



# **PUERTOS ECUATORIANOS QUE NO HAN LOGRADO ARTICULAR UNA EFICIENTE RELACION PUBLICO-PRIVADA**

Fernando Alcibíades Delgado Polo

Universidad Militar Nueva Granada  
Facultad de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad  
Bogotá D.C., Colombia  
2013

# **PUERTOS ECUATORIANOS QUE NO HAN LOGRADO ARTICULAR UNA EFICIENTE RELACION PUBLICO-PRIVADA**

Trabajo de grado presentado por:

**Fernando Alcibíades Delgado Polo**

Tesis de maestría presentada como requisito parcial para optar al título de:

**Magister en Relaciones y Negocios Internacionales**

Director:  
Mgtr. Samuel Ortiz

Línea de Investigación:  
Negocios Internacionales

Universidad Militar Nueva Granada  
Facultad de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad  
Bogotá D.C., Colombia  
2013

## INDICE DE CONTENIDO

RESUMEN.....	1
ABSTRACT .....	2
INTRODUCCION.....	3
IDENTIFICACION DEL PROBLEMA Y OBJETIVOS .....	6
<b>CAPITULO I</b>	
<b>1. RETROSPECTIVA DE LOS PUERTOS A NIVEL MUNDIAL.....</b>	<b>9</b>
1.1 HISTORIA.....	9
1.2 TIPOS DE PUERTOS DE ACUERDO A SU INFRAESTRUCTURA.....	11
1.2.1 PUERTOS RIBEREÑOS.....	12
1.2.2 HUB PORTS.....	14
1.2.3 FEEDER PORTS.....	20
1.3 TIPOS DE ADMINISTRACION PORTUARIA .....	21
1.3.1 MODELO LAND LORD.....	22
1.3.2. MODELO TOOL .....	25
1.3.3 PUERTOS PRIVADOS.....	26
1.3.4. PUERTOS PUBLICOS .....	27
1.4 EL IMPACTO DE LA GLOBALIZACION EN EL DESARROLLO DE LOS PUERTOS .....	28
<b>CAPITULO II</b>	
<b>2. RELACIONES ENTRE EL SECTOR PÚBLICO Y PRIVADO.....</b>	<b>32</b>
2.1 PRIVATIZACION .....	37
2.2 CONTRATOS DE GESTION .....	39
2.3 CONTRATOS DE ARRIENDO .....	43
2.4 CONTRATOS DE SERVICIO .....	44
2.5 CONTRATOS DE CONCESION .....	45
2.5.1 CONTRATOS DE CONCESIÓN DE DISTRIBUCIÓN. ....	47
2.5.2 CONTRATOS DE CONCESIÓN DE ESPACIO .....	48
2.5.3 CONTRATOS DE CONCESIÓN ADMINISTRATIVA .....	49
<b>CAPITULO III</b>	
<b>3. LA REALIDAD PORTUARIA EN LA REGION ANDINA.....</b>	<b>53</b>
3.1 REESTRUCTURACIÓN PORTUARIA EN PAISES VECINOS.....	55
3.1.1 REESTUCTURACION PORTUARIA EN COLOMBIA.....	55
3.1.2 REESTUCTURACION PORTUARIA EN PERU.....	59
3.2 REALIDAD PORTUARIA EN ECUADOR .....	60

3.2.1 CONCESIONES PORTUARIAS EN ECUADOR: MARCO LEGAL.....	63
3.3 CONCESIONES PORTUARIAS FALLIDAS EN EL ECUADOR .....	64
3.3.1 CONCESION DEL PUERTO DE ESMERALDAS .....	64
3.3.1.1. TERMINACIÓN DE LA CONCESIÓN .....	67
3.3.1.2. MOTIVOS DE LA TERMINACIÓN DE CONCESIÓN .....	67
3.3.1.3. RESULTADOS DE LA GESTIÓN DE APE SIN CONCESIÓN.....	69
3.3.2 CONCESION DEL PUERTO DE MANTA .....	70
3.3.2.1. TERMINACIÓN DE LA CONCESIÓN .....	73
3.3.2.2. MOTIVOS DE LA TERMINACION DE LA CONCESIÓN .....	73
3.3.2.3. RESULTADOS DE LA GESTION DE APM SIN CONCESIÓN .....	74
3.3.2.4. CONVOCATORIA A NUEVA CONCESIÓN DEL PUERTO DE MANTA.....	75
3.3.2.5. PARTICIPANTES A LA NUEVA LICITACION DE LA CONCESIÓN....	75
3.3.2.6. RESUMEN DE LAS OBSERVACIONES DE LOS PARTICIPANTES EN LICITACIÓN .....	76
3.3.2.7. NUEVOS PARTICIPANTES Y PRÓRROGA DE FUTURA CONCESIÓN.....	80
3.4 CONCESIONES PORTUARIAS EXITOSAS EN ECUADOR.....	80
3.4.1 CONCESIÓN DEL PUERTO DE GUAYAQUIL .....	81
3.4.1.1. CONCESIÓN A ANDI PUERTO GUAYAQUIL.....	82
3.4.1.2. CONCESIÓN A CONTECON GUAYAQUIL .....	84
 <b>CAPITULO IV</b>	
4.1 ENCUESTAS AMBITO LEGAL .....	91
4.2 ENCUESTAS AMBITO PORTUARIO .....	97
 <b>CAPITULO V</b>	
5.1. CONCLUSIONES .....	106
5.2. RECOMENDACIONES.....	107
 ANEXO No. 1 .....	109
ANEXO No. 2.....	111
ANEXO No. 3.....	112
ANEXO No. 4 .....	113
 <b>BIBLIOGRAFIA</b> .....	114

## RESUMEN

La administración portuaria constituye, en la actualidad, una de las principales preocupaciones de los Gobiernos, para poder participar en economía de escala, al menor costo posible, en la gran red fluvial de buques gigantescos, que superan la movilización por viaje de 4.000 contenedores, cuyo propósito común es dinamizar y promover el intercambio de mercancías a nivel mundial, minimizando los costos logísticos de transportación marítima.

La investigación se realizó en los tres puertos principales ecuatorianos: Autoridad Portuaria de Esmeraldas (APE), Manta (APM) y Guayaquil (APG), de la cual se desprendió que en las dos primeros puertos indicados, las concesiones portuarias fueron terminadas anticipadamente, por no cumplir con los términos contractuales de inversiones mínimas obligatorias: El Concesionario de APE Puerto Nuevo Milenio (CPNM), adjudicada por un lapso de 25 años, concluido por mutuo acuerdo, en 6 años, de concesión; Terminales Internacionales de Ecuador S.A. (TIDE) de APM, por un lapso de 30 años, finalizado unilateralmente por el Estado con apenas dos años de concesión.

En tanto que, la Concesionaria CONTECON, adjudicada a la APG, ha tenido resultados de gestión exitosa, que le ha permitido ubicar a la terminal portuaria de Guayaquil, en el ranking 2012, en la posición 86 de los 100 mejores puertos del mundo, destacado en movimiento de contenedores.

El mejoramiento del servicio portuario es un aspecto reconocido por la opinión pública; sin embargo, los usuarios no están conformes con los incrementos de tarifas de los servicios portuarios, que le han permitido a CONTECON, en el año 2009, ubicarse en el tercer lugar de las empresas del sector terciario que mayores utilidades pagan en el país, en desmedro de afectar la competitividad del sector y elevar el costo de vida de la población por costos logísticos.

**Palabras Claves:** Modelo Administrativo, Relación Público Privado, Sistema Portuario, Plan de Negocios, Administración Conjunta, Concesión, Calidad Total, Competitividad.

## **ABSTRACT**

The port authority is, at present, one of the main concerns of governments, to participate in economies of scale, at the lowest cost in the great river system of huge ships that exceed the mobilization of 4,000 containers per trip, whose common purpose is to stimulate and promote the exchange of goods worldwide, minimizing logistics costs of maritime transportation.

The research was conducted in three major ports Ecuador: Esmeraldas Port Authority (APE), Manta (APM) and Guayaquil (APG), which came off in the first two specified ports, port concessions were terminated early, for not comply with the contractual terms of mandatory minimum investments: The Dealer APE Puerto Nuevo Millennium (NSCLC), awarded for a period of 25 years, completed by mutual agreement in six years, granted; International Terminals Ecuador SA (TIDE) APM, for a period of 30 years, ended unilaterally by the State with only two years of grant.

While, the Concessionaire Conticon, awarded to the APG, has had results of successful management, which has allowed him to locate the port terminal of Guayaquil, ranking 2012, at position 86 of the top 100 ports worldwide, highlight in container movement.

The improvement of port service is an aspect recognized by the public; However, users are dissatisfied with the tariff increases for port services that have enabled CONTECON, in 2009, placed third in the tertiary sector companies pay higher profits in the country, detriment to affect the competitiveness of the sector and raise the cost of living of the population logistics costs.

**Keywords:** Administrative Model, Private Public Relations, Port System, Business Plan, Joint Administration, Grant, Total Quality, Competitiveness.

## INTRODUCCION

En la actualidad en el Ecuador, la mayoría de los procesos de concesiones portuarias han fracasado, dichos procesos han sido adjudicados a empresas especializadas en administración portuaria, estas empresas han logrado recabar mucha experiencia a nivel internacional; sin embargo, en el Ecuador no lograron mantener el proceso de concesión, ni mucho menos alcanzar los objetivos establecidos por ellos, ni por el Gobierno ecuatoriano. Esta problemática nos lleva a pensar que las razones por las cuales dichas concesiones no han podido dar los resultados esperados, son debido a que no existe una correcta implementación de los procesos de concesión portuaria, la inexistencia de un marco legal adecuado que garantice una eficiente relación entre el sector público y privado, y la poca experiencia del Gobierno para liderar estos procesos. Estos argumentos se esbozan como las razones de peso ante el fracaso de las concesiones portuarias en el Ecuador; sin embargo, dicha hipótesis deben ser revisadas profundamente; es por esta razón que se plantea un análisis completo de la problemática, para de esta forma encontrar cuales son las razones principales que han llevado al fracaso de los procesos de concesión, y cómo el Gobierno Ecuatoriano podría evitar que estos fracasos se presenten en el futuro.

Para analizar el sistema portuario ecuatoriano, y determinar cómo ha sido engranado con la política de integración público-privada, es necesario ahondar en ciertos temas fundamentales, que ayudarán a comprender, de mejor forma, el entorno sobre el que se ubica el estudio, con el fin de precisar respuestas, soportadas en un marco conceptual debidamente formulado y analizado; por lo que se hace imprescindible conocer y comprender las definiciones que se articulan a la problemática de estudio, como un soporte de fundamentación teórica y utilidad práctica para facilitar el análisis e interpretación de resultados y dar lugar a un planteamiento de propuestas con soluciones válidas y sostenibles.

Lo principal para comenzar nuestro análisis, será ubicar la definición de un puerto, la palabra puerto proviene del latín *portus*, que significaba puerta, portal, es así que podemos definir inicialmente a un puerto como la puerta de ingreso, en el contexto internacional un puerto sería una puerta de ingreso a un país, o una región dentro del mismo, es por ello que asociamos a los puertos como la vía de ingreso comercial de

los países, en la actualidad tenemos 3 tipos de puertos: aéreos, terrestres y marítimos; los puertos aéreos son conocidos como aeropuertos, y en el caso de los puertos terrestres, son más conocidos como terminales terrestres; para el caso marítimo la definición se mantiene sin alteración y siguen siendo conocidos como puertos; sin embargo, todos ellos representan un punto de ingreso definido y autorizado para el ingreso de mercaderías o personas. Ya que nuestro estudio se basa en puertos marítimos, vamos a aterrizar la definición de puertos a este escenario, por lo que podemos definir que un puerto es una construcción artificial desplegada por el ser humano al margen de un recurso acuífero, pudiendo ser este un lago, un río o el mar.

El objetivo principal de dicha construcción es la de organizar el transporte y el comercio de productos con otras regiones terrestres, sean estas nacionales o internacionales. Desde sus inicios los puertos han cumplido funciones de desarrollo económico para las naciones, entre ellas está el comercio y la pesca, no obstante, también existen puertos cuya construcción se realiza con fines turísticos, estos se dan en regiones en las que el turismo cumple un rol principal. Es así, que podemos darnos cuenta que el rol de un puerto, en la economía de un país o región, es fundamental; pero para este estudio vamos a dejar de lado a los puertos pesqueros y de turismo, y entraremos a analizar los puertos comerciales, para determinar cuál es su rol dentro de la economía internacional.

Para comprender y analizar la relación entre los puertos comerciales de un país, y su relevancia en el comercio internacional, es necesario también aclarar de donde proviene la idea de realizar un comercio a nivel global, es así que históricamente nos debemos remontar a la era del mercantilismo establecida cronológicamente en los siglos XVI, XVII y la primera mitad del XVIII, durante esta etapa se establecieron los primeros monopolios, en la que la iniciativa privada buscaba eliminar la competencia; pero la intervención del Gobierno logró sus efectos particulares, de influir en la vida económica del país, y tomar a cargo el desarrollo integral del esquema de exportaciones. La intervención del Estado, conocida luego como sistema mercantilista, se conoce como el inicio del comercio internacional, dada la iniciativa pública de ayudar al fortalecimiento del mercado y generar mayor fuerza de trabajo con excedentes de producción, dando lugar al auge de las exportaciones.

Adam Smith decía que “la libertad de los intercambios internacionales radicaba en que cuanto más amplios fueran los mercados, mayores serían las oportunidades de especialización”, con estos tratados, debidamente planteados, podemos aclarar

entonces, qué conocemos como comercio internacional y qué denominamos como comercio exterior, aunque estos dos términos, muy parecidos, difieren en ciertos puntos, el comercio internacional, hace referencia al conjunto de operaciones comerciales y financieras que se efectúan a nivel mundial, mientras que el comercio exterior se refiere a las operaciones de intercambio comercial, esto quiere decir importaciones y exportaciones de bienes y servicios, generados por empresas nacionales y comercializados con compradores en el resto del mundo.

Bajo este contexto, los puertos se convierten en el actor principal de la logística del transporte marítimo, ya que su infraestructura permite que varios servicios comerciales se presten, así tenemos que se realizan operaciones de cargue y descargue, se prestan servicios de traslado, manipulación y almacenamiento a la carga, muchos más servicios que benefician tanto a los actores del comercio exterior como lo son importadores y exportadores, como al país de donde salen o ingresan dichas mercancías. Puesto de esta forma, se tienen que los puertos juegan un papel fundamental en el transporte internacional y por supuesto en el comercio exterior manejado a nivel mundial. Es así que, los puertos cumplen un rol fundamental, para el desarrollo e integración comercial de un país o región, para ejercer el comercio internacional.

Ya teniendo claro uno de los puntos claves de este estudio, debemos entrar a analizar el significado de las relaciones público-privadas, considero que una vez desarrollados estos dos puntos claves, será mucho más fácil esclarecer el punto de articulación donde estas teorías se unen y dan origen al tema tratado dentro del análisis.

## IDENTIFICACION DEL PROBLEMA Y OBJETIVOS

El Ecuador cuenta con cuatro puertos principales, estos puertos son de propiedad del Estado Ecuatoriano, a lo largo de la historia, se ha evidenciado la falta de competencia por parte del Estado para administrar estos puertos, es por ello que en 1993, nace la Ley de Modernización del Estado, el propósito de esta ley, era la de captar inversión privada para el desarrollo de proyectos públicos; esto implicaba por supuesto, un mayor nivel de integración entre los sectores público y privado, generando nuevos tipos de relaciones público-privada. Estas relaciones son beneficiosas para ambas partes siempre y cuando las condiciones de la misma, se realicen dentro de un marco de cooperación y beneficio mutuo; a nivel portuario, el esquema de concesión, es el más utilizado ya que dentro de este esquema el Estado otorga a una empresa privada, el derecho de explotación del puerto, por un periodo determinado, bajo este esquema, la inversión es realizada por la empresa privada, y el Estado mantiene la titularidad del puerto.

Aunque las concesiones portuarias, ostentan grandes beneficios para las dos partes, en el Ecuador dos de las tres, no dieron los resultados que se esperaban, llevando así, a la terminación anticipada de los contratos, generando perjuicios para el Estado y los sectores productivos en el Ecuador. En la actualidad, solo uno de los tres contratos de concesión sigue vigente y se encuentra alcanzando los objetivos que tanto el Gobierno ecuatoriano y la empresa privada se habían planteado. El Estado Ecuatoriano a su vez se encuentra gestionando un nuevo proceso de concesión en Manta, este proceso, empezó en Abril del 2012, trece empresas solicitaron los pliegos del contrato para presentar una oferta, sin embargo ninguna de las trece lo hizo. Al momento existen 3 nuevas empresas ofertantes, sin embargo no han presentado las ofertas técnicas y económicas, por lo que el proceso se ha dilatado nuevamente.

La situación portuaria actual en el Ecuador, nos indica que el Estado Ecuatoriano, tiene varios inconvenientes en mantener y generar nuevos contratos de concesión portuaria. Este estudio, desarrollará un análisis de los factores que han desencadenado el fracaso de las concesiones portuarias en el Ecuador, y a su vez, mediante el estudio de dichos factores, proporcionaría recomendaciones tanto en el marco legal, como reglamentario para que las futuras concesiones tengan éxito. La reestructuración de los procesos de concesión, disminuiría la probabilidad de que las

futuras concesiones fracasen y garantizarían el beneficio mutuo entre el estado y la empresa privada.

Este trabajo tiene como objetivo general, determinar cuáles fueron las razones por las cuales, las concesiones portuarias en los puertos de Esmeraldas y Manta, fueron terminadas anticipadamente. Para determinar estas razones evaluaremos cuales son los beneficios de una eficiente concesión portuaria; se realizara una análisis comparativo con los procesos de concesión que han dado resultado dentro y fuera del país. Adicional a esto contrastaremos el modelo de concesión a la realidad del país, con esto podremos determinar si este modelo se ajusta o no a las necesidades del Ecuador. Por último se analizara el marco legal vigente en el Ecuador para llevar a cabo de concesión en el país, de esta forma, se podrá determinar si el mismo brinda el suficiente soporte para llevar a cabo un eficiente proceso de concesión portuaria.

La relevancia de este trabajo de investigación radica en las falencias en desarrollo portuario que experimenta el Ecuador, el Estado Ecuatoriano, no tiene la capacidad de inversión, y dentro de los 13 objetivos planteados por el Gobierno no se incluyen temas de desarrollo portuario, es por ello que, se vuelve imperativo, apalancar la inversión en la empresa privada. Sin embargo, de no determinarse los errores cometidos en el pasado, es probable que se vuelvan a cometer los mismos y esto recrudezca la situación actual.



# CAPITULO I

---

---

## **RETROSPECTIVA DE LOS PUERTOS A NIVEL MUNDIAL**

## 1. RETROSPECTIVA DE LOS PUERTOS A NIVEL MUNDIAL

### 1.1 HISTORIA

El transporte marítimo, históricamente, ha ido incrementando su participación en el mercado mundial, respecto a los demás medios de transportes, facilitando que los bienes o productos se movilicen, libremente, desde cualquier ubicación geográfica.

La aparición de los buques de vapor, durante el siglo XIX, en reemplazo de los buques de vela, estableció un marcado desarrollo de la transportación marítima de mercancías en la historia del mundo, lo que permitió incrementar considerablemente la capacidad de carga y como consecuencia, el desarrollo paulatino de nuevas embarcaciones, cuya evolución partió del transporte de 500 TEUS (Twenty-foot Equivalent Unit, Unidad Equivalente a Veinte Pies), hasta hoy en día, que se disponen de embarcaciones denominadas Triple E, que permiten movilizar 18 mil TEUS por viaje, en tamaños que alcanzan una longitud de 400 metros por 59 metros de ancho y 15,5 metros de profundidad. En el **Anexo No. 1** se muestra en detalle la Evolución Histórica de Buques según tamaño.

Otro aspecto importante, que posibilita la movilidad de cargas internacionales, en cualquier parte del mundo, es la disponibilidad de canales de acceso, naturales o artificiales; que permiten la comunicación de embarcaciones de alto calado, entre diferentes países y océanos, con el fin de optimizar las distancias mínimas de rutas marítimas y minimizar los costos de transporte.

Entre los estrechos naturales, de gran importancia económica y estratégica, se destacan: el Canal de la Mancha, localizado entre Inglaterra y Francia, que comunica el Mar del Norte con el Océano Atlántico, considerado el paso más transitado; en el cual navegan aproximadamente mil buques diarios; el Estrecho de Gibraltar, que une el paso del Océano Atlántico con el Mar Mediterráneo, en el cual transitan alrededor de 400 embarcaciones diarias; los estrechos daneses conformados por tres canales: Gran Belt, Pequeño Belt y Oresund, que unidos con el canal artificial alemán Kiel de 98 km de longitud, comunican el mar Báltico con el Océano Atlántico.

El estrecho turco del Bósforo (también conocido como Estambul) conecta el mar de Mármara con el mar Negro. El canal de Dardanelos, ubicado entre Europa y Asia,

comunica el Mediterráneo y el Mar Negro, empleado para llevar carga a los puertos de Hungría, Bulgaria y Rumania. El estrecho de Bering, es un brazo de mar natural con una anchura de 82 km, localizado entre Rusia y Alaska, sus aguas comunican el mar de Chukchi con el mar de Bering.

Además de los estrechos naturales, se incorporan a la ruta marítima, para facilitar el acceso interoceánico, tres canales artificiales: El Canal de Suez, de 163 km, inaugurado en 1869, situado en Egipto, representa la red fluvial de mayor tráfico, el cual sirve de unión comercial para conectar el comercio entre Europa y el sur de Asia, situados entre el mar Mediterráneo y el mar Rojo, evitando tener que rodear el continente africano(ILCE, 2014).

En orden de importancia le sigue el Canal de Panamá, inaugurado en 1914, el cual sirve de comunicación fluvial entre el mar Caribe y el océano Pacífico. Antes de su apertura, la conexión se efectuaba por el estrecho de Magallanes y el cabo de Hornos, localizados en el extremo austral de Chile. Por último, el Canal de Kiel, que comenzó a operar desde 1890, situado al Norte de la ciudad de Hamburgo, funciona con un caudal de 98,6 kms., un ancho de 45 metros y una profundidad de 11 metros.

Se estima la existencia de aproximadamente 6.000 a 7.000 puertos a nivel mundial; sin embargo, 7 de los 10 puertos más grandes del planeta, tomando en consideración el número de contenedores que movilizan, se encuentran en China; en tanto que, los 3 puertos restantes se sitúan en Singapur, Países bajos y Corea del Sur.

La globalización, el desarrollo del comercio internacional, la apertura de nuevas rutas marítimas y el desarrollo de grandes buques de gran calado, que permiten operar con más de 4000 contenedores por viaje, han posibilitado la ampliación de los mercados internacionales, al operar con economías de escala en la transportación. De esta manera, se ha dado lugar, al servicio y desarrollo de los puertos marítimos a nivel mundial, para facilitar la carga y descarga de contenedores y demás tipos de cargas en puertos internacionales.

El intercambio comercial internacional ha sido favorecido por el mejoramiento continuo de la logística fluvial, estableciéndose rutas marítimas, que minimizan junto con las grandes embarcaciones el costo del transporte; sin embargo, los puertos marítimos disponen de dificultades para trasladar las economías de escala al consumidor final,

que demanda mayor agilidad en el abastecimiento de productos y el mínimo costo portuario, para aprovechar los beneficios de reducción de costos de la transportación. En los últimos tiempos, la nueva generación de buques Post Panamax y Triple E, que transportan grandes volúmenes de contenedores, precisan de la modernización de los puertos marítimos, para operar y arribar, en los lugares donde destinan sus cargas, con calados superiores a los 15 metros, grúas de mayor velocidad y tecnología, ampliación de bodegas de almacenamiento, entre otros requerimientos de infraestructura física; pero también, demandan de una adecuada gestión portuaria, para optimizar los procesos de carga y descarga, minimizar costos y maximizar utilidades portuarias, a través del aseguramiento de la calidad en procesos, productos y servicios. Frente a estos requerimientos, los países han optado por establecer acuerdos de concesión, públicos y privados, para alcanzar el grado de dimensión y funcionalidad operativa, que el comercio internacional, de transporte marítimo exige, para satisfacer las necesidades de productos en diferentes países, cuyo propósito no es exclusivamente comercial, sino también social, porque debe atender las necesidades de consumo de una determinada población y mitigar el alto costo de la vida con productos de calidad y bajo costo, derivados de una economía de escala a nivel internacional.

## **1.2 TIPOS DE PUERTOS DE ACUERDO A SU INFRAESTRUCTURA**

El mejoramiento continuo del transporte marítimo internacional, que representa un alto porcentaje del costo de logística de distribución masiva de bienes, ha hecho posible operar en economía de escala, para integrar flujos continuos de mercancías, al mínimo costo posible; conforme la propuesta de globalización o mundialización de productos, mediante la participación de cadenas productivas y de servicios, crecientes y dispersas a nivel mundial, que operan conjuntamente en el transporte del comercio internacional; a fin de agilizar y acelerar el proceso de interacción e integración entre países, por muy distantes que se encuentren geográficamente.

La dificultad que tienen los países, principalmente subdesarrollados, para invertir en cuantiosas inversiones de infraestructura portuaria; así como también, desventajas y limitaciones de profundidad en los canales de acceso al puerto, entre otros aspectos, provocan restricciones para recibir a la nueva generación de buques de alto calado, con los que se pretende potenciar la economía de escala en la transportación internacional.

Esta nueva generación de los gigantescos buques contenedores, conocidos como Post Panamax, con capacidad superior a los 4 mil contenedores por viaje; han permitido establecer rutas marítimas estratégicas, bajo la tendencia reciente de conformar redes globales de puertos, que buscan participar e integrarse en el comercio internacional, sin quedarse relegado o aislado del abastecimiento de productos, tomando en consideración, las ventajas portuarias, comparativa y competitiva, de los países.

La conformación de una red global de puertos, establecida según las capacidades y alcance de infraestructura, de los diferentes recintos portuarios en el mundo, se rigen a la siguiente clasificación logística de puertos: puertos ribereños, Hub Ports y Feeder Ports; los cuales, cumplen diferentes objetivos para atender la alta demanda de movilización de contenedores, compartir recursos y reducir costos, con criterios de selectividad portuaria.

### **1.2.1 PUERTOS RIBEREÑOS**

Los puertos ribereños son construcciones destinadas a facilitar la recepción de pequeñas embarcaciones o barcos, destinadas a servir de ruta marítima a una comunidad en particular, con eslora promedio de 5 metros y capacidad aproximada de 12 toneladas, localizados en espacios de riveras a lo largo de esteros, mares y ríos; generalmente, construidos de piedras, ladrillos o maderas que sirven de base, para sostener el atraque de barcos y embarcaciones pequeñas; en la que se realizan actividades de cargas y descargas de pasajeros y/o mercancías.

Los canales de acceso disponibles para este tipo de puerto, por lo general, son naturales; seleccionados por su mayor profundidad y facilidades de conexión a tierra firme; usualmente, las comunidades aledañas improvisan estos lugares para facilitar la transportación de su actividad comunitaria, incluido el turismo y la pesca.

La construcción de los muelles ribereños pueden levantarse sobre cimientos fijos o sobre pilotes. Los pilotes son empleados cuando las bases del fondo marino son muy blandas, que no permiten cimentaciones estables, requeridas en construcciones sólidas. En tanto que, los desembarcaderos flotantes son adecuados cuando hay variaciones significativas de mareas o cuando la diferencia entre pleamar y reamar es pequeña.

Cuando la comunidad ribereña no dispone de buenas condiciones para construir muelles fijos, entonces se puede recurrir a la construcción de muelles flotantes, con espacios limitados para ejercer la atención a embarcaciones, en cuanto a carga y descarga, que rápidamente se saturan sino se ejerce, inmediatamente, el traslado a tierra firme.

En el **Figura No. 1** se muestra un muelle flotante para ilustrar este tipo de muelles.



Fuente:<http://200.21.225.92/web/AdmonCon/Documentos/Informe%20de%20dise%C3%B1o%20de%20la%20Licitacion%20Publica%20No%20LP-006-09.pdf>

El Ecuador posee 1500km de vías fluviales, estas vías se interconectan con varios países de la región, como lo son Colombia, Venezuela, Perú y Brasil. Muchos de los ríos que atraviesan el Ecuador poseen características muy benéficas para la navegación, los principales llegan a tener calados cercanos a los 8 metros, lo que ofrece una oportunidad para el movimiento de carga al interior del país. Lastimosamente la infraestructura en puertos ribereños es muy básica, la mayoría de ellos se encuentran adecuados para la recepción de barcazas con capacidades de carga muy limitadas, utilizadas principalmente para el transporte de personas y de carga al granel.

Cabe recalcar, que adicional a las falencias ya indicadas, el desarrollo de la infraestructura vial, ha tenido un impacto directo en el desarrollo de las redes fluviales dentro del Ecuador, muchos de los puentes construidos dejan gálibos de navegación mínimos, lo que impide el paso de embarcaciones mayores por estas afluentes. Entre los casos más importantes tenemos el del puente de la Unidad Nacional en la ciudad

de Guayaquil, este puente atraviesa los ríos Daule y Babahoyo, estos dos ríos, tienen un calado de 8 metros aproximadamente, este calado permitiría el acceso de buques de primera generación, con una capacidad de carga de entre 500 – 800 TEUS, sin embargo los gálibos de navegación que dejó la construcción del puente no son suficientes para el paso de buques de primera generación, por lo tanto las características de estos ríos, que están conectados directamente con el puerto de mayor movimiento de carga del Ecuador, son subutilizadas. Adicional a los bajos niveles de los gálibos de navegación, la ampliación del puente de la Unidad Nacional, hizo que mucho del material extraído para hincar los pilotes, sea desechado en el mismo río, esto ocasionó acumulación de sedimento, y redujo el calado del río a 5 metros en varios puntos, dejando así casi nulas las posibilidades de explotar el comercio interregional por las vías fluviales.

### **1.2.2 HUB PORTS**

Los puertos Hubs son recintos portuarios de grandes dimensiones de infraestructura, que permiten recibir y atender buques de gran calado, con capacidad de movilizar grandes volúmenes de contenedores; por tal motivo, los grandes buques seleccionan los países de destino; a fin de asegurar la mayor cantidad de carga posible, tanto de ida como de regreso, para mantener el beneficio de la economía de escala en la ruta marítima global, de la cadena de servicios de transportación marítima que integran; por esta razón, los puertos Hubs requieren operar como concentradores y redistribuidores de carga a nivel internacional, prestando el servicio de transportación de carga a otros países o regiones, quienes no pueden acceder directamente al servicio de los gigantes buques de la transportación, que funcionan con calados que superan los 15 metros de profundidad, entre otros aspectos.

Un Puerto HUB es un puerto central o de redistribución de carga. Es decir, un puerto al que llegan las líneas navieras de largo recorrido, que descargan sus mercancías en dicho puerto, para que después se redistribuyan en líneas de recorrido más corto (EGUIM , 2009).

La existencia de grandes puertos hubs, concentradores y redistribuidores de carga, se hizo evidente a medida que el tamaño de los buques creció y se consolidaron las grandes fusiones y alianzas estratégicas entre los principales actores del transporte marítimo e intermodal internacional (Hoffmann, 2000).

Los puertos pivotes (hubs) se caracterizan por la capacidad de concentrar carga, cuyo

origen o destino sobrepasa el hinterland o zona de influencia tradicional y alcanza lugares distantes dentro o fuera del país de pertenencia. La concentración de carga se produce a través de dos vertientes principales: por vía marítima, cuando se hace un transbordo de carga dirigida a otros puertos, y por vía terrestre, mediante la ampliación de hinterland para alcanzar vastos territorios, sobrepasando incluso las fronteras nacionales (CEPAL, 2002).

Sin duda, el desarrollo del intermodalismo ha sido fundamental para la concentración de carga en puertos, en la medida en que extiende el “inland” (las conexiones terrestres”) y expande el hinterland portuario hasta regiones muy distantes (Martner, Puertos, espacio y globalización: el desarrollo de hubs en México, 2009).

La innovación de las redes portuarias con los denominados puertos Hubs, tienen su origen en la década de 1990, derivada de una tendencia de la economía mundo-capitalista, que busca segmentar las rutas marítimas, mediante envíos indirectos de carga, para fomentar la integración de puertos, con carácter inclusivo, a fin de facilitar el flujo de mercancías a todos los puertos del mundo, sin importar el tamaño comercial o volumen requerido de carga y reduciendo las distancias de la transportación a lugares más cercanos, lo que da lugar al ejercicio del comercio internacional entre países distantes o países con recintos portuarios poco desarrollados.

Los puertos Hubs hacen posible llenar los buques con dimensiones cada vez más grandes, empleando el servicio de trasbordo, frente a la incapacidad geográfica, económica, de gestión, tecnológica y logística de los recintos portuarios, de los países que no logran constituirse en puertos Hubs, para recibir cargas directamente de los buques Post Panamax.

Un Hub requiere, en consecuencia, un amplio recinto que esté conectado con varios lugares. Los Hubs se desarrollan preferentemente en lugares idóneos para efectuar el almacenaje y distribución; puesto que sirven como plataforma de acogida y de distribución de mercancías, que dan servicio a buques de gran calado (Mérida, 2014). Los Hubs se clasifican en globales y regionales.

A) Los Hubs Globales se alimentan de flujos que provienen tanto de las redes terrestres, como de las redes alimentadoras marítimas, por lo tanto, este tipo de puertos es expresión del desarrollo del intermodalismo. Por ejemplo, el hub global constituido por el puerto de Rotterdam obtiene el 60 por ciento de su carga

contenerizada, gracias a las conexiones terrestres con muchos países del norte de Europa y del Mediterráneo. En este sentido su hinterland se ha expandido considerablemente debido a la formación de una sólida red intermodal, donde los operadores de transporte multimodal han integrado de manera eficaz los ferrocarriles y el autotransporte con el puerto. El restante 40 por ciento, de la carga contenerizada, manejada en Rotterdam proviene de los transbordos entre rutas marítimas o ribereñas alimentadoras, realizadas en barcos pequeños o barcazas, y las rutas principales intercontinentales formadas por buques mayores (Martner & Moreno, Tendencias recientes en el transporte marítimo internacional y su impacto en los puertos mexicanos, 2001).

Hay poderosas razones económicas para que los grandes buques que se mueven entre los hub globales reduzcan el número de escalas en puertos. Sus costos de travesía y de estadía en puerto son muy elevados. Pero tal reducción, inmediatamente, implica el aumento de los transbordos marítimos o transferencias intermodales, por lo tanto, se refuerza el esquema de la red global jerarquizada de puertos (Martner & Moreno, Tendencias recientes en el transporte marítimo internacional y su impacto en los puertos mexicanos, 2001).

- B) Los Hubs regionales, disponen de una dimensión y cobertura geográfica menor que los Hubs globales, pero mayor a la que corresponde a los puertos alimentadores. Sin embargo, su bajo nivel de carga no le permiten establecer rutas directas que sean atractivas para los buques de grandes dimensiones, en razón de que deben procurar descargar las mercancías y volver a restablecer su capacidad de carga, para cumplir con el recorrido de retorno. Con el transbordo se pretende articular a la red global de puertos a un conjunto de concentradores menores (hub regionales) y puertos alimentadores que, mediante la sustitución de las rutas directas poco densas por rutas indirectas, contribuyan a aportar carga y alimentar a los grandes puertos concentradores (hubs globales) (Martner & Moreno, Tendencias recientes en el transporte marítimo internacional y su impacto en los puertos mexicanos, 2001).

De manera esquemática, puede decirse que los hubs regionales reciben buques de tamaño intermedio (entre 2,000 y 3,500 Teu's), procedentes de los hubs globales, y buques menores (entre 500 y 1,500 Teu's) procedentes de puertos alimentadores. Lógicamente, entre los hubs globales se mueven los buques más grandes, llamados Post-panamax, de 6.400 Teu's hasta capacidades cercanas a los 9.600 Teu's, en las versiones del año 2006(Martner, Puertos, espacio y

globalización: el desarrollo de hubs en México, 2009).

Por su parte, Rodrigue (2004) reconoce tres ventajas principales del modelo o enfoque basado en *hubs* sobre el enfoque previo, llamado *point to point*:

- a. **Economías de la escala en conexiones**, ofreciendo una alta frecuencia de servicios, que se traduce en mayor oferta de rutas y diversidad de orígenes–destinos articulados en un sólo punto, esto es, en el *hub* portuario. Por ejemplo, en vez de tener un servicio por semana entre cualquier par origen–destino del modelo *point-to-point*, ahora podían ser posibles múltiples servicios semanales, mediante la interconexión de rutas que permite el *hub*.
- b. **Economías de la escala en los *hubs***, derivadas de la concentración de carga y los servicios de información, procesamiento, consolidación y transporte para grandes volúmenes de mercancías, dirigidas hacia múltiples regiones o continentes.
- c. **Economías de alcance** en el uso de las instalaciones compartidas de transbordo. Esto puede tomar varias dimensiones, tales como costos más bajos para los usuarios, así como infraestructuras y servicios especializados, según los diversos requerimientos de las cadenas productivas globalizadas que utilicen el puerto *hub*.

En el **Cuadro No. 1**, se ilustra los principales Hubs globales y regionales del mundo por región geográfica,

**Cuadro No. 1. PRINCIPALES HUBS GLOBALES Y REGIONALES POR REGION GEOGRAFICA, 1999**

	HUBS GLOBALES			HUBS REGIONALES		
	PAIS	PUERTO	TEUS (MILLONES)	PAIS	PUERTO	TEUS (MILLONES)
ASIA	CHINA	Hong Kong	16.1	MALASIA	Port Klang	2.5
	SINGAPUR	Singapur	15.9	INDONESIA	Tanjung Priok	2.3
	TAIWAN	Kaohsiung	7.0	FILIPINAS	Manila	2.1
	COREA DEL SUR	Busan	6.4	TAILANDIA	Laem Chabang	1.8
	CHINA	Shanghai	4.2	SRI LANKA	Colombo	1.7
	JAPON	Tokio	2.7	CHINA	Yantian	1.6
EUROPA	HOLANDA	Rotterdam	6.4	ITALIA	Gioia Tauro	2.3
	ALEMANIA	Hamburgo	3.8	ESPAÑA	Algeciras	2.0
	BELGICA	Amberes	3.6	MALTA	Marsaxlokk	1.0
	INGLATERRA	Felxtowe	2.7	GRECIA	Pireus	1.0
				ITALIA	La Spezia	0.8
MEDIO ORIENTE	ARABIA SAUDITA	Dubai	2.8	EGIPTO	Damietta	1.1
USA Y EL CARIBE	USA	Long Beach	4.4	PANAMA	Manzanillo	1.0
	USA	Los Angeles	3.8	JAMAICA	Kingstone	0.7
	USA	New York	2.9	BAHAMAS	Freeport	0.5

**Fuente:** (Martner & Moreno, Tendencias recientes en el transporte marítimo internacional y su impacto en los puertos mexicanos, 2001)

**Elaborado por:** Fernando Delgado Polo

El desarrollo de los Hubs no representan hechos casuales sino que requieren de una intencionalidad para alcanzar un grado aceptable de desarrollo; tanto en la infraestructura física como en el talento humano y a su vez potenciar los servicios portuarios y el hinterlands para que el medio de transporte terrestre también dispongan de facilidades de acceso a las instalaciones del puerto; ya sea, para transportar la mercancía que se exportará por vía marítima o para recibirlo, según el caso, cuando proviene de importaciones. De igual forma, el Hub requiere fortalecer los vínculos de relaciones con los demás actores que participan en las distintas cadenas de transporte marítima para mantenerse activo y participativo en el medio.

A continuación se citan algunos ejemplos de aplicación de Hubs.

El *hub* global californiano, constituido por los puertos de Long Beach y Los Ángeles. Aquí, más de 85% de la carga contenerizada proviene del *hinterland*, es decir, de tierra adentro (Drewry, 2002). Los llamados puentes terrestres conformados por extensas redes de ferrocarril de doble estiba, que unen Long Beach y Los Ángeles con el centro–este de Estados Unidos y, hacia el sur, se articulan con la red ferroviaria mexicana; sin duda, constituyen un elemento clave en la consolidación de este *hub* portuario de California. Así, la concentración de carga se produce principalmente mediante la captación de los flujos de Estados Unidos y México, lo cual supone un fino y eficaz entramado multimodal. El transbordo marítimo, entre rutas alimentadoras y principales, tiene menor peso en este caso; sin embargo, existe un flujo entre Latinoamérica y el Lejano Oriente que encuentra en Long Beach y Los Ángeles un nodo de conexión para el transbordo de los contenedores.

Otro tipo de *hubs globales* se caracterizan por ser puntos estratégicos para el transbordo de contenedores de un buque a otro, más que por sus vínculos tierra adentro. Es decir, la carga local es escasa o poco significativa y, por eso la integración con las redes multimodales terrestres tiene menor importancia que la articulación de las redes mar–mar a través del nodo portuario. En este caso, el ejemplo más significativo es Singapur, donde solamente 18% de la carga contenerizada es generada por esta ciudad–estado, mientras que 82% se debe a la conexión y transbordo entre las rutas alimentadoras del sureste asiático y las rutas principales de Norteamérica y Europa (Martner, Puertos, espacio y globalización: el desarrollo de hubs en México, 2009).

### **Condiciones para ser HUB**

- Alta conectividad portuaria con las principales rutas marítimas comerciales.
- Localización cercana a puertos alimentadores (feeders).
- Cercanía a centros de consumo y producción.
- Profundidad marina para buques de gran calado, amplia zona marítima, amplia zona terrestre.
- Acceso marítimo seguro.

- Amarraderos y equipos adecuados para buques de gran calado.
- Patios de almacenamiento con suficiente capacidad.
- Alto grado de automatización.
- Equipamiento de última generación en el terminal.
- Estructuras de información adecuadas, tecnologías de información de última generación.
- Amplio rango de servicios portuarios eficientes.
- Operar 24 horas al día /7 días a la semana.
- Son reconocidos por contar con buenas relaciones laborales y contar con trabajadores productivos (Boyle, 2011).

### **1.2.3 FEEDER PORTS**

Son puertos con deficientes infraestructuras y/o provistas de canales de acceso de poca profundidad, en la que hacen arribo barcos y buques de bajo calado, alrededor de 9 metros, con cargas aproximadas de 500 a 800 TEU por viaje, que son utilizados como alimentadores de buques de mayores dimensiones; por consiguiente, representan envíos indirectos, porque no llegan directamente al puerto de destino, sino que hacen escalas en puertos de mayor alcance, siguiendo la ruta marítima trazada hasta llegar al lugar de destino, mediante transbordos sucesivos, que se interrelacionan en una red marítima, conformada por Feeder y/o Hub regional, según el caso, hasta finalmente ubicar la mercadería en el buque de grandes dimensiones, que recorre distancias largas, únicamente, en Hub Global o puertos de gran calado e infraestructura.

El esquema de red marítima implica seleccionar los puertos que conformarán la cadena de servicio marítimo, en la cual quedan excluidos aquellos puertos que no son competitivos, para integrar una red global que emplea rutas indirectas, conformada por alimentadoras feeders y Hub regional, las cuales conducirán la carga, en embarcaciones menores, al nodo portuario identificado como Hub global, desde donde será movilizad, en los grandes buques, a su destino final.

Las características de los puertos ecuatorianos, los llevan a ubicarse dentro de la categoría de los puertos alimentadores, siendo Guayaquil uno de los principales puertos alimentadores de la región, en el 2012 ocupó el puesto 86 de los 100 puertos con mayor movimiento de contenedores a nivel mundial; esto deja entrever que el desarrollo portuario del país, puede enfocarse a puertos alimentadores de primer nivel,

teniendo en cuenta que debido a su posición geográfica, se encuentra muy cerca a las rutas marítimas internacionales, y en línea recta a una de las rutas más importantes a nivel comercial como lo es la ruta de los países de la cuenca Asiática.

### **1.3 TIPOS DE ADMINISTRACION PORTUARIA**

Los recintos portuarios requieren ser administrados, eficientemente, para integrarse a la cadena de valor de la transportación marítima; por formar parte, de la interconexión modal de redes, que busca minimizar el costo y el tiempo de transportación internacional, de modo que el movimiento de cargas masiva, bajo economías de escala, a destinos directos o de trasbordo, no se vea frenado o atenuado por el paso forzoso a los puertos receptores de tránsito o de distribución de carga.

Los puertos cumplen una función importante, en la red global de transportación marítima, puesto que deben propiciar el abastecimiento oportuno, para evitar costos improductivos, que ocasionan dilación o retardo en el despacho o recepción de mercancías, según el caso, de importación o exportación, como parte de una logística portuaria; que debe contribuir, significativamente, a bajar el costo de vida de la población y elevar el poder adquisitivo de los consumidores. En este sentido, la administración portuaria requiere mejorar la gestión por procesos de los diferentes servicios portuarios; para lo cual, deben efectuar altas inversiones en infraestructura física y recursos humanos, que les permita disminuir el tiempo de carga y descarga de buques, para no entorpecer la economía de escala de distancias largas que ofrecen las nuevas tecnologías de transportación masiva con buques de alto calado, como corresponden a los buques Post Panamax, que superan los 4.000 TEUS por viaje.

Por otra parte, la gestión de movilidad interna y trámite de aduanización y desaduanización portuaria, según corresponde, también deben ser minimizados para no perder los beneficios económicos alcanzados, por la red global fluvial internacional, en la optimización del transporte masivo marítimo.

A continuación se detallan los principales modelos de organización y gestión portuaria, que se han adoptado a lo largo de la historia, para fortalecer las relaciones públicas y privadas y alcanzar la competitividad de los puertos.

### **1.3.1 MODELO LAND LORD**

El modelo LANDLORD, también conocido como puerto arrendado, parte de la titularidad estatal sobre la infraestructura (tierra y accesos al puerto); manteniendo la administración, como un órgano regulador de la actividad portuaria, para ceder el espacio físico y la infraestructura, a operadores privados, a cambio de inversiones y su explotación, mediante el ejercicio de régimen de concesiones a largo plazo, con lo cual se hacen responsables de la inversión en desarrollo y mantenimiento de la superestructura y de los equipos que mantienen en propiedad para el desarrollo de sus actividades, así como de la respectiva contratación del personal basado en competencias portuarias.

En terminología portuaria, la Infraestructura comprende: radas, fondeaderos, áreas de almacenamiento, diques, canales de acceso, astilleros, carreteras, etc.; en tanto que, la superestructura, refiere a la construcción que está por encima de la infraestructura; tales como: almacenes, edificios administrativos, talleres, entre otros; así como los equipos móviles, como grúas, etc.

Para la aplicación de este modelo, se precisa la coordinación pública y privada, para conformar un equipo de inversionistas, que participen mancomunadamente, en un cronograma conjunto de inversiones, en eventos concomitantes, con el fin de programar el cumplimiento de acuerdos de concesiones y, principalmente, asignar y coordinar eficientemente los recursos en infraestructura, superestructura y equipos, para mantener una coherencia de capacidades.

La gestión regulatoria y de control, proveniente de la gestión pública, debe desarrollarse planificada y organizadamente, para permitir un flujo continuo de carga, que optimice el uso de los recursos; esto es, lograr un flujo continuo de movilización para evitar la obstaculización y congestión en las áreas de tránsito y de almacenamiento; puesto que, obviamente, la inmovilización de cargas, por cualquier motivo no esperado, ocasiona el requerimiento de un mayor espacio físico; y como resultado, los logros obtenidos en la racionalización y tecnificación de equipos y demás recursos son desaprovechados, por no conformar un sistema coherente y eficaz de cadena de valor integrado, por medios públicos y privados, cuyo trabajo en equipo debe coincidir coordinadamente, para desarrollar una labor que no puede ser desagregada ni liberada de responsabilidades mutuas y compartidas, con el fin de

desarrollar la competitividad del puerto, bajo el esquema de espíritu de cuerpo y servicio cooperado; esto es que, aunque son dos grupos empresariales que buscan permanecer, generalmente, diferenciados y liberados de responsabilidad compartida, mantienen una estrecha relación en la planificación estratégica y en la gestión total de la calidad.

Por otra parte, en el caso de detener un buque en un tiempo mayor al esperado, se produce una sinergia negativa que desaprovecha la gestión de movilidad tecnológica, aplicado mediante grúas de muelles; porque, se está ampliando el tiempo de recorrido estimado y presupuestado por la red global de movilización de carga, respecto al buque; como es el caso: de recarga de buques, para que retornen con la mayor cantidad de cargas posibles, a fin de mantener economía de escala al retorno de la nave, lo cual se orienta a promover la reducción de los costos totales en la logística de la transportación marítima.

Para la mayoría de los países latinoamericanos, que han optado por este modelo de gestión portuaria, ha sido muy provechoso; en razón, de las dificultades que tienen los gobiernos de esta región para invertir en tecnologías de diferentes índoles, que requieren modernizar las instalaciones para impulsar la competitividad en la nueva red global, que busca operar en economía de escala masiva de comercio internacional, con la venida de buques cada vez de mayor tamaño, como el Triple E, que buscan superar los 18 mil contenedores por viaje. Por otra parte, para las grandes multinacionales, que operan como concesionarios de gestión portuaria, les ha significado una muy buena oportunidad comercial; ya que pueden explotar el servicio, cada vez con mayor demanda; porque en la mayoría de los casos, la demanda supera las capacidades productivas, permitiéndoles, incrementar aceleradamente sus ingresos sin sujetarse a contratos rígidos, que les exige cumplir a cabalidad las pujas o acuerdos comerciales contractuales para seguir operando.

En la **Tabla No. 1**, se lista los principales puertos Americanos que emplean el Modelo de Gestión Portuaria Landlord

**Tabla No. 1.** Principales Puertos Americanos que emplean el Modelo de Gestión Portuaria Landlord

<b>Puertos</b>	<b>TEUS 2004</b>	<b>Organización</b>	<b>Pórticos</b>	<b>Mercado Principal</b>
Santos, Brasil	1,880.000	Landlord	si	ECSA
San Juan, Puerto Rico	1,626.000	Landlord	si	Caribe y transb.
Colón (Colón Container, Colón Port, MIT) Panamá	1,473.159	Landlord	si	Caribe y transb.
Kingston, Jamaica	1,356.034	Landlord	si	Caribe y transb.
Freeport, Bahamas	1,184.800	Landlord	si	Caribe y transb.
Buenos Aires, (All terminals), Argentina	1,138.503	Landlord	si	Cuenca del RDP
Manzanillo, México	830.779	Landlord	si	Pacífico norte
Callao, Perú	727.840	Toolport	no	WCSA
Limón-Moin, Costa Rica	667.344	Toolport	si	CA
San Antonio, Chile	639.762	Landlord	si	WCSA
Puerto Cabello, Venezuela	598.000	Landlord	si	Caribe y NCSA
Veracruz, México	591.736	Landlord	si	Golfo de México
Río Grande, Brasil	588.983	Landlord	si	ECSA y Cuenca RDP
Itajai, Brasil	564.012	Landlord	si	ECSA
Guayaquil, Ecuador	516.557	Toolport	no	WCSA
Balboa, Panamá	465.091	Landlord	si	Américas
Montevideo, Uruguay	423.343	Landlord	si	Cuenca del RDP
Valparaiso, Chile	388.363	Landlord	si	WCSA
Paranaguá, Brasil	379.068	Landlord	si	Ecsa

**Fuente:** <http://panorama-maritimo.blogspot.com/2011/10/modelos-de-gestion-portuaria.html>. Elvis Samaniego 24 de Octubre de 2011

**Elaborado por:** Fernando Delgado Polo

### 1.3.2. MODELO TOOL

En el modelo TOOL (herramienta), el Estado se convierte en facilitador de las gestiones portuarias, el cual provee, financia, desarrolla y mantiene la propiedad de la infraestructura, superestructura y equipos portuarios; pero cede las operaciones de explotación del servicio de manejo de carga a la empresa privada, mediante el régimen de concesión o licencia.

El Estado como autoridad portuaria es responsable del manejo de los activos y del mantenimiento de los bienes del puerto, infraestructura y equipamiento, generando una competencia regulada para mejorar la deficiencia del servicio público, bajo el esquema de calidad total, apoyado en la gestión empresarial privada.

La **Tabla No. 2** muestra los tipos de modelos de gestión portuaria de los principales puertos en América Latina.

**Tabla No. 2.** Modelos de Gestión Portuaria de los principales puertos en América Latina

MODELO	PAIS	PUERTO
SERVICE (PUBLICO)	NICARAGUA	Corinto
	PARAGUAY	Asuncion
	HONDURAS	Puerto Cortés
	EL SALVADOR	Acajutla
TOOL	PERU	Callao
LAND LORD	PANAMA	Colon
	ARGENTINA	Buenos Aires
	MEXICO	Veracruz
		Manzanillo
	COLOMBIA	Cartagena
Buenaventura		
LAND LORD + TOOL	BRASIL	Santos
	CHILE	San Antonio
TOOL + SERVICE	VENEZUELA	Puerto Cabello
	COSTA RICA	Puerto Limón
		Caldera
	ECUADOR	Guayaquil
	URUGUAY	Montevideo
	GUATEMALA	Santo Tomás
Quetzal		

Fuente: (González & Trujillo, 2003)

Elaborado por: Fernando Delgado Polo

En la actualidad tres de los cuatro puertos Estatales en el Ecuador, manejan un modelo TOOL. En los casos de Esmeraldas y Manta, este modelo fue la forma de reducir el impacto de la terminación anticipada de los contratos de concesión, ya que el Estado debía tomar el control integral de los puertos, sin embargo, no contaba con la experiencia para brindar servicios portuarios, en ese punto se firmaron contratos con empresas privadas para que sean estas, las que den ciertos servicios a la carga, dentro de las instalaciones portuarias, propiedad del Estado Ecuatoriano. En el caso de Machala, este puerto nunca ha pasado por un proceso de concesión, la administración de este puerto siempre ha permanecido en manos del Estado, a inicios del '00, para solventar ineficiencias en los servicios portuarios, el Estado concede a la empresa privada ciertos servicios del puerto, como lo son por ejemplo el porteo de la carga y la desconsolidación.

Este modelo puede ayudar a solventar ciertas deficiencias de un puerto, sin embargo, cuando las falencias son mayores, es necesario un modelo que plantee una reorganización completa, y una inversión sostenida en infraestructura portuaria.

### **1.3.3 PUERTOS PRIVADOS**

La total privatización de un puerto, que originalmente deriva de una titularidad pública, no es un hecho muy común, lo cual consiste en la venta de los activos del Estado a operadores portuarios privados, para que ejerzan la titularidad y explotación del puerto, como una Autoridad Portuaria, encargada de ejercer la propiedad de todos los recursos del puerto, como son: infraestructura, superestructura y equipos portuarios; de manera, que en unidad de mando y dirección estratégica puedan maximizar a conveniencia los servicios portuarios, bajo el compromiso de que en sus manos radica la inversión y el desarrollo portuario en la localidad, amparado bajo el criterio de unificar una filosofía empresarial, basada en buenas prácticas empresariales, economía de escala y aseguramiento de la calidad; que son las bases fundamentales del éxito de las grandes empresas privadas, que establecen su competitividad en función de desarrollar cadena de valores de servicio al cliente, a precios regulados por la oferta y la demanda, establecidos por la red global portuaria mundial a la que pertenece.

Las empresas privadas no siempre deben responder a intereses particulares de los inversionistas como sucedía en tiempos antiguos, donde prevalecían los grandes monopolios, que buscaban imponer la relación costo-volumen-utilidad, que favorezca

los márgenes de ganancia particulares. Hoy en día, la globalización ha orientado nuevos senderos a las empresas privadas exitosas multinacionales, basado en economías de escala, que son favorecidos por una buena gestión empresarial con sistemas de información integrado, capital cultural, mejoramiento continuo y toma de decisiones bajo certidumbre; lo que permite, en muchos casos, brindar la confianza a las empresas privadas, que ubican sus productos – servicios, en función de la competitividad, en lugar de la autoridad, bajo principios legales, como ocurre con las empresas públicas. Sin embargo, pese a que el modelo económico-privado supera las expectativas de los servicios públicos, aún existen ciertos Estados que tienden a mantener cautivo la propiedad y explotación del servicio portuario en el mundo.

#### **1.3.4. PUERTOS PUBLICOS**

El modelo Público o Service (o de servicios) se caracteriza en que la propiedad del puerto es del Estado, para lo cual invierte en infraestructura, superestructura y equipos; correspondiéndole contratar, directamente, el personal calificado para proveer los servicios relacionados al manejo de cargas; siendo responsable directo del funcionamiento y competitividad del puerto y de ejercer la administración estratégica para operar coordinadamente las instalaciones portuarias.

La administración pública de los puertos, tiene como principal ventaja integrar la gestión de la calidad total empresarial de la organización portuaria, orientada a la cadena de valor al usuario con espíritu de cuerpo, de todas las personas que laboran en la empresa; de manera, de integrar una planificación estratégica global organizacional, apoyada en la gestión de recursos humanos, para potenciar los indicadores de calidad y la competencia laboral (técnica, social, emocional y psicológica de los individuos); de manera de, proveer un servicio de calidad total, con sinergia positiva de mejoramiento continuo y establecer un sistema de responsabilidad compartida, que no pueda ser evadida contractualmente por ninguno de los actores que conforman la cadena de valores de la gestión portuaria; lo que representa, un incremento de la productividad, basado en calidad, eficiencia y eficacia, que promueve mayores beneficios y menores costos como resultado del desarrollo organizacional, propiciado por la aplicación de un modelo empresarial eficiente, que promueve el direccionamiento estratégico con filosofía empresarial, esto es: misión, visión, política, valores institucionales, reglamento interno, entre otros.

En la práctica, la centralización de la prestación de los servicios portuarios no ha sido debidamente aplicada y aprovechada, por las autoridades estatales, principalmente,

por los requerimientos de altas inversiones, que deben efectuar los gobiernos para atender, cada vez, mayores volúmenes de cargas, como resultado de la globalización y la escasez de bienes competitivos en los países.

Hoy en día, este tipo de administración es considerada ineficiente, porque tiende a ser monopólica en el mercado e invadida por la política, que le atribuye un desempeño laboral caracterizado por la ineficiencia y la corrupción.

La **Tabla No. 3** ilustra los cuatros Modelos Básicos de Administración portuaria según el tipo de empresa que ostenta .la titularidad de los activos

**Tabla No 3.** Modelos Básicos de Administración Portuaria

MODELO	INFRAESTRUCTURA	SUPERESTRUCTURA	MANEJO DE CARGA	OTROS SERVICIOS
SERVICE (PUBLICO)	Público	Público	Público	Generalmente Públicos
TOOL	Público	Público	Privado	Público/Privado
LANDLORD	Público	Privado	Privado	Público/Privado
SERVICE (PRIVADO)	Privado	Privado	Privado	Generalmente Privados

**Fuente:** (González & Trujillo, 2003)

**Elaborado por:** Fernando Delgado Polo

#### 1.4 EL IMPACTO DE LA GLOBALIZACION EN EL DESARROLLO DE LOS PUERTOS

La globalización de bienes y servicios ejerce un impacto social favorable en el mundo; por esta razón, el comercio internacional, principalmente marítimo, sigue en crecimiento, en lugar de frenarse o desacelerarse; entre otras razones, porque alivia las necesidades de consumo de la población mundial, al favorecer el coste de vida de la población, que contribuye aminorar los gastos de la canasta familiar y demás productos, que la población requiere para alcanzar determinado nivel de satisfacción; de esta manera, posibilita incrementar el poder adquisitivo, al permitirle al consumidor seleccionar aquellos bienes, nacionales o importados, que sean más competitivos para responder a la disponibilidad de ingreso per cápita de la población y a la calidad deseada de bienes para el consumo.

Muchos países, principalmente, subdesarrollados estiman perjudicial las importaciones; en razón, de que ocasionan el desequilibrio de la Balanza Comercial,

que busca predominar las exportaciones, para disponer y proveer a la población de medio circulante o divisas; así como también, para alentar la producción nacional, que favorece al valor agregado con el dinamismo del empleo, que se ve reflejado con el incremento del PIB (Producto Interno Bruto). Sin embargo, la práctica demuestra que la población no responde al principio de nacionalismo, de dar prioridad al consumo del producto nacional, porque a primera instancia debe cumplir con la responsabilidad social de mejorar el poder adquisitivo familiar, relacionado al coste de vida, a fin de que le permita adquirir bienes y servicios de calidad a bajos precios, sin considerar la procedencia, como alternativa de sustento de vida; por esta razón, se produce el contrabando, que tiende a incrementarse cuando se adoptan medidas proteccionistas, al responder como vía de escape de poder adquisitivo, para cubrir la canasta familiar y demás productos que considera necesarios para el bienestar familiar.

Por otra parte, ocurre que en los Estados subdesarrollados, subsiste el canibalismo empresarial, derivado de la diferencia de tamaño industrial, con ventajas que favorecen la competitividad de las grandes empresas nacionales, que pueden operar en economías de escala y grandes volúmenes de inversión; por lo tanto, aún cuando ocurre el proteccionismo de la industria nacional, las pequeñas empresas siguen siendo vulnerables de ser absorbidas y consumidas por las grandes empresas, que no se compadecen con la realidad de las pymes; las cuales constituyen un sector prioritario mayoritario, conformado, en la mayoría de los países latinoamericanos, por el 90% de la totalidad de las empresas y del cual se sustentan, igualmente, un gran porcentaje de la población.

El comercio marítimo internacional está creciendo galopantemente, debido a que al menos el 90% del comercio mundial es transportado a través de buques, lo cual ha demandado de embarcaciones de mayores dimensiones, para movilizar cargas a precios más económicos; con lo cual se procura que el costo global de distribución internacional sea minimizado, para que no sea obstáculo de abastecimiento o de contracción del comercio internacional. De esta manera, la nueva generación de buques de gran dimensión promueve el ahorro de combustible al aumentar la carga por viaje, con lo cual se protege al medio ambiente y se opera en economía de escala para propiciar el crecimiento y modernización de la red marítima de carga.

El impacto de la globalización de la carga marítima internacional, a través de la nueva era de transporte, tiene efectos sobre la competitividad de los puertos, porque deben

ser vinculados con la cadena de valor de la transportación marítima en el resto del mundo; por esta razón, los puertos requieren mejorar las instalaciones; tales como: canales de acceso, grúas y adecuación del puerto, para conformar nodos portuarios que sean selectivos por los actores marítimos del comercio internacional, que buscan agilizar las operaciones logísticas, con el fin de abaratar costos, los cuales, comercialmente sugiere que los beneficios económicos de la transportación sean trasladados al consumidor final, mediante la competitividad de los puertos, con lo cual se contribuye a incrementar la demanda de carga, como consecuencia de promocionar un volumen sostenible, que permitiría operar a los buques sobredimensionados.

No obstante, la competitividad portuaria no radica, únicamente, en las inversiones físicas, sino que requiere de la eficiencia y eficacia del personal portuario, cuyo desempeño laboral tiene gran impacto en el manejo administrativo de los servicios portuarios, porque precisan mejorar las conexiones inter portuarias, planificación empresarial, políticas públicas integrales, seguridad portuaria, entre otros aspectos.



## CAPITULO II

---

# RELACIONES ENTRE EL SECTOR PUBLICO Y PRIVADO

## 2. RELACIONES ENTRE EL SECTOR PÚBLICO Y PRIVADO

Las relaciones empresariales representan una alternativa de cooperación mutua que se establecen mediante vínculos o tratos recíprocos, entre dos o más empresas, con el propósito de compartir beneficios, acciones, objetivos o metas, los cuales son sostenibles en el tiempo, cuando predominan valores institucionales y corporativos; tales como: confianza mutua, seguridad, equidad, coordinación, participación, integración, afiliación, cohesión, correspondencia, entre otros.

En la actualidad, es muy común la alta demanda de las relaciones comerciales privadas, establecidas mediante alianzas estratégicas, que buscan compartir mercados para aprovechar mancomunadamente las oportunidades del entorno y mejorar la competitividad, entre otros aspectos. Sin embargo, las relaciones público-privado, están limitadas al carácter restringido, en cuanto al cumplimiento de pliegos de peticiones no negociables, que generalmente responden a políticas públicas, que buscan beneficiar a los ciudadanos o al estado; pero, muchas veces, tienen un contenido divergente con los objetivos empresariales, que procuran la obtención de lucro, como condición para invertir.

Una relación público-privada no es más que la relación que existe entre las entidades públicas de un estado y el sector privado, establecidas en términos de alianza, entre estas instituciones, lo cual refleja el resultado de un trabajo mancomunado que debe significar necesariamente un desarrollo para ambos sectores de la economía. Este tipo de relaciones se considera como un elemento fundamental para apoyar el desarrollo del país en sus diversos ámbitos, normalmente, este tipo de relaciones no son fáciles de establecer, principalmente porque la relación debe producir un beneficio mutuo y equitativo para los participantes; además, los objetivos planteados deben alcanzarse dentro de los tiempos establecidos; es por estas razones que se necesita de un marco legal adecuado para regular este tipo de relaciones, y que el resultado de esta sea el esperado, tanto por el Estado como por el sector privado.

De acuerdo a las Naciones Unidas en su documento "Understanding Public-Private Partnership" las relaciones público privadas, son de vital importancia en un mundo globalizado, ya que las barreras existentes entre lo que se consideraba la responsabilidad pública y la responsabilidad privada se han desvanecido casi por completo. Es así que la Fundación de Naciones Unidas define estas relaciones como

“la creación de agendas comunes y la combinación de recursos, riesgos y beneficios. Son colaboraciones voluntarias que se construyen a través de las respectivas fortalezas y competencias de cada aliado, optimizando la asignación de recursos y consiguiendo resultados mutuamente beneficiosos de manera sostenible. Implican interacciones que aumentan los recursos, la escala y el impacto (Casado, 2007).

En Colombia, la ley data de enero de 2012, y en su primer artículo las define: “Las Asociaciones Público-Privadas son un instrumento de vinculación de capital privado, que se materializan en un contrato entre una entidad estatal y una persona natural o jurídica de derecho privado, para la provisión de bienes públicos y de sus servicios relacionados, que involucra la retención y transferencia, riesgos entre las partes y mecanismos de pago, relacionados con la disponibilidad y el nivel de servicio de la infraestructura y/o servicio”(Spurrier, 2014).

Aún cuando los Estados procuran alcanzar el mayor bienestar posible para la población, las dificultades económicas los han orientado a participar conjuntamente con las empresas privadas en aquellos servicios que están limitados de ofrecer, ya sea por falta de inversión o por falta de eficiencia administrativa, entre otras debilidades operativas o de financiamiento; de esta manera, se han establecido concesiones que buscan captar inversiones privadas para cubrir los requerimientos de inversión pública, lo cual es favorable para un Estado, porque evita que se endeude y en su lugar consigue la disponibilidad de localizar inversionistas privados, que realizarán las erogaciones necesarias, para participar en la explotación de servicios que les va a generar mayores beneficios de lucro, en montos monetarios, previamente, acordados y establecidos contractualmente.

El Ministerio de Salud de México sintetiza los beneficios que busca mediante alianzas de esta índole: el desarrollo de infraestructura sin endeudamiento; ampliación de la cobertura de servicios; mayor eficiencia en el uso de los recursos públicos; un vehículo para mejorar la calidad del servicio público; la mejora en el diseño y en la gestión de las instalaciones y de la relación calidad-precio de la infraestructura y de los servicios auxiliares; transferencia al sector privado de riesgos para los que está mejor preparado; obtener instalaciones con la calidad esperada, en el plazo programado y con el costo presupuestado (Spurrier, 2014).

Las relaciones público-privadas o también llamadas “Alianzas público-privadas”, representan, en concreto, una relación entre varias partes, las cuales se interrelacionan con el propósito de generar mayores capacidades al trabajar en conjunto, es así que si se conjugan los objetivos estratégicos del Estado, entre los requerimientos de las entidades públicas con los intereses económicos de las empresas del sector privado, constituye un alternativa de crecimiento económico local que al ser extrapolado a nivel internacional, significa un factor importante, influyente, en el crecimiento económico mundial.

Debido a que las relaciones público-privadas buscan involucrar a la empresa privada en el sector público para conjuntamente alcanzar objetivos específicos, es fácil determinar que el significado de dicha relación varíe sustancialmente de acuerdo a los objetivos que dichos sectores acuerden alcanzar, entre los objetivos más comunes están:

- Acrecentar la productividad de los diferentes sectores productivos del Estado.
- Incrementar la capacidad de exportación de ciertos productos o servicios.
- Desarrollar la infraestructura logística del Estado o de una región en específico.
- Modernizar la prestación de servicios.
- Impulsar los procesos de investigación en el sector educativo.

Con el pasar de los años, la modernización de los Estados y los procesos de globalización, han llevado a que las relaciones entre el sector público y el privado aumenten sustancialmente, es así que las empresas del sector público han pasado de ser prestadoras de servicios o generadoras de productos, a reguladoras y veedoras ante la prestación de estos servicios.

En la actualidad, los sectores con mayor presencia, de este tipo de relaciones, ha sido el sector de la construcción, puntualmente enfocada a reforzar la infraestructura logística en los países en vías de desarrollo, es así que se puede encontrar una fuerte presencia de relaciones público-privadas en la construcción de sistemas de movilidad como son: metros, autopistas, puentes, túneles, estaciones ferroviarias y su sistema de vías férreas, aeropuertos y puertos marítimos. Una encuesta realizada por KPMG: S. Beatty (2001) concluyó que tan solo en el sector de infraestructura, entre 1985 y el año 2000, se habían realizado alrededor de 2098 alianzas público-privadas, los cuales alcanzaron un valor total en inversión de 1 billón de dólares(Casado, 2007).

El desarrollo de este proyecto, se centrará en las relaciones público-privadas inherentes a la actividad portuaria, para con ello responder la pregunta sobre, qué opciones de participación tiene el sector privado en los puertos de un Estado?

Como se ha mencionado, anteriormente, la actividad portuaria es uno de los sectores en los cuales se concentran mucho las relaciones público-privadas, para lo cual existen muchas razones para que suceda tal tendencia; entre las más importantes se tienen: los cambios en políticas económicas a nivel mundial; las crisis del petróleo, que a principios de los años 70, impactaron directamente a los países, en los cuales este producto constituía la mayor fuente de ingresos, para financiar las actividades comerciales de Estado, con políticas macroeconómicas para el desarrollo de las inversiones.

La marcada crisis, generalizada mundial, consiguió un cambio radical en las políticas económicas, que condujeron a adoptar medidas globalizadoras del comercio y la interdependencia de los países, que dio lugar a fomentar las exportaciones y así, provocar un aumento muy alto de los volúmenes de producción y por ende, un aumento en las actividades de comercio exterior; cuya tendencia, inmediatamente, puso a consideración la importancia estratégica de los puertos, como actores principales en las actividades comerciales, a nivel mundial, cuyo protagonismo repercutió en plantear las metas económicas de los Estados, para que estuviesen balanceadas en la competitividad de los puertos.

Cuando el comercio llegó a este punto, fue evidente para los países, en vías de desarrollo, que los puertos estatales eran ineficientes, debido a la carencia de tecnología en el manejo de la carga, el exceso de personal, entre otros aspectos, que hacían que los costos logísticos inmersos en los procesos de importación y exportación, encarecieran los productos y por ende impactaran directamente en el sector comercial del país. Además, se evidenció que los puertos estatales eran inflexibles en materia operativa, y era muy difícil cambiar su visión orientada al servicio público a una cultura comercial, adherida a los mecanismos propios del mercado.

Todos estos problemas llevaron a los Estados a la conclusión, que en el nuevo escenario mundial, sobre los costos logísticos, identificados en la producción y distribución de un producto, sumado a los costos incrementales generados en los puertos, como resultado de la ineficiencia, afectaban la competitividad de los servicios portuarios en los mercados mundiales, y con efecto dominó llevaría al impacto económico nuevamente dentro del país.

Es por esta razón que, se determinan ciertas opciones de participación del sector privado para de esta forma articular una política de relaciones público-privadas adecuada, que permita captar inversión en los sectores públicos para ayudar al desarrollo económico del país. De esta necesidad los Estados encontraron varias formas de integración, las cuales dependerían de la legislación de cada país y por supuesto de los objetivos que cada uno quisiera alcanzar, los más esenciales son los siguientes:

- Contratos de arrendamiento.
- Contratos de gestión.
- Contratos de servicios.
- Contratos de concesión.
- Privatización.

Estos tipos de relaciones público-privadas tienen características muy específicas, y cada una de ellas tiene diferentes niveles de interrelación entre los dos sectores analizados, es por ello, que se revisará convenientemente una a una, para identificar las particularidades de cada tipo de relación.

En el siguiente Tabla se muestra cómo se dan las diferentes formas de integración entre los dos sectores público y privado, de acuerdo a los tipos de contratos que se celebran entre ellos.

**Tabla No. 4** Formas de Integración entre el sector público y privado, cuadro comparativo.

<b>FORMAS DE INTEGRACION ENTRE EL SECTOR PUBLICO Y PRIVADO</b>				
	<b>CONTRATO DE SERVICIO</b>	<b>CONTRATO DE GESTION</b>	<b>CONTRATO DE ARRENDAMIENTO</b>	<b>CONTRATO DE CONCESION</b>
<b>Inversiones</b>	Sector Publico	Sector Publico	Sector Publico	Sector Privado
<b>Capital de Explotación</b>	Sector Publico	Sector Publico	Sector Privado	Sector Privado
<b>Responsabilidad / Autonomía</b>	Baja	---	---	Alta
<b>Necesidad de capital privado</b>	Baja	---	---	Alta
<b>Riesgo Financiero</b>	Baja	---	---	Alta
<b>Duración (años)</b>	1-2	3-5	5-12	15-20
<b>Establecimiento de tasas</b>	Sector Publico	Sector Publico	Contrato	Contrato
<b>Remuneración</b>	Precio	Coste	Tasas	Tasas
<b>Recuperación de Costes</b>	Tasas	Tasas	Tasas usuario	Precio
<b>Objetivo principal del sector privado</b>	Mejor eficiencia operativa		Movilización del capital privado	

**Fuente:** Modelos de gestión portuaria. Participación Privada, Luis Montero García 1999.

## 2.1 PRIVATIZACION

La privatización es un proceso jurídico-económico, que consiste en transferir las actividades que son de competencia exclusiva de la empresa pública, a la administración del sector privado, con el objetivo de ampliar la capacidad organizativa, las inversiones y aprovechar la especialidad y la competencia que ofrecen las empresas privadas exitosas, seleccionadas a conveniencia por el Estado, para formar parte de convenios de concesión, que buscan potenciar el mejoramiento continuo de los procesos y la calidad de los servicios públicos en beneficio de la población.

La privatización implica aprovechar el capital cultural que ofrecen ambas organizaciones de los sectores: público y privado, como parte de una filosofía empresarial diferente al servicio de la población. Por una parte, las empresas privadas deben absorber el imperativo cultural de la organización pública, respecto a la responsabilidad social, vocación del servicio y conducta pro-social, que deben prevalecer frente a la cultura mercantilista o comercial que impera en el sector; con la finalidad de ofrecer una prestación de servicios, que busque beneficiar la cadena de valor al usuario, para maximizar la satisfacción y alcanzar la evaluación favorable del público, que acreditará las buenas prácticas empresariales, que afirmará el beneficio de la concesión del Estado.

Por otra parte, los usuarios deberán absorber el imperativo cultural, riguroso y disciplinado, que ofrecen las buenas prácticas empresariales privadas, las cuales están dotadas de direccionamiento estratégico, mecanismos de control, recursos, sistemas de evaluación y retroalimentación estructural organizativo, que fundamenta las bases de la eficiencia, eficacia y calidad de servicio; de esta manera, los usuarios deberán abandonar los hábitos de las coimas de la desorganización del padrinazgo, entre otros aspectos culturales, que desorganizan y afectan la organización industrial de los servicios públicos.

En la mayoría de los países, los Gobiernos han delegado la prestación de los servicios básicos como electricidad, servicio de agua potable, salud y telefonía a empresas privadas, esto se da ante la ineficacia del Estado para prestar estos servicios; la idea de privatizar un bien o una empresa pública, es que las empresas del sector privado especializadas en estos campos logren mejorar el servicio y por ende disminuir eventualmente los costos de producción y demás, a su vez el Estado no se ve en la necesidad de hacer una inversión para el mejoramiento de esta estructura ya que la empresa privada es la que se encarga de realizar la inversión.

Existen algunas formas de privatización de los servicios públicos, que implican diferentes grados de interacción público-privada; en función, de los términos contractuales, prevista en los pliegos de concesiones, que dan al portador o beneficiario una mayor o menor participación en la propiedad de los activos estatales. Sin embargo, en la mayoría de los casos, no se concede un dominio o propiedad total, por considerar que los intereses del Estado son superiores a los intereses particulares de las entidades privadas, y que el beneficiario final, que es la población, debe precautelar sus intereses, cuando por algún motivo se encuentren afectados por imposiciones anti populares, que provienen del libre ejercicio particular. La privatización de los servicios públicos se clasifica en: privatizaciones parciales y privatizaciones completas.

Las privatizaciones parciales son aquellas en las que el Estado ha adjudicado contratos de alquiler o de gestión en ciertos servicios de una entidad pública al sector privado. Generalmente, buscan potenciar los servicios estatales que requieren mayores inversiones o mayor tecnificación en la gestión administrativa, para lo cual se concede la explotación del servicio bajo un beneficio negociado, a favor de la empresa privada, con el fin de que establezcan los correctivos necesarios que favorezcan la gestión por procesos y el aceleramiento de la calidad de los servicios públicos, de cuyos resultados favorables, en cumplimiento de las cláusulas de la concesión, dependerá la renovación de la concesión y la satisfacción del usuario.

Mientras que, las privatizaciones completas se dan cuando el Estado, cede la propiedad de la entidad pública completamente al sector privado, esto comprende, el inmueble, sus bienes y los servicios proporcionados por dicha entidad; de esta forma la empresa privada pasa a desempeñar el control y gestión total de dicha entidad pública, actuando así, como una empresa privada que proporciona servicios públicos.

Existen muchas razones para que un Estado decida privatizar sus entidades públicas, así como también existen varias razones que lo lleven a buscar otro tipo de alternativas, esto siempre dependerá de muchos factores inherentes a la realidad económica, social y al nivel de desarrollo que tenga el Estado; sin embargo a continuación enumeramos algunas de las razones a favor y en contra más comunes, que llevan a considerar o desechar los procesos de privatización:

#### **Razones a favor:**

- Mejorar la eficiencia de los servicios que son prestados por las entidades públicas.
- Reducir el endeudamiento del Estado con entidades internacionales; la falta de recursos propios para proyectos de gran inversión, llevan al Estado a buscar financiamiento en instancias internacionales muchas veces a merced de tasas de interés muy altas.
- Atraer inversión extranjera específica, para proyectos de gran impacto social y económico.
- Aumentar la participación del sector privado en el desarrollo de un Estado de bienestar.

#### **Razones en contra:**

- Reformas al régimen laboral, la inseguridad sobre las figuras del empleo, suele generar un efecto desmoralizador entre los trabajadores.
- Temor a la organización de monopolios privados que manejen a su criterio los costos de los servicios públicos.
- Pérdida de identidad o autonomía del Estado en la prestación de ciertos servicios orientados a la generación de un Estado de Bienestar.

En un estudio realizado a países en vías de desarrollo por la agencia Boubaraky & Cosset en 1998 se concluyó que los beneficios económicos en las empresas estatales privatizadas aumentaron en un 124%, que la eficiencia aumentó en un 25%, el rendimiento subió un 25% y los dividendos de sus operaciones aumentaron un 44%; este estudio se realizó a 79 empresas en 21 países en vías de desarrollo entre los años 1982 y 1992(Boubakri & Cosset, 1998). Estas cifras nos ayudan a concluir que los efectos positivos de la privatización, claro está que estos resultados siempre dependerán de muchas variables, inherentes a la operación de transición, entre las variables más importantes tenemos:

- Seriedad de la empresa privada.
- Recursos suficientes para financiar grandes proyectos de inversión.
- Marco legal que regule las privatizaciones de empresas estatales.
- Claridad en los objetivos que tanto el Estado como la empresa privada desean alcanzar.

## **2.2 CONTRATOS DE GESTION**

Los contratos de gestión de servicios públicos tienen la finalidad de adjudicar una prestación de servicios que le corresponde brindar a una institución pública para que sea atendida y desarrollada por una empresa privada, en condiciones preestablecidas, determinados en un contrato, en el cual se establecen las condiciones necesarias para asegurar un buen servicio en función de los intereses estatales, definidas en un pliego de peticiones, que son formuladas por el contratante (organismo estatal), como paso previo a la negociación; a las cuales se compromete el contratista a cumplirlas a cabalidad, a cambio de recibir una retribución económica, que puede provenir directamente de los usuarios finales o de la propia administración estatal.

Múltiples pueden ser las razones, para que un Estado decida conceder prestaciones de servicio a una empresa privada; entre ellas, se pueden citar: la existencia de una demanda insatisfecha, que no puede ser atendida por la falta de presupuesto; la modernización de maquinarias y equipos, en la que el presupuesto asignado no les permite cubrir la inversión en maquinaria y tecnología para reemplazar activos obsoletos; así como también, mejorar los servicios y la necesidad de flexibilizar las operaciones productivas, con la finalidad de brindar una distribución intensiva, que los habilite a cubrir mayores demandas en nuevas áreas geográficas; entre otras razones.

El motivo más común, de celebrar este tipo de contrato, se orientan a cubrir las debilidades administrativas de la gestión pública; entre ellas: no disponer de los conocimientos técnicos necesarios para la eficiente explotación de un recurso o bien, en vista de la presencia de conflictos institucionales, que por causa de ineficiencia organizacional, no logran solucionar los problemas que se presentan en la explotación de dichos recursos.

El presente estudio se enfoca en la relación pública-privada de los contratos de gestión en el sector portuario; los cuales se establecen para que la empresa privada asuma ciertas funciones que los puertos estatales, consideran conveniente entregar a la empresa privada, para que durante un periodo específico de tiempo y por una retribución monetaria, previamente estipulada, ambos sectores determinen las condiciones necesarias para proveer un buen servicio que satisfaga los intereses de todos quienes intervienen en la cadena productiva de servicio contratado.

Los pagos que recibirá la empresa privada encargada dependerá muchas veces de la eficiencia en las operaciones, por tal motivo la productividad suele ser la mejor forma

para determinar un sistema de pagos; sin embargo, si el contrato no estipula sectores productivos, la remuneración puede ser pactada sobre una base fija.

Una de las características principales, de este tipo de contratos, es que son muy flexibles, lo cual hace posible que puedan utilizarse como modelo contractual en cualquier sector de servicio o inclusive para la operación total del puerto estatal. Otra característica importante, de los contratos por gestión, es que el contratista es responsable tanto de la prestación del servicio como del mantenimiento del mismo, de modo que pueda precautelar el ejercicio eficiente de sus acciones y la calidad de los servicios; sin tener que hacer consultas o solicitar autorización para hacer los cambios que considere necesarios para asegurar el buen desempeño de la gestión empresarial, en cumplimiento del contrato; pero no le hace partícipe a ningún riesgo comercial.

Otra de las características, de los contratos de gestión, es que le permiten al gobierno mantenerse como propietario de las zonas públicas, pero a su vez le libera de las responsabilidades inherentes a las operaciones diarias de servicio, representando un beneficio muy interesante al gobierno, porque le permite mantener el recurso portuario y, a su vez, adjudicar los contratos, conforme los resultados alcanzados de la empresa encargada. De modo que, si durante el periodo de adjudicación, la empresa no cumple con los parámetros establecidos, previamente, el gobierno podrá licitar nuevamente y adjudicar el contrato a otra empresa mejor capacitada, con lo cual el Estado se beneficia de los conocimientos, en materia de gestión portuaria del sector privado, y puede reaccionar, más rápidamente, a las condiciones de cambio del mercado internacional, con lo cual consigue elevar la productividad del puerto, gracias a la flexibilidad que dispone con el sector privado, a diferencia del público; y, a su vez, la empresa privada podrá verificar las opciones de reducción de costo, sin las dificultades o trabas que se manifiestan en el sector público, que funcionan con tomas decisiones consensuadas.

La adjudicación de los contratos de gestión se realiza bajo un proceso establecido por el Estado, muy variable; sin embargo, todos coinciden en realizar una preselección de los posibles contratistas, en base a las capacidades documentales y verificables de cada uno de ellos, tales como: experiencia en la gestión portuaria, capital de las empresas, etc. Una vez preseleccionados, se realiza la selección final por medio de licitaciones públicas. La empresa que resulte seleccionada, obtendrá amplias facultades del control, supervisión y gestión operativa de las actividades acordadas en

el contrato de gestión.

Sin embargo, luego de la adjudicación del contrato, es importante que el Estado establezca parámetros de evaluación, medición y control, que se aplicarán sobre los resultados obtenidos por los contratistas; los cuales, normalmente, son supervisados por regímenes normativos, que radican en los puntos establecidos en los acuerdos y, por supuesto, señalan el riesgo que implica incumplir dichos puntos, que refieren, entre otras sanciones: la no renovación del contrato o la anulación del mismo antes de su terminación; cabe recalcar que a pesar de ello, es necesario que el Estado instaure un organismo supervisor, por dos motivos claves: el primero, que los trabajadores que están a cargo de desempeñar labores, ahora, encomendadas al contratista siguen siendo empleados estatales, y disponen de un sindicato, en representación de ellos, para colectivamente prevalecer sus derechos, en caso de que el contratista incumpliese alguna normativa en el trato; de esta manera el Estado, evita verse involucrado en problemas con el sindicato laboral de empleados portuarios que le ocasionarían conflictos laborales.

En segundo lugar, la empresa privada, normalmente, considera lucrativos los contratos con el Estado, razón por la cual, intentará sacar el mayor provecho del acuerdo, lo que podría conducir a prácticas poco profesionales, de parte del contratista, con el afán de mantener su margen de ganancias; tales como: facilitar el contrabando, ejercer favoritismos a usuarios, basando la prestación de servicios en acuerdos directos entre las dos partes, para generar un porcentaje adicional de ingresos, etc.

Por lo expuesto, es indispensable la presencia, permanente, de la autoridad portuaria, determinada por el Estado, para controlar las actividades de los contratistas, que deben proceder con responsabilidad, ante la gestión encomendada, a fin de mantener estabilidad financiera, para evitar retrasos en los procesos que requieran inversión de parte de ellos y por último, que la experiencia en el manejo del servicio, por parte del contratista, se refleje en la eficiencia para ejercer el contrato.

Entre los servicios más comunes que son contratados por este tipo de figura encontramos: el transporte dentro de las instalaciones portuarias, provisión de combustible a los buques (bunkering), abastecimiento de agua, etc. Estos tipos de contratos se fijan por periodos de 3 a 5 años; sin embargo, pueden llegar a fijarse por un mayor periodo, dependiendo del servicio que se vaya a prestar y de la inversión que el mismo requiera; es por ello que es muy importante realizar un proceso de

licitación transparente con propuestas competitivas y asegurar que las condiciones del contrato (monto y plazo), no favorezcan a un solo licitante(Burkhalter, 1999).

### **2.3 CONTRATOS DE ARRIENDO**

Según el Código Civil Ecuatoriano, expresado en el Art. 1883, define al contrato de arrendamiento, de la siguiente manera: "Arrendamiento es un contrato en que las dos partes se obligan recíprocamente, la una a conceder el goce de una cosa, o a ejecutar una obra o prestar un servicio y la otra para este goce, obra o servicio un precio determinado, salvo lo que dispone las leyes del trabajo y otras leyes especiales"(García, 2013).

Los contratos de arriendo, de acuerdo a la rama, se pueden dividir en tres tipos: arrendamiento de locación, el cual es el más común y es el tipo de contrato que se utiliza para el arrendamiento de bienes inmuebles; en este tipo de contrato, el arrendador permite que el arrendatario utilice un determinado inmueble sean estos comerciales o personales, durante un determinado tiempo y por ello, el arrendatario, debe pagar una renta mensual.

Luego se tienen los contratos de arriendo de obra, el cual es utilizado, en muchos casos, para realizar obras puntuales, en la cual una persona denominado contratista, se compromete con otra, denominado propietario, a ejecutar un trabajo, por un precio pactado, en común acuerdo entre las partes, en conjunto.

Finalmente, en los contratos de arrendamiento de servicios, el arrendatario se obliga a ejecutar trabajos o a prestar determinados servicios al arrendante, en función de determinadas condiciones previstas contractualmente, en el lugar, tiempo convenido y canon de pago de servicio; lo más común es una renta mensual basada en la utilidad obtenida por el arrendatario. Este es el tipo de contrato de arrendamiento, generalmente, utilizado por el Estado en materia de administración portuaria, de esta forma el licitante del sector privado, alquila determinadas instalaciones portuarias y se encarga de la operación, servicio y sostenimiento de ellas por un periodo determinado, bajo este esquema el Estado sigue siendo el dueño de los bienes; pero la responsabilidad de las funciones recae totalmente en el operador privado, se incluye dentro de dichas funciones el cobro de las tasas por los servicios prestados, tanto como la facturación de los mismos.

Este tipo de contratos normalmente tienen una duración de entre 5 y 10 años, claro está como lo habíamos dicho anteriormente esto dependerá de la inversión y costo de mantenimiento que requiera hacer el operador privado, se han visto casos en los cuales dichos contratos se extienden hasta 20 años, de esta forma se garantiza un retorno prudente sobre las inversiones realizadas por el arrendatario. Otra singularidad de este tipo de contratos es que contienen cláusulas de revisión periódica de las tarifas inicialmente pactadas, esto con el fin de ajustar cuando sea necesario y ninguna de las dos partes se vea perjudicada de las fluctuaciones del mercado (Montero, 2014).

## **2.4 CONTRATOS DE SERVICIO**

Los contratos de servicio son los más comunes, de participación de la empresa privada en las actividades portuarias; en la que se prevén una menor integración y participación. La empresa pública permanece responsable de la totalidad del servicio, debiendo proveer los recursos y la gestión portuaria necesaria para el desempeño eficiente de las actividades; en tanto que, la empresa privada solamente está limitada a la realización del servicio solicitado.

Este tipo de contrato es de corta duración, generalmente, uno a dos años, caracterizado por un servicio puntual y específico, en la cual, el contratista se obliga a ejecutar una actividad, pero no requiere satisfacer un horario de trabajo, ni guardar subordinación al contratante; solamente debe cumplir con las cláusulas contractuales, establecidas en un tiempo y remuneración convenida. Es decir, el Estado sigue apareciendo como el prestador del servicio, ante la comunidad y, por lo tanto, es el Estado quien asume todos los compromisos comerciales; así también, la financiación de los proyectos; la empresa privada, en este punto, lo único que hace es limitarse a la ejecución del servicio.

Por lo general, este tipo de contrato es celebrado para la realización de mantenimientos, reparaciones de emergencia o de bajo nivel, y normalmente, se da cuando la entidad pública no tiene personal especializado para realizar dicha tarea, por la temporalidad y duración es innecesaria la contratación de personal para la realización directa del servicio con personal de la empresa portuaria.

Un contrato de servicios no supone las mismas condiciones ni requisitos de un contrato laboral, puesto que en el caso de un contrato de servicios, Este tipo de contrato normalmente lo usan los puertos para tercerizar funciones, para las cuales no

tienen capacidades; entre los más comunes, están los contratos para la limpieza del recinto portuario, mantenimiento de los sistemas de cómputo, y la seguridad privada de las instalaciones.

## **2.5 CONTRATOS DE CONCESION**

Es un tipo de contrato que se otorga por adjudicación, en la cual el concesionario adquiere la responsabilidad total, respecto de los servicios que le fueron concesionados, mediante un estudio económico-financiero y concurso de adjudicación.

El Estado otorga al concesionario, la explotación, operación, organización o gestión, total o parcial, de una marca, producto o servicio, de la misma forma también puede delegar la construcción, explotación o conservación de una obra o bien destinado al servicio público, los casos más comunes que se ven a nivel mundial, son contratos de concesión firmados entre el Estado y la empresa privada, para administración de autopistas, aeropuertos y puertos marítimos.

Los contratos de concesión tienen una vigencia estipulada desde el inicio de la prestación de servicios, y el Estado normalmente asegura el cumplimiento de las cláusulas contractuales, mediante instituciones de control.

Generalmente los gobiernos otorgan las concesiones a empresas del sector privado cuando los usuarios intentan disminuir o evadir la demanda de ingresos fiscales o, en su defecto, las autoridades portuarias intentan mejorar las operaciones comerciales del sector que ha sido adjudicado; sin embargo, de acuerdo a su función jurídica los contratos de concesión son considerados contratos atípicos y entre sus características principales están de colaboración empresarial, bilateral, oneroso, conmutativo, consensual y de tracto sucesivo, cuyo objetivo suele ser, conquistar mercado, aumentar la red de distribución, asegurar un mejor servicio de postventa, regular los precios finales de los productos o servicios ofertados, mejorar el servicio al cliente.

Con respecto a la retribución económica, estipulada en el contrato, esta puede ser pactada de muchas formas, entre las más comunes están: pactar un precio fijo el cual puede ser pagado mensualmente o anualmente, un margen de utilidad en la reventa, un porcentaje fijo independiente de la rentabilidad de la operación y por último una escala de porcentajes, ligada a la rentabilidad de la operación, estos son los más frecuentes; sin embargo, existen muchas opciones más, que se pueden pactar, de acuerdo al bien a concesionar; tales como: el periodo de tiempo por el cual se

concesionará, la inversión que el concesionario tendrá que realizar para disponer de las instalaciones necesarias o para su expansión, según el caso lo amerite, en cumplimiento del servicio o del pliego de peticiones acordado.

Los contratos de concesión a su vez se dividen en tres tipos de contratos:

- Contratos de concesión de distribución.
- Contratos de concesión de espacio.
- Contratos de concesión administrativa.

A pesar de la clasificación, existen ciertos principios fundamentales que deben regir en los contratos de concesión, que son los siguientes:

- Marco legal sobre el cual se regirá el contrato de concesión, en Ecuador, por ejemplo el marco legal es el Reglamento general de la actividad portuaria, según decreto No. 467 (Registro oficial 97, 13-VI-2000); amparado bajo el artículo 47 de la ley de modernización del Estado, Ley 50, (Registro oficial 349 de 31 de Diciembre de 1993).
- Otro punto importante son los estatutos financieros, donde se deben incluir puntos referentes a los cobros por las operaciones portuarias que el concesionario llevará a cabo; así también, como la moneda en la que se realizarán dichos cobros, en Ecuador por temas de dolarización esto está implícito; sin embargo, en otros países y debido a la devaluación constante de la moneda nacional, es un punto importante de considerar.
- Las tarifas deben ser pactadas mutuamente, en función de valores mínimos y máximos, de acuerdo al histórico, que se ajustan de acuerdo a la inflación anual, para permitir un margen que debe percibir el concesionario, de acuerdo a la operación, teniendo en cuenta que estas tarifas a su vez se autoajustarán de acuerdo a las leyes de oferta y demanda del mercado.
- Creación y/o ajuste de leyes antimonopolios, este tipo de marcos legales ayudará a la gestión y regulación de las tarifas implementadas por los concesionarios; en Ecuador se implementó la Ley orgánica de regulación y control del poder del mercado en el 2011, 7 años después de la primera concesión portuaria.
- En el caso de presentarse costos adicionales, en la operación y explotación portuaria, al ejecutar un contrato de concesión, tales como: componentes sociales

o medio ambientales, que puedan llegar a afectar la tasa económica de retorno para el concesionario, es menester, considerar cláusulas contractuales que permitan una compensación económica para la empresa privada concesionada, debido a tales circunstancias.

- Es importante tener en cuenta que todo proceso de licitación debe constar de dos etapas eliminatorias, en la primera parte: es indispensable analizar la cuantía de inversión, garantías, aspectos técnicos y de competencia del operador; en la segunda parte, se debe hacer un análisis económico profundo, sobre los beneficios económicos que brindará el concesionario al puerto, a los usuarios y al Estado.
- Con respecto al cobro de tasas por parte del Estado, es común fijar una tasa fija mínima debido al “alquiler” del espacio físico entregado al concesionario. Para determinar la tasa, se debe tener en consideración la envergadura del terreno, adecuaciones previas, costo del m<sup>2</sup> en terrenos industriales del sector, etc.
- Además, sobre la tasa de “alquiler”, el Estado también debe plantear tasas variables de acuerdo a la actividad, esto quiere decir que, el concesionario deberá pagar un valor por tonelada, número de contenedores o m<sup>3</sup>, movidos dentro de un periodo específico de tiempo, este cobro puede ser trimestral, semestral o anual.
- Finalmente, se debe incluir en un contrato de concesión las indemnizaciones, en caso de que, alguna de las partes quisiera renunciar de manera anticipada a la explotación del bien estatal, lo cual obligaría a anular el contrato de concesión y pudiese significar pérdidas para el Estado o en su defecto para la empresa privada, es por ello que se debe dejar esto muy claro en el contrato de concesión.

Sin embargo, a pesar de considerar los principios fundamentales, de cada uno de los tipos de contratos, hay implicaciones diferentes uno del otro, por ende se efectuará una breve revisión de las características de cada uno de ellos.

### **2.5.1 CONTRATOS DE CONCESIÓN DE DISTRIBUCIÓN.**

Los contratos denominados concesión de distribución tienen diferentes designaciones: venta exclusiva, concesión con exclusiva o distribución exclusiva. Se refiere a aquel acuerdo por el cual un empresario concede a otro el derecho de vender, a título exclusivo o no, los artículos que fabrica o comercializa en su propio nombre y por su propia cuenta. En efecto, el concesionario es un empresario independiente, con clientela propia, que compra para revender, siendo el producto de esa reventa lo que integra su beneficio (De la Fuente & Echarri, 1999).

Los contratos de concesión de distribución, en relaciones público privado, son aquellos donde el concedente, quien normalmente está representado por el sector público, utiliza al concesionario quien representa al sector privado, para la distribución de sus propios bienes o servicios; los cuales pueden consignarse o simplemente ser entregados al concesionario. En este caso, la entidad pública, que representa al Estado, le permite un margen de utilidad sobre la reventa de los bienes. En este tipo de contrato el concedente pretende incorporar el servicio del concesionario a su red de distribuidores, así como obtener un servicio de postventa para sus productos.

Las obligaciones de la empresa pública (concedente), con respecto a la entrega de los bienes, se pueden dar de dos formas, en propiedad si el concesionario los ha comprado, o en simple en tenencia si el concesionario recibe los bienes en consignación. En lo que respecta al pago, el mismo se puede manejar como una comisión, margen de utilidad, bonificaciones o el pago de alguna regalía. Una salvedad, muy importante, a tener en cuenta, es que el concedente no puede entrar a competir con el concesionario en el territorio determinado en el contrato, de existir alguna excepción esta debe quedar establecida en el contrato de concesión.

Entre las obligaciones que adquiere el concesionario están:

- Conquistar y mantener el mercado.
- Responsabilidades de mantenimiento y postventa.
- Permitir a la empresa pública el control, vigilancia e inspección de la actividad que está desempeñando el concesionario.
- Respetar la publicidad que utilice la empresa pública.

## **2.5.2 CONTRATOS DE CONCESIÓN DE ESPACIO**

Los contratos de concesión de espacio son muy parecidos a un contrato de arrendamiento, con la salvedad que, en este tipo de contrato, se concede un espacio físico en concesión, en la cual, el concedente permite que el concesionario utilice un espacio de sus establecimientos, para que comercialice ahí sus mercancías, a cambio del pago de una renta, fija o porcentaje, por el uso de dicho espacio.

El contrato de concesión, por ser un contrato atípico, se rige por el principio de libertad contractual, lo cual permite a las partes y siempre dentro del marco general de la ley, pactar sus formas de extinción, que en su defecto y en todo caso serán como mínimo

la finalización del tiempo de duración del contrato, el incumplimiento de las partes, la incapacidad de ejecución del objeto del contrato y el mutuo acuerdo como esencia de todo contrato como lo es la voluntad de las partes (Gerencie, 2012).

Este tipo de contrato tiene las siguientes particularidades:

- El concedente, en este caso, la empresa pública, no es dueña de las mercancías comercializadas por el concesionario, por ende no asume el riesgo comercial existente en la venta de las mercancías.
- El personal a cargo puede ser del concedente o del concesionario.
- El precio lo paga el concesionario.
- No se paga renta por el espacio físico únicamente, la renta abarca el uso de todos los servicios, uso del espacio, bodegaje, aseo, seguridad, etc.

### **2.5.3 CONTRATOS DE CONCESIÓN ADMINISTRATIVA**

La concesión administrativa consiste en la cesión que hace una entidad de derecho público a un particular, de la gestión de un servicio público o el disfrute exclusivo de un dominio público. Mediante la concesión, la Administración cede a un particular una esfera de actuación originariamente administrativa, bien cediendo bienes de dominio público o la gestión de servicios públicos, que únicamente corresponden a la Administración en aras del interés social. La transferencia se formaliza en un contrato administrativo que se caracteriza por las limitaciones y el poder de control que la Administración impone y se reserva sobre los bienes o servicios cedidos (la titularidad sigue siendo siempre de la administración)(Clapés, 2007).

De acuerdo al numeral 4 del art. 32 de ley 80 de 1993, de la Republica del Ecuador, este tipo de contrato tiene como objeto, otorgar al concesionario la prestación, operación, explotación, organización o gestión, total o parcial, de un servicio público o la construcción, explotación o conservación, total o parcial, de una obra o bien destinados al servicio o uso público, así como todas aquellas actividades necesarias para la adecuada prestación del servicio o funcionamiento de la obra, por cuenta y riesgo del concesionario y bajo la vigilancia y control de la entidad concedente, a cambio de una remuneración que puede consistir en derechos, tarifas, tasas, valorización, o en la participación que se le otorgue en la explotación del bien, o en

una suma periódica, única o porcentual y, en general, cualquier otra modalidad de contraprestación que las partes acuerden.

En este tipo de relación los concesionarios (empresa privada) asumen todos y cada uno de los riesgos inherentes a la explotación del recurso concesionado, para nuestro caso de estudio, dicho recurso serían los puertos marítimos; al mismo tiempo los concesionarios se atienen a realizar pagos al Gobierno independientemente de la rentabilidad de dicha explotación. Consecuentemente, las empresas del sector privado demandan al estado una garantía que les brinde libertad operativa y a su vez libertades en la toma de decisiones comerciales; así como también, que las empresas privadas realicen cobros directamente a los usuarios del puerto por los servicios recibidos.

Bajo el esquema de concesiones, los Gobiernos mantienen la propiedad de los bienes de capital, lo cuales no son transferidos al sector privado, además de lo ya mencionado. Entre los beneficios del Estado están; primero, le permite al Gobierno utilizar los conocimientos especializados del sector privado; segundo, concede participación en los ingresos generados, es más, genere o no ingresos el Estado recibirá un pago por el arrendamiento; tercero, al elevarse la producción del puerto, directamente se elevaría la recaudación tributaria y arancelaria que sería de gran beneficio para el Gobierno; cuarto, los costos de mantenimiento son asumidos por la empresa privada; y por último, todas las inversiones de capital necesarias para la adecuación o expansión de las instalaciones portuarias provienen directamente de la empresa privada, claro está, por ello es muy importante que el periodo de concesión acreditado por el Estado a la empresa privada permita la amortización de la inversión realizada por esta. Normalmente, los plazos de concesión oscilan entre los 25 y 40 años, cada administración es autónoma en determinar el plazo de dicho contrato, sin embargo se encuentran algunos puntos muy claros que se toman en cuenta al momento de determinar el tiempo del contrato, como por ejemplo: el volumen de la inversión que el concesionario está determinado a realizar, el crecimiento económico y productivo de la región donde se encuentra ubicado el puerto, disponibilidad de espacio físico para la expansión del puerto, calado natural del puerto y sus prospectivas a futuro para la recepción de buques de gran calado, etc.

Este tipo de contrato implica una fuerte inversión por parte del concesionario, y este a su vez asume el riesgo y bonanza de la explotación del puerto marítimo, sin embargo, sin el debido control, podría llevar a una deficiencia en servicio y explotación, y debido

a que el bien administrado es un puerto estatal, esto conllevaría a serios problemas de competitividad del país a nivel internacional. Por esta razón, es muy importante tener claro que los objetivos planteados por el Gobierno sean alcanzables en el tiempo de la concesión, y por otro lado, también que exista un equilibrio entre las tarifas cobradas por el concesionario a los usuarios del puerto y los impuestos que el concesionario debe pagar al Gobierno.

Sin determinar un equilibrio económico, se corren dos riesgos importantes; primero, que con el fin de cumplir los compromisos adquiridos con el Gobierno, el concesionario aumente las tarifas de los servicios prestados y como resultado encarezca los costos logísticos para los importadores y exportadores en el país; el encarecimiento de los productos exportados haría que los productos nacionales fueran menos competitivos en el exterior, lo cual conllevaría a un fuerte perjuicio en la economía del país; segundo, si el Gobierno evita el alza en las tarifas y el concesionario evidencia pérdida económica en la gestión, esto llevaría a una ruptura en el contrato lo cual dejaría proyectos a medio concluir y un perjuicio, de igual manera al país; tercero, si el Gobierno es muy laxo en las tarifas cobradas, o existe poco control sobre ello, el concesionario excedería su margen de utilidad, generando una pérdida para el Gobierno dentro de este rubro.

Teniendo esto en cuenta, podemos enumerar los principales aspectos a tener en consideración al momento de generar un contrato de concesión portuaria:

- 1) Qué objetivos se piensan alcanzar con la concesión del puerto.
- 2) Impacto ambiental de las obras.
- 3) Renta a pagar por la explotación del puerto y sus respectivas revisiones periódicas.
- 4) Garantías.
- 5) Plazos para ampliaciones y para cumplimiento de metas.
- 6) Vigencia del contrato.
- 7) Proyecto de obras a realizarse.
- 8) Movimiento mínimo exigido.
- 9) Causales de terminación de contrato.
- 10) Valor de rescate para los bienes en caso de que la vigencia del contrato no permita la amortización de la inversión.
- 11) Requisitos y procedimiento para la otorgación de la concesión.



## CAPITULO III

---

### **LA REALIDAD PORTUARIA EN LA REGION ANDINA**

### 3. LA REALIDAD PORTUARIA EN LA REGION ANDINA

Los puertos de la Región Andina mantienen ciertos factores comunes determinantes, como por ejemplo la ineficiencia de la productividad de los servicios portuarios, que afectan los costos finales de la movilidad de carga en los procesos de exportaciones e importaciones. Entre estos factores también encontramos la alta inversión para modernizar las instalaciones portuarias, que permitirían atender de manera rápida y oportuna buques de gran capacidad, que corresponden a la nueva generación Post Panamax; así como también la dificultad de financiamiento para atender las inversiones necesarias, aspectos que son relevantes y principal motivo que inclinan a las autoridades portuarias de los países a buscar métodos de inversión en los que la empresa privada tenga algún tipo de participación, esto quiere decir, relaciones publico-privadas, tales como privatización, contratos de gestión, o mediante la concesión total, o parcial de los servicios portuarios; con el fin de enfrentar las costosas inversiones en infraestructuras y súper estructura, de las modernas redes fluviales, diseñadas a la circulación de buques de grandes dimensiones, que superan los 9.600 TEUS por viaje, los cuales representan la oportunidad de operar en economía de escala de la logística internacional, reduciendo a valores insignificantes el costo de movilización de carga en distancias largas.

Los puertos de la Región Andina tienen que enfrentar un proceso de transformación profunda frente a operaciones tradicionales ineficientes e ineficaces, provistas de tecnologías inadecuadas y recursos insuficientes, para lo cual precisan de una adecuada gestión portuaria con buenas prácticas gerenciales en el manejo administrativo, así como en el empleo de sistemas y procedimientos productivos y operativos.

Los resultados obtenidos históricamente, en los últimos años, que reflejan las nuevas tendencias, en el modelo latinoamericano se resumen a continuación:

- Los puertos públicos son de tipo Landlord: la propiedad de los terrenos es del Estado; la superestructura y la operación en manos de privados. Estos puertos públicos están descentralizados y compiten entre ellos.
- La carga a granel en su mayoría pasa por terminales netamente privadas. Muchos de estas terminales privadas fueron creadas en las décadas antes de que los puertos Estatales, implementaran las concesiones portuarias como una alternativa

para captar inversión sin prescindir del control de los puertos. Las terminales privadas tomaron ventaja de las ineficiencias en los servicios de cargue y descargue de los puertos públicos para captar mayor participación en el mercado de servicios portuarios. Dado los elevados volúmenes de materias primas exportadas por la región, más de la mitad del volumen del tráfico portuario pasa así por terminales netamente privadas.

- Se permite el establecimiento de nuevos puertos públicos o especializados netamente privados. Dado que en la Región Andina la densidad de la población y edificación es mucho menor que en Europa o Estados Unidos, hay también más potencial para este tipo de puertos nuevos.
- Los operadores portuarios de los puertos públicos, que mueven más carga general y contenedorizada, en América Latina incluyen mucha participación de empresas multinacionales extraregionales. Los operadores de puertos privados de carga a granel en la mayoría de los casos pertenecen a las mismas empresas que también son dueños de la carga (Hoffmann, 2015).

La generalización de la realidad portuaria de la region muestra tendencias motivadoras hacia las concesiones privadas de los puertos en dos ángulos principales:

- 1) Aumentar la producción:** Se mejora el servicio al cliente y con eso se promueve el comercio exterior. Dada la política económica de los países latinoamericanos, que incluye la apertura económica y la integración en la economía global, esta primera motivación está ganando cada vez más importancia.
- 2) Reducir los costos:** Se reduce la necesidad de asumir riesgos, financiamiento y subsidios por parte del sector público, consiguiendo por lo menos la misma producción de servicios portuarios.

En varios países de Sudamérica, la mayor motivación de buscar inversionistas privados era y todavía es la necesidad de reducir los déficits fiscales del sector público, reducir las pérdidas de los puertos y conseguir entradas de capitales al país, esto, fue lo que en parte motivó las privatizaciones de Argentina, Perú, y Brasil. En Panamá, incluso se generaron nuevos ingresos al país, ya que el aumento en la productividad, permite a los puertos privatizados exportar servicios de transbordo, generando ingresos y empleo.

Dicho de otra forma, las dos metas principales de las privatizaciones portuarias en la región son:

- 1) Impacto sobre el comercio.** Se busca una mayor competitividad de los productos de exportación y una reducción de los costos de la importación.
- 2) Impacto fiscal.** Se buscan ingresos financieros para el país, o por lo menos la reducción de pérdidas y subsidios (Hoffmann, 2015).

### **3.1 REESTRUCTURACIÓN PORTUARIA EN PAISES VECINOS**

Con el fin de realizar un análisis profundo a la realidad portuaria en el Ecuador, es necesario verificar la situación portuaria de los países vecinos; esto debido a que por lo general, es de allí, de donde sale la mayor competencia para los puertos ecuatorianos. Dicho análisis nos servirá también para verificar cual ha sido la tendencia en la región, si las relaciones público-privada se han robustecido o si en su defecto la tendencia en estos países ha sido hacia la estatalización de los puertos nacionales.

Cabe recalcar que cada país tiene diferentes condiciones geográficas que pueden ser favorables o desfavorables, es en ese punto donde la gestión administrativa como país, cobra mayor importancia.

#### **3.1.1 REESTRUCTURACION PORTUARIA EN COLOMBIA**

Los puertos marítimos tienen un papel fundamental en el desarrollo de las operaciones comerciales de Colombia. Actualmente, más del 90% de las exportaciones e importaciones que realiza el país se efectúan por esta vía.

Sin embargo, a pesar del enorme flujo de los puertos colombianos, estos, no siempre tuvieron la eficiencia que ostentan en este momento. En 1959 mediante la ley 159, el Gobierno de Colombia entrega la administración de los puertos a una entidad llamada COLPUERTOS, dicha entidad adscrita al Gobierno de Colombia, tomaría el control de los puertos a nivel nacional. A medida que paso el tiempo, se empezaron a ver altos índices de ineficiencia y corrupción, ante dicha situación, el Gobierno se vio en la necesidad de suplir las pérdidas de la entidad con fondos del Estado destinados a

otros sectores, generando así un aumento en el gasto público, y una descompensación presupuestaria. Dicho impacto económico, evito que inversiones de gran calibre se generaran en los puertos colombianos, estancando el crecimiento de los mismos.

Si bien la falta de inversión y por ende estancamiento de los puertos ya era un problema serio; durante la gestión de COLPUERTOS se presento otro problema, el cual era el aumento de los costos portuarios, y esto no solo como parte de la ineficiencia operativa de los puertos, sino, debido al monopolio que manejaba dicha entidad, monopolio que le permitía aumentar los precios de las operaciones. Esta alza constante en los costos logísticos, tenía un impacto directo en los productos de importación y exportación, el resultado de esto fue que los productos Colombianos fueran menos competitivos en el exterior, y por ende el aparato productivo del país se viera impactado.

Estos problemas se hicieron más evidentes en la década de los 80', esto debido al cambio del modelo económico en Colombia, el cual se basaba en una mayor apertura económica, esto por supuesto, hizo que el comercio internacional tomara un papel fundamental en el crecimiento del país, y por ende, se tenía que buscar una solución al deficiente sistema que presentaba COLPUERTOS.

De esta forma en 1991, se expide el Estatutos de Puertos Marítimos, también llamada Ley 1. Esta ley estableció el marco legal sobre el cual debía empezar a trabajar el sector portuario en Colombia; de esta forma la propiedad y la administración de la infraestructura portuaria recae sobre las sociedades portuarias, las cuales pueden ser públicas, privadas o mixtas.

De esta forma se dio paso a la nueva era portuaria en Colombia, se liquidó COLPUERTOS, se creó una Superintendencia General de puertos para vigilar y controlar la prestación de los servicios portuarios, y por último se instauraron las sociedades portuarias en el país, dichas sociedades tendrían autonomía financiera, contarían con un patrimonio propio, el cual podría venir del sector público, del sector privado, o en su defecto podría ser mixto.

Colombia cuenta con nueve zonas portuarias, siete de ellas en la Costa Caribe: la Guajira, Santa Marta, Ciénaga, Barranquilla, Cartagena, Golfo de Morrosquillo, Urabá y San Andrés, y dos en el Pacífico: Buenaventura y Tumaco.

Cartagena, Barranquilla y Santa Marta, principales puertos del Caribe colombiano, conforman una oferta diversificada tanto en terminales públicos como en privados que compiten entre sí y con otros de la región.

Por su parte, en el Pacífico, Buenaventura se ha consolidado como el principal puerto multipropósito del país, epicentro de buena parte de las exportaciones e importaciones de productos no tradicionales.

El puerto de Buenaventura, es uno de los principales competidores de los puertos ecuatorianos, dicho puerto tiene condiciones geográficas importantes, la mayor de estas es que se encuentra posicionado en el Océano Pacífico, esto le da una facilidad para recibir y despachar carga a los mercados Asiáticos, mercados que se encuentran en auge, con un constante requerimiento de materias primas de países latinoamericanos, y a su vez, los países latinoamericanos requerimos de manufacturas a precios bajos para suplir la demanda nacional, dichas manufacturas provienen de China, Taiwan, Corea del Sur, etc.

Buenaventura tiene una ventaja competitiva única, esta es, que al formar parte de Colombia, y al ser Colombia el único país con salida a los dos mares (Pacífico y Atlántico), Buenaventura podría transformarse en el siguiente súper-puerto de trasbordo de la región, receptando mercadería en tránsito desde los mercados Asiáticos, y transbordándola en los puertos de Barranquilla, Cartagena o Santa Marta, para su posterior salida hacia mercados de Estados Unidos en la costa Este. Esto generaría una competencia directa con el Canal de Panamá; competencia que sin duda generaría una disminución en los precios del transporte de carga, y por supuesto una mejora en los servicios y tiempos de entrega, claro está de implementar el proyecto de manera adecuada.

Lastimosamente dicha ventaja geográfica no ha sido explotada hasta el momento, y debido a la falta de infraestructura logística en Colombia (carreteras, vías férreas, etc.) dicho proyecto necesitaría de tiempo y una fuerte inversión para salir adelante.

Por el momento SPRBUN (Sociedad Portuaria Regional de Buenaventura), ha dado a conocer su plan de modernización, en cual se establece la extensión del contrato de concesión actual, adicional a esto, se prevé que el concesionario invierta 450 millones de dólares, los cuales estarán destinados de la siguiente forma: 175 millones de

dólares a equipos logísticos para maniobras de cargue, descargue y traslado dentro de las instalaciones portuarias; 215 millones de dólares en infraestructura, ampliación de muelles y patios; y finalmente 60 millones de dólares en logística.

No obstante, y pese a que la calidad de los servicios portuarios ha mejorado notablemente en los últimos 15 años, el sector requiere mejorar en ciertas áreas, si quiere ser competitivo en el entorno mundial (Legis, 2015).

El informe del Departamento Nacional de Planeación (DNP) plantea el desarrollo de una serie de acciones, para los próximos 12 años, en el proceso de reestructuración portuaria en Colombia:

- Promover, entre el 2007 y el 2020, el diseño e implementación de planes estratégicos de exportación para los 12 departamentos que hacen parte de las zonas costeras e insulares del país.
- Desarrollar para el 2010 una normativa que favorezca la creación de empresas de servicios marítimos y fomentar la creación y consolidación de al menos cinco cadenas productivas, relacionadas con el transporte marítimo de cabotaje y la industria naval, que cubran las necesidades nacionales y regionales en el marco de la integración regional.
- Diseñar e implementar, para el 2019, un plan regional para el transporte intermodal de mercancías y personas que articule funcionalmente el territorio marino- costero con el continental.
- Consolidar un sistema de integración, manejado por la Autoridad Marítima Nacional, que vincule y estructure los procesos de inspección, certificación, homologación estatutaria relativos a las empresas de servicios asociados a la industria marítima.
- Promover la implementación de medidas integradas de facilitación marítima por todos los entes del Estado involucrados, que ayuden a normalizar procedimientos para mejorar la competitividad del sector.
- Incorporar la Evaluación Estratégica Ambiental (EEA) a la planificación estratégica del país, con el fin de aprovechar de manera sostenible los recursos del territorio marítimo-costero (Legis, 2015).

### **3.1.2 REESTRUCTURACION PORTUARIA EN PERU**

En Perú, la situación portuaria en los '60 era muy similar al caso Colombiano, esto quiere decir que los puertos a nivel nacional se encontraban administrados por distintas entidades, en el caso Peruano puntualmente por el Ministerio de Hacienda y Comercio, Administración Portuaria de Chimbote y Administración de puertos particulares. A finales de los 60' el Gobierno muestra su primera intención de integrar el sistema portuario nacional, y en ese momento crea la Corporación Nacional Portuaria; dicha entidad nunca entro en funcionamiento, sin embargo este ejercicio le sirvió al Gobierno Peruano para sentar las bases de lo que sería el próximo proyecto de administración portuaria.

Es de esta forma que el primero de Enero de 1970, el Gobierno de Perú bajo disposición expresa en el Decreto de Ley No. 17526 crea La Empresa Nacional de Puertos S.A. la cual es concebida como un organismo público descentralizado del sector de transportes y comunicaciones, y su función sería la de supervisar, operar y administrar toda la infraestructura portuaria del país.

Los puertos más representativos que en ese momento formaron parte de la ENAPU fueron:

- Callao
- Paíta
- Salaverry
- Chimbote
- General San Martín
- Matarani
- Ilo

Con el pasar de los años, ENAPU empezó a desvelar los mismos problemas que tuvo COLPUERTOS en Colombia, ineficiencia operativa, exceso de costo aumentando el déficit fiscal del Estado Peruano y por supuesto encareciendo la importación y exportación de los productos; adicional esto internamente ENAPU debía sortear problemas como la injerencia política en la toma de decisiones de corte empresarial, esto lógicamente limitaba su accionar, esto también porque el marco legal que la amparaba no facilitaba la independencia del directorio. Esto lleva a que el Gobierno Peruano tome la decisión de transformar ENAPU en Mayo de 1981, de esta forma

ENAPU se transforma al régimen legal de la actividad privada, y se organiza como una Sociedad Mercantil.

Esta transformación de ENAPU sirvió para solucionar ciertos problemas que aquejaba la institución, como era la injerencia política en las decisiones empresariales, y de esta forma ENAPU tuvo un mayor campo sobre el cual poder trabajar. Lastimosamente a pesar de los esfuerzos realizados, y de los contratos de concesión celebrados entre ENAPU y distintas empresas privadas para mejorar la eficiencia portuaria, los resultados de la gestión no terminaban de generar los resultados deseados por el Gobierno, es mas a criterio de muchos ENAPU se había convertido en un intermediador del Gobierno, el cual generaba costos adicionales a la gestión portuaria, cuando el Gobierno tenía la capacidad de supervisar las concesiones portuarias directamente y evitar el desvío de fondos hacia ENAPU; el hecho de que el Gobierno continuara con este intermediario llevo a que muchos la calificaran como “lastre”.

Durante el Gobierno del Presidente Alan Garcia Pérez, se presentaron dos enfoques distintos hacia el problema que representaba ENAPU, inicialmente se lo considero como un socio estratégico que evitaría el monopolio de servicios portuarios en el país, mientras que al final de su mandato la posición cambio, y se tomo la decisión de celebrar contratos de concesión directamente en los puertos estatales, quitándole esta responsabilidad a ENAPU, es así que en Junio del 2011 el Gobierno otorga la concesión del terminal norte del puerto de Callao a APM TERMINALS.

Con el Gobierno retomando el control de los puertos la perspectiva a futuro es que se mantenga un esquema de concesiones portuarias supervisadas por una Autoridad Portuaria como entidad del estado que ejerza control y asegure el cumplimiento de las responsabilidades contractuales de las dos partes.

### **3.2 REALIDAD PORTUARIA EN ECUADOR**

Como pudimos analizar, la evolución portuaria en Colombia y Perú, ha sido muy similar, en los dos casos los Gobiernos centralizaron la supervisión y administración de los puertos a una entidad estatal, con el pasar de los años los dos Gobiernos encontraron falencias en este esquema de trabajo, el cual genero ineficiencias, pero que a su vez sentó los precedentes para la implementación de procesos de concesión que permitieran la evolución portuaria en los dos países.

En Ecuador la historia es un poco distinta, ya que la implementación de una entidad estatal que supervise, controle y administre los puertos a nivel nacional nunca fue desarrollada, el control solo se daba por parte de la Dirección Nacional de Puertos y la marina mercante, una entidad estatal supeditada a los Gobiernos de turno.

El crecimiento económico del país en la década de los '70 hacia imperativo que se tomaran acciones para solventar el crecimiento portuario a nivel nacional; el auge petrolero generó un cambio en la estructura económica del país, el cual hasta antes de eso basaba su economía en la producción y exportación de productos agrícolas, principalmente cacao y banano. Este auge económico se hizo más notable a finales de los '70 e inicios de los '80, en este punto la exportación de petróleo representaba un 68% de las exportaciones totales del Ecuador.

Sin embargo en la década de los '80 el auge cesó, y el desequilibrio fiscal se sumó a una crisis financiera aguda, esto como consecuencia de un debilitamiento en el precio del petróleo a nivel mundial, adicional a esto los bienes primarios también sufrieron una baja en los precios lo cual generó que los ingresos fruto de estos productos también decrecieran. Dicho desequilibrio fiscal, hizo imposible que durante la década de los '80 el Estado Ecuatoriano pudiera realizar inversiones orientadas a mejorar la infraestructura portuaria, esto ocasionó que el crecimiento portuario en el Ecuador se viera estancando.

Por tal motivo en 1993, el Gobierno del Ecuador, promulga la Ley de Modernización del Estado, que tenía como finalidad buscar en el sector privado, el capital de inversión necesario para poder sacar adelante proyectos de infraestructura que estaban quedando rezagados. Es así que en esta ley pasa a formar el marco legal para llevar a cabo procesos de privatización y concesión de servicios.

De esta forma se encargó a las Autoridades portuarias de cada puerto estatal tomar las medidas necesarias para concretar relaciones público-privadas de cualquier tipo, siempre que estas dieran como resultado el crecimiento del sistema portuario nacional, las opciones eran las de generar contratos de gestión, privatizar o concesionar parcial o totalmente los puertos del país.

El Sistema Portuario Nacional está conformado por las Autoridades Portuarias de Esmeraldas, Manta, Guayaquil y Puerto Bolívar; las Superintendencias del Terminal Petrolero de Balao, Terminal Petrolero de La Libertad y Terminal Petrolero de El

Salitral. Además, forman parte del Sistema Portuario Nacional; los terminales privados de tráfico internacional, autorizados por el Consejo Nacional de la Marina Mercante y Puertos.

El Ecuador posee 4 puertos estatales principales, representado cada uno por su respectiva Autoridad Portuaria, estos puertos son (de norte a sur), Esmeraldas, Manta, Guayaquil y Puerto Bolívar.

Cada uno de estos puertos, debido a su ubicación geográfica, han logrado especializarse en ciertos tipos de carga, lo cual los ha hecho fuertes en productos puntuales, que son manejados integralmente por cada puerto, esto ha evitado que exista una competencia directa entre puertos del mismo país, lo cual está lejos de ser un punto bueno, ya que la falta de competencia, ha dejado que las ineficiencias operativas permanezcan invisibles ante los usuarios.

- **Esmeraldas:** Transporte de petróleo, derivados y aceite de palma, su ubicación geográfica cerca de las zonas de extracción de petróleo en el Oriente Ecuatoriano, hacen que este puerto sea el punto de ingreso y salida del crudo y sus derivados. Otra ventaja de este puerto es su gran calado, el cual hace posible que buques transportadores de gráneles líquidos, que poseen un gran calado, ingresen sin problema a este puerto.
- **Manta:** Puerto pesquero, en este puerto reposa gran parte de la flota atunera mundial, su ubicación lo coloca en las rutas de los grandes cardúmenes de atún, esto hace que el flujo de buques pesqueros sea muy alto en este puerto. Adicional a esto debido a su calada, y a encontrarse cerca de las rutas internacionales, hace que varios cruceros desembarquen en sus muelles.
- **Guayaquil:** Se encuentra ubicado en la ciudad de Guayaquil, la ciudad con el mayor nivel poblacional del país, y una de las más productivas del Ecuador, aunque su ubicación geográfica no favorece el ingreso de buques de gran calado, su infraestructura portuaria, y su cercanía a varios centros de producción, hacen que este puerto sea el más grande del Ecuador, se encuentra especializado para el manejo de carga contenerizada, aunque tiene la capacidad de receptor todo tipo de carga.

- **Puerto Bolívar:** Este puerto se encuentra en la zona sur del país, en la provincia de El Oro, sector en el cual se concentra la mayor producción de banano del Ecuador, y por tal motivo este puerto concentra su operación a la exportación de este producto, se estima que el 80% de la carga que moviliza el puerto es producto de la exportación de banano.

### **3.2.1 CONCESIONES PORTUARIAS EN ECUADOR: MARCO LEGAL**

Las Autoridades Portuarias, son entidades de derecho público, con personería jurídica, patrimonio y fondos propios. Tienen como fines específicos planear, construir, mejorar, financiar, administrar y manejar los Terminales Marítimos o Fluviales a su cargo.

Los Terminales Petroleros, son considerados como puertos especiales y por esta razón; para su administración se han organizado como Superintendencias. Son entidades de derecho público con personería jurídica, patrimonio y fondos propios. Dependiendo administrativa y financieramente de la Dirección General de la Marina Mercante y del Litoral.

El Directorio de las Autoridades Portuarias se encuentra conformado por representantes del gobierno y de los usuarios. Está integrado por: un vocal representante de la Presidencia de la República; un vocal representante del Ministerio de Finanzas y Comercio, un vocal representante del Ministerio de Obras Públicas; y dos vocales representantes de las Cámaras de Comercio, Industrias y Construcciones (Tobar, 1993).

El marco legal que ampara las concesiones portuarias en el Ecuador, está regido principalmente por las siguientes leyes:

1.- La Ley de Modernización del Estado, esta ley es el instrumento que regula las privatizaciones y las prestaciones de servicios público en las relaciones público privado, teniendo como normas generales:

- a) La racionalización y eficiencia administrativa;
- b) La descentralización, la desconcentración y la simplificación;

- c) La prestación de servicios públicos y las actividades económicas por parte de la iniciativa privada mediante la desmonopolización, la libre competencia y la delegación de los servicios o actividades previstos en el numeral uno del artículo 46 (313, 314 315 y 318) de la Constitución Política de la República (APG, 2008).

De este modo, aplicando el Art. 16 de la misma ley, será responsabilidad del CONAM (Consejo Nacional de Modernización del Estado) tomar las acciones que agilicen y mejoren la gestión de la administración pública.

2.- Reglamento Sustitutivo del Reglamento General de la Ley de Modernización del Estado, Privatizaciones y Prestación de Servicios por parte de la Iniciativa Privada, Decreto No. 2328, 2007. Este reglamento nace bajo la necesidad de robustecer el control y supervisión de los contratos de concesión y procesos de privatización que se generan en el país, se ampliaron competencias del Estado, y a su vez se generaron compromisos adicionales al sector privado.

3.- El Reglamento General de la Actividad Portuaria en el Ecuador (Decreto No. 467), reconoce la modalidad de concesión, a través del cual se concede el otorgamiento a personas jurídicas privadas para brindar servicios portuarios, mediante inversiones mínimas requeridas contractuales, en un plazo superior a cinco años.

4.- La Resolución 034-06 establecida para regular los niveles tarifarios de la autoridad portuaria de Guayaquil, con la cual las concesionarios deberán regirse.

### **3.3 CONCESIONES PORTUARIAS FALLIDAS EN EL ECUADOR**

De los cuatro puertos Estatales en el Ecuador, solo tres de ellos han pasado por procesos de concesión, de estos tres puertos, solo uno continua concesionado (Guayaquil), en los otros dos puertos (Esmeraldas, Manta), dichos contratos de concesión fueron terminados en un caso por mutuo acuerdo entre las partes contratantes, y en otro de forma unilateral por parte del Estado Ecuatoriano.

#### **3.3.1 CONCESION DEL PUERTO DE ESMERALDAS**

Autoridad Portuaria de Esmeraldas (APE) es la entidad estatal encargada de la administración portuaria comercial de Esmeraldas, fundada mediante Decreto Ejecutivo 1043 del 28 de Diciembre de 1970; por su nivel de actividad se convierte en el tercer puerto de importancia en el país.

El 5 de agosto del 2004 fue entregada, en concesión, por un lapso de 25 años, al Consorcio Puerto Nuevo Milenium (CPNM), constituida mediante composición de capitales colombiano y ecuatoriano, celebrado durante el periodo presidencial del Ing. Lucio Gutiérrez, como parte de un proceso de desarrollo, modernización y mejoramiento de la gestión portuaria.

Las responsabilidades asumidas por el concesionario son:

1. Inversiones mínimas obligatorias.
2. Desarrollo del Proyecto Técnico de Concesión.
3. Mantener en óptimo estado la infraestructura concedida.
4. Cumplir con estándares de calidad, seguridad y ambientales.
5. Prestar servicios a las naves, carga y pasajeros.
6. Realizar inversiones obligatorias por aproximadamente 19 millones de dólares.

Las obligaciones de APE son:

4. Supervisar las actividades del Concesionario.
5. Participar en la Planificación del Desarrollo Portuario.
6. Vigilar el cumplimiento de las tarifas básicas para evitar actuaciones monopólicas de parte de la Concesionaria.
7. Controlar el correcto desarrollo del Proyecto Social de Progreso, presidiendo el Comité de Seguimiento.

**Cuadro No. 2** Resumen de Inversiones Mínimas Concesión a CPNM.

<b>RESUMEN DE INVERSIONES MÍNIMAS OBLIGATORIAS</b>	
<b>Objeto</b>	<b>Características</b>
<b>MUELLES (Primera Fase)</b>	
Ampliación del muelle principal	Muelle de 150 m.
Adecuación Muelle de Servicio	Adecuación del existente para operación con todo tipo de carga
Muelle adicional 200 m. aproximadamente (segunda fase)	Conforme lo requiera el tráfico, pero no después del año 14
<b>EQUIPOS (Primera Fase)</b>	
Grúa móvil torre multipropósito	Al inicio de la concesión, Año 1 (a más tardar año 2)
Segunda grúa móvil multipropósito	Conforme el crecimiento de las cargas. Puede ser otro tipo de grúa conforme al tipo de tráfico
3 Equipos para mover contenedores en patios	Conforme al crecimiento de las cargas
1 Montacargas para mover contenedores vacíos	Conforme al crecimiento de las cargas
4 Montacargas de 5 a 10 t en bodega y patios	Conforme al crecimiento de las cargas
<b>BODEGAS (Primera Fase)</b>	
Reubicación de las bodegas actuales	Al inicio de la concesión, a más tardar en el Año 5
Pavimentación de áreas actuales	100.000 m <sup>2</sup> en los primeros 5 años
Bodegas especializadas	Conforme al crecimiento del tráfico y el tipo de cargas pero no después del año 10
<b>Sistema de Seguridad y de Información/Control Integral</b>	Mejoramiento e implementación de sistemas de seguridad física, industrial, ambiental, seguimiento de cargas y sistemas de información y control contable y extracontable
<b>MONTO TOTAL ESTIMADO DE LAS INVERSIONES OBLIGATORIAS DURANTE LOS AÑOS DE CONCESION</b>	<b>\$ 19.213.000,00</b>

**Fuente:** <http://www.dspace.espol.edu.ec/bitstream/123456789/92/1/193.pdf>

**Elaborado por:** Autor

Las condiciones del recinto portuario fueron al momento de la concesión las siguientes: capacidad de calado 11,50 metros, circulación mensual de barcos entre 140 a 160 y un movimiento de carga anual de 800 mil toneladas.

El compromiso del consorcio CPNM se resumían en: una inversión de 19 millones de dólares, en los cinco primeros años de concesión, Puerto Millenium se compromete a realizar trabajos en el muelle principal de 150 metros, adecuación del muelle de servicios, construcción de un muelle adicional de 200 metros y pavimentación del

registro portuario, en una extensión de cien mil metros cuadrados. Además, a realizar el equipamiento en el área de operaciones con grúas móviles y montacargas; a reubicar las actuales bodegas destinadas para almacenaje y a modernizar la seguridad física de las instalaciones (Ecuador Inmediato, 2004). Además la empresa se obligaba a entregar 200.000 dólares anuales, para destinarlas a proyectos sociales.

### **3.3.1.1. TERMINACIÓN DE LA CONCESIÓN**

La concesión fue terminada, de mutuo acuerdo, el 18 de junio 2010, que concluyó con la entrega de las instalaciones el 15 de julio del 2.010, mediante acta de finiquito.

### **3.3.1.2. MOTIVOS DE LA TERMINACIÓN DE CONCESIÓN**

La decisión de parte del Estado, se basó en el informe de una auditoría realizada por la Dirección Nacional de Espacios Acuáticos, e Investigaciones de parte de la Secretaría Nacional de Transparencia; quienes señalan varios incumplimientos del contrato por parte del consorcio, durante los años 2006 y 2007. Se puntualizaban 24 fallas, cinco de las cuales son señaladas como graves. Entre ellas, la falta de ejecución de obras prioritarias como la reparación del muelle principal y el retraso permanente en el dragado de la dársena del puerto. Además, el consorcio no habría invertido en obras sociales como estuvo establecido. Un funcionario de esta empresa refirió que sí se invirtió un total de USD 200 000 en proyectos comunitarios. De ahí que la empresa nunca tuvo una multa o notificación, lo que indica que no existió ningún incumplimiento (El Comercio, 2010 ).

Según han dicho representantes de Puerto Nuevo Milenium, en su administración se implementaron algunos sistemas de control que mejoraron la seguridad de la carga, se fortaleció a los importadores y exportadores para que utilicen esa terminal y las recaudaciones llegaron a \$ 2 millones. Otra mejora fue la pavimentación del patio para contenedores (Toro, 2010).

En el **Cuadro No. 3** se muestra el Movimiento de Carga en periodo 2002 al 2007, del cual se desprende que, la mayor parte de la carga total importada, refiere a carga general, y luego le sigue la contenerizada. En cuanto a la exportada, la mayor parte corresponde a granel sólido y líquido, equivalente en gran proporción a astillas de madera y aceite de palma africana.

**Cuadro No. 3** Movimiento de Carga según tipo. Período 2002 a 2007

AÑO	GENERAL		CONTEN.		GRANEL SÓLIDO		GRANEL LIQUIDO		TOTAL	
	IMP	EXP	IMP	EXP	IMP	EXP	IMP	EXP	IMP	EXP
2002	1.068.803	19.536	14.719	0	30.000	129.100	0	0	1.113.522	148.636
2003	574.500	23.615	16.983	807	0	137.317	0	8.989	591.483	170.728
2004	647.472	35.857	13.362	498	0	161.484	0	35.033	660.834	232.872
2005	437.954	20.801	10.378	7.088	16.418	164.815	0	35.368	464.750	228.072
2006	441.886	23.326	65.069	44.938	48.691	123.835	0	59.742	555.646	251.841
2007	382.869	21.036	86.158	18.746	42.728	85.453	0	103.181	511.755	228.416

**Fuente:** (Garnica & Palacios, 2009)

**Elaborado por:** Autor

Desde el 2004 mejoraron los ingresos para el puerto de Esmeraldas, llegándose a facturar anualmente entre USD 12 millones y USD 15 millones y eso fue gestión del concesionario. Antes la APE llegó a recaudar, por año USD 10 millones. Las mejoras implementadas por Puerto Nuevo Milenium se concentraron en la ampliación del patio de contenedores, donde se invirtieron USD 3,5 millones. Esta decisión marcó un cambio en esta terminal, pues actualmente la carga de contenedores es su principal fortaleza. Constituye el 70% del total de carga movilizada. Se trata de mercadería diversa (ropa, calzado, etc) (El Comercio, 2010).

Las críticas estuvieron dirigidas a la escasa inversión de la empresa privada como concesionaria, frente a las elevadas ganancias obtenidas por el uso y la administración del puerto. El consorcio, de capital extranjero movió anualmente un volumen de carga de entre 600.000 y 1 millón de toneladas métricas y facturaba alrededor de USD 1,5 millones mensuales. Entre 180 y 200 naves se movilizaron mensualmente desde el 2005 hasta Junio del 2010 (El Comercio, 2010 ).

Por concepto de arrendamiento de las instalaciones del puerto, Autoridad Portuaria recibía anualmente \$1'300.000usd. Además, el consorcio le entregaba un promedio de \$80.000usd mensuales por movimiento de carga, monto que variaba según las actividades registradas. En el acta de finiquito se acordó que APE pague \$7'200.000usd al CPNM en un plazo de seis años, por concepto de los bienes que le deja a la empresa estatal. El pago de estos recursos deberá iniciarse en enero del 2011. A Puerto Nuevo Milenium se le reconocerá el pago de los activos fijos como patios de contenedores, 19 maquinarias pesadas, almacén temporal, depósito

comercial público y oficinas. 154 empleados que el consorcio había contratado para la concesión serán liquidados. La mayoría son esmeraldeños, aunque la APE señaló que una parte de ellos será contratado (El Comercio, 2010 ).

### **3.3.1.3. RESULTADOS DE LA GESTIÓN DE APE SIN CONCESIÓN**

En el 2014, 3 años después de la terminación del contrato de concesión, se conocía que unas trece máquinas montacargas y equipos de carga se encontraban paralizados en los patios de mecánica por falta de mantenimiento y repuestos. Este parque automotor fue adquirido por el Consorcio Puerto Nuevo Milenium (CPNM), que fue entregado a la APE al término de la concesión.

Al momento en el puerto se moviliza la carga con maquinaria alquilada. Uno de los principales arrendatarios es la naviera Zanders Cia. Ltda, que en el 2012 movilizó 222.759 dólares entre carga general y sólidos. El alquiler de su maquinaria se estima en unos \$100.000 dólares por mes. De ahí le sigue Representaciones Marítimas S.A (Remar), con una movilización solo de carga, de 239.530 dólares, el año anterior. Zander dice que la APE les llegó a adeudar alrededor de ocho meses por el alquiler de maquinaria en el 2013 (Freire, 2013).

La falta de gestión oportuna, luego de finalizar la concesión, ha llegado al punto de requerir, que los despachadores atiendan sus requerimientos de combustible, llantas o algún repuesto para no paralizar los montacargas durante el acoderamiento del buque. En tanto que, la falta de mantenimiento oportuno ha ocasionado que las básculas, empleadas en el pesaje de contenedores, estén descalibradas.

Otras de las falencias, es la planta propia de generación eléctrica que tiene problemas para funcionar en caso de apagones en la red pública. Los contenedores vacíos es otra de las necesidades para evacuarlos de los patios de portuaria. Los contenedores también dañan los dos patios que requieren de un nuevo pavimento rígido o asfaltado (Freire, 2013).

En la actualidad el puerto de Esmeraldas, necesita una alta inversión, caso contrario, las pocas inversiones en infraestructura y equipamiento, que se realizaron durante la concesión, se perderán definitivamente. Adicional a esto tenemos que estos problemas están haciendo al puerto más ineficiente, lo que ocasiona que sea menos atractivo para las líneas navieras, y por ende la movilización de carga por este punto

se ve disminuida, esto no solo afecta a la región de principal incidencia del puerto, sino que también genera un impacto para la economía del país, lo hace menos competitivo a nivel portuario y muchas empresas navieras recortan sus puntos de detención en Ecuador.

En la actualidad el Estado Ecuatoriano, no ha presentado una propuesta para concesionar dicho puerto, lo que lo ha obligado a realizar inversiones pequeñas para mantener en funcionamiento dicho puerto, sin embargo la operación no es sostenible, los recursos generados por la operación del puerto, no logran cubrir sus costos operativos, es necesario que el Estado presente un pliego para realizar un proceso de concesión en el puerto de Esmeraldas, de esta forma captar la inversión necesaria y solventar los problemas que aqueja el puerto.

### **3.3.2 CONCESION DEL PUERTO DE MANTA**

El Puerto de Manta, goza de una ubicación privilegiada respecto a otras terminales portuarias ecuatorianas, toda vez que, los buques pueden acceder tanto del Norte, como del Sur, y del Oeste, los 365 días del año sin importar el tipo de marea presente. Se encuentra a 25 millas náuticas, una hora de la ruta internacional de tráfico y a solo 600 millas, 24 horas del Canal de Panamá. Es un Puerto abierto al mar sin canales de acceso, con una profundidad natural de 12 metros y depresiones de 15 y 18 metros a solo 150 y 400 metros de distancia, respectivamente, del espigón. Su posición geográfica excepcional se encuentra en línea recta a países de la cuenca asiática del Pacífico con gran movimiento portuario mundial (Asamblea Nacional, 2014).

Autoridad Portuaria de Manta, adscrita al Ministerio de Obras Públicas, fue creada el 24 de octubre de 1966, mediante Decreto Ejecutivo No. 1373, publicada el 27 de Octubre de 1966, en el Registro Oficial No. 149, su misión es fortalecer el desarrollo de la actividad portuaria, para lo cual deberá aplicar un modelo de gestión de servicios portuarios competitivos, en términos de calidad, eficiencia y eficacia.

El 1 de febrero del 2007, Autoridad Portuaria de Manta (APM), adjudicó la administración del Puerto de Manta, en modalidad administrativa LANDLORD, a la empresa TIDE (Empresa Terminales Internacionales del Ecuador), subsidiaria del grupo industrial Hutchison Ports Holding (HPH), reconocido como el mayor operador portuario en el mundo.

Según el acuerdo, TIDE invertiría 523 millones de dólares, en 30 años de operaciones, de los cuales invertiría 468 millones de dólares para ampliar y construir la terminal de aguas profundas, con el fin de convertirla en un puerto de transferencia de carga. La diferencia sería cubierta con el Estado (El Universo, 2009).

En el **Cuadro No. 4** se detallan las Inversiones Mínimas Obligatorias establecidas en la Concesión del Puerto de Manta a la empresa TIDE, año 2007.

**Cuadro No. 4** Inversiones Mínimas Obligatorias definidas en la Concesión de TIDE, año 2007

<b>INVERSIONES</b>	
<b>Concepto</b>	<b>Monto (USD)</b>
Inversión directa en Infraestructura y Superestructura (incluye Proyectos Ejecutivos y Administración de Obra)	\$ 214,340,000 (*)
Inversión directa en Equipamiento	\$ 161,920,000
Costo de Mantenimiento en la explotación (no incluye la inversión de reposición de los activos aportados o construidos)	\$ 146,059,495
Gastos Incurridos por el Proponente de la Iniciativa Privada para su concreción	\$ 1,000,000
<b>Total</b>	<b>\$ 523,319,495</b>

(\*) Incluye el Auxilio del Estado a la Infraestructura, por valor de US\$ 55 millones

**Fuente:** (Puerto de Manta, 2011)

**Elaborado por:** Autor

El contrato de concesión consideró los siguientes términos fundamentales:

La inversión directa en infraestructura, primer Ítem del cuadro de inversiones, incluye 55 millones de dólares de aportación por la APM y consecuentemente, se exigirá como aportación privada mínima obligatoria en este ítem 159.340.000 Dólares.

El total de las inversiones en infraestructura y superestructura previstas como mínimas en estas fases, se estima en 214,34 Millones de Dólares más las de equipamiento estimadas en 161.92 Millones de Dólares, lo que arroja un gran total de 376.26 Millones de Dólares. El valor de las mencionadas inversiones es indicativo, siendo obligatorio para el CONCESIONARIO construir las obras y adquirir los equipos especificados en el PDC aprobado por la Autoridad Concedente.

En el **Cuadro No. 5** se detalla el Plan de Desembolsos de inversiones de la financiación pública y privada. En la cual, se observa que el frente de muelles para pesqueros, debe ejecutarse máximo en los dos primeros años de la concesión.

**Cuadro No. 5** Plan de Desembolsos de Inversiones de la financiación pública y privada

Fase	Año	Duración de la Construcción	Inversión Obras (millones US D)	Inversión Equipo (millones de US D)	Totales (millones de US D)	Fuente Financiera	
						Pública	Privada
Inicial	1-3	6 meses	\$ 0,57	\$ 14,03	\$ 14,60	\$ 0,57	\$ 14,03
Frente de Muelles para Pesqueros	1-2	2 años	\$ 5,61		\$ 5,61	\$ 6,18	\$ 14,03
I A.1	1-4	2,5 años	\$ 41,56	\$ 8,19	\$ 49,75	\$ 47,74	\$ 22,22
I A.2	2-6 *	3 años	\$ 27,07	\$ 30,47	\$ 57,54	\$ 55,00	\$ 72,50
I B	8-11 *	2,5 años	\$ 64,81	\$ 36,73	\$ 101,54		\$ 174,04
II	18-22 *	3 años	\$ 74,72	\$ 72,50	\$ 147,22		\$ 321,26
<b>TOTALES:</b>			<b>\$ 214,34</b>	<b>\$ 161,92</b>	<b>\$ 376,26</b>	<b>\$ 55,00</b>	<b>\$ 321,26</b>

**Fuente:** <http://www.puertodemanta.gob.ec/wp-content/uploads/2011/09/20061113-CONTRATO-DE-CONCESION-1-157-lfcp.pdf>

**Elaborado por:** Autor

El Concesionario pagará a la APM, por las infraestructuras y los bienes puestos a disposición del Concesionario, un Canon integrado de la forma siguiente:

- a) Un Componente Fijo, calculado sobre la base de la amortización de los bienes de la APM cuyo uso se concede, por el valor de \$1'830.000 dólares por cada año, el mismo que se liquidará y pagará de forma mensual, durante el plazo de la concesión, en la forma que establece el Contrato.
- b) Un Componente Variable que se pagará mensualmente, durante todo el plazo de la Concesión, liquidándose sobre los tráficos movilizados en el mes anterior al que se paga, según establece el Contrato y por los valores totales siguientes:
  - Contenedores llenos : US\$ 5,00 por TEU
  - Contenedores vacíos : US\$ 1,00 por TEU
  - Vehículos : US\$ 3,00 por unidad
  - Carga General : US\$ 1,00 por Tonelada Métrica o M3.
  - Granel : US\$ 0,50 por Tonelada Métrica o M3

### **3.3.2.1. TERMINACIÓN DE LA CONCESIÓN**

El día sábado 28 de febrero de 2009, a las 17h00, Terminales Internacionales de Ecuador S.A. (TIDE) cesó sus operaciones en las instalaciones del Puerto de Manta y dejó de prestar los servicios portuarios. Por solicitud del señor Gerente General del ENTE CONCEDENTE, la Notaria Pública Primera del Cantón Manta levantó Acta de Constatación Notarial, donde se da fe que el día 28 de febrero de 2009 TIDE dejó de operar las Instalaciones del Puerto de Manta y a su vez suspendió la prestación del servicio objeto de la Concesión.

El 1 de abril del 2010 Autoridad Portuaria de Manta retomo con bríos el liderazgo y control absoluto en la operatividad, Administración y desarrollo del Puerto, una vez que el Directorio, en sesión efectuada el 9 de marzo de 2010, resolviera la terminación unilateral del contrato de concesión (Puerto de Manta, 2015).

### **3.3.2.2. MOTIVOS DE LA TERMINACION DE LA CONCESIÓN**

Los problemas comenzaron a surgir desde que TIDE retrasó una serie de obras que estaban contempladas en el cronograma de plazos. También no cubrió la carga estimada (El Universo, 2009).

- La primera sanción aplicada fue por la no presentación a tiempo del proyecto de desarrollo de la concesión. La multa cobrada fue de diez mil dólares.
- El segundo expediente fue por el no inicio de las obras de la concesión. Aquí se aplicó una multa de 30 mil dólares.
- También se dio una amonestación escrita por no mantener al día los seguros, específicamente por no haber presentado a tiempo las garantías dentro de los plazos fijados en el contrato.
- Otra de las amonestaciones fue por la no entrega del 5 por ciento de las acciones. Este incumplimiento fue sancionado con 12 mil dólares.
- Y la última fue por no haber nombrado al comisario de la compañía que establece el contrato de concesión. Aquí el valor fue de \$ 10.000 (El Diario, 2010).

- Los incumplimientos más preocupantes son el retraso por 10 meses en la construcción del puerto pesquero artesanal y la reducción del volumen de carga. En el segundo tema, según información oficial, en 2006 (antes de la concesión) el puerto movilizó 35.000 contenedores de 20 pies (Teus) y el año anterior llegó apenas a 3.000 Teus.

El incumplimiento de obras, por parte de TIDE, causó la decisión del Estado de proponer la modificación del contrato; el cual no fue aceptado de mutuo acuerdo, entre las partes, dando lugar a la cesación contractual de manera unilateral, contemplado en la normativa ecuatoriana.

Ejecutivos de TIDE anunciaron que durante los dos años que permanecieron como operadores del puerto de Manta invirtieron alrededor de 20 millones de dólares en la compra de equipos y la ejecución de una serie de obras, que también provocaron diferencias con Autoridad Portuaria de Manta.

Los activos y efectos que adquirió Terminales Internacionales de Ecuador (TIDE) dentro de su operación pasarán a manos del Estado. La apropiación de los activos es parte de las garantías que se ejecutarán tras el incumplimiento del contrato de TIDE (El Universo, 2009).

### **3.3.2.3. RESULTADOS DE LA GESTION DE APM SIN CONCESIÓN**

Los resultados de la gestión en los últimos años permiten precisar que se ha producido una disminución en el total de la carga del Puerto. Se comercializaron 3.808 TEUS (Contenedores de 6 metros de largo) en el 2010, 913 TEUS en el 2011 y apenas 700 TEUS en el 2013.

En el año 2011, al Puerto arribaron 359 buques que trajeron 722 mil TM (Toneladas Métricas), de las cuales 674 mil TM son de importación y 48 mil de exportación, lo que permite afirmar que Manta en ese año fue un puerto importador (Asamblea Nacional, 2014).

#### **3.3.2.4. CONVOCATORIA A NUEVA CONCESIÓN DEL PUERTO DE MANTA**

De acuerdo con los Pliegos de Concurso Público, elaborados por la Autoridad Portuaria de Manta y aprobados por el Ministerio de Transporte y Obras Públicas (MTO), a través de la Subsecretaría de Puertos y Transporte Marítimo y Fluvial, mediante Resolución No. 128 de 30 Abril de 2012, la Autoridad Portuaria de Manta, declaró la iniciación del proceso de concesión del Puerto de Manta (Puerto de Manta, 2012).

La licitación para la Concesión del Puerto de Manta fue publicada en julio de 2012 por parte de la Autoridad Portuaria de Manta, con un plazo total para presentar ofertas de 3 meses (ampliado con posterioridad). Las condiciones de la concesión establecían la operación de todos los tráficos actuales y futuros, con especial énfasis en los tráficos de contenedores (Puerto de Manta, 2013).

#### **3.3.2.5. PARTICIPANTES A LA NUEVA LICITACION DE LA CONCESIÓN**

Trece organizaciones adquirieron los Pliegos, pero ninguna presentaron oferta, fueron:

- DP WORLD
- PSA
- PORTS OF AMÉRICA
- ODINSA
- Consorcio ANDINO INVESTMENT HOLDING – CORPORACIÓN AMÉRICA
- EMPRESAS NAVIERAS
- RANSA (a través de LOGIRAN)
- ULTRAMAR (a través de Inversiones NELTUME)
- ACCIONA
- GEOHIDRA
- CONSORCIO CLOVER-VIALPA
- PORTEK
- GRUP TCB

### 3.3.2.6. RESUMEN DE LAS OBSERVACIONES DE LOS PARTICIPANTES EN LICITACIÓN

#### A) PSA (Operador internacional de terminales de contenedores de Singapur)

Expresan su idea de que si el operador sólo tuviese que poner las grúas, disponiendo en ese momento de al menos un muelle y algo de patio, asumiendo el MTOP la responsabilidad de la construcción de las infraestructuras, el planteamiento sería mucho más atractivo para el sector privado. Igualmente expresan su preocupación por el estado de las carreteras desde Manta hacia el centro del país.

**Conclusión:** Operación de alto riesgo por carencia de tráfico consolidados

#### B) DP WORLD (Operador internacional de terminales de contenedores de Dubai)

Aunque no tienen intención de invertir en Manta, expresan su opinión de que en comparación con CONTECON (1,5 Millones de TEUS, 77 ha y carencia de capacidad), el patio previsto de 25 ha podría ser insuficiente y las consecuencias de su separación del muelle imprevisibles. Igualmente dicen que los accesos terrestres no son adecuados al tener que pasar por el centro de la ciudad (sugieren un by-pass), así como que no existen espacios para las actividades logísticas y de oficinas.

**Conclusión:** Terminal mal dimensionada, con una operación poco adecuada por la separación entre muelle y patio.

#### C) PORTS OF AMERICA (Operador internacional de terminales multipropósito de EE.UU.)

En primer lugar constatan el hecho de que, en general, necesitan 6 meses para preparar una propuesta de estas características. En cualquier caso dicen que se trata de una operación de riesgo por tratarse de un puerto con escaso tráfico en la actualidad. Otros aspectos mencionados son las exigencias de compromiso de una naviera, lo que consideran improcedente para un operador

libre, de garantía financiera en una operación de tal riesgo y de garantía de ingresos por este mismo riesgo. De igual forma creen que sería conveniente ampliar el plazo de la concesión a 50 años (30+20) para asegurar la viabilidad de las inversiones; vincular las inversiones de la fase II a la consecución de los niveles de tráfico correspondientes, y no a un año concreto de la vida de la concesión; y aplicar el ordenamiento jurídico ecuatoriano general al capital desembolsado por el operador, sin que existan exigencias adicionales.

En las conversaciones mantenidas con ellos, además de ratificarse en los argumentos anteriores, han dicho que la TIR de las inversiones debería estar por encima del 15% para tener mayor confianza en la rentabilidad.

**Conclusión:** Al margen de los plazos para preparar la propuesta, consideran que el alto riesgo de la operación no justifica las inversiones requeridas en los términos en que está establecido, necesitando modificaciones/mejoras en los plazos e hitos de las inversiones (inversiones vinculadas a la consecución de los tráficos), en los plazos de la concesión (pasar de 30 años a 30+20), en las garantías del operador (flexibilizar las garantías) y el en TIR de las inversiones (> 15 %), además de suprimir la vinculación con las empresas navieras (eliminar las cartas de compromiso de las navieras).

#### **D) ODINSA (Grupo de ingeniería, construcción y operación de infraestructuras de transporte de Colombia)**

En primer lugar, al igual que Ports of América, dicen que el plazo que se dio para la preparación de propuestas fue insuficiente. En cualquier caso expresan su opinión de que determinadas condiciones contractuales no resultaban apropiadas, especialmente en lo relativo a modificaciones, caducidad y terminación del contrato; garantías exigidas; plazos de inversión y obras. También dicen que los cánones aplicados repercuten directamente en la tarifa, y en consecuencia en la capacidad del operador para atraer tráficos. Creen que las tarifas deberían ser fijadas de acuerdo al mercado. Por último consideran que los siniestros deberían quedar cubiertos por los seguros, sin responsabilidad adicional por parte del operador.

**Conclusión:** Su opinión se centra en dos aspectos, por una parte en las condiciones administrativas poco claras y/o inadecuadas del Contrato

(condiciones de modificación, caducidad, terminación y responsabilidad) y por otro en la rigidez de la tarifa (sujeta a altos cánones) para crear una oferta que sea atractiva para el mercado.

#### **E) ANDINO INVESTMENT HOLDING (AIH) – CORPORACIÓN AMÉRICA (Casa)**

Su opinión fundamental es que los criterios de evaluación de propuestas establecidos en el Pliego no les permitían obtener una buena puntuación por no cumplir determinados requisitos en relación con la operación de terminales. Creen más apropiado que se hubiese llevado a cabo un proceso de pre-calificación y posteriormente el de licitación con las garantías correspondientes. En cualquier caso, consideran que la falta de tráfico resulta en una operación de riesgo que no hace viable las inversiones planteadas, además de que se debería eliminar el requisito de compromisos de tráfico para el operador. En general, expresan su opinión de que las inversiones deberían estar sujetas a la consecución de los tráficos.

En el proceso de reuniones posterior, expresaron su idea de que el Puerto de Manta es un “greenfield” que no justifica las inversiones, dado que los tráficos serían en detrimento de Guayaquil: alcanzar un tráfico de 300.000 TEUS implicaría captar el 25 % del tráfico de Contecon en Guayaquil (punto de equilibrio de Manta). En su opinión sería más conveniente invertir en el Golfo de Guayaquil, en vez de en Manta. En concreto, dijeron que si se desarrollase el Puerto de Posorja, Manta carecería de sentido. Adicionalmente, mencionaron los problemas de accesos terrestres al puerto y las elevadas tarifas que implican los cánones fijados en el Pliego. Consideran que Manta podría llegar a alcanzar un tráfico de 200.000 TEUS (no pasaría de ahí), siempre y cuando las tarifas fuesen al menos un 20 % más bajas que en Guayaquil. Por lo demás, opinan que el hinterland de Manta es Quito y que la carretera Manta-Quito debería ser autopista.

**Conclusión:** Su opinión es que se debería invertir en los puertos del Golfo de Guayaquil en vez de en Manta, y en caso de invertir en Manta, sería necesario vincular las inversiones a la consecución de los tráficos y reducir los cánones para optar a una tarifa considerablemente más económica que la de Guayaquil.

## **F) EMPRESAS NAVIERAS (Operador internacional de terminales multipropósito de Chile)**

En primer lugar expresan el escaso plazo para preparar su oferta, lo que no les ha permitido recopilar y analizar los estudios que hubiesen deseado. A pesar de este escaso plazo, los motivos expresados sobre los que justifican su decisión de no presentar oferta son, en primer lugar, no estar dispuestos a que los accionistas del concesionario presenten un aval solidario, así como la terminación anticipada del Contrato en caso de que no se alcancen los tráficó previstos en los 12 primeros meses.

El Pliego indicaba la aplicación de puntos por acuerdos comerciales con las navieras para asegurar tráficó de 10.000 TEUS anuales. Ellos, en su calidad de empresa naviera, recomendaban subir este valor a 50.000 toneladas además de otros aspectos relacionados con este asunto. En su opinión existía incertidumbre con respecto al Estudio de Impacto Ambiental, procediendo a reclamar la licencia ambiental para su evaluación previa a asumir mayores responsabilidades en el asunto. Por lo demás, comentan los mismos aspectos ya relatados, referentes a la incertidumbre de tráficó y a las exigencias de inversiones al concesionario en este contexto.

Durante la ronda de reuniones comentaron que tienen que medir muy bien donde invierten ya que disponen de recursos limitados para este tipo de negocios y están valorando varias alternativas, entre ellas una relativa a Puerto Cortés en Honduras, Valparaíso en Chile y La Unión en El Salvador, entre otras.

**Conclusión:** Consideran que es una operación de alto riesgo con elevadas inversiones, partiendo de tráfico nulo y una previsible competencia por parte del Puerto de Guayaquil. Para ellos, la única opción pasaría por una licitación que ofreciese unas condiciones más favorables al concesionario, de forma que se redujese la elevada incertidumbre con respecto a la rentabilidad futura de las inversiones, y en consecuencia, el equilibrio financiero de la concesión.

### **3.3.2.7. NUEVOS PARTICIPANTES Y PRÓRROGA DE FUTURA CONCESIÓN**

Las firmas interesadas, en adjudicarse la concesión de 22 años (con la posibilidad de renovar unos 15 años más), son Bolloré África Logistic, de Francia; Neltume Marglobal, de Chile; y Cosmos Agencia Marítima, de Perú (El Universo, 2014).

El hito de la adjudicación estaba previsto evacuarse el 28 de octubre, después de los interesados hayan presentados sus ofertas técnicas y económicas; mientras que la firma del contrato con la empresa ganadora el 30 de diciembre de 2014.

Para permitir una mayor disponibilidad de tiempo para elaborar las ofertas técnicas y económicas del sistema portuario nacional, se concede una prórroga de concesión la adjudicación se dará el 15 de abril y la firma del contrato el 15 de junio de 2015 (Puerto de Manta, 2015).

## **3.4 CONCESIONES PORTUARIAS EXITOSAS EN ECUADOR**

En la década de los '00, producto de la implementación y puesta en marcha de la ley de modernización del Estado, la idea de las privatizaciones y concesiones portuarias comenzaron a tomar más fuerza en el país, es de esta forma que se inician los diferentes procesos de concesión en los puertos estatales, uno de ellos es el proceso de concesión, del puerto de Guayaquil, el puerto principal de ingreso de productos en el Ecuador, un puerto multipropósito, con posibilidad de manejar todo tipo de carga, pero cuya especialidad es el manejo de carga contenerizada.

Dicho puerto es el único que hasta la fecha mantiene su contrato de concesión vigente, y alcanzando los objetivos planteados por el Gobierno y la empresa privada, algunas personas adjudican el éxito de este proceso al tiempo dedicado para elaborar la propuesta y poner en marcha el proyecto; proyecto que fue guiado en todas sus fases por la CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe), organización con amplia experiencia en la región y que brinda su soporte para que se cubrieran todos los aspectos relevantes de un contrato de concesión de estas magnitudes.

### 3.4.1 CONCESIÓN DEL PUERTO DE GUAYAQUIL

Guayaquil posee el primer puerto nacional para el movimiento de la carga del comercio exterior, de la cual maneja aproximadamente el 70%. El Puerto está ubicado en el Golfo del mismo nombre, sobre un brazo de mar, a 50 millas náuticas del Océano Pacífico.

El área total del Puerto es de 95 Ha, cuenta con 8 atracaderos de carga general y contenedores y 1 muelle especializado de carga a granel. Tiene suficientes áreas de expansión. No posee las mejores condiciones físicas (en marea baja los barcos se demoran 6 horas en salir a mar abierto), pero su largo historial comercial y las instalaciones portuarias disponibles desde 1958, le afirman el liderazgo que ha mantenido celosamente. Lamentablemente, hay piratería que puede determinar que a Guayaquil se le declare internacionalmente como “puerto inseguro”. Los piratas roban mercadería importada, camarón y otros productos a pesar de que el Gobierno ha puesto en marcha operativos militares de control.

Guayaquil, es por excelencia la ciudad puerto del país, históricamente ha mantenido una fuerte identidad portuaria, económica y social, lo que ha llegado a convertir al Puerto Marítimo de Guayaquil, en el principal puerto del Ecuador, por el desarrollo que han alcanzado la terminal portuaria estatal concesionada y las terminales portuarias no estatales. Por su alta competitividad, se ubica tercero en el ranking portuario regional, por debajo de Balboa – Panamá y Callao – Perú; y sobre puertos como San Antonio y Valparaíso – Chile, Buenaventura – Colombia, y San Vicente – Chile. Este posicionamiento, es consecuencia de las diferentes actividades productivas, industriales, comerciales (Brito, 2015).

La Provincia del Guayas aglomera al 25% de la población nacional; el 57% de la carga de importación y el 72% de las exportaciones se concentran por esta ciudad. De los principales productos de exportación, Guayas aporta con la producción de banano (30.64%), camarón (61% Guayas y Santa Elena) (Brito, 2015).

Dentro del proceso de modernización, como estrategia de concesión, se ha dividido el puerto en 3 terminales: para contenedores y multipropósito, granelero, de frutas.

- a) La Terminal Granelera fue concesionada el 27 de abril de 1999 a la sociedad Andipuerto Guayaquil S.A., este contrato de concesión de ocupación y uso de la Terminal tiene un plazo de 20 años (CMAE, 2011).

- b) En marzo de 2007, Autoridad Portuaria de Guayaquil aceptó la oferta de la empresa International Container Terminal Services (ICTSI) de adjudicar la concesión del servicio público de los terminales de contenedores y multipropósito del puerto, por 20 años a la subsidiaria Contecon S.A.

#### **3.4.1.1. CONCESIÓN A ANDIPUERTO GUAYAQUIL**

La sociedad concesionaria ANDIPUERTO Guayaquil S.A, tiene como accionista a las compañías ANDIGRAIN S.A, ANDINAVE S.A. y la Almacenadora Centroamericana S.A de C.V.

##### **A) Bases Contractuales**

- Garantía: La garantía a favor de la APG, se estableció en US\$910.000 dólares. El incumplimiento contractual, del concesionario, al respecto, dará lugar al cobro total o parcial de la garantía, según los perjuicios ocasionados. Se fija una movilización mínima de carga de 400.000 TM; el concesionario no podrá alcanzar un nivel inferior, por 2 años consecutivos, o por 3 ocasiones, durante la totalidad de la concesión; lo cual, será causal para terminar el contrato.
- Las funciones administrativa, respecto a la planificación, dirección, coordinación, orientación y control, estará a cargo de los siguientes organismos: Consejo Nacional de la Marina Mercante y Puerto, Dirección General de la Marina Mercante y del Litoral y la APG. El concesionario, está obligado a brindar información pertinente a la APG y facilitar y aceptar los controles que corresponde.
- El canon de concesión, está conformado por dos componentes: una parte fija y otra variable; la fija se establece en \$504.000 dólares anuales que se pagará a la APG. En tanto que, el componente variable, está establecida mediante una cuota tarifaria, que cambiará luego de los 12 primeros meses de concesión.

**Cuadro No. 6** Tarifas del componente variable, durante el primer año de concesión a Andipuerto.

<b>TIPO DE CARGA</b>	<b>PRESTACIÓN VARIABLE</b>	<b>OBSERVACIONES</b>
Granel	US\$ 0.50	Por tonelada métrica
Contenedores	75%	Sobre la tarifa vigente de APG por uso de infraestructura Portuaria a la Carga
General	50%	Sobre la tarifa vigente de APG por uso de infraestructura Portuaria a la Carga

**Fuente:** <http://www.apg.gob.ec/files/CONTRATO%20ANDIPUERTO.pdf>

**Elaborado por:** Autor

Desde el segundo año, las tarifas contractuales contempladas en el componente variable adquieren los siguientes valores:

Por carga al Granel:	US\$ 0.50 por TM
Por carga General	US \$ 1.50 por TM
Por TEU lleno movilizado	US\$ 25.00

El concesionario no podrá variar estos valores por ninguna razón. El canon total se pagará en valore iguales mensuales por adelantado.

El canon fijo se incrementará cada 5 años, por el valor de \$50.000 dólares. El retraso de pago de la concesión está sujeto a interés de mora, cuya cuantía será establecida por el Banco Central del Ecuador, su retraso de pago, en un plazo superior a 90 días, puede dar motivo a la terminación de la concesión.

El concesionario, a su cuenta y riesgo, podrá realizar descuentos y rebajas, según creyere conveniente, de los servicios que presta. El plazo estipulado de la concesión será de 20 años no renovables.

- **Inversiones Mínimas**

Las inversiones mínimas que se obliga el concesionario se establecen en \$11'660. 000 dólares, según el siguiente detalle:

**Cuadro No. 7** Inversiones Mínimas del Concesionario Andipuerto

<b>AÑO</b>	<b>INVERSIÓN US DÓLARES</b>
<b>Obras y Equipamiento Obligatorios</b>	
Año 1	US\$ 3'210. 000. <sup>00</sup>
Año 2	300. 000. <sup>00</sup>
Año 3	300. 000. <sup>00</sup>
<b>Obras y Equipamiento Optativos</b>	
Año 4	3'925.000. <sup>00</sup>
Año 5	3'925.000. <sup>00</sup>
<b>Total inversión</b>	<b>US\$ 11'660.000.<sup>00</sup></b>

**Fuente:** <http://www.apg.gob.ec/files/CONTRATO%20ANDIPUERTO.pdf>

**Elaborado por:** Autor

### **3.4.1.2. CONCESIÓN A CONTECON GUAYAQUIL**

CONTECON fue adjudicada a las terminales especializadas de contenedores y gestión multipropósito del puerto de Guayaquil (APG); mediante concesión celebrada el 1 de Agosto de 2007, perteneciente a la firma filipina International Container Terminal Services Inc. (ICTSI), creada mediante alianza estratégica con PSA (Port of Singapore Authority) de Singapur, la misma que se proyectó con una visión empresarial de modernización tecnológica en gestión, infraestructura y equipos portuarios.

Según se pudo conocer la concesión tuvo singular acogida porque ICTSI ofreció pagar a la APG US\$10,43 por contenedor movilizado, lo que representa un 73% más que los US\$6,00 establecidos en las bases de licitación. La empresa también ofreció un canon fijo de US\$8 millones anuales, según el sitio de la Presidencia. En Manta, la concesionaria paga US\$5,00 por contenedor (Medalla, 2007). Además, ICTSI también invertirá unos US\$150 millones para modernizar el puerto (Medalla, 2007).

## **A) Bases Contractuales**

Los términos del contrato incluyeron:

- Plazo de concesión: El plazo de este contrato será de 20 años y podrá ampliarse con acuerdo mutuo de las partes. Dentro de 180 días, el concesionario deberá presentar el proyecto de desarrollo de concesión.
- El canon de concesión, se establece a la fecha de la firma de contrato en \$6'000.000 de dólares; posteriormente, se incrementa a \$8'400.000 de dólares como canon fijo anual. El canon variable de contenedores, (CVC) se establece en \$10,4 dólares por TEU. En tanto que, la tarifa variable de cargas general, es de \$0,50 centavos por tonelada no contenerizada.
- Garantía del concesionario, definida a cobro inmediato, a favor de APG por \$5'000.000 de dólares, como garantía de cumplimiento total y oportuno en la ejecución de obras y de más inversiones
- La inversión mínima contractual se establece en la cuantía de \$38'400.000 dólares

## **B) Logros alcanzados y Dinamización portuaria**

En cinco años de concesión, Contecon ha logrado invertir alrededor de 250 millones de dólares en equipos e infraestructura, lo cuales, al finalizar la concesión, entrarán a formar parte de la APG. Entre las adquisiciones se tienen: 5 grúas pórtico Post Panamax, 3 grúas móviles para movilizar contenedores, 23 grúas de patio del tipo RTG, regeneración y construcción de más de 1.000 metros de muelles, refuerzo de 20 hectáreas de patios, y 3.789 tomas reefer (para conservar líneas de frío),

La eficiencia en el Puerto Marítimo de Guayaquil ha favorecido la seguridad, los tiempos y la logística de los usuarios que utilizan el Puerto para la transferencia de sus cargas. Hoy una carga puede ser retirada del Puerto en aproximadamente una hora treinta minutos en promedio, teniendo como meta seguir con la reducción de esos tiempos (Andes, 2012).

Del total de nave, en el período 2009-2012, los puertos de Guayaquil recibieron el 65%, mientras que los demás en su conjunto alcanzaron el 35%. En los tres años analizados el total de carga movilizada por concepto de importaciones fue de 36'465.909 toneladas métricas, los puertos de Guayaquil movilizaron el 86%, los otros tres (Esmeraldas, Manta y Puerto Bolivar) movilizaron el 14% restante. Del 2009 al 2012 el total de carga movilizada por concepto de exportaciones fue de 35.108.249 toneladas métricas, los puertos de Guayaquil movilizaron el 76%, el puerto de Esmeraldas el 3%, puerto de Manta 1% y puerto de Bolívar 20%, aún cuando este último moviliza principalmente, banano de exportación (Cavanilla, 2013).

En el **Cuadro No. 8** se muestra estadísticamente, el número de naves o buques arribados al Sistema Portuario Nacional Ecuatoriano, en el periodo 2009 – 2012, en el cual se reporta que Guayaquil alcanzó 8.145 naves en 4 los años analizados; mientras que APE registró, en el mismo lapso de tiempo, 1.015 buques y APM 1.484 buques.

El **Cuadro No. 9** muestra la Evolución de las Importaciones en los principales puertos ecuatorianos, en el periodo 2009 – 2012, APG acumuló un total de 31'316.736 toneladas métricas; APE acumuló 1'985.509 TM y APM 2'726.532 TM.

Finalmente en el **Cuadro No. 10** se detalla la Evolución de las Exportaciones en los principales puertos ecuatorianos, periodo 2009 – 2012, APG arrojó el volumen de 26'544.573 TM, APE el volumen de 1'213.055 TM y APM apenas 242.561 TM.

**Cuadro No. 8** Naves o buques arribados al Sistema Portuario Nacional Ecuatoriano, periodo 2009 – 2012

<b>Puertos</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>Total por puerto</b>
Autoridad Portuaria de Esmeraldas	208	208	287	312	1.015
Autoridad Portuaria de Manta	393	354	359	378	1.484
<b>Autoridad Portuaria de Guayaquil y Terminales Portuarios Habilitados</b>	<b>2.173</b>	<b>2.102</b>	<b>2.165</b>	<b>1.705</b>	<b>8.145</b>
Autoridad Portuaria de Puerto Bolívar	500	536	479	381	1.896
<b>Total General</b>	<b>3.274</b>	<b>3.200</b>	<b>3.290</b>	<b>2.776</b>	<b>12.540</b>

**Fuente:** (Cavanilla, 2013)

**Elaborado por:** Autor

**Cuadro No. 9** Evolución de las Importaciones en los principales puertos ecuatorianos, Periodo 2009 – 2012, en Toneladas métricas.

Puertos	IMPORTACIONES				
	2009	2010	2011	2012	Total por puerto
Autoridad Portuaria de Esmeraldas	357.967	423.579	541.499	662.464	1.985.509
Autoridad Portuaria de Manta	591.723	753.791	674.104	706.914	2.726.532
<b>Autoridad Portuaria de Guayaquil y Terminales Portuarios Habilitados</b>	<b>6.350.057</b>	<b>7.440.189</b>	<b>8.387.770</b>	<b>9.138.720</b>	<b>31.316.736</b>
Autoridad Portuaria de Puerto Bolívar	93.259	109.702	113.265	120.906	437.132
<b>Total General</b>	<b>7.393.006</b>	<b>8.727.261</b>	<b>9.716.638</b>	<b>10.629.004</b>	<b>36.465.909</b>

Fuente: (Cavanilla, 2013)

Elaborado por: Autor

**Cuadro No. 10** Evolución de las Exportaciones en los principales puertos ecuatorianos, Periodo 2009 - 2012

Puertos	EXPORTACIONES				
	2009	2010	2011	2012	Total por puerto
Autoridad Portuaria de Esmeraldas	278.569	221.935	315.851	396.700	1.213.055
Autoridad Portuaria de Manta	75.434	63.748	48.736	54.643	242.561
<b>Autoridad Portuaria de Guayaquil y Terminales Portuarios Habilitados</b>	<b>5.988.187</b>	<b>6.257.017</b>	<b>7.132.298</b>	<b>7.167.071</b>	<b>26.544.573</b>
Autoridad Portuaria de Puerto Bolívar	1.704.358	1.930.594	1.913.994	1.559.114	7.108.060
<b>Total General</b>	<b>8.046.548</b>	<b>8.473.294</b>	<b>9.410.879</b>	<b>9.177.528</b>	<b>35.108.249</b>

Fuente: (Cavanilla, 2013)

Elaborado por: Autor

Con la adquisición de nuevos equipos y la ampliación de infraestructura APG espera reducir los tiempos de despacho a un máximo de 60 minutos, lo que antes de la concesión requerían hasta 8 horas. Las contraprestaciones percibidas por el Estado, derivado del pago de canon ascienden al monto de 140 millones de dólares.

### **C) Tarifas altas no Competitivas que generan elevadas utilidades de CONTECON**

El mejoramiento del servicio portuario es un aspecto reconocido por la opinión pública; sin embargo, los usuarios no están conformes con los incrementos de tarifas de los servicios portuarios que prestan, porque elevan los costos logísticos y afectan a la competitividad del sector. Al respecto, representantes de la concesionaria señalan que tarifas máximas son dispuestas por la Autoridad Portuaria y sus precios cumplen con el rango de valores permitidos (Mundo Marítimo, 2010).

En el ranking 2012, de los 100 mejores puertos del mundo, la terminal portuaria de Guayaquil se ubicó en la posición 86 por el movimiento de contenedores, según la última edición de la revista inglesa Containerisation International. Respecto al movimiento de carga, la terminal portuaria está novena a nivel de Sudamérica, indica una publicación de la CEPAL.

En el 2010 se movilizaron 116.997 TEUS y 288.246 FEUS, el 2011 se registró un incremento significativo, a 135.982 y 404.681 en el mismo orden de contenedores, señaló el funcionario. La meta es llegar a 1'500.000 contenedores al año, dijo Jairala, Presidente de Autoridad Portuaria de Guayaquil (Luna, 2013).

Contecon en el año 2009, se ubicó en el tercer lugar de las empresas del sector terciario que pagan mayores utilidades en el país, este sector representó el 10% de la PEA y el 24,1% del PIB.

La empresa que repartió un mayor monto de participación sobre el 15% de utilidades en este sector fue Schlumberger Surencó superando los USD 8,23 millones en el año 2009. En segundo lugar se encontró DINADEC con USD 3,8 millones y en tercer lugar, CONTECON con USD 2,4 millones (Eko Negocios, 2011).

En el **Cuadro No. 11** se muestra el listado Top de los 10 mayores pagadores de utilidades en el país

**Cuadro No. 11** Top de los 10 mayores pagadores de utilidades en el país

**TOP 10 MAYORES PAGADORES DE UTILIDADES**

POS,	EMPRESA	15% Participación Trabajadores
1	SCHLUMBERGER SURENCO SA	8 213 293,61
2	DINADEC S.A.	3 827 025,85
3	CONTECON GUAYAQUIL S.A.	2 437 589,29
4	INTERNATIONAL WATER SERVICES ( GUAYAQUIL ) INTERAGUA C. LTDA.	2 278 011,19
5	PANAMERICANA VIAL S.A. PANAVIAL	1 434 119,56
6	WEATHERFORD SOUTH AMERICA, INC	1 385 157,84
7	TATASOLUTION CENTER S.A.	1 158 681,84

**Fuente:** (Eko Negocios, 2011)

**Elaborado por:** Autor



## CAPITULO IV

---

### **ENCUESTA Y ANALISIS DE CAMPO DE LA SITUACION PORTUARIA EN ECUADOR**

#### 4.1 ENCUESTAS AMBITO LEGAL

Para poder articular eficientes relaciones publico-privadas, es necesario contar con un marco legal que brinde el soporte necesario para dichos procesos, esto quiere decir, leyes y reglamentos que den las pautas tanto al contratista como al contratante de cómo celebrar estos compromisos, asegurar un beneficio para las ambas partes y por último, en el peor escenario donde las cosas no salgan bien, llevar a la terminación del contrato sin que ninguna de las partes se vea perjudicada durante el proceso.

Los contratos de concesión al igual que la mayoría de contratos deben considerar ciertos elementos esenciales, para llevarse a celebrarse, regularmente este tipo de contratos tienen un nacimiento, el cual es el momento donde se formaliza por medio de un documento el acuerdo al que han llegado las dos partes; para que dicho nacimiento se dé, se deben estipular ciertos puntos importantes, como lo son; la definición de los sujetos, en el caso de las concesiones portuarias estos sujetos son: el concedente, quien es la entidad dueña de la infraestructura portuaria y el espacio físico en general, y el concesionario, quien será la entidad que explotara los recursos portuarios del concedente.

Entre las características de un contrato de concesión están:

- El contrato debe ser consensual, el mismo no puede ser impuesto a ninguna de las partes, esto implica que para que el mismo sea válido, debió ser aceptado por voluntad de las dos partes.
- Debe ser bilateral, esto implica que deben existir dos partes, indicados como los sujetos del contrato (concedente y concesionario).
- Debe ser de trato continuo, esto implica que durante el tiempo de permanencia del contrato las partes deben cumplir continuamente con las responsabilidades adquiridas en el mismo.
- Remunerable, necesariamente un contrato de concesión debe contemplar una compensación económica para el concedente, dicha compensación será financiada por los ingresos percibidos por el concesionario, del cobro de tasas a los usuarios del puerto.
- Una vez finalizado el contrato de concesión, el concesionario debe restituir los bienes entregados por el concedente, adicional a esto todas las mejoras realizadas formaran parte de esta restitución. Esto se da debido a que durante el lapso del contrato, el concesionario, pudo recuperar la inversión realizada durante los años de duración del contrato.

Estos son algunos de los puntos esenciales que forman parte de un contrato de concesión; en el Ecuador, la ley que regula el alcance y coloca las bases para la celebración de los mismos, es la Ley de Modernización del Estado, con su respectivo reglamento. Dicha ley fue promulgada por primera vez el 31 de Diciembre de 1993; con esta ley el Gobierno buscaba en el sector privado una vía para el financiamiento de obras de primera necesidad, la crisis de los '80 había dejado al país con un alto déficit fiscal, y por tal motivo el Gobierno no podía absorber el alto costo de las inversiones en puertos y aeropuertos del país. Lastimosamente la inestabilidad política en la década de los '90 privo a las Autoridades Portuarias de llevar a cabo dicho proyecto, por eso fue hasta mediados de los '00 cuando se pudo poner en marcha las concesiones portuarias en el Ecuador.

De los tres contratos celebrados en dicha época, dos de ellos fueron finalizados antes de cumplir su plazo de concesión; uno de ellos fue terminado unilateralmente por decisión del Estado Ecuatoriano y el otro se termino por mutuo acuerdo entre las partes. Una de las hipótesis evaluadas es, responder a la interrogante de si el marco legal (ley de modernización del Estado), era suficientemente robusto para soportar estos contratos de concesión o si en su defecto existían vacíos que perjudicaron al Estado Ecuatoriano. Para evaluar dicha hipótesis se realizaron las entrevistas que detallaremos a continuación:

### **Entrevista No. 1**

Sujeto: Anónimo 2015

Título: Dr. En Jurisprudencia de la Universidad Católica de Santiago de Guayaquil  
Máster en Comercio Exterior de la Universidad de Guayaquil.

Cargo: Asesor legal externo del Gobierno Nacional.

Para poder evaluar la hipótesis antes enunciada, era necesario conocer el punto de vista de una persona con amplio conocimiento legal y que a su vez hubiera profundizado en los temas de comercio internacional, adicional a esto era necesario poder tener el punto de vista de personas afines al Gobierno Nacional, por motivos de confidencialidad la identidad de la persona entrevistada no será mencionada en esta entrevista, sin embargo nos permitió tomar su punto de vista como sustento de esta tesis de grado. Durante el desarrollo de la entrevista, al entrevistado se lo referenciará como "Anónimo 2015".

Durante la entrevista celebrada el 03 de Abril del 2015, se le pregunto al Anónimo 2015, ¿Qué entendía por relaciones publico-privadas? A esto él respondió, indicando que las relaciones publico-privadas son todo tipo de participación que tenga la empresa privada con las entidades públicas de un Estado, nos comento a su vez que a lo largo de su vida profesional, se ha visto inmerso en muchas situaciones que han demandado su participación en relaciones publico-privadas, normalmente el Estado terceriza servicios en los cuales no es eficiente, y deroga esta responsabilidad a empresas privadas que tengan una mayor experiencia en dicho campo. Esta práctica es muy común en la actualidad sin embargo cuando el servicio a tercerizar tiene un gran impacto en la economía del Estado, es normal que se preste mucha más atención al proceso. Al preguntarle ¿Cuáles eran los principales desafíos que había enfrentado al formar parte de estos procesos? Indico, que normalmente los desafíos son los mismos que cuando dos empresas privadas intentan cooperar para sacar adelante un proyecto, si el proceso de cooperación se lleva correctamente los desafíos son mínimos, y el resultado es favorable para las dos partes, recalco, que en esta época la brecha entre las entidades públicas y las empresas privadas es mucho menor que hace 20 años, en la actualidad las entidades públicas tienen una mayor flexibilidad y pueden cooperar más fácilmente con las empresas privadas.

En la parte inicial de la entrevista se intento establecer cuál era la opinión del entrevistado acerca de las relaciones entre el sector público y el sector privado, como conclusión pudimos determinar que de acuerdo a la opinión de Anónimo 2015, las relaciones publico-privadas son situaciones que se viven en el día a día, y que en la actualidad relacionarlas como problemáticas es un error, ya que el aparato estatal se articula fácilmente con las empresas del sector privado. Con esto establecido, pasamos a la siguiente parte de la entrevista, donde se evaluara más a fondo la parte legal.

La segunda parte de la entrevista empezó con la pregunta ¿Conoce usted la Ley de Modernización del Estado de 1993? A esta interrogante el entrevistado supo indicar que la conocía perfectamente, indicando que esta ley es la base para celebrar contratos de privatización y de concesión, antes de esta ley, todo contrato de concesión vial por ejemplo, se tenía que considerar celebrar como un contrato por prestación de servicios, y por supuesto esto dejaba muchos vacios legales donde el Estado quedaba vulnerable. Ante ello preguntamos si consideraba coherentes los argumentos utilizados por el Estado para promulgar dicha ley, y nos indico, que en su opinión era necesario establecer un marco legal para este tipo de contratos, ahora, en

su opinión, el Estado está en la facultad de poder operar todas las concesiones portuarias del país, sin la necesidad de intermediarios de la empresa privada, a su criterio en este punto el Estado tiene la posibilidad de acceder a altos créditos y solventar los costos de la inversión, adicional a esto cuenta con toda una infraestructura gubernamental que puede atender todas las necesidades de los usuarios portuarios.

La siguiente pregunta fue, ¿Considera usted que el Reglamento Sustitutivo del Reglamento General de la Ley de Modernización del Estado, privatización y prestación de servicios públicos por parte de la iniciativa privada, del 2007; corrigió todos los puntos débiles de la versión de 1993? A lo cual nos dijo, que a criterio de él, la ley de 1993 brindaba un marco legal completo para la celebración de los contratos de concesión, y que toda ley necesita cambios a medida que pasa el tiempo, esto debido a que las condiciones del entorno se encuentran en constante cambio, hay leyes que no necesitan ser modificadas en 50 años, y otras que necesitan modificarse en 5 o 10 años, esto no quiere decir que estas estuvieran bien planteadas desde un inicio, ni mucho menos que las que duraron mucho tiempo sin cambios sean leyes perfectas, por lo que hacer esa afirmación es incorrecto. En su opinión, el Gobierno realizó cambios exigidos por el entorno nacional, era necesario ampliar ciertos argumentos en la ley de 1993, para evitar algún tipo de inconveniente, y a su vez se redujeron ciertos argumentos para evitar que la ley sea demasiado exigente y que por ello no permitiera rango de acción, indicando que los dos extremos son igual de perjudiciales en una ley o reglamentación. A su vez el entrevistado recalco, que la ley desde su punto de vista, las concesiones no habían fracasado debido a falencias en el marco legal, el indica que el problema se generó al momento de establecer las proyecciones de retorno del capital invertido, las cuales no fueron realizadas de una forma correcta y que desde su punto de vista, esto fue lo que deterioró las concesiones portuarias de los puertos de Manta y Esmeraldas.

Debido a la injerencia de otras leyes y reglamentos, preguntamos al entrevistado su opinión acerca de la Ley General de Puertos (Decreto Supremo No. 289), y del Reglamento General de la Actividad Portuaria en el Ecuador (Decreto No. 467); a esto nos respondió indicando que la Ley General de Puertos, era una ley que sufría cambios constantes, ya que es una ley que contempla muchos frentes, como lo son puertos comerciales e incluso militares, y que por esta última razón sufría variaciones, que por ello no ha profundizado en dicha ley, y que no tiene mucho conocimiento sobre ella, sin embargo que de lo que conoce, la misma solo trata temas de

infraestructura portuaria y lineamientos de seguridad de dichas estructuras, pero que sin embargo no conocía del tema a fondo.

Las conclusiones que sacamos de esta segunda parte, es que de acuerdo al entrevistado, la Ley de Modernización del Estado, fue una ley concebida de manera correcta, y a su vez la misma tenía todos los elementos relevantes para establecer, administrar y supervisar contratos de concesión portuaria en el Ecuador, los cambios que se realizaron en el 2007, se dieron debido a condiciones del entorno nacional, más que esto, no implica que la ley de 1993 haya tenido vacíos legales. Con respecto a la Ley General de Puertos, no tuvo mayores comentarios ya que no era experto en la mencionada Ley, sin embargo recalco que el impacto de esta ley sobre un contrato de concesión era mínimo.

## **Entrevista No. 2**

Sujeto: Ab. Maria Jose Castelblanco

Estudios: Abogada de los Tribunales de la Republica del Ecuador, Universidad Católica Santiago de Guayaquil.

Máster en Derecho Marítimo y Negocios Internacionales con mención en transporte multimodal, Universidad de las Palmas de Gran Canaria, España.

Ocupación: Asesora Legal Aduanera-Portuaria, Ex miembro del Directorio de APG (Autoridad Portuaria de Guayaquil), Aduana del Ecuador y Astinave.

La Ab. Castelblanco, tiene una larga trayectoria en el Ecuador, con un currículo intachable y con mucha experiencia en los ámbitos del alcance de este proyecto, como lo son, la realidad portuaria del Ecuador y las bases legales sobre las cuales se sostiene la evolución de los puertos en el Ecuador.

Para contextualizar conceptos, se le pregunto a la Ab. Castelblanco ¿Qué entendía por relaciones publico-privadas? Ella respondió, que las relaciones publico-privadas son las que se mantienen entre las entidades que prestan servicios públicos, que controlan y regulan actividades privadas, directa o indirectamente, con los usuarios o entes autorizados para otorgar dichos servicios; así también entran dentro de este tipo de relación las personas naturales o jurídicas que realizan actividades que son reguladas por el Estado a través de sus instituciones. De esta misma forma, nos supo indicar que ha tenido varias experiencias profesionales de este tipo de relaciones publico-privadas, y muy directamente en materia de concesiones portuarias, ya que participo activamente durante el proceso de concesión del puerto de Guayaquil,

cuando formaba parte del Directorio de la APG (Autoridad Portuaria de Guayaquil), y antes de eso trabajo de la mano con las permisionarias del puerto de Guayaquil. Dada su experiencia, nos atrevimos a preguntar acerca de ¿Cuáles habían sido los mayores desafíos que enfrentó durante estos procesos? Ella nos indico, que a diferencia de lo que la mayoría piensa en los casos de concesiones de servicios públicos, existe un buen complemento entre la persona jurídica privada y el ente público; las personas jurídicas privadas conocen que deben estar controladas y fiscalizadas por un ente público, el único desafío es encontrar un equilibrio entre la posición del ente público de exigir que el servicio prestado por la empresa concesionada sea excelente, y esto se da normalmente debido a que las condiciones en las que antes el servicio se prestaba no eran muy buenas, por lo que el nivel de exigencia es muy alto desde el inicio. Nos dijo también que un contrato de concesión por sus implicaciones inherentes; que son las de facultar a un privado a realizar controles y prestar servicios que están determinados exclusivamente por la Constitución de la República del Ecuador a ser prestados por el Estado a través de sus entidades; siempre serán revisados exhaustivamente.

Entrando un poco en el ámbito legal, preguntamos a la Ab. Castelblanco, si conocía la Ley de Modernización del Estado, ella nos respondió que efectivamente la conocía muy bien, nos explico que dicha ley fue creada tomando en consideración los derechos y necesidades de los ciudadanos ecuatorianos, a lo cual nos indico “Los ciudadanos tienen derecho a recibir los mejores servicios por parte del Estado, y si este no está en condición por cualquier motivo de otorgarlos, deberá concesionarlos bajo un esquema de control y agilidad” (M. Castelblanco, entrevista personal, 13 de abril 2015). A su vez nos indico que bajo su perspectiva, es el momento de ajustar ciertas realidades propias de un mundo activo, y que no se queda estático en el tiempo, la Ley de Modernización tiene ciertas disposiciones que son muy importantes, pero que lastimosamente debido a la carencia de otras normas que ayuden a su aplicación, llevan a considerarla como una ley “muerta”.

Al preguntarle si consideraba que la Ley de Modernización del Estado de 1993, fue suficiente para soportar los procesos de concesión que se llevaron a cabo a mediados de los '00, ella nos explico, que las normas que deben hacer la ley operativa, no cubren lo que abarca dicha Ley, y este es su mayor inconveniente. En el 2007 se emitió un reglamento sustitutivo para la Ley de Modernización, sin embargo este no cubre los vacíos, y tampoco aclara los puntos que la Ley de Modernización quiso aceptar. Al preguntar cuál era su opinión con respecto a la Ley General de Puertos

(Decreto Supremo No. 289), nos indico, que es una norma que fue elaborada en función de otra realidad de los Puertos del Ecuador, necesita ser específica para la situación actual de concesión de los puertos más importantes del país, la forma de controlar directamente al prestador del servicio y controlador del usuario directo del puerto.

De la entrevista realizada a la Ab. Castelblanco, podemos concluir que en su opinión, las concesiones son la senda por la que debe seguir el Gobierno Ecuatoriano, es la única forma en que el Estado pueda mejorar la prestación de ciertos servicios que se han venido manejando de forma poco eficiente. Sin embargo, nos indica que el marco legal vigente no es suficiente para llevar a cabo estos contratos, el mismo tiene vacíos y además hacen falta normas que dinamicen la puesta en práctica de la Ley de Modernización, la cual nace de un buen argumento, pero que sin embargo necesita ser pulida.

## **4.2 ENCUESTAS AMBITO PORTUARIO**

Para evaluar las hipótesis planteadas dentro de esta investigación, es necesario recabar información de los usuarios del sistema portuario en el Ecuador, profesionales que por su ocupación se ven inmersos en las operaciones diarias en los diferentes puertos del país, y que a su vez han formado parte de esta interrelación entre las entidades públicas y las empresas privadas. Las experiencias de ellos nos ayudarán a determinar si las concesiones son el camino correcto para la evolución portuaria en el Ecuador, y a su vez nos dejarán ver sus puntos de vista sobre la finalización de los contratos de concesión en los puertos de Esmeraldas y Manta, así como también, sus experiencias con respecto al puerto de Guayaquil.

### **Entrevista No. 3**

Sujeto: Mgtr. Katherine Pinto

Estudios: Lcda. En Marketing, Universidad Laica de Santiago de Guayaquil

Máster en Comercio Exterior con especialización en la industria Portuaria, Universidad Tecnológica Empresarial de Guayaquil.

Ocupación: Logistics Business Development - INSA S.A.

La primera entrevista la realizamos a la Mgtr. Katherine Pinto, profesional con más de 15 años de experiencia en el sector de transporte internacional, ha trabajado para empresas como Iberia, EMSA, Panalpina y en la actualidad es responsable del área

de logística de INSA, empresa dedicada al transporte internacional y representante de TNT Express. Durante su ejercicio profesional, ha podido evaluar las diferencias entre los diferentes procesos de concesión que se dieron en el Ecuador, esto nos ayudara a identificar las razones por las cuales dichas concesiones finalizaron, adicional a la percepción del mercado durante el lapso que las concesiones duraron.

La entrevista la empezamos realizándole la pregunta; ¿Qué entiende usted por relaciones publico-privadas?; a esto la Mgtr. Nos respondió, que para ella simplemente es una interacción entre una entidad Estatal y la empresa privada, estas interacciones se dan a diario, sin embargo, no todas tienen el mismo alcance, entre las mayores interacciones están los contratos de concesión para la explotación de un bien Estatal, como lo son las concesiones portuarias, y entre las menores por lo general están la subcontratación de servicios complementarios a los que ya presta el Estado, como por ejemplo la contratación de seguridad para algún establecimiento Estatal. Este tipo de relaciones están siendo promovidas por el Gobierno del Ecuador, esto ya que se busca promover la inversión productiva privada inteligente, que apoye a sectores específicos de la población, y todo esto por supuesto va en función de los planes del Gobierno, como son el Plan del Buen vivir y el Cambio de la Matriz Productiva. Adicional a esto, nos indico que en su opinión, el objetivo de brindar un mejor servicio en todos los aspectos a los ciudadanos del Ecuador ha hecho que el Gobierno estreche relaciones con el sector privado, y esta interacción ha sido muy beneficiosa en ciertos sectores, ya que la inversión ha crecido y por supuesto los servicios han mejorado. También puntualizo que, las privatizaciones y/o concesiones ayudan a tener una gestión transparente, promueven una reducción de costos, por lo tanto se presentaran aumentos en cuanto a la eficiencia y eficacia; y lo más importante, reduce drásticamente la carga burocrática en cuanto a aspectos administrativos y financieros que estarían afectando directamente al Gobierno.

Ante esto, preguntamos a la Mgtr. K. Pinto, si desde su perspectiva, consideraba que las concesiones portuarias en el Ecuador eran o no necesarias, ante ello, nos explico, que las concesiones son y serán necesarias en el País, ya que es la única forma de avanzar en un Plan de desarrollo Logístico que favorezca al comercio exterior. Una concesión exitosa apunta a brindar servicios portuarios especializados, cumplir con estándares internacionales de desempeño, que puedan permitir llegar a objetivos comerciales, y que esto a su vez, coloquen a los puertos del Ecuador en la ruta de las principales navieras, lo cual los ubicaría en el mapa como referentes para trasbordo el trasbordo de mercaderías, situación en la que estamos muy por debajo de puertos

cercanos como Callao y Buenaventura. Operaciones en puerto originan inversión, empleo e ingreso de capital, traduciéndose en mejoras en los ámbitos sociales y económicos del País.

Conversando más a fondo con respecto a las concesiones portuarias en el país, le preguntamos a la Mgtr. K. Pinto, que conocía con respecto a las concesiones celebradas en el país, nos expreso, que las había llegado a conocer muy a fondo, ya que siempre manejo la parte operativa del transporte internacional, y por lo tanto, le toco estar en contacto con los diferentes puertos del país, a breves rasgos nos indico que las concesiones de Manta y Esmeraldas no fueron exitosas y terminaron, distinto a lo que ocurre con dos terminales de Guayaquil, que han estado concesionadas a Contecon y Andipuerto con buenos resultados, desde hace años. La concesión de Manta, se realizó a 30 años y la administración pasó a TIDE, lamentablemente solo se cumplieron 2 años; mientras que la concesión de Esmeraldas, se realizó a 25 años y la administración pasó a Consorcio Puerto Milenium, esta sólo duro 6 años. Además, enfatizo en que existieron falencias desde un inicio en los lineamientos de los contratos, lo cual desencadenó en la terminación de las concesiones.

Puntualizando en cada uno de los casos, menciono que en el proceso de Manta, el Gobierno quiso incluir algunos cambios de manera unilateral y TIDE no estuvo de acuerdo porque los consideraron inaceptables. Estos cambios obedecían a inversión y obras debido al Plan Manta Manaos promovido por el Gobierno, adicional a esto la proyección que se hizo en cuanto al incremento del volumen en la carga no fue real y esto no les permitiría cumplir con los compromisos establecidos. Con relación a Esmeraldas, de igual forma hubo incumplimiento del contrato, al no ejecutarse alguna de las obras acordadas como la reparación del muelle, retrasos en el dragado, es decir no se realizaron las inversiones pactadas.

Con respecto al proceso de concesión del puerto de Guayaquil, resalto, que las concesiones con Andipuerto y Contecon son exitosas, han permitido especialmente una reducción en los tiempos de servicio, gracias a una mejor planificación en las operaciones; se han realizado grandes inversiones en infraestructura, mejor tecnología tanto en sistemas, como en equipos de puerto, y adicional a esto, se puede constatar que el personal se encuentra mejor capacitado. Este éxito se comprueba en el rendimiento de las terminales y en el crecimiento del volumen de carga al granel y en carga contenerizada.

Ante esta realidad, le preguntamos a la Mgtr. K. Pinto, ¿Que se debería tener en consideración para los futuros contratos de concesión en Manta y Esmeraldas? Ante esto, nos comento que lo primero que se debe definir es hacia donde quieren apuntar dichos puertos, ¿desean ser puertos especializados en ciertos productos?, ¿quieren

ser terminales multipropósitos? o ¿puertos de transferencia?, se debe analizar en el contexto global, como se quiere desarrollar el Plan Logístico del País y cuáles son sus objetivos y especialmente qué papel va a cumplir cada terminal para que todo pueda engranar. En función de lo anterior se deben establecer los parámetros de concesión, las obligaciones, sanciones, etc. Las experiencias anteriores deben servir para no cometer los mismos errores.

A renglón seguido, le preguntamos sobre ¿cuáles eran sus expectativas sobre la concesión portuaria en Guayaquil? Nos comentó, que el futuro era muy complejo, al existir el proyecto del nuevo puerto de aguas profundas se tendría que analizar cuáles son las condiciones establecidas en los contratos de concesión con Andipuerto y Contecon ante esta situación, ya que el contrato con Andipuerto es a 25 años y con Contecon a 20 años. Desde su punto de vista, debido al desempeño que ha tenido Contecon debería ser quien lidere el proceso de concesión del nuevo puerto, sin embargo a nivel Gubernamental han indicado que se deberá hacer un nuevo proceso y que todos los postulantes partirán desde cero y la concesión se adjudicaría a la empresa que ofrezca mejores condiciones. Esto relegaría al actual puerto de Guayaquil, a recibir solo cruceros, dicha operación se tendrá que ver si la asume el Estado o si genera un contrato de concesión para la administración de esta terminal.

De esta entrevista se pudieron sacar varios puntos importantes, el primero de ellos es que de acuerdo al punto de vista de los usuarios, el Gobierno va encaminado a mejorar los servicios en bienestar de los ciudadanos, y una de las herramientas que está utilizando para alcanzar este objetivo, es la de utilizar a la empresa privada como colaboradora en este cambio, esto genera un beneficio para las tres partes involucradas, el Gobierno, el sector privado, y los ciudadanos o usuarios.

El segundo punto importante a tener en consideración es, que el sector portuario necesita de la empresa privada para poder salir del punto de estancamiento en el que se encuentra, claro está que para evitar los errores en el pasado se deben realizar procesos de concesión muy bien estructurados, y el Gobierno tiene que definir cuáles son los objetivos que quiere alcanzar como nación, para especificar cuál será el rol de cada uno de los puertos en ese plan macro; sin esta identificación, cualquier proceso estaría destinado a caerse.

El tercer y último punto relevante, es el de la concesión portuaria de Guayaquil, un proceso que tiene satisfechos a sus usuarios, se recalco la buena gestión que ha hecho la empresa privada y como esto ha influido en el crecimiento de la ciudad y del país directamente. Sin embargo el proyecto del puerto de aguas profundas podría significar un avance o un retroceso en las relaciones ya establecidas, ya que si el Gobierno decide licitar abiertamente, y deja de lado al actual concesionario del puerto

de Guayaquil, se generaría una especie de dumping desleal, y sentaría un precedente muy fuerte para las futuras concesiones portuarias en el Ecuador. Claro está que si el Gobierno considera al actual concesionario, esto podría estrechar aún más las relaciones entre los dos sectores y generaría más confianza en el sector privado, lo que impulsaría las concesiones en los puertos de Manta y Esmeraldas.

#### **Entrevista No. 4**

Sujeto: Mgtr. Angel Parraga

Estudios: Psicologo Industrial, Universidad Estatal de Santiago de Guayaquil.

Máster en Comercio Exterior con especialización en la industria Portuaria,  
Universidad Tecnológica Empresarial de Guayaquil.

Ocupación: Jefe de almacenamiento y despacho – ANDIPUERTO.

La segunda entrevista se realizo al Mgtr. Angel Parraga, jefe de almacenamiento y despacho de Andipuerto, empresa que tiene la concesión del terminal granelero del puerto de Guayaquil. La relevancia de esta entrevista esta en que el entrevistado ha trabajado desde hace 15 años en Andipuerto, por lo tanto ha estado presente en todas las etapas del proceso de concesión de dicho terminal, como representante de la empresa privada podremos identificar puntos importantes de este proceso de concesión, y como se ha articulado la relación con el Estado y con Contecon, empresa concesionaria de los demás terminales del puerto de Guayaquil.

Al iniciar la entrevista, y dado el conocimiento del Mgtr. A. Parraga del tema, comenzamos a realizar un análisis planteándonos la pregunta, ¿Son necesarias las concesiones portuarias en el Ecuador? A lo cual el nos explico, que las mismas son muy necesarias, la razón principal por la que piensa esto es por toda la herencia de desconocimiento y de falta de tecnología que tenemos actualmente, esto obliga al país a buscar empresas internacionales especializadas en el manejo y administraciones portuarias, ya que como país no se cuenta con la preparación ni la tecnología necesaria para poder manejar eficientemente los puertos del Ecuador. Enfatizo que en la actualidad, los puertos en los que la implementación de procesos de concesión fallo (Esmeraldas y Manta) se encuentran a la deriva, tan grave es el asunto, que las principales autoridades de APE (Autoridad Portuaria de Esmeraldas), estuvieron una semana antes de la entrevista en las instalaciones de Andipuerto, revisando como hacían todas las operaciones, en un intento de reproducir estos procesos en el puerto de Esmeraldas, esto da la pauta a interpretar, que los funcionarios que se encuentran a cargo, son escogidos mas por manejos políticos que por sus conocimientos técnicos,

este tipo de manejo lo único que hace es deteriorar al puerto y por supuesto a la economía del sector y por consiguiente la del país.

Puntualizando en Esmeraldas, nos comento que a su criterio, ese puerto siempre ha estado mal manejado, ya que nunca ha logrado sacarle el mayor provecho a sus beneficios naturales, como lo es su calado y ubicación geográfica; tampoco supo apalancar a la industria del sector como aliado estratégico.

En Manta la situación es un poco mas compleja nos indico, ya que en dicho puerto, las decisiones no las toma el Estado Ecuatoriano, sino que dichas decisiones, son tomadas en base a lo que establezca la sociedad Mantense, esto quiere decir que, todas las decisiones van direccionadas a beneficiar a los sectores, pesqueros, transportistas y distintas cámaras productivas, es decir, el puerto de Manta sirve a beneficio de ciertos sectores y no a beneficio del pueblo ecuatoriano. Al momento de realizar un proceso de concesión portuaria, la empresa privada va a darse cuenta de esta situación, y las implicaciones de ello, es decir, tendrá que lidiar con varios frentes, y cada uno de ellos querrá obtener beneficios atractivos. Si esta situación no cambia, será muy difícil que un proceso de concesión portuaria tenga éxito en Manta.

En este momento, en Manta se presenta una situación que puede ser única a nivel mundial, pero de la cual el Ecuador no se puede vanagloriar, esta situación es, que en el puerto de Manta el consignatario, es el mismo operador portuario, esto quiere decir, que los consignatarios en los B/L (Bill of Lading), empresas consolidadoras de carga, agentes aduaneros, importadores directos, etc. Tienen la obligación de encargarse de descargar su propia carga, esto implica que el puerto solo presta sus instalaciones, y el usuario se encarga de realizar todo el proceso; en esta operación no existe servicio por parte del puerto, es imposible captar mercado sin una orientación al servicio de los usuarios.

Luego de el análisis realizado sobre los problemas que aquejan los puertos de Esmeraldas y Manta, se llego a una primera conclusión, esta es que, los mencionados puertos, para poder salir del estancamiento en el que se encuentran no solo necesitan intervención del empresa privada, sino que para que estos puertos sean atractivos para la empresa privada, el Gobierno debe resolver los problemas políticos de fondo que aquejan a los dos puertos, en Esmeraldas colocando funcionarios con experiencia portuaria a la cabeza de la autoridad portuaria, para que de esta forma se pueda llevar a cabo un proceso de concesión transparente, y además de esto potenciar la

educación portuaria en esta ciudad, ya que no existe mano de obra calificada, sin esto último, el concesionario se vería en la necesidad de importar el conocimiento de otras ciudades o inclusive de otros países, esto por ende encarecería el proceso y no lo haría sustentable a lo largo del tiempo. En Manta se debe romper la cadena que une al puerto de manta con los gremios económicamente interesados. Sin la intervención del Gobierno para sanear estos problemas, proponer una concesión en estos puertos sería una pérdida de tiempo, ya que las mismas tendrían sus días contados.

Adicional a los problemas ya mencionados, el Mgtr. A. Parraga, nos indico que los contratos de concesión también tuvieron fallas al momento de establecer las proyecciones, los cálculos de recuperación de la inversión no estaban aterrizados a la realidad del país en ese momento, se asumió, que la inversión atraería automáticamente a la carga, cuando para lograr eso se requería una estrategia aun mas grande; se debió ser cauto con el retorno en la primera década, y quizás un poco más agresivo para la segunda década.

Como caso de éxito de las concesiones portuarias en el país, hemos citado la concesión del puerto de Guayaquil, la cual está a cargo de la empresa CONTECON, ¿Considera usted que esta concesión está generando resultados positivos para el país? A esto nos indico, que efectivamente CONTECON tenía resultados positivos, sin embargo que el no se atrevería a decir que tan positivos eran, a su criterio, la concesión del puerto de Guayaquil podría dar mucho mas, sin embargo, existe un poco de competencia “desleal”, ya que los puertos privados establecidos en el mismo sector, manejan tarifas mas bajas debido a que no están atados a mantenerse dentro de una franja de precios, como si lo esta CONTECON, adicional a esto, las utilidades generadas se quedan en la empresa privada dueña del puerto, en el caso de CONTECON porcentaje de las regalías van al Estado Ecuatoriano; y por último está el hecho de que las instalaciones portuarias son propias, y las decisiones sobre el manejo de dicha infraestructura solo pasan por el directorio de la empresa privada, mientras que en CONTECON esta debe pasar por el directorio de la empresa y luego a la Autoridad Portuaria de Guayaquil; esto coloca en una situación desventajosa al concesionario.

Debido a su posición dentro de un concesionario del puerto de Guayaquil (Andipuerto), le preguntamos sobre cuáles eran los proyectos del concesionario, a lo cual nos indico, que el contrato de ellos termina en el 2024, y aunque hasta el momento la concesión ha sido beneficiosa para la empresa privada y para el Estado, consideran

que en el futuro optar por renovar el contrato de concesión no será ni viable, ni rentable, esto debido a la construcción del puerto de aguas profundas en Posorja, este gran proyecto, está destinado a llevarse la carga del actual puerto de Guayaquil, por lo que es probable que CONTECON no termine su contrato de concesión, el desvío de la carga, representaría una pérdida gigantesca para el concesionario, y el mismo impacto recibiría Andipuerto. De acuerdo a lo expresado por el Mgtr. A. Parraga, lo justo sería que a CONTECON se le de la concesión del nuevo puerto de Posorja, sin embargo esto es algo que no está estipulado en el contrato de concesión, y por ende es poco probable que se de, nos contaba que dentro del contrato de concesión de Andipuerto, se estableció que este concesionario sería el único para el manejo de graneles en Guayaquil, sin embargo luego APG, entregó permisos para el manejo de graneles a varios puertos privados, como por ejemplo Trinipuerto.

Dada esta situación con APG, aprovechamos para preguntarle acerca de los desafíos que ha enfrentado durante el proceso de concesión de Andipuerto; ante esto nos explicó, que el mayor desafío que todavía enfrentan es el hecho de tener dos visiones de servicio distintas, nos comentaba que APG no tiene como un objetivo tangible el servicio al usuario del puerto, al parecer el concepto de ganar-ganar no es del todo claro para los funcionarios dentro de APG, lo que ocasiona que el concesionario sea visto como la competencia y no como el aliado, cuando es lógico que si el concesionario gana, el Estado también gana. Adicional a esto nos comentó que en varias sesiones con APG quedó claro que los objetivos que el concesionario tenía no eran los mismos que los del concesionario, esto representa un gran inconveniente ya que el concesionario debía apuntar a sus objetivos internos y a su vez a los objetivos de APG todo para poder mantener el proceso de concesión.

Podemos concluir de la entrevista realizada, que de hecho existen todavía problemas para articular las relaciones público-privadas, dichos problemas afectan la eficiencia de estos procesos, sin embargo, queda evidenciado, que los problemas radican en la concepción errónea de que el concesionario no es un aliado del Estado, un problema que puede ser erradicado si la filosofía de ganar-ganar se impartiera a la interna de las entidades inmersas en procesos de este tipo. Adicional a los retos inherentes de los procesos de concesión, se evidenció que existe gran incertidumbre con respecto al futuro de la concesión del proyecto de puerto de aguas profundas en Posorja, provincia del Guayas, ya que, dependiendo del resultado de este proceso, se podrían generar precedentes que hagan mucho más difíciles la integración entre la empresa privada y el sector público.



## CAPITULO V

---

### **CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES**

## 5.1. CONCLUSIONES

- 1) La concesión de servicios portuarios se ha convertido en una alternativa inevitable a la realidad portuaria latinoamericana; el 100% de los encuestados señalan que la relación público y privado se torna cada vez inevitable, porque proporciona un caudal financiero, que auxilia al presupuesto del Estado con grandes inversiones y proporciona, adicionalmente, experiencia y capacidad de absorción de conocimientos de las grandes multinacionales, especialistas en servicios portuarios.
- 2) No existe correspondencia entre los canales de acceso naturales, mayor a 14 mts., y la logística comercial de los grandes volúmenes de cargas, para permitir el paso de los buques Post Panamax que podrían afectar la hegemonía portuaria de APG, si no se llega a concretar el dragado del canal de acceso al Puerto Marítimo de Guayaquil. Lo cual daría lugar a desarrollar otros puertos alternos, como el Puerto de Manta y el de Posorja, para que el país siga nutriéndose del abastecimiento internacional de carga.
- 3) Según el 100% de los encuestados las concesiones otorgadas en los diferentes puertos no mantienen equidad respecto a los canon de concesión e inversiones mínimas obligatorias y los respectivos cobros de servicios portuarios; lo cual afecta la estabilidad económica financiera al no disponer de un flujo de efectivo, que permita cubrir las necesidades de la gestión empresarial con los términos contractuales de concesión.
- 4) El 75% de los encuestados señalan que los contratos de concesión no están respaldados por un estudio sistémico, estratégico de gestión empresarial, que permita conocer estrategias de contingencias, mecanismos de controles, canales de información, estrategias de desarrollo organizacional, grados de responsabilidad, cadena de valor inter empresarial, regulaciones estatales, obligaciones legales, entre otros aspectos, con la finalidad de evitar tomas de decisiones bajo incertidumbre e incumplimiento de los términos contractuales, en el corto plazo, y como consecuencia la terminación anticipada del contrato de concesión.
- 5) Las tarifas de servicio se han incrementado, lo señala el 100% de los encuestados, debido a la alta inversión en equipos tecnificados y el mayor volumen de contenedores, movilizadas por la concesionaria CONTECON, lo

que les ha permitido, inclusive, ocupar el 3er. Lugar, respecto a las empresas de servicios, con mayores utilidades en el país.

## 5.2. RECOMENDACIONES

- 1) Actualmente el desarrollo portuario descansa en la tecnología de los recursos tangibles, descuidando el desarrollo organizacional; esto es, la conformación de un equipo institucional de alto desempeño, que debe interactuar de manera coordinada, sistémica, interfuncional e interdisciplinariamente, mediante gestión por proceso y gestión de calidad, evaluada en función de puestos de trabajo y equipo institucional, para lo cual se debe también planificar la gestión del conocimiento y la gestión del aprendizaje, para desarrollar la capacidad de absorción del conocimiento, que implica además de la adopción y asimilación de conocimientos e innovaciones, la aplicación sistémica-organizacional del conocimiento y la explotación de las mismas; de manera que, se pueda aprovechar la sinergia positiva organizacional de las economías de escala, que se evidencian en el incremento del margen de contribución, la calidad total y la competitividad de los servicios, que también se reflejan en las rebajas de los precios, que deben adoptar valores internacionales, con el fin de trasladar la mejora continua al principal beneficiario, que es el consumidor y la población, al reducir los costos de las tarifas portuarias y disminuir el alto costo de vida.
- 2) Se debe analizar y tomar una decisión inmediata, sobre la conveniencia de utilizar puertos regionales o puertos alimentadores como son los casos de los Puertos de Manta y en futuro el de Posorja, sin que necesariamente, la Autoridad Portuaria de Guayaquil, tenga que cesar sus actividades de recibir la carga de los importadores y exportadores por la cercanía del puerto; de esta manera, al igual como sucede internacionalmente los puertos de canales de acceso profundo, permitirían comunicarse con la red fluvial de los grandes buques gigantes Post Panamax, mientras que internamente se construye una logística fluvial, para brindar facilidades a los usuarios; y no lo contrario, que sugiere obligar a los usuarios a recorrer mayores distancias terrestres, que son más costosas, para poder efectuar los despachos de carga internacional.
- 3) Los términos contractuales no pueden distanciarse de las economías de escala y del volumen de explotación de inversión; porque en función de estos factores se determina el beneficio y las utilidades compartidas y se desarrollan los

planes de inversión y financiamiento, para fijar el grado de desarrollo portuario en una determinada concesión. Por este motivo es imprescindible elaborar un proyecto de inversión con los estudios técnicos, económicos y financieros respectivos, para determinar la proporcionalidad de los niveles de inversión mínimas obligatorias, canon de concesión fija y variable y período de recuperación de la inversión, entre otros aspectos.

- 4) Los contratos de concesión deben celebrarse apoyado en planes de negocios, debidamente integrados, de manera sistémica con todas las áreas de la administración portuaria, adoptando sistemas de control conjunto y resultados consolidados, tales como el sistema MRP (Planificación de Requerimiento de materiales) y redes de puesto de trabajo, que refiere a que cada puesto de trabajo está ligado a un red organizacional, interna y externa, que debe ser identificado, planeado y organizado, para trabajar coordinadamente, bajo procedimientos de gestión por procesos y de calidad, motivados con igual filosofía empresarial Justo a Tiempo y Calidad Total; en la consecución de resultados colectivos y organizacionales.
- 5) Las tarifas de servicio portuario deben establecerse en función de las economías de escala y costos optimizados, mediante principio de justo a tiempo y calidad total, como parte del factor de competitividad que debe revertirse a la cadena de valor al usuario; esto es, a medida que la empresa mejora su competitividad, maximizando sus ingresos y minimizando sus costos con calidad total y principios de mejoramiento continuo y justo a tiempo, entonces debe mejorar los precios para ser más competitivos, motivar la decisión de compra y lograr la satisfacción de los usuarios.

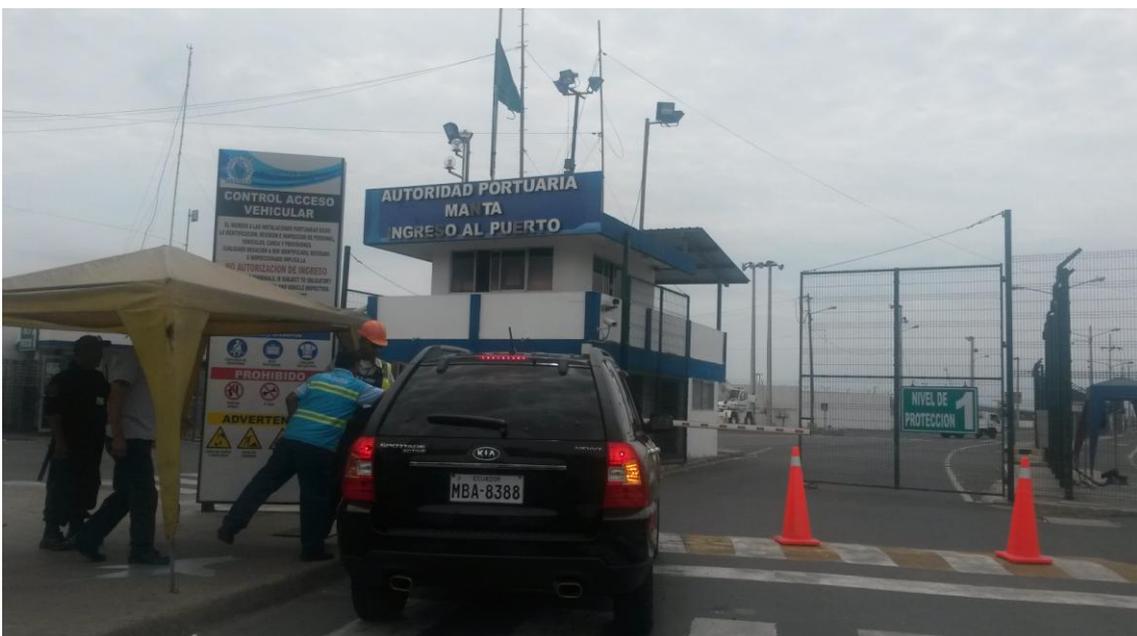
## ANEXO No. 1

### Principales Puertos Ecuatorianos que han sido Concesionados

#### A. Autoridad Portuaria de Guayaquil (APG)



#### B. Autoridad Portuaria de Manta (APM)



### C. Autoridad Portuaria de Esmeraldas (APE)



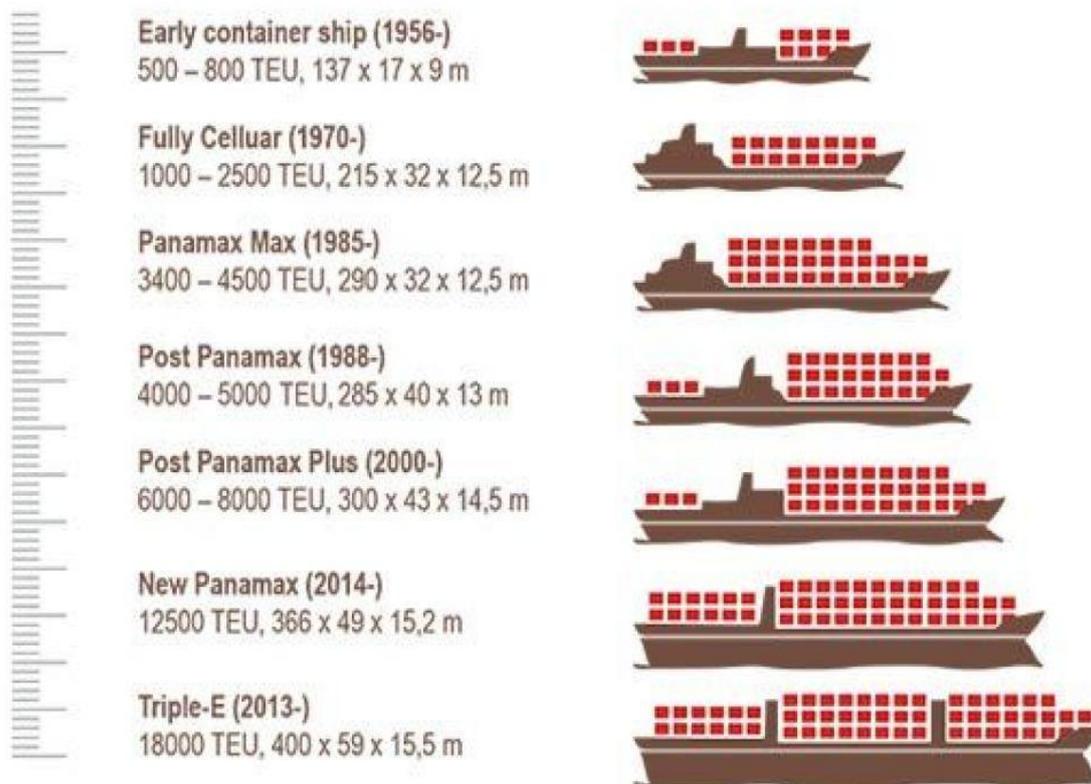
## ANEXO No. 2

### Evolución de los Buques Contenedores en el Comercio Internacional

#### *The evolution of container ships*

TEU: twenty-foot equivalent units, length x width x depth below water in metres

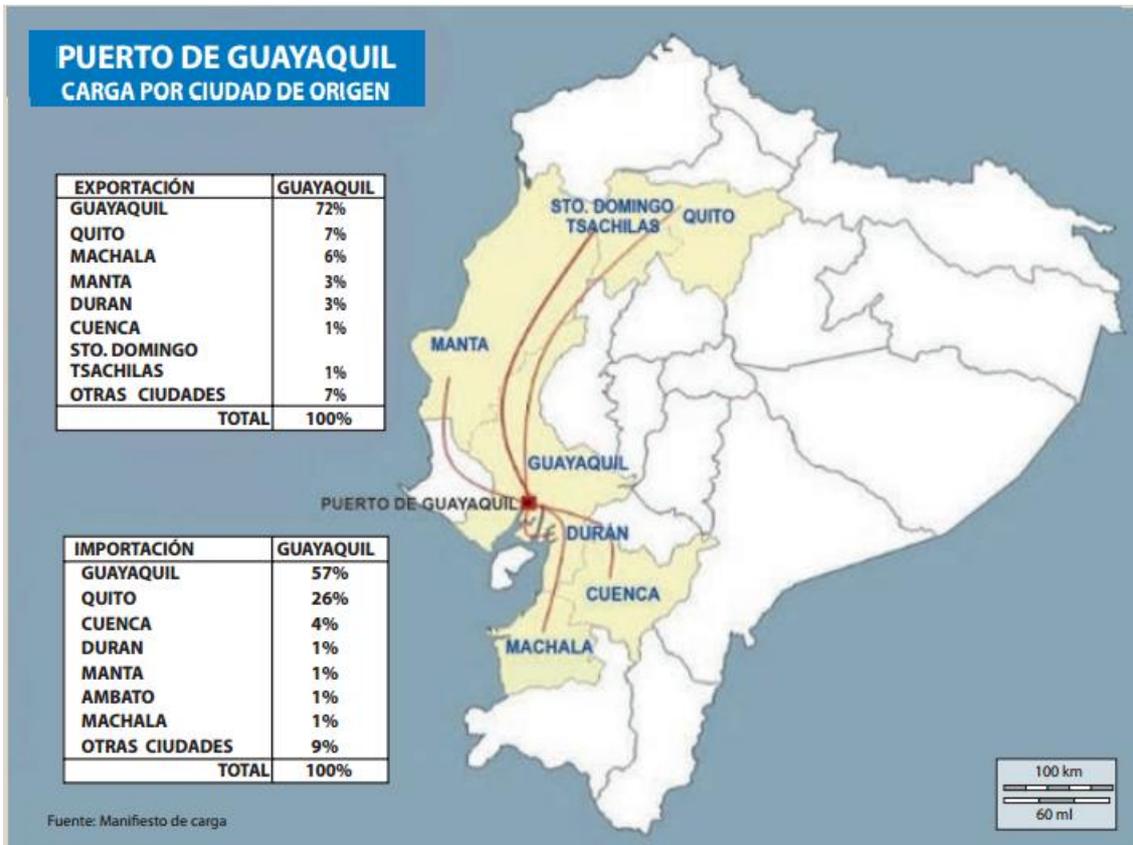
Source: The Geography of Transport Systems, Jean-Paul Rodrigue



El TEU es el acrónimo del término anglosajón *Twenty-Foot Equivalent Unit* (Unidad Equivalente a Veinte Pies) y representa la unidad de medida más utilizada en el transporte marítimo en contenedores. Equivaldría a un contenedor con estas dimensiones: 20 pies (6,1 m) de largo por 8 (2,4 m) de ancho por 8,5 (2,6 m) de altura (El Confidencial, 2013).

**ANEXO No. 3**

**Carga por ciudad de Origen Puerto de Guayaquil**



**Fuente:** (CAMA E, 2013)

**ANEXO No. 4****CONTENEDORES Y TEUS MOVILIZADOS POR EL PUERTO DE MANTA  
comparativo anual****CONTENEDORES**

Año	imp	exp	transb	total
1999	1.539	2.861		4.400
2000	545	3.033		3.578
2001	2.466	3.293		5.759
2002	5.136	5.972	1.678	12.786
2003	7.524	8.136	1.041	16.701
2004	6.828	7.320	1	14.149
2005	9.535	11.643	1	21.179
2006	2.408	5.997	540	8.945
2007	164	1.750	617	2.531
2008	185	778	4	967
2009	832	1.394		2.226
2010	724	1.389	447	2.560

**TEUS**

Año	imp	exp	transb	total
1999	2.560	4.091		6.651
2000	851	3.820		4.671
2001	4.321	5.160		9.481
2002	9.353	9.694	1.988	21.035
2003	13.796	13.804	1.395	28.995
2004	12.807	12.226	1	25.034
2005	18.283	20.465	1	38.749
2006	4.360	9.905	850	15.115
2007	246	2.666	1.023	3.935
2008	361	1.281	8	1.650
2009	1.434	2.490		3.924
2010	1.218	2.590	735	4.543

**Fuente:** (Puerto de Manta, 2010)

## BIBLIOGRAFIA

- Andes. (2012). *Puerto Marítimo de Guayaquil ubicado en el puesto 86 a nivel mundial por movimiento de contenedores*. Obtenido de <http://www.andes.info.ec/es/econom%C3%ADa/6751.html>
- APG. (2008). *LEY DE MODERNIZACIÓN DEL ESTADO, PRIVATIZACIONES Y PRESTACIÓN DE SERVICIOS*. Obtenido de [http://www.apg.gob.ec/files/ley\\_modernizacion.pdf](http://www.apg.gob.ec/files/ley_modernizacion.pdf)
- Asamblea Nacional. (2014). *El puerto de Manta*. Obtenido de <http://www.asambleanacional.gob.ec/es/contenido/el-puerto-de-manta>
- Boubakri, N., & Cosset, J.-C. (1998). *Privatization in Developing Countries : An Analysis of the Performance of Newly Privatized Firms*. Obtenido de <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/11529>
- Boyle, F. (2011). *Puertos HUB*. Obtenido de <http://www.camara-alemana.org.pe/downloads/110921G22-Frank-Boyle-APN.pdf>
- Brito, E. (2015). *Puerto de Guayaquil, su mayor fortaleza es su hinterland....* Obtenido de <http://www.camae.org/Folletos/INFORMAR%20JULIO%202013.pdf>
- Burkhalter, L. (1999). *Privatización Portuaria: Bases, alternativas y consecuencias*. Santiago de Chile: CEPAL.
- CAMAE. (2011). *Andipuerto Guayaquil*. Obtenido de <http://www.camae.org/Andipuerto.htm>
- CAMAE. (2013). *Guayaquil por excelencia, la ciudad puerto del país*. Obtenido de <http://www.camae.org/Folletos/INFORMAR%20JULIO%202013.pdf>
- Casado, F. (2007). *Alianzas público-privadas Alianzas público para el desarrollo*. Madrid: Fundación Carolina, CEALCI.
- Cavanilla, G. (2013). *¿POR QUÉ SE DEBE POTENCIAR EL PUERTO MARÍTIMO DE GUAYAQUIL?* Obtenido de <https://galocabanilla.wordpress.com/category/editoriales-desde-mi-trinchera/>
- CEPAL. (2002). *Puertos pivotes en México: Límites y posibilidades* . Obtenido de [http://www.cepal.org/publicaciones/xml/7/19287/lcg2175e\\_martner.pdf](http://www.cepal.org/publicaciones/xml/7/19287/lcg2175e_martner.pdf)

- Clapés, A. (2007). *XVII FORUM del auditor profesional. Nuevos tiempos. Nuevas cuentas!* Obtenido de [http://www.auditors-censors.com/pfw\\_files/cma/doc/eventos/forum2007/taula12.pdf](http://www.auditors-censors.com/pfw_files/cma/doc/eventos/forum2007/taula12.pdf)
- CORMAGDALENA. (2009). *Construcción de muelles flotantes y barcazas en municipios ribereños del río Magdalena y sus conexiones fluviales - nacional.* Obtenido de <http://200.21.225.92/web/AdmonCon/Documentos/Informe%20de%20dise%C3%B1o%20de%20la%20Licitacion%20Publica%20No%20LP-006-09.pdf>
- De la Fuente, M., & Echarri, A. (1999). *Modelos de contratos internacionales.* España: FC CONFEMETAL.
- Ecuador Inmediato. (2004). *Puerto de Esmeraldas entregado en Concesión.* Obtenido de [http://ecuadorinmediato.com/index.php?module=Noticias&func=news\\_user\\_view&id=251&umt=puerto\\_esmeraldas\\_entregado\\_en\\_concesian](http://ecuadorinmediato.com/index.php?module=Noticias&func=news_user_view&id=251&umt=puerto_esmeraldas_entregado_en_concesian)
- EGUIM . (2009). *¿Qué es un puerto Hub?* . Obtenido de <http://aduanasencanarias.blogspot.com/2009/02/que-es-un-puerto-hub.html>
- Eko Negocios. (2011). *Las 25 empresas que reparten más utilidades.* Obtenido de <http://www.ekosnegocios.com/revista/pdfTemas/22.pdf>
- El Comercio. (2010 ). *El puerto de Esmeraldas vuelve a manos estatales.* . Obtenido de <http://www.elcomercio.com/actualidad/negocios/puerto-esmeraldas-vuelve-manos-estatales.html>
- El Comercio. (2010). *El Estado asume el puerto de Esmeraldas.* Obtenido de <http://www.elcomercio.com/actualidad/negocios/asume-puerto-esmeraldas.html>
- El Confidencial. (2013). *Tres puertos españoles, en el top 20 que se disputa el 'boom' del comercio marítimo.* Obtenido de [http://www.elconfidencial.com/vivienda/2013-11-22/tres-puertos-espanoles-en-el-top-20-que-se-disputa-el-boom-del-comercio-maritimo\\_56655/](http://www.elconfidencial.com/vivienda/2013-11-22/tres-puertos-espanoles-en-el-top-20-que-se-disputa-el-boom-del-comercio-maritimo_56655/)
- El Diario. (2010). *Incumplimiento del concesionario sí fue sancionado.* Obtenido de <http://www.eldiario.ec/noticias-manabi-ecuador/146205-incumplimiento-del-concesionario-si-fue-sancionado/>
- El Universo. (2009). *Equipos de TIDE pasarán al Estado tras salir de Manta.* Obtenido de <http://www.eluniverso.com/2009/02/08/1/1356/0C6AA8AA57BA42F8A4791983A68A5C53.html>

- El Universo. (2014). *Concesión de puerto de Manta con otra prórroga*. Obtenido de <http://www.eluniverso.com/noticias/2014/08/26/nota/3550646/concesion-puerto-manta-otra-prorroga>
- Freire, L. (2013). *Modernización de los puertos marítimos debe iniciar por Esmeraldas*. Obtenido de <http://esmeraldas2012.blogspot.com/2013/08/modernizacion-de-los-puertos-maritimos.html>
- García, J. (2013). *Contrato de Arrendamiento*. Obtenido de <http://www.derechoecuador.com/articulos/detalle/archive/doctrinas/derechoinquinato/2005/11/24/contrato-de-arrendamiento>
- Garnica, E., & Palacios, R. (2009). *Evaluación Técnica Preliminar del Contrato de Concesión de Autoridad Portuaria de Esmeraldas*. Obtenido de <http://www.dspace.espol.edu.ec/bitstream/123456789/92/1/193.pdf>
- Gerencie. (2012). *Contrato de concesión*. Obtenido de <http://www.gerencie.com/contrato-de-concesion.html>
- González, M., & Trujillo, L. (2003). *Análisis de la eficiencia de los servicios de infraestructura en España: una aplicación al tráfico de contenedores*. Obtenido de <http://ecopub10.webs.ull.es/ponencias/contenedores.pdf>
- Hoffmann, J. (2015). *Las Privatizaciones Portuarias en América Latina en los '90: Determinantes y Resultados*. Obtenido de <http://www.cepal.org/transporte/capacitacion/3/5173/janhoff.pdf>
- ILCE. (2014). *Transporte marítimo mundial*. Obtenido de [http://bibliotecadigital.ilce.edu.mx/sites/ciencia/volumen2/ciencia3/100/html/sec\\_9.html](http://bibliotecadigital.ilce.edu.mx/sites/ciencia/volumen2/ciencia3/100/html/sec_9.html)
- Legis. (2015). *Los puertos marítimos colombianos se la juegan por la infraestructura*. Obtenido de [http://www.revistadelogistica.com/Puertosmaritimoscolombianos\\_n1.asp](http://www.revistadelogistica.com/Puertosmaritimoscolombianos_n1.asp)
- Luna, L. (2013). *LOS PUERTOS DEL ECUADOR*. Obtenido de <http://solocquenadacbyllunao.blogspot.com/2013/06/los-puertos-del-ecuador.html>
- Martner, C. (2009). *Puertos, espacio y globalización: el desarrollo de hubs en México*. Obtenido de [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1405-14352010000100013](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-14352010000100013)

- Martner, C., & Moreno, M. A. (2001). *Tendencias recientes en el transporte marítimo internacional y su impacto en los puertos mexicanos*. Obtenido de <http://imt.mx/archivos/Publicaciones/PublicacionTecnica/pt162.pdf>
- Medalla, E. (2007). *Ictsi se adjudica concesión portuaria de APG*. Obtenido de [http://www.bnamericas.com/news/privatizacion/Ictsi\\_se\\_adjudica\\_concesion\\_portuaria\\_de\\_APG](http://www.bnamericas.com/news/privatizacion/Ictsi_se_adjudica_concesion_portuaria_de_APG)
- Mérida, L. (2014). *Principales puertos marítimos y formación de Hubs*. Obtenido de <http://marygerencia.com/tag/hubs-portuarios/>
- Montero, L. (2014). *Modelos de gestión portuaria. Participación privada. Concesiones administrativas*. Obtenido de [http://www.aippyc.org/materiales\\_archivos/Modelos-Gestion-Portuaria-Montero.pdf](http://www.aippyc.org/materiales_archivos/Modelos-Gestion-Portuaria-Montero.pdf)
- Mundo Marítimo. (2010). *Contecon aumenta eficiencia en puerto de Guayaquil*. Obtenido de <http://www.mundomaritimo.cl/noticias/contecon-aumenta-eficiencia-en-puerto-de-guayaquil>
- Puerto de Manta. (2010). *Contenedores y TEUS movilizados por el Puerto de Manta, Comparativo Anual*. Obtenido de <http://www.puertodemanta.gob.ec/wp-content/uploads/2011/09/2011-Contenedores-y-TEUS-movilizados-por-Puerto-de-Manta-1999-201.pdf>
- Puerto de Manta. (2011). *Contrato de Concesión*. Obtenido de <http://www.puertodemanta.gob.ec/wp-content/uploads/2011/09/20061113-CONTRATO-DE-CONCESION-1-157-lfcp.pdf>
- Puerto de Manta. (2012). *Convocatoria*. Obtenido de <http://www.puertodemanta.gob.ec/delegacion-del-puerto-de-manta/convocatoria>
- Puerto de Manta. (2013). *Plan de Desarrollo del Puerto de Manta*. Obtenido de <http://www.puertodemanta.gob.ec/wp-content/uploads/2013/11/10-Plan-Desarrollo-Puerto-de-Manta.pdf>
- Puerto de Manta. (2015). *Antecedentes*. Obtenido de <http://www.puertodemanta.gob.ec/quienes-somos/antecedentes>
- Puerto de Manta. (2015). *Concesión y Ampliación del Puerto de Manta*. Obtenido de <http://www.puertodemanta.gob.ec/4677-concesion-y-ampliacion-del-puerto-para-2015.html>

- Rodriguez, J.-P. (2004). *Transport Geography on the Web*. Canadá:: Hofstra University.
- Spurrier, W. (2014). *Alianza público-privada*. Obtenido de <http://www.eluniverso.com/opinion/2014/09/28/nota/4037046/alianza-publico-privada>
- Tobar, H. (1993). *Veinte años de Desarrollo Marítimo*. Obtenido de <https://www.dspace.espol.edu.ec/bitstream/123456789/6628/3/20%20a%C3%B1os%20de%20desarrollo%20rmar%C3%ADtimo.pdf>
- Toro, M. (2010). *Puerto de Esmeraldas, ya en manos del Estado*. Obtenido de <http://www.eluniverso.com/2010/07/16/1/1356/puerto-esmeraldas-ya-manos-estado.html>