí la acumulación de periodos negativos durante gran parte del 2009 y en continuo desde mediados del 2011.

Los períodos de ascenso y descenso de fletes de contenedores observados en el gráfico previo, se encuentran detallados en la siguiente tabla.

CUADRO 9: PERIODOS DE ALZAS Y CAÍDAS DE FLETES DE CONTENEDORES⁸

Periodos de Ascensos
Entre el segundo y tercer trimestre de 2002 la mayoría de las rutas comienzan el ascenso; para el caso de Asia – Europa y el índice de fletes de las exportaciones de ALC los ascensos fueron de un 72% y un 58% respectivamente hasta el cuarto trimestre de 2005. Para el caso de la ruta Europa – Norteamérica, su ascenso fue hasta el tercer trimestre de 2006 con un 60%. Sin embargo, para la ruta correspondiente a Asia – Norteamérica el ascenso fue de un 31% hasta el tercer trimestre de 2003, y luego presenta una inestabilidad hasta el tercer trimestre de 2005.
Desde el segundo trimestre de 2006 hasta finales de 2007, la ruta Asia – Europa experimentó un ascenso del 46%. Para las rutas de Asia – Norteamérica y las exportaciones de ALC este periodo de ascenso comienza el segundo trimestre de 2007y dura hasta mediados de 2008, con un 18% y 15%. Para la ruta Europa –Asia este periodo de ascenso es muy corto, desde mediados a fines de 2007, solo un 7% superior.
Desde el tercer trimestre de 2009 las rutas de Asia – Europa y los índices de importación y exportación de ALC comenzaron el ascenso. Las rutas de Asia – Norteamérica y Europa – Norteamérica comenzaron su ascenso en el cuarto trimestre de 2009. Para Asia – Norteamérica, Asia – Europa y el índice de fletes de importaciones de ALC este ascenso duró hasta el tercer trimestre de 2010, con un 46%, 109% y 47% respectivamente. El índice de exportaciones de ALC experimentó su ascenso hasta el segundo trimestre de 2010, con un 13%. La ruta Europa – Norteamérica ha manifestado un ascenso sostenido del 38% hasta el cuarto trimestre de 2010, sin embargo a partir de esa fecha se ha mantenido estable en sus movimientos hasta la fecha con una variación positiva del 4%.
A inicios de 2012 las rutas experimentaron una recuperación que no logró mantenerse hasta 2013.
A finales del año 2013 e inicios del 2014, se experimenta una recuperación más leve que la observada en el año 2012, pero que muestra signos de mayor estabilidad que la experimentada dicho año.

⁸ Rutas consideradas: Rutas principales de Asia – Norteamérica, Asia – Europa, Europa – Norteamérica. Rutas de ALC, corresponden a las importaciones y exportaciones de la región.

Periodos de Descenso

Primer trimestre de 2001 al primer y segundo trimestre de 2002: La ruta Asia – Europa desciende un 32% hasta el primer trimestre de 2002. Las rutas de Asia – Norteamérica, Europa – Norteamérica y el índice de las exportaciones de ALC descienden en un 22%, 10% y 8% respectivamente hasta el segundo trimestre de 2002.

El siguiente periodo de descenso comienza en distintos tiempos. A principios de 2005, las rutas Asia – Europa y el índice de fletes de exportaciones de ALC experimentan un descenso de un 24% y un 10% respectivamente hasta el primer semestre de 2006. A mediados de 2005 la ruta de Asia – Norteamérica manifiesta un descenso del 14% hasta principios de 2007. Mientras que la ruta Europa – Norteamérica comienza su descenso a mediados de 2006 hasta mediados de 2007, con una caída de un 4%..

Desde el primer trimestre de 2008 hasta mediados de 2009, tanto la ruta Asia – Europa como la ruta Europa Norteamérica experimentaron un ascenso del 56% y 36%. Por otra parte el índice de fletes de las exportaciones de ALC y la ruta Asia – Norteamérica comienzan su descenso desde mediados de 2008 y culminan a mediados de 2009, con una caída del 36% y 35%, respectivamente. A partir del cuarto trimestre de 2008 se ha podido contar con la información del índice de importaciones de ALC, el cual refleja desde aquella fecha un descenso del 31% hasta el segundo trimestre de 2009.

Desde finales de 2010 hasta finales de 2011 las rutas de Asia – Norteamérica, Asia – Europa y los índices de de importación y exportación de ALC percibieron caídas de un 27%, 47%, 8% y 11%.

A inicios del año 2013 se experimentaron importantes bajas en las principales rutas marítimas, que se mantuvieron hasta mediados del año 2014.

Fuente: Maricel Ulloa S. y Ricardo J Sánchez, USI/DRNI/CEPAL, Naciones Unidas.

El aumento del nivel de precios del transporte internacional por mar fue promovido por una importante recuperación del comercio, y adecuadamente atendido por una flota que estaba ampliamente preparada para absorber tal crecimiento, y tambi más. Sin embargo, es posible que las señales alentadoras de salida de la crisis y la recuperación del comercio hayan promovido más expectativas, las que terminaron generando una reacción de *over-shooting*. Estos efectos se pueden observar a partir del año 2011 donde se produce una nueva baja en los precios del transporte marítimo, volviendo a alzarse hacia 2013, donde los precios del transporte se mantienen cercanos a los del año 2002.

II.III.2 Transporte no regular de cargas secas

En el cuadro a continuación es posible observar la evolución de la flota de barcos graneleros utilizados en los últimos ocho años y la carga movilizada en éstos.

**CUADRO 10: FLOTA DE GRANELES
(RESUMEN)**

		2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Oferta (final del período)											
Flota	mdwt	331,5	354,1	400,1	421,2	457	525	604,8	675,6	717,3	739,2
Flota Inactiva	mdwt	1,5	1,9	2,2	4,5	4,8	3,8	5,8	5,3	1,6	1,4
Combis	mdwt	6,3	5,9	7,1	6,2	6,6	8,1	5	4,3	4,8	4,8
Cartera	mdwt	64,5	80,1	216,5	294,9	278	278,7	212,7	140,5	142,2	161,6
Cartera	%Ofta.	18,60%	21,80%	55,20%	70,40%	60,80%	53,10%	35,20%	20,80%	19,80%	21,90%
Volumenes de Carga (total)											
Voyage	mdwt	92.495	87.623	73.876	108.892	171.482	142.545	182.069	179.613	199.660	130.001
Trip	mdwt	271.935	315.557	281.118	279.479	303.945	295.343	278.488	204.034	233.841	113.177
Period	mdwt	53.881	113.778	146.782	88.757	73.067	86.474	58.975	38.257	49.422	24.416
Transacciones (total)											
Entregas					24.375	44.553	73.197	98.284	98.222	51.945	18.768
Nuevas Órdenes	tdwt	8.349	35.156	134.614	78.964	26.076	74.278	48.513	20.044	62.047	30.039
Precio Venta 2da. mano	tdwt	23.232	37.429	50.266	24.050	38.366	35.307	25.504	33.683	37.801	21.004
Demoliciones	tdwt	723	1.690	374	4.046	9.460	5.374	22.297	29.199	18.949	7.036

Nota: Los datos 2014 corresponden hasta julio de 2014.

Fuente: Ricardo J. Sánchez y Maricel Ulloa, DRNI/CEPAL, Naciones Unidas, sobre la base de The Drewry Monthly, varios números.

El servicio de transporte de graneles secos se realiza principalmente a través de contratos de arrendamiento conocidos como *voyage* y *time charter*. Para analizar la evolución de los fletes de este mercado se identifican 4 índices importantes elaborados por The Baltic Exchange, los que se muestran en el gráfico 19 desde el año 2001 hasta septiembre de 2014.

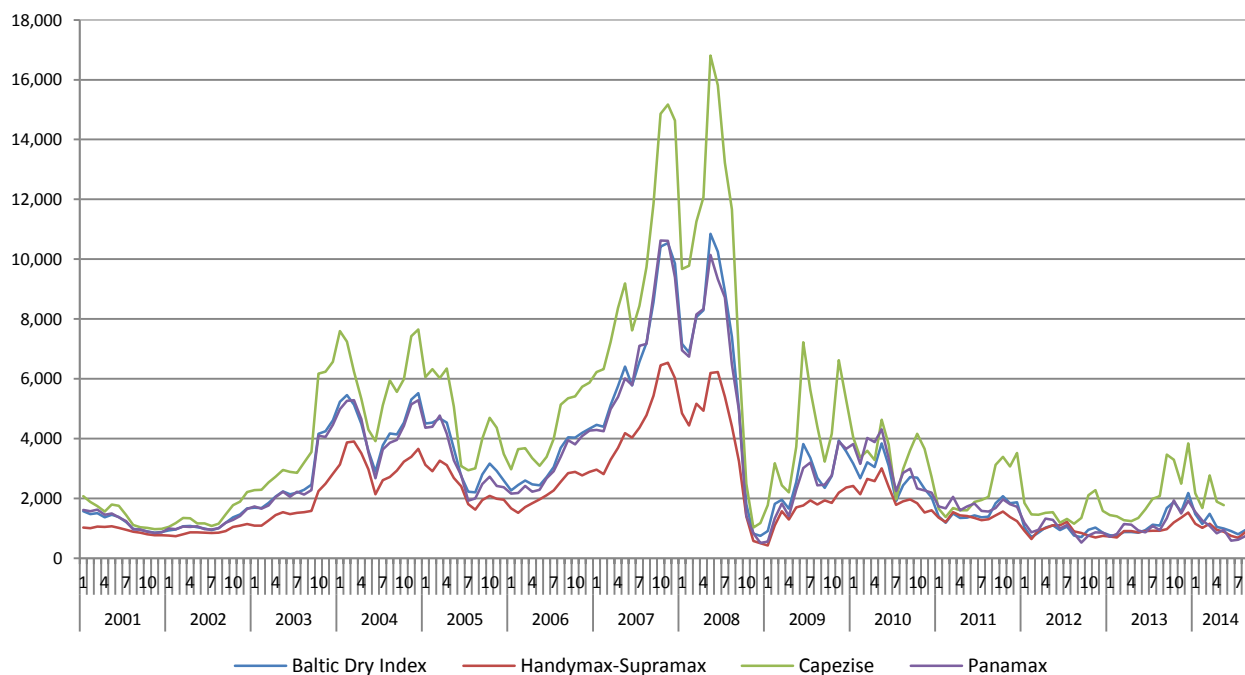
Los índices más reconocidos a nivel mundial, y que se utilizan para efectos de éste análisis son el Baltic Index Dry (BDI), el que está construido con información de contratos de fletes *tramp* (o vagabundo), sobre la base de tres tipos de buques Capesize, Panamax y Handy⁹. El procedimiento de este índice consiste en el cálculo de un índice para cada uno de los tres

⁹ **Capesize:** son barcos destinados principalmente al transporte de minerales que no pueden transitar por el Canal de Panamá debido a su tamaño, y deben hacerlo por el Cabo de Buena Esperanza (África del Sur) u otras arterias o pasos. Algunos Capesize se usan para el transporte de granos, pero en menor proporción. **Panamax:** Son los barcos más grandes que pueden transitar por el diseño actual del Canal de Panamá. La eslora es de alrededor de 275 metros y el desplazamiento medio supera las 70 mil toneladas. **Handy:** son los menores del grupo, con desplazamientos de 25 mil a 50 mil toneladas, utilizados habitualmente para el transporte de granos y derivados.

tipos de buque, usando un promedio ponderado de fletes para cada una de las rutas que son importantes a cada uno de ellos, y luego combina dichos índices para la determinación del BDI. En consecuencia, se considera que el BDI, así como también cada uno de los tres índices que le dan origen, representa adecuadamente la situación de los precios del transporte marítimo internacional de cargas a granel. Es importante destacar que cada uno de los tres son muy importantes en el comercio marítimo de cargas de graneles no petroleros de América Latina.

El índice de fletes de buques Capesize se calcula con información efectiva de fletes de 10 rutas mundiales, para un buque típico de 172 mil toneladas dwt (*deadweight tonnes* o toneladas de peso muerto). De las rutas utilizadas para su construcción, tres tienen origen en América Latina, con una incidencia en el total del 30%. El índice de los Panamax se construye actualmente sobre 7 rutas internacionales, para un buque tipo de 74 mil toneladas dwt, En el caso de los barcos Handy, el buque típico ronda los 40 mil toneladas dwt, y la incidencia de las rutas que tocan América Latina es del 37.5%.

GRÁFICO 21: ÍNDICES DE FLETES DE GRANELES SECOS, 2001-SEPTIEMBRE 2014.
(MENSUAL)



Fuente: Francisca Pinto P. y Ricardo J Sánchez, USI/DRNI/CEPAL, Naciones Unidas, sobre la base de información de *The Baltic Exchange* obtenida a través de Bloomberg, portal internacional económico (www.bloomberg.com)

Los períodos de ascenso más importantes observados en el gráfico 19 son en el año 2003, finales de 2004, el año 2007 previo a la crisis, luego a mediados de 2009 y hacia finales de 2013. Los descensos, por su parte, se observan a mediados de 2004 y mediados de 2005, en el año 2008 y en 2009 y a mediados de 2013. En el cuadro a continuación se analizan los períodos de alza y descenso más destacados.

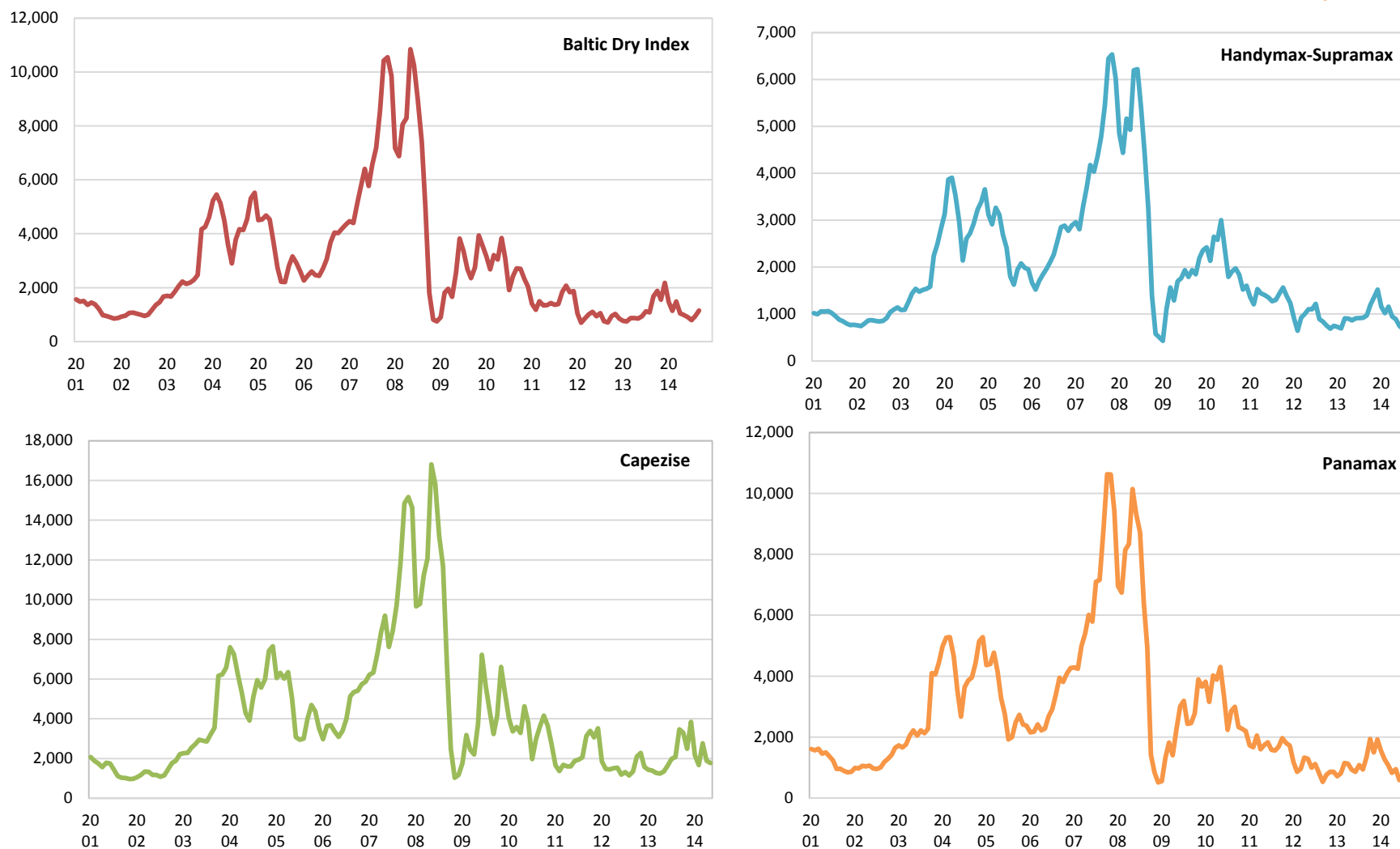
CUADRO 11: PERÍODOS DE ALZAS Y CAÍDAS DE FLETES DE GRANELES SECOS

Períodos de Ascenso
Desde el primer trimestre de 2002 hasta el primer trimestre de 2004 los 4 índices presentan un aumento entre 427% para el caso de <i>Handymax-Supramax</i> y 623% para el caso de los <i>Capesize</i> .
Desde junio de 2004 hasta diciembre del mismo año los 4 índices tuvieron un alza significativa. <i>Handymax-Supramax</i> , que fue el índice con el menor aumento, creció un 71%, mientras que el índice de los <i>Panamax</i> creció un 98%, siendo los de mayor crecimiento.
Desde mediados de 2005 hasta octubre del mismo año los 4 índices experimentaron un alza significativa, pero que no lograron sostener en el tiempo. Dichas alzas van desde un 25% para el caso de <i>Handymax-Supramax</i> hasta un 60% para <i>Capesize</i> .
Desde principios de 2006 hasta finales de 2007, los índices logran alzas que van desde 329% (<i>Handymax-Supramax</i>) a 410% (<i>Capesize</i>).
Desde principios de 2008 hasta mediados del mismo año se experimentaron alzas significativas que van desde un 40%, experimentado por <i>Handymax-Supramax</i> hasta un 74 experimentado por <i>Capesize</i> .
Desde principios de 2009 hasta octubre de 2010 la tendencia fue al alza. En este periodo se registraron 4 <i>peaks</i> para tres casos (<i>Baltic Dry</i> , <i>Capesize</i> y <i>Panamax</i>), a mediados de 2009, finales de 2009, mediados de 2010 y octubre del mismo año. Para el caso de <i>Handymax-Supramax</i> el periodo duró solo hasta mayo 2010, el cual registra un alza del 493%.
A finales de 2011, <i>Baltic Dry</i> , <i>Capesize</i> y <i>Panamax</i> , experimentaron alzas de un 37%, 119% y 26%, respectivamente.
En marzo del año 2012, se produjo una alza significativa de los precios, tendencia positiva que se mantuvo por tres meses, aunque en niveles menores de crecimiento.
En octubre de 2012 se registró otra alza significativa en <i>Baltic Dry</i> , <i>Capesize</i> y <i>Panamax</i> , de 34,7%, 56,8% y 43,7%.
La alza más significativa registrada en el año 2013 no fue, sino hasta septiembre, donde <i>Baltic Dry</i> marcó 54,4%, <i>Capesize</i> 67,6% y <i>Panamax</i> 41,9%. Hacia el resto del año, se mantuvieron las alzas, culminando diciembre con un alza de 39,7% el <i>Baltic Dry</i> , 12,3% <i>Handymax-Supramax</i> , 54,1% <i>Capesize</i> y 28,5% los buques <i>Panamax</i> .
En 2014, el ascenso más importante se registró en el mes de marzo, donde <i>Baltic Dry</i> aumentó en 30,2%, mientras que el índice de los buques <i>Capesize</i> tuvo una alza de 65,2%.
Periodos de Descenso
Desde principios del 2001 hasta mediados de 2002 los 4 índices expuestos presentaron un movimiento inestable, pero con una tendencia a la baja. Las caídas van desde un 17% para el caso de <i>Handymax-Supramax</i> y un 46% para el caso de los buques <i>Capesize</i> .
El siguiente periodo de descenso es muy corto, pero significativo para los 4 índices. Este va desde principios de 2004 a junio de 2004. En los 4 casos las caídas van desde un 45% hasta un 49%.
Desde principios de 2005 hasta mediados del mismo año los 4 índices experimentan una caída desde un 51% para el caso de los <i>Handymax-Supramax</i> hasta un 64% para el caso de los <i>Panamax</i> .
Desde noviembre de 2005 a principios de 2006 los índices experimentan una caída, las cuales van desde un 21% reflejado en los <i>Panamax</i> hasta un 37% reflejado en <i>Capesize</i> .
Desde finales de 2007 a principios de 2008, que es un periodo corto, pero en el cual se refleja una fuerte caída en todos los casos. Se logran distinguir caídas desde un 32% para el caso de <i>Handymax-Supramax</i> hasta un 36% para <i>Panamax</i> .
Desde mediados de 2008 a fines del mismo, en el cual se experimentan caídas cercanas al 95% para todos los casos.
Desde Noviembre de 2010 hasta mediados de 2011, los casos de <i>Baltic Dry</i> , <i>Capesize</i> y <i>Panamax</i> experimentaron caídas del orden del 49%, 62% y 48%, respectivamente.
Desde finales de 2011 hasta septiembre de 2012, <i>Baltic Dry</i> , <i>Capesize</i> y <i>Panamax</i> experimentaron caídas del orden del 62%, 67% y 73%, respectivamente. Mientras que el índice <i>Handymax-Supramax</i> comenzó su último periodo de descenso en septiembre de 2010 hasta noviembre de 2012, con una caída del 66%.
A inicios del año 2012 se registró un período de descenso de entre 47,5%, en el caso del índice <i>Capesize</i> y 25,9% en el índice <i>Handymax-Supramax</i> . El siguiente período de descenso observado durante el 2012 fue en agosto, donde las bajas se mantuvieron alrededor del 25% en todos los índices.
El año 2013 es un año donde no se registran descensos significativos, sí periodos de bajas mínimas que se mantuvieron durante en el primer semestre.
El año 2014 ha tenido descensos importantes, principalmente en enero y abril. Sin embargo el año se ha caracterizado por tener números a la baja.

Fuente: Francisca Pinto, Maricel Ulloa S. y Ricardo J Sánchez, USI/DRNI/CEPAL, Naciones Unidas.

Al igual que en los años previos a la crisis de 2009, el comportamiento de los índices de transporte de graneles estudiados lleva una tendencia en la que los buques más grandes (*Capesize*) acaparan los valores más altos, mientras que los más pequeños (*Handymax*) tienen los precios más bajos.

GRÁFICO 22: ÍNDICES DE FLETES DE GRANELES SECOS, 2001-SEPTIEMBRE 2014
(MENSUAL)

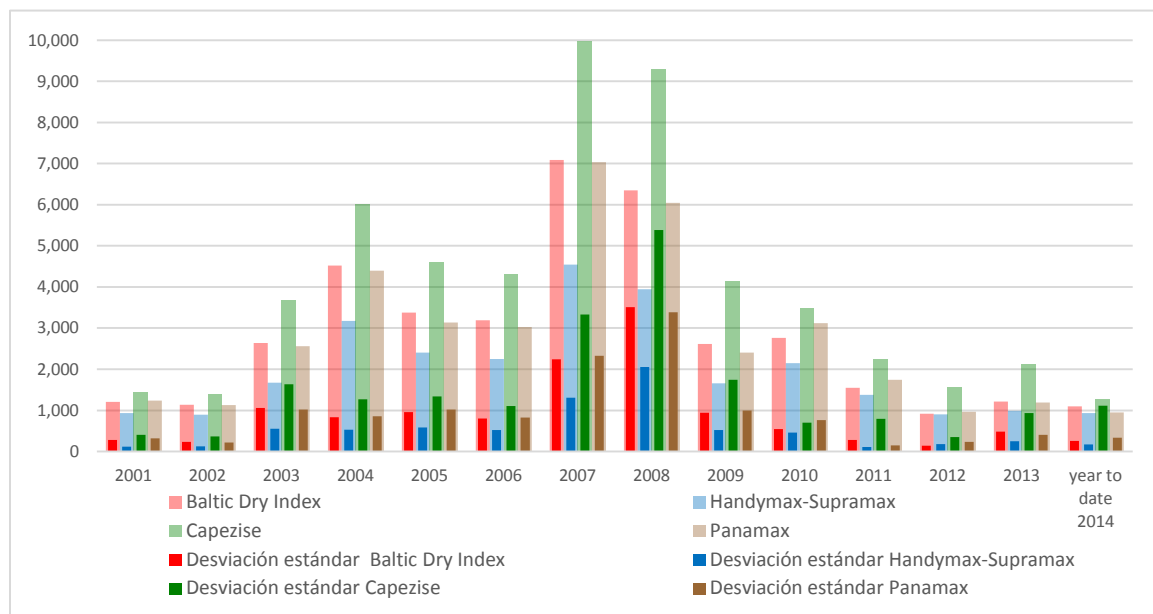


Nota: Dato 2014 corresponde hasta septiembre.

Fuente: Francisca Pinto P. y Ricardo J Sánchez, USI/DRNI/CEPAL, Naciones Unidas, sobre la base de información de The Baltic Exchange obtenida a través de Bloomberg, portal internacional económico (www.bloomberg.com)

A modo de resumir el análisis de la evolución de fletes en el gráfico 21 se observan los promedios anuales de los índices de fletes y la desviación estándar de éstos, lo que permite observar las variaciones de cada año de una forma más compacta. Si se observa, el 2007 fue el año que mayor fluctuación tuvieron los índices mencionados. En los años 2011 y 2012 los promedios tendieron a bajar, sin embargo la desviación estándar fue bastante alta, demostrando las fuertes fluctuaciones vividas durante esos años. Luego del *peak* alcanzado en el año 2008 del valor de los fletes, éste tendió a la baja gradualmente hasta los últimos tres años, donde los índices de los fletes son similares a los de principios de siglo.

GRÁFICO 23: PROMEDIO ANUAL Y DESVIO ESTANDAR DE ÍNDICE DE FLETES DE GRANELES SECOS

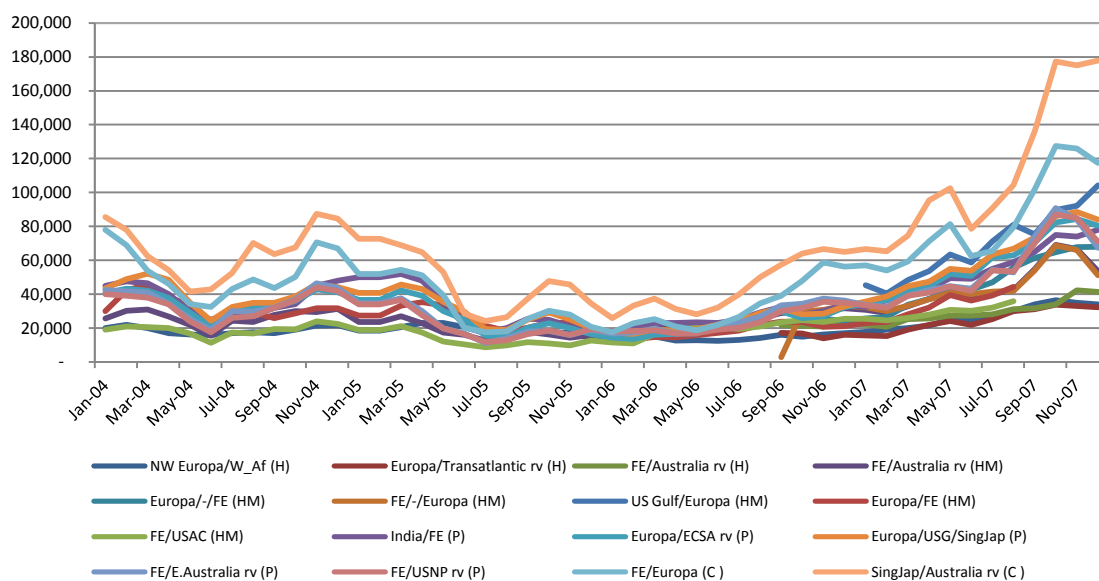


Fuente: Francisca Pinto P., USI/DRNI/CEPAL, Naciones Unidas, sobre la base de información de *The Baltic Exchange* obtenida a través de *Bloomberg*, portal internacional económico (www.bloomberg.com)

En los dos gráficos siguientes se exhiben los fletes en las principales rutas del mundo, cada uno representa dos etapas distintas del comercio mundial, el pre y post crisis macroeconómica de 2008.

En la comparación de ambos períodos es importante notar que previo a la crisis los precios mantenían una notoria y estable tendencia al alza, sin embargo, una vez ocurrido el punto de quiebre, los precios tienden a bajar de manera considerable, y, al mismo tiempo, a fluctuar mucho más, evidenciando una inestabilidad en ellos.

GRÁFICO 24: ÍNDICE DE TARIFAS REPRESENTATIVAS DE TRIP CHARTER de GRANELES (Base enero 2007=100)
(a) Pre crisis



Fuente: Maricel Ulloa S., USI / DRNI / CEPAL, Naciones Unidas, sobre la base de información de Drewry Shipping Insight, varios numeros

GRÁFICO 25: ÍNDICE DE TARIFAS REPRESENTATIVAS DE TRIP CHARTER de GRANELES (Base enero 2007=100)
(b) Post crisis, 2008-2012

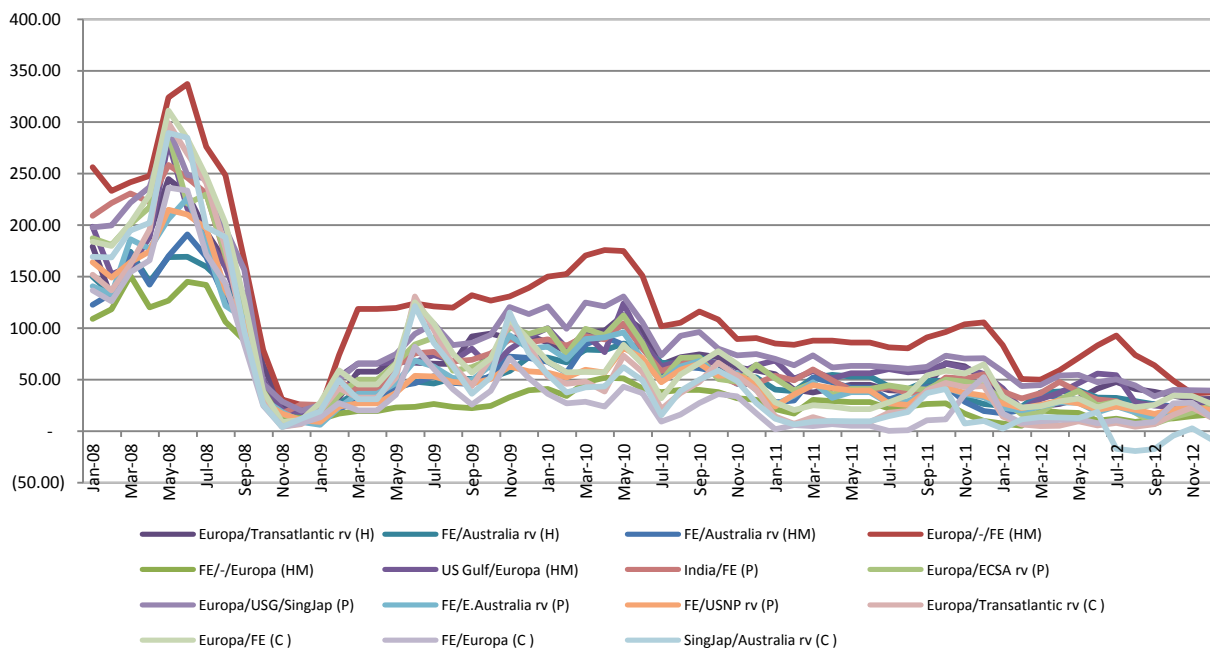
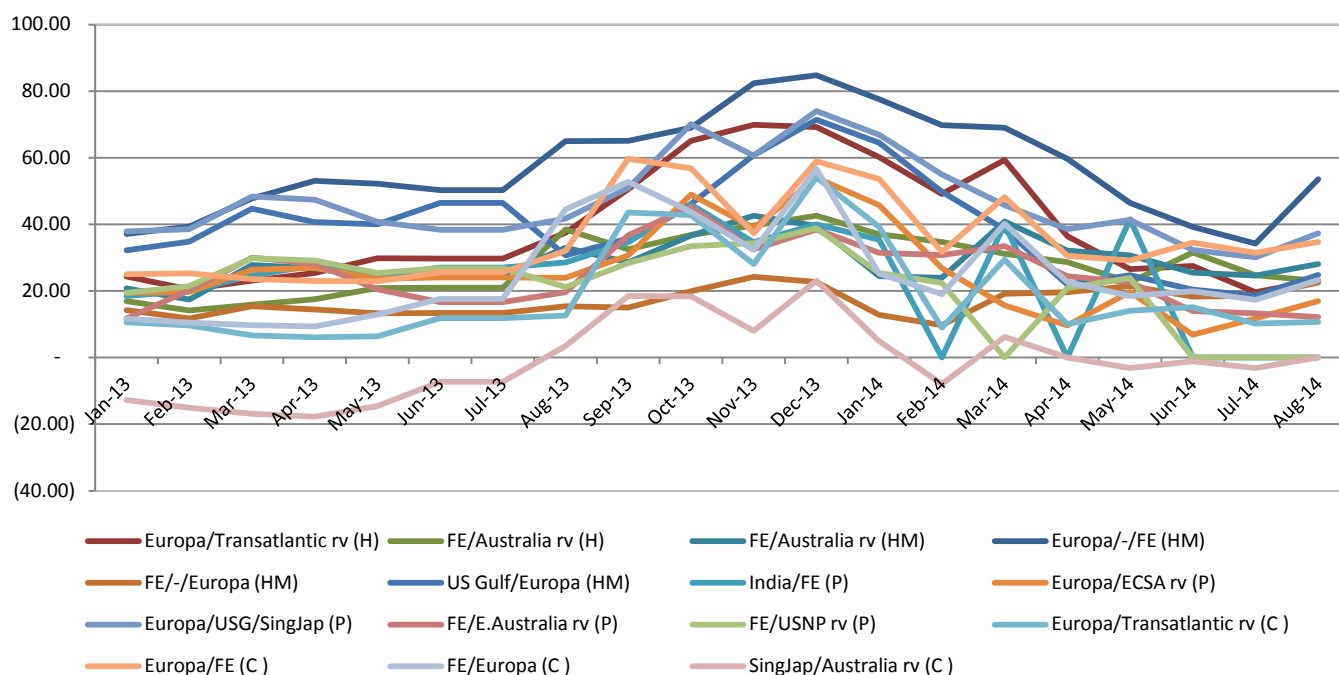


GRÁFICO 26: ÍNDICE DE TARIFAS REPRESENTATIVAS DE TRIP CHARTER de GRANELES (Base enero 2007=100)

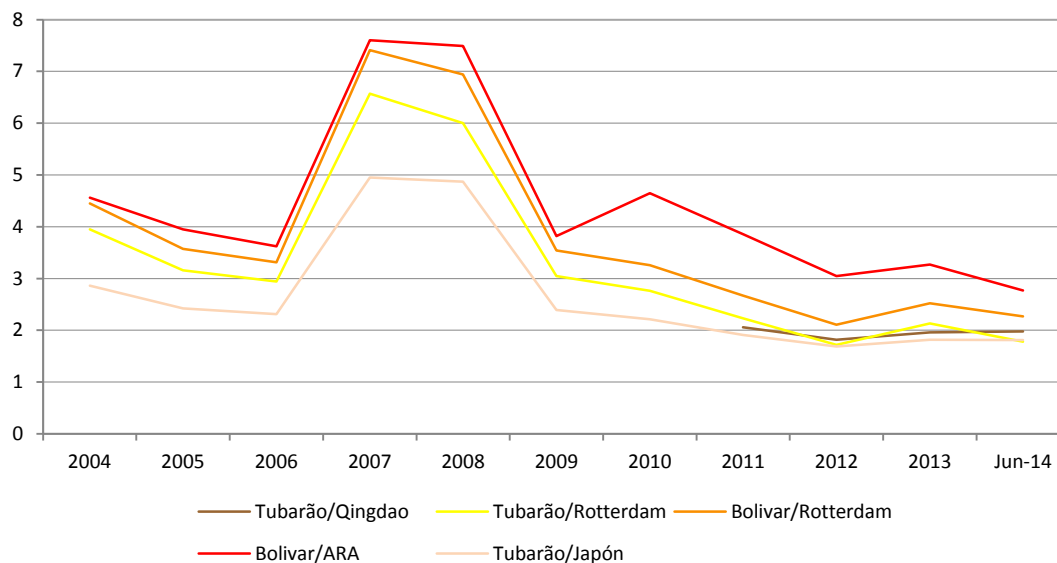
(c) Post crisis, 2013-agosto 2014



Fuente: Francisca Pinto P., Maricel Ulloa S., USI/DRNI/CEPAL, Naciones Unidas, sobre la base de información de Drewry Shipping Insight, varios números

En el gráfico 25 se encuentran los fletes de transporte de graneles minerales de hierro y carbón de América del Sur de los últimos nueve años, incluyendo el año 2014 cuyos datos estaban disponibles hasta junio.

GRÁFICO 27: COSTOS DE TRANSPORTE DE GRANELES MINERALES DESDE AMÉRICA LATINA 2004-2013



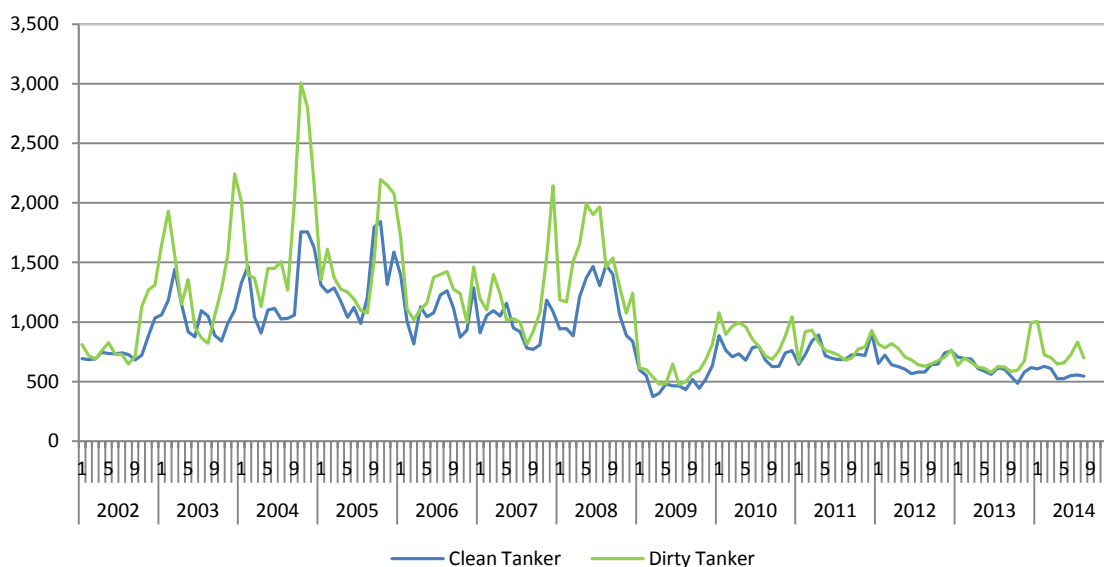
Fuente: Maricel Ulloa S., USI/DRNI/CEPAL, sobre la base de Clarkson Research Services, varios números

En el gráfico se observa que la tendencia vista previamente se replica en el caso de América Latina, es decir, los precios tienden a bajar una vez pasada la crisis de 2008, manteniéndose más bajos que previo a la crisis mencionada.

II.III.3 Transporte no regular de cargas líquidas

El mercado de graneles líquidos representa un importante sector dentro de los movimientos marítimos, puesto que éste es el que se dedica a mover el petróleo y sus derivados. A continuación se analizarán las fluctuaciones de los precios de fletes vistos en este mercado, a partir de los índices elaborados por The Baltic Dry Exchange. El transporte de graneles líquidos, al igual que el de graneles secos, es realizado principalmente mediante contratos de arrendamiento, los que son registrados por la institución nombrada previamente, elaborando el Dirty Tanker Index (transporte de petróleo) y el Clean Tanker Index (transporte de derivados de petróleo), los que se pueden observar en el siguiente gráfico.

**GRÁFICO 28: ÍNDICE DE FLETES DE GRANELES LÍQUIDOS
2002-AGOSTO 2014**



Fuente: Francisca Pinto P., USI/DRNI/CEPAL, Naciones Unidas, sobre la base de información de The Baltic Exchange obtenida a través de Bloomberg, portal internacional económico (www.bloomberg.com).

A diferencia de los fletes estudiados previamente, podemos notar que los de cargas líquidas tienen una volatilidad mucho mayor, lo que no permite observar períodos de alzas o bajas. Sin embargo, es posible notar que previo a la crisis de 2008 la volatilidad fue mucho mayor que luego de ésta, es así que luego de una leve recuperación ante una caída abismante en 2009, los precios se han mantenido bastante estables hasta hoy, aunque van en una clara tendencia a la baja.

II.IV Ciclo económico y consecuencias en el *shipping*

Los datos revisados previamente en el documento nos llevan a hacer el análisis de la confluencia entre el ciclo económico y el ciclo marítimo. Las fluctuaciones en las economías de los países provocan variaciones en su comercio exterior, lo que afecta a la demanda por transporte marítimo. A su vez, el ciclo marítimo es el que influye principalmente con la oferta de buques disponibles, es entonces donde se aproximan la oferta y demanda de los mercados marítimos, determinando su funcionamiento.

1. Ciclo económico

El ciclo económico está definido por las fluctuaciones que afectan a los distintos elementos que componen la economía, ya sea el nivel de precios, el producto agregado, los productos sectoriales, las tasas de interés, agregados monetarios, rentabilidad de las empresas, etc. y la interacción entre ellos. Dichas fluctuaciones se transforman en una secuencia de expansiones, recesos, contracciones y recuperaciones, que no son necesariamente periódicas, pero si tienen un carácter cíclico.

2. Ciclo marítimo

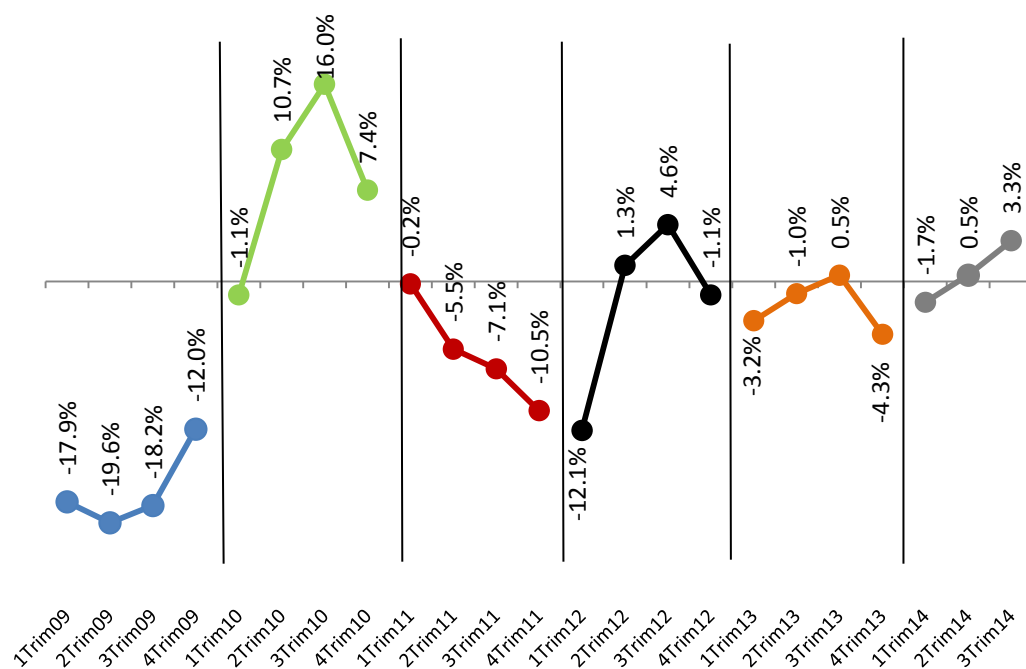
Se entiende el ciclo marítimo como una interacción de la oferta y demanda en el sector del transporte marítimo, cuya oferta denota una falta de sincronización ante una demanda exógena extremadamente dinámica (Ricardo J. Sánchez, 2009). Dicha descoordinación entre una y otra se debe a los lentos cambios de la oferta, ya que para que la oferta atienda los cambios en la demanda, ésta debe aumentar o disminuir las flotas disponibles para el transporte marítimo. Esto es, cuando hay una baja demanda acumulada, disminuye la construcción y aumentan los buques que se encuentran detenidos o son enviados a destrucción; al momento en que demanda acumulada aumenta, lo que puede ser por distintas razones, principalmente por cambios en la economía mundial, la oferta no tiene la capacidad de acomodarse rápidamente, suben los fletes y se reanudan las construcciones de barcos, provocando finalmente una sobre oferta y con ello una baja de dichos fletes.

Las fluctuaciones en el ciclo marítimo están íntimamente relacionadas con las fluctuaciones en el ciclo económico, donde las disminuciones o retracciones en la demanda agregada significarán una disminución de la demanda por servicios de transporte¹⁰, obligando a las empresas navieras a construir menos buques y pasar a desagüe (*scrapping*) muchos de los que están en desuso. En caso contrario, cuando la demanda agregada aumenta por un ciclo de expansión al que se enfrentan las economías, no existe disponibilidad inmediata para atenderla, puesto que las navieras estaban atendiendo a otra demanda, este fenómeno se ve reflejado en el aumento del precio de los fletes, recomenzando los procesos de construcción de buques para atenderla.

¹⁰ Para mayor detalle, revisar Sánchez, Ricardo; Boletín Marítimo #51 – Diciembre 2012.

Los fenómenos secundarios originados por los distintos procesos de crisis y *peaks* en el ciclo económico se verán altamente relacionados con las decisiones que tomen los agentes económicos para enfrentar, principalmente, los períodos de crisis. Para el caso de las agencias relacionadas con el sector marítimo, una recesión económica los afectará, ya que al verse retraída la demanda agregada, se ve aquejada la demanda del transporte de mercancías, generando consecuencias en los resultados de las compañías, las que deben responder a una planificación realizada en los períodos de bonanza. En el gráfico a continuación se muestran los resultados financieros de las compañías de transporte marítimo entre los años 2009 y 2013 de manera trimestral.

GRÁFICO 29: PROMEDIO DE LOS RESULTADOS FINANCIEROS DE LAS PRINCIPALES COMPAÑÍAS DE TRANSPORTE DE CONTENEDORES 2009-SEGUNDO TRIMESTRE 2014



Nota: El promedio es obtenido de las empresas APL, CMA CGM (FR 2010), CCNI, CSAV, CSCL, EMC, Hanjin, HMM, Hapag-Lloyd, KL, Maersk, MOL, NYK, RCL, WHL, YML, Zim. Este gráfico no pondera los ingresos.

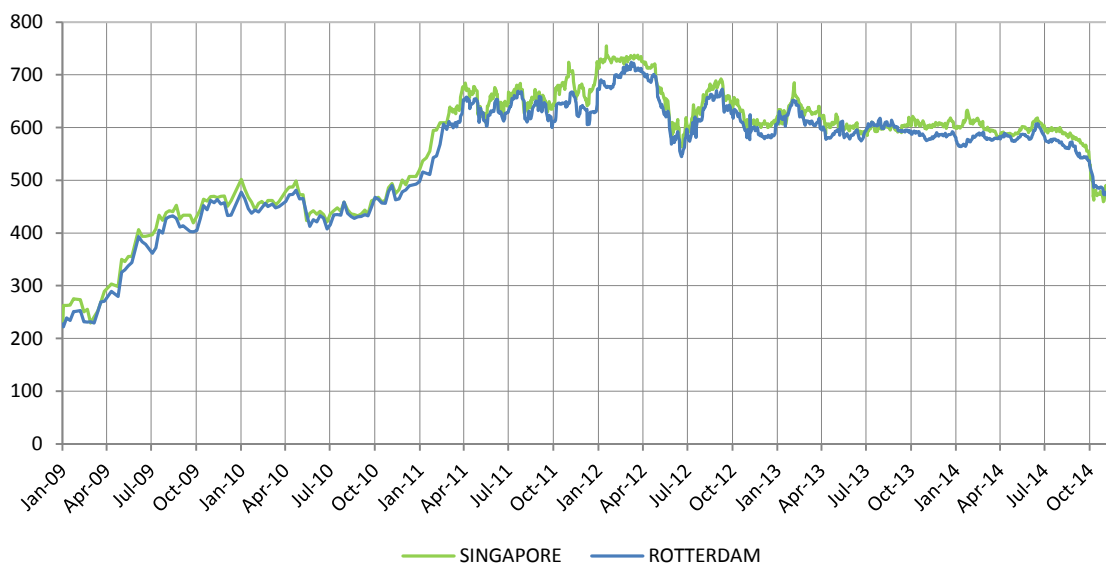
Fuente: Alphaliner 2014

En el gráfico se observa que luego de la recuperación económica de 2010, las líneas navieras tendieron a tener resultados a la baja durante todo el año 2011, y para el año 2012 mostraron una leve recuperación, donde se ha mantenido con fluctuaciones pequeñas entre un trimestre a otro hasta ahora, sin embargo, los resultados han sido mayoritariamente negativos. Se puede notar también que las fluctuaciones sufridas en los resultados financieros de las empresas tienen total correlación con las fluctuaciones de los intercambios de mercancías y de la economía en general, y específicamente con la sobrecapacidad, manifiesta en el cuadro 7, los bajos fletes (gráfico 20) y el aumento de costos operativos, especialmente el combustible.

Sumado a un crecimiento anual de comercio más bajo y con menos dinamismo en comparación con los años previos a la crisis, el valor del crudo se encuentra en constante alza,

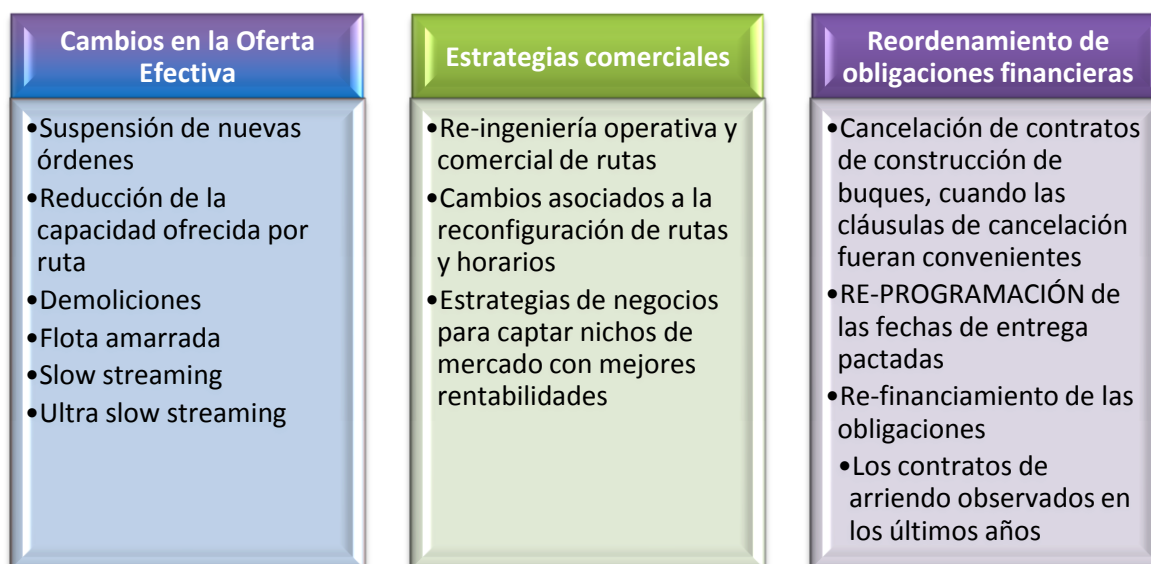
salvo la observada en los últimos meses, lo que puede ser un factor más de preocupación para las compañías navieras, a la vez que un factor motivador para buscar economías de escala que le permitan optimizar el uso de sus barcos y así disminuir el gasto en combustible. A continuación se muestra la variación del precio Bunker, en el que se observa el fuerte aumento del precio del crudo en los años 2010-2011, y en el año 2012 llegó a su punto cumbre. Sin embargo, pese a las bajas observadas luego del primer trimestre de 2012, el valor del crudo se ha mantenido a valores altos, aunque en lo transcurrido en el año 2014 se observa una fuerte tendencia a la baja.

**GRÁFICO 30: VARIACIONES DEL PRECIO BUNKER: 380 CST \$/TONELADA
2009-SEPTIEMBRE 2014**



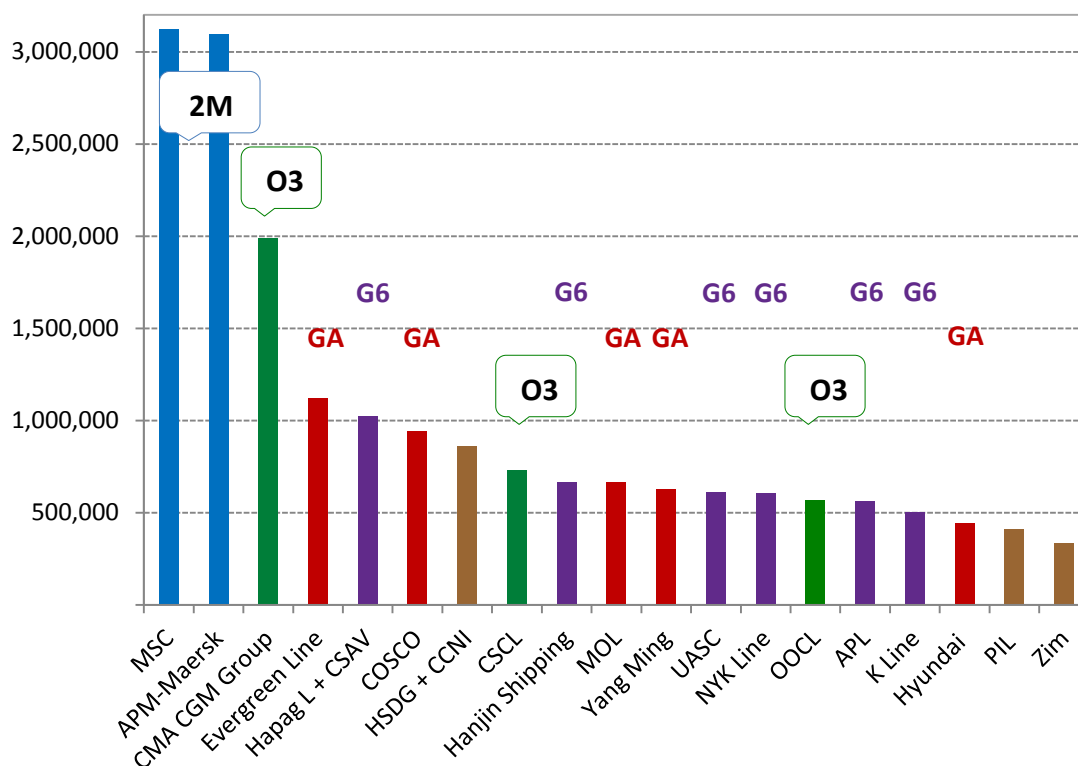
Fuente: Francisca Pinto P., USI/DRNI/CEPAL, Naciones Unidas, sobre la base de información de The Bunker World obtenida a través de Bloomberg, portal internacional económico (www.bloomberg.com).

En consecuencia a los malos resultados obtenidos por las empresas navieras, de los cuales sólo Wan Hai, OOCL, KLine, Hanjin, CMA CGM y Maersk Line han tenido resultados en márgenes positivos (Alphaliner, 2014), el alza en los precios de los combustibles y la baja en la demanda de fletes debido al bajo dinamismo en la economía, las empresas navieras han buscado distintas estrategias para enfrentar la crisis, reduciendo así el costo operativo. Estas estrategias se definen en tres áreas:



Finalmente, como estrategia última, podemos observar las distintas alianzas que se llevan a cabo entre las empresas navieras para abarcar el mercado de mejor medida. Para los próximos años se verán las creaciones de alianzas operacionales más grandes de las ya observadas al día de hoy (Dynaliners, 2014). Con ello, las navieras evitan tener pérdidas muy grandes como las ya vividas desde el año 2009. En el gráfico a continuación se observa la concentración de empresas navieras en las más grandes alianzas existente hoy en días.

GRÁFICO 31: CONFIGURACIÓN DE NAVIERAS EN ALIANZAS MARÍTIMAS 2014 SEGÚN FLOTA ESPERADA A JUNIO DE 2016



Fuente: Ricardo J Sánchez, sobre la base de Alphaliner, 2014.

En el gráfico es posible observar que Maersk Line y MSC concentran entre las dos el mayor porcentaje del mercado, mientras que las otras 14 líneas más importantes se alinean en tres alianzas, lo que nos hace ver que en definitiva, no son 17, si no 4 las empresas o conglomerados que negocian con puertos y exportadores e importadores para el movimiento de sus cargas. Es así que dicha concentración trae efectos en los puertos, haciendo presión para que éstos modifiquen sus precios, aumenten su capacidad y mejoren sus niveles de eficiencia con y así poder recibir las llamadas a puerto, las que se concentran cada vez más en algunos puertos debido a las capacidades de los mismos. En consecuencia, se observa un cambio en los equilibrios de poder entre los puertos y las navieras, ya que son estas últimas las que ejercen presión e influencia sobre los puertos para que acomoden sus instalaciones a los requerimientos de ellas. Es así que los puertos se verán obligados a realizar una serie de cambios de los que se hablará en el siguiente ítem.

III LOS PUERTOS Y SUS DESAFÍOS ANTE EL NUEVO ESCENARIO INTERNACIONAL

III.I Modelos de gobernanza en puertos

Desde la más remota antigüedad los puertos han sido centros de intercambio entre culturas, del comercio y de las finanzas; en general, eran el punto de ingreso de las mercancías que necesitaba cada país o ciudad, según correspondiera, y de la salida del comercio de los excedentes que generaban. Debido a ello, tratar la gobernanza de los puertos es una cuestión compleja que remite a diferentes etapas de la historia, de las culturas, y de la geografía; y a las distintas formas de organización política, económica y administrativa que reinaban en cada uno de aquellos, en diferentes combinaciones de espacio y tiempo. En consecuencia, es preciso fijar el tiempo y el ámbito del análisis.

Las relaciones entre los puertos, las sociedades y los gobiernos han cambiado notoriamente en los últimos 25 años, en general en la mayoría del mundo y en particular en América Latina y en el Caribe. La actividad portuaria, en aquel inicio, venía de ser regida por ciertas características que pueden ser resumidas de la siguiente manera. Desde el siglo XX, los puertos pasaron por distintos roles dentro del sistema comercial, de transporte y de logística, asociándose con diferentes modelos de gobernanza para su gestión y administración, dentro de los cuáles se han observado típicamente los siguientes: (1) puertos completamente administrados por el sector público (también llamados ‘*service*’); (2) los intermedios, híbridos, en los cuales se agregaban –a la situación anterior– servicios provistos por empresas privadas, especialmente de estiba (también llamados ‘*tool*’); y (3) terminales operados por privados, especializados o polivalentes, concesionados manteniendo la propiedad pública, bajo el modelo conocido como *landlord*.

En general, durante ese tiempo, diversos gobiernos de todo el mundo decidieron salirse del manejo directo de las operaciones y del negocio portuario iniciando una serie de reformas en tal sentido, de igual manera que ocurrió en muchos países de América Latina y el Caribe. Desde el punto de vista teórico, varios autores han coincidido en denominar a este proceso como “devolución”, descriptor general del cambio de la preminencia de régimen entre los sectores públicos y privados que ha ocurrido a lo largo de la historia. Una noción precisa de “gobernanza” se ha correspondido con cada uno de esos cambios, como por ejemplo los descriptos anteriormente entre puertos tipo *service*, *tool* y *landlord*: cada uno de ellos contiene instrumentos diferentes en cuanto a los mecanismos de devolución, reformas regulatorias, instrumentos de control y esquemas de gobernanza, que señalan formas asociativas diferentes.

Con el objeto de aclarar el alcance del concepto de “gobernanza”, Brooks & Cullinane (2007)¹¹ refieren al conjunto de los sistemas, estructuras y procesos que organizan grupos de individuos en un propósito común, las que pueden percibirse como constituyentes de la

¹¹ Brooks, Mary R. and Kevin Cullinane eds. (2007): *Devolution, Port Performance and Port Governance*. Oxford: Elsevier.

estructura de su gobernanza, en conjunto con la normativa y regulaciones que enmarcan la acción de la política pública que el gobierno impone en los correspondientes negocios públicos y privados. Las estructuras y procesos implementados a través de leyes nacionales, tales como los requisitos para procesos de adjudicación abierta, control, seguimiento, objetivos, restricciones, etc., integran la gobernanza de un gobierno.

Al inicio del actual ciclo de gobernanza, los puertos públicos en la región estaban atravesando una etapa de muchos problemas de gestión, que generaban un importante costo fiscal que, en los años 90s, los Estados no estaban siendo capaces de sostener. Asimismo, atravesaban problemas con la dotación y la gestión laboral y ofrecían unos servicios que no eran compatibles con las expectativas de expansión del comercio que muchos países mantenían. La situación que vivían los puertos a finales de los años 80 y comienzos de los 90, era vista de la siguiente manera: “Los puertos del sector público de América Latina y el Caribe se enfrentan a una crisis en casi todos los aspectos de sus actividades, desde las inversiones y la planificación hasta los trabajadores, la administración, los costos y la productividad. Ello puede percibirse en las quejas de los usuarios de los puertos, así como en las medidas que los gobiernos adoptan para reducir las inversiones de capital, y los presupuestos para el mantenimiento de los equipos y los programas de capacitación del personal. Muchos factores exógenos han contribuido a la crisis, como el endeudamiento externo, las transformaciones ocurridas en las metas económicas nacionales y los déficit fiscales, pero los propios gobiernos en gran medida han desencadenado la crisis con políticas que han dado un fuerte respaldo a las demandas de los grupos portuarios preponderantes. La sensibilidad de los gobiernos a dichos grupos se ha traducido en el establecimiento de instituciones portuarias basadas en leyes, reglamentos, acuerdos, políticas y obligaciones sociopolíticas que carecen de coherencia y persiguen objetivos contrapuestos.”¹²

En tal contexto, se iniciaron una serie de reformas para cambiar los sistemas de gestión desde *tool o service a landlord*, es decir, puertos donde el Estado se reserva los activos, mientras que da en concesión la operación de las mismas, configurando terminales especializadas o multipropósito. Este nuevo proceso se llevó a cabo con el objetivo de rescatar a los puertos de la ineficiencia en sus prestaciones, disminuir el alto costo fiscal y mejorar la calidad de los servicios, la que en aquel momento era baja y poco competitiva. Algunos autores¹³ han emplazado aquellas reformas bajo el título de “devolución”. En tal sentido, definen la devolución como “la transferencia de funciones o responsabilidades en el reparto de programas y servicios del gobierno nacional a otras entidades”, las que pueden ser “otro orden gubernamental u organizaciones no gubernamentales, grupos comunitarios, asociaciones de clientes, el mercado o la industria” (Rodal & Mulder, 1993). Sin embargo, la principal definición vigente se basa en “la reducción del peso fiscal y administrativo de parte del gobierno, junto con

¹² CEPAL (1992): “La reestructuración de empresas públicas: el caso de los puertos de América Latina y el Caribe”; CEPAL LC/G. 1691-P, Santiago, Chile, octubre.

¹³ Rodal & Mulder (1993), Brooks & Cullinane (2007).

un incremento simultáneo en los compromisos y responsabilidades de los otros actores” (Brooks & Cullinane, 2007).

Por definición, tal tipo de “devolución” implica claramente una descentralización de las responsabilidades y el *accountability* (es decir, desde los controles centrales y nacionales hacia las capacidades locales). En suma, la descentralización involucra una serie de objetivos que difiere entre las distintas formas de devolución. A los fines de este documento, en la realidad de América Latina y el Caribe, adonde la “devolución” fue principalmente la concesión bajo el modelo *landlord*, la descentralización procuraba asegurar la capacidad de respuestas de parte del gobierno portuario respecto de la provisión de servicios para llevar las operaciones y la administración de activos a una plataforma de carácter más comercial basada en (a) el deseo de obtener mayores ingresos de los activos administrados o (b) limitar el impacto –sobre las finanzas gubernamentales– de los activos que generaban pérdidas. La distribución de los beneficios originados en dichos procesos comprende un asunto aparte respecto de la extracción de beneficios. La descentralización es una parte incuestionable de las reformas portuarias, que tiene los efectos mencionados, pero que al mismo tiempo en su versión más extrema, refleja la ausencia de políticas públicas, planes y estrategias de desarrollo portuario con visión de país, limita la correcta toma de decisiones de inversión y desdibuja la acción concertada del Estado sobre la actividad portuaria a nivel general en beneficio del agregado de la economía.

El modelo de puertos *landlord*, implementado en la última década del siglo XX, se llevó a cabo incorporando capital privado para aumentar la competencia de los puertos, reduciendo así el peso fiscal. Además, en general, buena parte de las decisiones fueron descentralizadas a cada puerto, acercando el gobierno portuario a las demandas de los clientes y buscando el aumento de la competencia, con todo lo cual se buscaba mejorar la competitividad del comercio exterior.

Por otra parte, aunque no fuera explícito en la mayoría de las legislaciones, las reformas tendieron a mejorar la eficiencia de los antiguos puertos públicos con especial enfoque en el movimiento de contenedores, con lo que se dio paso a la inversión y aparición de muchos terminales especializados con buenos resultados, pero al mismo tiempo con menor acción sobre otros tipos de terminales y cargas.

Finalmente, cabe destacar que la reforma llevada a cabo para transformar los antiguos puertos públicos fue desde una visión principalmente modal, en la que el puerto está enfocado sólo al transporte marítimo pero sin tener una visión sistémica, y se halla separado del desarrollo de los ferrocarriles, del transporte carretero y otros modos. En tal visión, los puertos iban por un lado y el resto de los componentes del sistema logístico, cada uno por el suyo. Con ello se ha logrado mejorar notoriamente la eficiencia del terminal marítimo propiamente tal, pero con esfuerzos más limitados en el trabajo conjunto con los otros medios de transporte que tienen relación con el comercio y principalmente con la logística. Actualmente, el sistema globalizado y las nuevas condiciones a las que se enfrenta el sistema económico mundial han dejado en evidencia la necesidad de cambio en distintas áreas de la actividad económica, entre ellas la logística y el transporte, y así mejorar la competitividad y la productividad de los factores. Para ello, se requiere repensar el rol que cumple un puerto en la cadena de suministro

de un país en función de su economía, su relación con los otros modos de transporte de carga, y con la ciudad en la que se encuentra inmerso.

Hasta ahora, una buena parte de los objetivos del último cambio de gobernanza en puertos se ha cumplido, pues se intentaba llegar al punto máximo de eficiencia de éstos, meta a la que, si bien no se ha llegado plenamente, se ha logrado una mejora sustantiva en la calidad y cantidad de prestaciones. Ello ocurrió gracias a la reforma, la acción pública, la inyección de capital del sector privado, a la vez que la inserción de la competencia interportuaria, obligando a los operadores privados a invertir en grúas y otros medios requeridos para entregar un servicio de calidad y eficiente. Sin embargo, la gobernanza de un cuarto de siglo está limitada para afrontar los desafíos futuros —y en algunos casos también los presentes—, pues sus objetivos y mecanismos de acción estaban ligados a una realidad que ha cambiado de manera muy importante. Ello se relaciona con el aprovechamiento de los espacios, la cercanía a los máximos de capacidad y ocupación del territorio, en muchos casos. En consecuencia, es preciso pensar en planes estratégicos para hacer más eficiente el uso del territorio existente y ampliar el mismo según las necesidades finales de cada puerto.

Para enfrentar los desafíos que encara la industria portuaria se debe redefinir el puerto y su rol en la actividad económica final, ya que un puerto combina aspectos referidos a las infraestructuras, a los equipamientos, a los servicios avanzados y a la logística (González, s/a). Es por ello que los puertos requieren un cambio desde una visión unimodal a una integrada y sistémica, que incluya la integración con el hinterland, la logística, la producción, y los demás modos de transporte.

En ello es importante considerar a la situación de la industria naviera que, como se vio anteriormente, está en un proceso de grandes cambios, entre ellos: a) los buques que son cada vez más grandes y b) la tendencia observada a hacer alianzas entre las navieras, que se traduce en mayor poder negociador frente a los terminales portuarios, reacondicionamiento de redes, y menores llamadas a puerto. Frente a ello, la expansión portuaria producto de la generalización de un modelo de gestión que buscaba mayor eficiencia y competencia, ha multiplicado, en toda la región, la cantidad de facilidades gestionadas por los grandes operadores mundiales de TEC.¹⁴

La expansión de la actividad económica y del comercio más las exigencias enumeradas previamente se traducen en una necesidad de espacio adicional para mejorar los servicios a la carga, a los buques y a los importadores y exportadores, además de incorporar el movimiento de otro tipo de cargas. Sin embargo, la mayoría de los puertos tradicionales que eran el objeto principal de acción de las reformas portuarias de los años 90, se encuentran en medio de ciudades, o adyacentes a terrenos que han sido utilizados para otros fines, diferentes de la actividad portuaria. Es por ello que se ha venido observando en los últimos años la construcción

¹⁴ TEC: terminal especializada en contenedores. Según datos de la CEPAL, desde la década de los 90s, la cantidad de terminales portuarias operadas por grandes firmas internacionales creció, en América Latina y el Caribe, desde 11 en 1995 a 67 en 2014, que llegan a casi 90 al considerar las firmas especializadas de capitales de origen regional.

de nuevos puertos tipo *greenfield*¹⁵, en áreas no portuarias adonde se dispone de espacio suficiente para responder a los requerimientos de los puertos modernos.

Al pensar en la creación de nuevos puertos, la remodelación de antiguos o la ampliación de los ya existentes, las administraciones portuarias se ven enfrentadas a distintos problemas, como las regulaciones de las ciudades y la ocupación de terrenos alrededor de los puertos, al mismo tiempo que las reacciones protectoras que suele tener la sociedad civil respecto al uso de terrenos urbanos para ser refaccionados como facilidades portuarias.

Frente a todos los puntos esgrimidos previamente, los modelos de gobernanza actuales, orientados a suplir necesidades de productividad y eficiencia portuaria y las necesidades básicas de mercado a través de los cambios y mejoras en los puertos tradicionales de origen público, se ven alcanzados por los nuevos requerimientos y por un marco de gobernanza que fue pensado para otro tipo de fines.

Para atender estas necesidades es preciso lograr un mayor involucramiento entre la sociedad civil, el Estado y el sector privado, siendo aquellas: (1) avanzar hacia visión integrada y sistémica, (2) racionalizar las inversiones basados en criterios de eficiencia social, (3) combinar el capital privado con las inversiones públicas, (4) solucionar problemas de índole social y laboral, como así también de la convivencia territorial, (5) tener como objetivo la mejora de la competitividad de la economía pero también de la productividad de los factores, (6) promover la integración de las partes, (7) Repensar el proceso de descentralización–centralización, para recuperar el equilibrio perdido, (8) atender las necesidades de todas las cargas y no solamente la de los contenedores y (9) asumir a la integralidad y objetivos de sostenibilidad como principios rectores.

Para generar esta nueva gobernanza, se necesita una definición clara de las responsabilidades y de los niveles de decisión, que asegure que los distintos actores sean capaces de definir y consensuar entre todos una solución viable que otorgue beneficios a todos los interesados que –debe ser contundentemente dicho– refieren al conjunto de la economía y la Sociedad, y no solamente a los stakeholders directos.

Para ello es preciso repensar las relaciones entre Sociedad, Mercado y Estado, y muy especialmente a la gestión pública para los puertos. La CEPAL señalaba, casi un cuarto de siglo atrás: *"Como piezas de rompecabezas diferentes que no encajan unas con otras, la gran variedad de organismos gubernamentales que tienen que ver con los puertos parecen carecer de la agilidad necesaria para planificar, organizar y ejecutar las mejoras institucionales y de infraestructura"*.¹⁶

¹⁵ Puertos desarrollados en terrenos completamente nuevos para este tipo de actividad, la mayoría de las veces descentrados de las ciudades.

¹⁶ (CEPAL, 1990): "Cambios estructurales en los puertos y la competitividad del comercio exterior de América Latina y el Caribe"; CEPAL LC/G. 1633-P, Santiago, Chile, octubre

Para la nueva gobernanza se debe lograr un clima de cooperación institucional entre los actores públicos, privados y la Sociedad civil, en un marco global de referencia que contribuya a establecer políticas, definir estrategias de transformación y concretar acciones e intervenciones para cumplir los objetivos frente a los nuevos desafíos presentados para los puertos.

III.II Reflexiones sobre la gobernanza portuaria, de la 1.0 a la 2.0: ha llegado la hora!

A partir de lo observado a lo largo del documento, es posible decir que frente a los rápidos e importantes cambios observados en la economía mundial, con impactos en los niveles de producción e intercambio, en el ciclo marítimo y en toda la industria del *shipping* y la logística, los puertos en América Latina y el Caribe se ven afectados. Esa afectación no es solamente para sobrellevar la volatilidad o los momentos de menor actividad, sino también para enfrentar los nuevos escenarios, tanto del comercio mundial como del movimiento marítimo y las líneas navieras, y la situación emergente de sus propias realidades, como por ejemplo aquellos que están cercanos al límite de sus posibilidades de expansión. Es por ello que es preciso reflexionar y conducir la situación de las distintas entidades de la región para repensar la forma en que los puertos y sus instituciones atenderán los próximos desafíos. Ello requiere analizar la gobernanza portuaria en la región, la que debe generar nuevas condiciones para responder acabadamente a los retos venideros, para los que probablemente la actual gobernanza no sea suficiente.

En América Latina y el Caribe, la gobernanza portuaria (el conjunto de sistemas, estructuras y procesos como así también la legislación, acción regulatoria y objetivos de política pública), está aún caracterizada por objetivos definidos casi un cuarto de siglo atrás, los que en líneas generales de las reformas en los países de la región pueden resumirse en los siguientes:

1. Recuperar los tradicionales puertos públicos, que estaban colapsados;
2. Reducir el peso fiscal de los puertos;¹⁷
3. Incorporar capital y la gestión comercial privada, creando una industria de servicios portuarios con énfasis en las demandas del mercado¹⁸ y la defensa de la competencia;¹⁹

¹⁷ “Durante muchos años se dio mínima importancia a los déficit portuarios, a los que se consideró un asunto que podía corregirse con asignaciones presupuestarias mayores o simplemente aumentando las tarifas. Sin embargo, esos aumentos, en el caso de los países que han adoptado políticas macroeconómicas orientadas a las exportaciones, en última instancia afectarán al precio de las exportaciones y de las importaciones.” CEPAL, 1992.

¹⁸ “Con el fin de promover la participación del sector privado en las instalaciones y servicios portuarios el gobierno debe adoptar un marco institucional conforme al cual se haga una nueva asignación de las funciones operacionales, administrativas y de planificación entre los organismos del sector público y las empresas privadas como parte de una estructura institucional orientada al mercado, para así asegurar que los grupos portuarios preponderantes no distorsionen el ambiente comercial en el que se desenvuelven las relaciones comerciales.” CEPAL, 1992.

¹⁹ “Los elementos principales de dicha estructura comprenden la facultad legal para determinar la participación privada, la desreglamentación, la descentralización, un régimen antimonopolios y la creación de un organismo del sector público que equilibre los intereses en competencia con el objeto de asegurar que no haya un grupo que pueda utilizar los mecanismos del mercado para lograr una situación de monopolio. Mediante dicha facultad legal deben formularse claramente normas para la aprobación de las propuestas del sector privado y establecerse una firme presunción en el sentido de que una participación más activa beneficiará al país gracias a una mayor competencia, con el fin de evitar los interminables problemas y demoras que produce tratar de satisfacer exigencias reglamentarias imprecisas.” Con ello se proponía la adopción de “regímenes antimonopolios para asegurar que ninguno de los grupos

4. Mejorar la competitividad del comercio exterior (objetivo declarado en la mayoría de las legislaciones portuarias);²⁰
5. Solucionar los problemas laborales, la baja productividad y costos elevados que existían en casi todos los puertos de la región.²¹

La reforma llevada a cabo para cumplir los objetivos mencionados, se basó en instrumentos específicos como nuevas leyes portuarias, las que se multiplicaron en la región, y en la búsqueda de proceder a la descentralización de las autoridades portuarias. La utilización de estos instrumentos muestra una clara orientación modal en las políticas públicas, con visiones aisladas de cada una de las partes intervinientes en los procesos de logística y movilidad. En la práctica, un aspecto adicional muy importante, aunque no claramente delineado en los instrumentos legales de aquella época, fue una marcada preponderancia en la acción sobre los puertos de contenedores, tal como se ha señalado anteriormente.

Los objetivos de aquella ola de reformas fueron parcialmente cumplidos, en algunos aspectos con mucho éxito; la competencia, la incorporación del capital privado y la descentralización de las decisiones impulsaron una fase de grandes avances en la modernización de las prestaciones portuarias, con aumentos muy destacados en la productividad. Otros aspectos, sin embargo, quedaron sin soluciones plenas, como por ejemplo ciertas cuestiones laborales, los mecanismos de expansión del sistema en su conjunto, más allá de las instalaciones individuales, como así también algunas cuestiones ligadas a la gobernanza jurídica o regulatoria de las concesiones y la competencia. En particular, preocupan las situaciones vividas cuando se ha generado exceso de competencia afectando la eficiencia agregada, y los mecanismos de renovación de los contratos de concesión. La competencia sigue siendo un objetivo válido y necesario de ser sostenido. Sin embargo, es preciso analizar la diferencia entre promover la prestación de servicios “en un ambiente de competencia” que impida la creación y captura de las rentas monopólicas por operadores portuarios, y la de una competencia exacerbada²² que atente contra la debida eficiencia social del mercado.

No obstante, la gobernanza actual (que llamaremos 1.0) ha sido un mecanismo válido para los objetivos de los últimos 25 años. Como ha señalado reiteradamente Octavio Doerr, de

que componen el ámbito portuario pueda aislarse de las fuerzas del mercado y exigir rentas de monopolio.” CEPAL, 1992.

²⁰ Así lo señalaba CEPAL (1990): “En este último decenio del siglo XX, los gobiernos se ven enfrentados a un dilema fundamental: o bien identifican y definen las funciones que corresponden a los sectores público y privado en lo relativo a puertos, habida cuenta del comercio internacional, o aceptan una disminución de la competitividad de sus exportaciones en los mercados mundiales, una reducción de los ingresos en divisas, una baja de la inversión interna y un aumento del desempleo nacional.”

²¹ “Todas las opciones de combinación de los sectores público y privado deben estar respaldadas por políticas económicas cuyo fin sea promover el comercio, un marco institucional que permita a las fuerzas del mercado regir las actividades portuarias, una fuerza de trabajo productiva cuyo acuerdo colectivo permita la consecución de metas comerciales y un ambiente atractivo para las inversiones del sector privado, o el riesgo de traspasar un monopolio del sector público al privado podría hacerse realidad.” CEPAL, 1992.

²² Gillen & Morrison (2004): Airline Strategies, Competition and Network Evolution: How Important are Slots?; Journal of Air Transport Management, Vol. 11, No. 1.

la CEPAL, “el modelo de crecimiento portuario en la mayor parte de América Latina y el Caribe se ha basado principalmente en el aumento de la productividad, con centro en la inversión y administración al interior de los terminales, especial aunque no únicamente, de contenedores.” Se basa, para dicha afirmación, en los datos de una relativamente baja expansión física de los puertos (crecieron aproximadamente un 43% en 18 años) frente a un mucho más fuerte aumento de la producción, la que fue de casi un 700%, relación que se explica por los aumentos de la productividad. El cuadro a continuación presenta algunas relaciones interesantes en el sentido de lo antes expuesto.

CUADRO 12: Expansión y productividad en puertos de contenedores de América Latina y el Caribe

	1995	2000	2005	2007	2009	2010	2011	2012	2013	% 1995-2013	% 2000-2013
Millones de TEU (muestra de 30 puertos, equivalentes al 60% del throughput regional)	2.39	4.39	11.42	14.28	13.6	15.72	17.61	18.68	18.87	689%	329%
Millones de TEU (LAC)		13.92							46.5		234%
Longitud de muelles ('000 m)	12.8	13.6	14.7	15.8	17.6	18.5	19.1	19.4	19.4	51%	43%
Cantidad de STS Crane		61	87	107	136	143	148	153	160		160%
Productividad de muelle (TEU/m)		323	778	906	775	848	920	962	971		201%

Fuente: Octavio Doerr, sobre la base de encuestas y el Perfil Marítimo y Logístico de la CEPAL

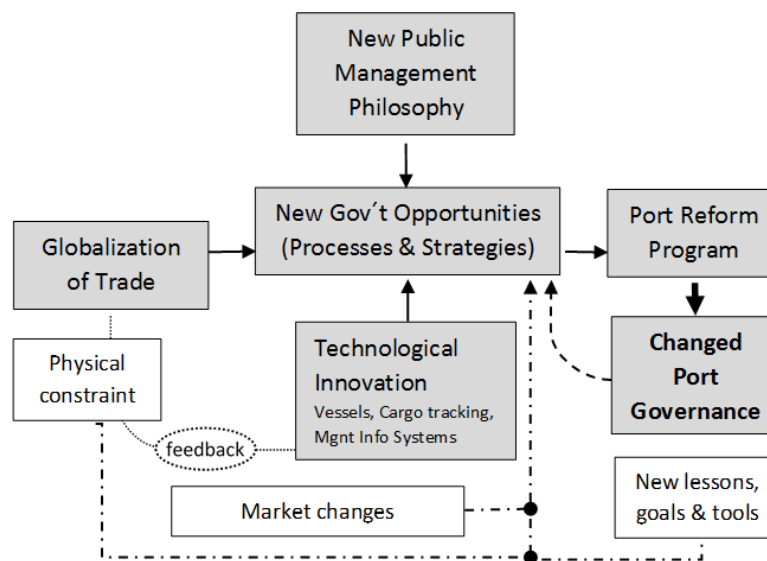
Sin embargo, la gobernanza concentrada en la modernización de terminales va tornándose insuficiente y obsoleta, al no atender una multiplicidad de aspectos de la vida moderna de los puertos. En primer lugar porque los antiguos puertos públicos tienen estrechos márgenes para crecer físicamente, por encontrarse enclavados en ciudades populosas y con problemas de convivencia por el uso sostenible del territorio y la población. Esto no era un problema un cuarto de siglo atrás, ya que había margen de expansión y, especialmente, capacidad de expansión basada en inversión en tecnología y organización que expandían la productividad y la eficiencia de las terminales, con lo cual se hacía rendir mucho más al mismo espacio físico. Sin embargo, al comenzar a agotarse esa forma de expansión comienzan a observarse una gran cantidad de proyectos y desarrollos *brownfield* y *greenfield*. Esta es una realidad a lo largo de la región, ante la evidencia de que los tradicionales puertos públicos están cercanos al límite.

El gráfico de flujos a continuación, modificado sobre la base de Brooks & Cullinane (2007), muestra los motivos a partir de los cuales un modelo de gobernanza requiere cambios. Los autores basan el modelo a partir de una nueva filosofía de acción gubernamental. Ello ocurre, por ejemplo, cuando se decide avanzar desde la mera operación y la acción normativa hacia el diseño y acción de la política pública centrados en la satisfacción de los intereses comunes de la Sociedad. Dicho cambio en la orientación de las políticas públicas en conjunto con el impulso al comercio que trae aparejada la globalización, y el cambio tecnológico, configuran un conjunto de oportunidades de cambio en los procesos y las estrategias que desembocan en un programa

de reformas y el cambio a una nueva gobernanza. Los autores, incluso, mencionan originalmente que la propia dinámica del desarrollo portuario puede conducir a nuevas oportunidades de mejora por parte de los gobiernos. Sin embargo, es importante destacar que otros elementos también pueden realimentar el proceso e impulsar nuevamente el proceso de reformas hacia una nueva gobernanza. Entre aquellos, se destacan los siguientes, entre otros:

- El ya citado en el párrafo anterior: la interacción entre el avance del comercio y la globalización con el cambio tecnológico, provoca una retroalimentación que puede llevar al límite la capacidad de expansión de los puertos tradicionales.
- El cumplimiento parcial de los objetivos originarios, puede plantear la necesidad de señalar nuevos objetivos, aprovechando las lecciones aprendidas y los nuevos instrumentos que no estaban presentes en el diseño original;
- Los cambios en el mercado —además de los tecnológicos—, la falta o el exceso de competencia, las alteraciones de la capacidad de negociación entre los actores del mercado que puedan configurar monopsonios u oligopsonios (recordando que dentro de los objetivos originales estaba la prevención antimonopolio pero no una antimonopsonio).

GRÁFICO 32: Flujo de decisiones para la gobernanza portuaria



Fuente: Ricardo J. Sánchez, adaptado de Brooks & Cullinane, 2007

Nota: las partes grisadas están en el gráfico original.

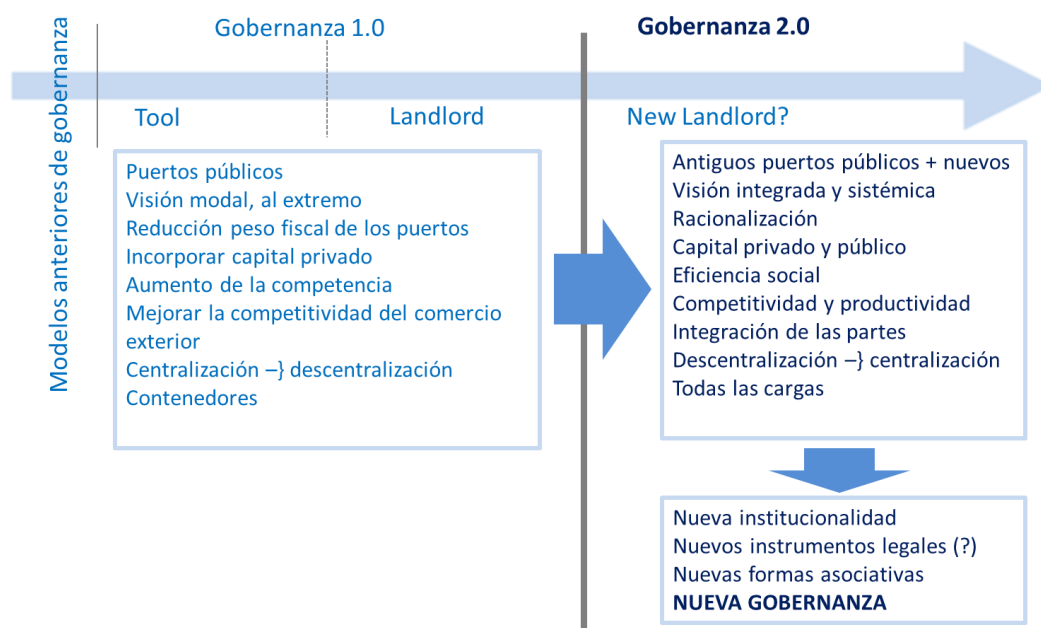
Con el paso del tiempo, un modelo de gobernanza puede ser cuestionado en sí mismo, o por los resultados alcanzados, a partir de varios elementos. Uno de ellos, bastante común, es la

existencia de múltiples objetivos estratégicos y la amplia forma que estos pueden ser manejados y controlados.²³ Posiblemente, esta sea una cuestión común en la experiencia latinoamericana.

La conjunción de varios de los elementos antes descriptos, a lo largo de este documento, dan indicios ciertos de que ha llegado la hora de avanzar desde la gobernanza 1.0 a una nueva, 2.0.

El gráfico a continuación resume —sobre una imaginaria línea de tiempo— las diferencias principales entre las orientaciones de la gobernanza 1.0 y la necesaria 2.0. Como puede observarse en el mismo, con cada uno de los aspectos principales de la primera, se alinean sus equivalentes en la segunda, concluyendo que se necesita una nueva institucionalidad y nuevas o más profundas formas asociativas entre el sector público y el privado, en definitiva un nuevo conjunto de sistemas, estructuras y procesos en consonancia con normas y regulaciones que determinen la acción de la política pública, vale decir, una nueva gobernanza portuaria es requerida. También se lo podría ver como la necesidad de una política portuaria integral y sostenible, con una visión más completa del desarrollo y la operación de los puertos, que incluyan tanto inversiones en expansión como en mejoras de productividad como en conectividad, comunidad portuaria e integración logística, entre otras, resulta urgente para ganar en eficiencia en toda la cadena logística. Esta nueva política no podría, como en el pasado, instituirse como una parte aislada de la política logística nacional.

GRÁFICO 33: Evolución de los modelos de gobernanza portuaria en América Latina y el Caribe



Fuente: Ricardo J. Sánchez

²³ Brooks & Cullinane, op. cit.

Una nueva gobernanza es necesaria, para atender a la nueva realidad pero sin desatender el desenvolvimiento de los puertos tradicionales, como así también para enfrentar los cambios notables que han tenido la industria marítima y logística en los últimos años. Más aún, una nueva gobernanza es precisa para la integración de la cadena logística al amparo de una política pública comprensiva y sostenible, basada en una visión integrada y sistémica, que posiblemente requiera el diseño de nuevos instrumentos de política. Los puertos modernos requieren de una más sofisticada y compleja gobernanza para estar en condiciones de conducir al sistema portuario a objetivos de clara utilidad para el desarrollo económico de los países, como mayores niveles de prestaciones, eficiencia, productividad y competitividad.

Los objetivos tienen que ser consistentes con el modelo de gobernanza. Cada uno de estos tiene sus propios objetivos e incentivos implícitos de tal modo que en el caso contrario —si los gobiernos imponen modelos internamente inconsistentes en los puertos— el rendimiento simplemente no será óptimo, independientemente de los resultados y el rendimiento que se proponga alcanzar.²⁴ Ello es requerido no solamente entre las autoridades, sino que exige el despliegue de visiones y liderazgos que conduzcan tanto a mayores grados de productividad y eficiencia como a niveles de coordinación entre todos los actores.

En cada realidad particular, mientras tanto, deberá ser analizada la conveniencia y grado de adaptación del gobierno portuario, las políticas, estrategias, modelos, herramientas, incluyendo las leyes específicas, a esta nueva realidad. En algunos casos, es probable que un cambio legislativo sea requerido, mientras que en otros será posible atenderla con la misma institucionalidad y normativa o con ajustes a la existente.

Los modelos portuarios también deben ser revisados. Un estudio sobre 42 puertos del mundo ha confirmado varias conclusiones interesantes. La primera es que la tradicional clasificación (de Baird, 2000, y del Banco Mundial, conocidas como *service*, *tool* y *landlord*) es en exceso simplista y no responde a la infinita variedad de formas adoptadas en la práctica en un mundo portuario competitivo. La segunda es que los modelos de gobernanza apropiados para cada conjunto de objetivos de política pública (para los puertos, o la logística en general) no siempre han funcionado tal como estaba previsto. Dentro de las razones posibles para ello, se destacan: (1) Que los gobiernos carezcan de una política portuaria activa; (2) Que los gobiernos tengan más de un objetivo y hayan fallado, aunque solo fuera parcialmente, en qué era lo que buscaban con las reformas; (3) Que el modelo de gobernanza dispuesto haya quedado comprometido por intervenciones políticas subalternas; (4) Que simplemente haya habido una suma de errores en la implementación práctica de las reformas.

El régimen de las inversiones, en una nueva gobernanza caracterizada por fuertes expansiones hacia puertos de nueva generación, en la mayoría de los casos supone una participación importante de la inversión pública en nueva infraestructura, además del

²⁴ Brooks & Cullinane, 2007, page 655

mantenimiento de la anterior. Las inversiones habitualmente realizadas por el sector privado mantendrán un alto nivel de importancia, pero ya no será suficiente; es preciso expandir la inversión pública en los puertos. Ligado a ello, los criterios de eficiencia y rentabilidad deben ser sociales y no simplemente privados, como en parte de las reformas iniciadas durante los años 90.

La nueva gobernanza debe estar clara y contundentemente ligada a objetivos de desarrollo nacional y regional, de manejo territorial, cambios en los modelos de desarrollo con inclusión y mejoras en la productividad de los factores de la economía, fuente única para aquella transformación. En consecuencia, la visión sobre los puertos no debe centrarse en las mejoras de la inserción internacional de las economías de la región, lo cual nos deja nuevamente en la necesidad de abandonar las visiones parciales o modales y pasar a una nueva, integrada y sostenible.

Para ello, posiblemente se requiera un reequilibrio entre centralización y descentralización, con el regreso a la centralización de cierto tipo de decisiones, en particular relacionadas con el planeamiento y desarrollo territorial, el uso de las herramientas regulatorias y la defensa de la competencia, y las estrategias productivas. Ello supone pensar en las necesidades de todas las cargas y sus cadenas logísticas, más allá de solamente los contenedores.

En resumen, una nueva gobernanza es requerida para los puertos, en consonancia con una nueva gobernanza para los servicios de infraestructura.