



LINEAMIENTOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS
PARA MEJORAR
LA COMPETITIVIDAD
DEL TRANSPORTE MARÍTIMO
DE CARGA





LINEAMIENTOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA MEJORAR LA COMPETITIVIDAD DEL TRANSPORTE MARÍTIMO DE CARGA

Un aporte de AGEXPORT para el equipo de Gobierno 2020-2024





Índice

1. Introducción.....	4
1.1. ¿Qué es AGEXPORT?	4
1.2. ¿Qué entendemos por un sistema portuario?.....	5
1.3. ¿Por qué AGEXPORT considera que la modernización del sistema portuario debe ser una prioridad para el próximo Gobierno?	7
1.4. Lineamientos que AGEXPORT propone para modernizar el Sistema Portuario Nacional	7
2. El sistema portuario y su rol en el crecimiento y el desarrollo económico	8
2.1. Los puertos y su rol en el desarrollo económico	8
2.2. Los sistemas portuarios como restricciones al crecimiento económico	9
2.3. Importancia económica del sistema portuario para la economía de Guatemala	11
3. ¿Qué podemos aprender de países de la región?	13
3.1. Chile	13
3.2. Honduras.....	18
3.3. República Dominicana	21
3.4. Principales hallazgos	24
4. Brechas de competitividad del Sistema Portuario Nacional con relación a otros puertos en la región	26
4.1. Descripción del actual sistema portuario de Guatemala	26
4.2. ¿Qué retos afronta el sistema portuario de Guatemala si el país desea desarrollarse económicamente?	37
5. Lineamientos de Políticas Públicas para la Mejorar la Competitividad del Transporte Marítimo de Carga	39
6. Riesgos de no impulsar cambios en el modelo actual	54
7. Anexo 1. Bibliografía	58



1. Introducción

La propuesta Lineamientos de Políticas Públicas para Mejorar la Competitividad del Transporte Marítimo de Carga, es un aporte que AGEXPORT ofrece al próximo equipo de Gobierno encargado de dirigir la nación, especialmente aquellos que tendrán a su cargo el sistema de transporte y logística internacional del país.

El sistema portuario ha crecido en complejidad en las últimas décadas:

- Se ha incrementado el volumen de exportaciones e importaciones y esperamos que ese ritmo continúe. En valor, Guatemala importa y exporta 3.2 veces más que hace 20 años.
- Sigue creciendo la diversificación de productos que salen del país, lo cual requiere prestar atención a servicios eficientes y especializados. Un ejemplo de ello son las exportaciones de vegetales del altiplano, que requieren empaques especiales y facilidades de refrigeración.
- Han evolucionado los medios de transporte, tanto marítimos como terrestres, lo cual requiere una adaptación para aprovechar las economías de escala que pueden ofrecer. Un ejemplo de ello es la introducción de barcos cada vez más grandes, como los barcos Post New Panamax, lo cual requiere inversiones portuarias de dragado para contar con calados de más de 15 metros.
- Se siguen incrementando las oportunidades de comercio internacional lejos del continente americano. El continente asiático lleva tres décadas siendo un destino de exportaciones atractivo para el mundo, a pesar de que Guatemala lo ha explorado muy poco, lo cual requiere prestarle más atención a nuestro literal pacífico.

Estos y otros eventos reclaman una estrategia que ayude a tener puertos modernos, eficientes y productivos que impulsen la competitividad del comercio exterior. AGEXPORT espera que este documento sirva de insumo vital para darle un norte al sistema portuario nacional.

1.1. ¿Qué es AGEXPORT?

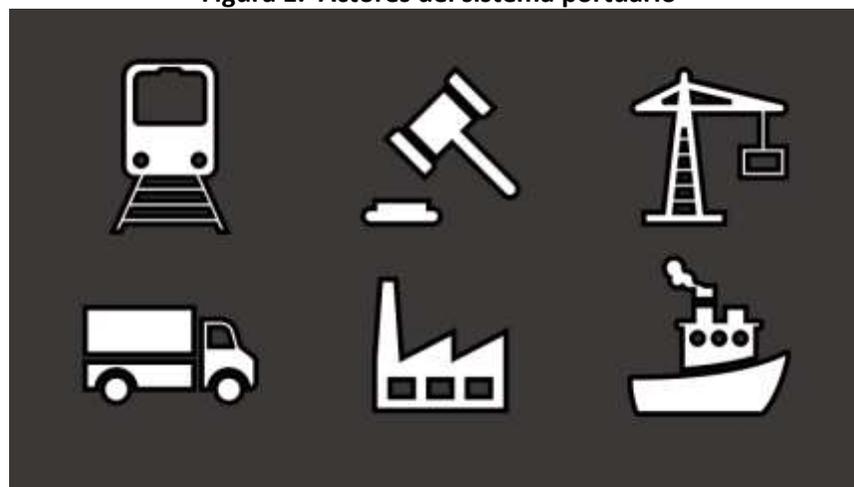
AGEXPORT es la Asociación Guatemalteca de Exportadores, cuya visión es Hacer de Guatemala un País Exportador. La misión de la Asociación es promover el crecimiento de las exportaciones contribuyendo así al desarrollo económico y social de Guatemala en forma sustentable. AGEXPORT está compuesto de seis sectores: agrícola; pesca y acuicultura; manufacturas; vestuario y textiles; contact center y business processing outsourcing (BPO) y servicios.



1.2. ¿Qué entendemos por un sistema portuario?

En este documento entenderemos por sistema portuario al conjunto de instituciones, organizaciones, personal, infraestructura y maquinaria involucrada en el proceso de transporte internacional de mercancías vía marítima. Esto involucra la infraestructura que va, desde la fábrica o centro de producción dentro del país, hasta el barco que lleva el producto al puerto extranjero.

Figura 1. Actores del sistema portuario



Fuente: con imágenes de Microsoft Powerpoint

El sistema portuario, como lo definimos aquí cuenta con seis actores principales:

1. Las empresas productoras de bienes agrícolas o industriales que envían sus productos mediante el sistema portuario. Las necesidades de ellos y de sus clientes, desde las características físicas del producto hasta el diseño, afectan cómo funciona el sistema: no es lo mismo enviar azúcar, camarones congelados, ropa o televisiones. Además, las complicaciones del sistema portuario pueden iniciar desde las mismas empresas, al momento que experimenten retrasos en sus procesos productivos, lo cual puede llevar a sobrecostos y retrasos para otros exportadores utilizando el mismo barco.
2. El transporte multimodal que vincula las empresas productoras de bienes agrícolas o industriales con los puertos del país. Este es el transporte por excelencia para transportar carga terrestre por sus economías de escala. Actualmente no hay tren que vincule empresas con los puertos del país. Sin embargo, su implementación está en la agenda económica de las autoridades para el año 2020-2024. Esto es importante porque debe formar parte de la visión del sistema portuario nacional.



El transporte público tiene que pensarse desde una perspectiva multimodal. Por ejemplo, la identificación, diseño y habilitación de línea férrea en estaciones intermodales de conexión (tren-camión terrestre), estratégicamente ubicadas en el territorio (por ejemplo, Santa Lucía-Escuintla-Puerto San José en el Pacífico y El Rancho-Zacapa-Puerto Barrios en el Atlántico), funcionaría como un excelente factor de eficiencia en tiempos y costos para los sectores productivos cercanos a estas estaciones intermodales. Esto permitiría al transporte privado entregar la carga en un nodo y poder generar más viajes rentables (con disminución de falsos fletes) por unidad de tiempo, con la consecuente disminución en el costo de flete terrestre en el territorio nacional.

3. El transporte privado (camiones) que vincula las empresas productoras de bienes agrícolas o industriales con los puertos del país. Su flexibilidad de horarios y de volumen, así como la falta de transporte público, ha llevado a un crecimiento importante del transporte privado en Guatemala, lo cual en la actualidad ha empezado a generar sobrecostos por congestión. Tener esto en cuenta, junto con el equipo y los servicios prestados, forma parte de los elementos importantes de estos actores.
4. Los puertos son el eje del sistema, pero como se aprecia en esta enumeración, no son el único factor por desarrollar. Los puertos incluyen, desde los parqueos a donde llegan los camiones; el área de descarga y las bodegas, hasta las grúas para cargar los barcos y los servicios de dragado para permitirle al puerto atraer barcos de gran calado. Los puertos, no sólo son aquellos en Guatemala sino también aquellos a los que llegarán los barcos donde se encuentran los clientes de las empresas guatemaltecas.
5. El transporte marítimo, el cual incluye distintos tipos de embarcaciones, líneas marítimas, así como el equipo con el que cuentan para transportar el producto. Si las líneas marítimas que llegan a Guatemala no ofrecen alternativas baratas para llegar a Asia, es necesario buscar alternativas; lo mismo ocurre si ellas no ofrecen el equipo de refrigeración barata para productos perecederos. En el transporte marítimo también se incluyen servicios vinculados, tales como los seguros del transporte.
6. El Gobierno de Guatemala también tiene un rol en el sistema portuario, tanto normando como proveyendo servicios. El Gobierno de Guatemala involucra a la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT) que ofrece los servicios de aduana, al Congreso de la República el cual define los actores, los objetivos y el marco de acción, al MICIVI, con el Viceministerio de Puertos y Aeropuertos, ve temas de transporte del país y a los distintos Ministerios que se vinculan con la calidad y la promoción de los productos que se exportan e importan (MINECO, MAGA, MSPAS, por ejemplo). Otros actores gubernamentales también juegan un rol. Las Municipalidades, entre otros roles, aprueban las licencias de construcción. El Ministerio Público y las Cortes de Justicia, también juegan un rol importante en cómo funciona el sistema portuario



nacional, como se puede ver en los casos de contratos en Puerto Santo Tomás de Castilla y Puerto Quetzal.¹

1.3. ¿Por qué AGEXPORT considera que la modernización del sistema portuario debe ser una prioridad para el próximo Gobierno?

Existen al menos tres razones que motivan a AGEXPORT a acercarse a las autoridades del Gobierno de Guatemala 2020-2024 para animarlos a que prioricen sus esfuerzos en la modernización del sistema portuario:

1. No se puede impulsar la creación masiva de empleo formal en Guatemala sin una economía dinámica con un sistema portuario moderno que facilite la importación de insumos y la exportación de productos de alto valor agregado.
2. No se puede atraer inversión extranjera para crear una economía dinámica si Guatemala se continúa quedando rezagada frente a la creciente competencia portuaria proveniente de México, República Dominicana, Honduras y Costa Rica y si no se articulan mecanismos para coordinación y explotar complementariedades con los puertos regionales.
3. No se pueden mejorar los costos y tiempos de logística del país en la ausencia de una visión futura de la economía que permita dirigir las políticas y las inversiones del sistema portuario nacional para que responda a los sectores productivos con mayor potencial de crecimiento.

1.4. Lineamientos que AGEXPORT propone para modernizar el Sistema Portuario Nacional

AGEXPORT propone en este documento presenta como visión contar con un sistema portuario eficiente, moderno y competitivo a través de la inversión en infraestructura, tecnificación, automatización de procesos, indicadores de desempeño y sostenibilidad en el largo plazo.

La propuesta está organizada en tres grandes ejes: Contar con:

1. Un sistema de gobernanza que impulse los cambios necesarios
2. Dar certeza jurídica a inversiones actuales y futuras
3. Formular una estrategia de desarrollo portuario sostenible y competitiva, que responda a la visión estratégica 2020-2024

Transversalmente accione que promuevan transparencia y una política anticorrupción. Para cada uno de los ejes, se plantean acciones de carácter urgente y otras a nivel estratégico de mediano plazo.

¹ Ver: <https://www.cicig.org/casos/caso-tcq/>



2. El sistema portuario y su rol en el crecimiento y el desarrollo económico

2.1. Los puertos y su rol en el desarrollo económico

El rol de los puertos en el desarrollo económico es tan importante, que con sólo mencionar algunas ciudades que crecieron gracias a su comercio marítimo o pluvial debiera ser suficiente para que cualquiera se dé una idea:

- Venecia
- Rotterdam
- Londres
- Nueva York
- San Francisco
- Hamburgo
- Colonia
- Tokio
- Singapur
- Shanghái
- Hong Kong
- Buenos Aires

Desde los inicios de la civilización occidental, el sistema portuario ha sido vital para el desarrollo económico, político y social de nuevas naciones. Esto es evidente desde la Grecia Clásica, con sus ciudades-estado distribuidas a lo largo de distintas islas, por lo que dependían de sus puertos para mantener el comercio y la unidad de la nación. Siglos más tarde, y posterior a la caída del Imperio Romano, la creación de nuevas naciones poderosas y prósperas dependerá, entre otros factores, de: a) el desarrollo de ciudades-puerto que facilitaban a los comerciantes la importación de materias primas y la producción y exportación de productos de alto valor agregado; y, b) la consolidación de su sistema portuario, incluyendo inversiones en puertos, canales, astilleros, flotas mercantes, armadas y leyes marítimas favorables a la exportación (List 1856). No hay Renacimiento Italiano, sin la prosperidad y la competencia que iniciaría a partir de las Repúblicas Marítimas: Venecia, Génova, Pisa y Amalfi. Naciones posteriormente prestarían atención a estos dos factores, como el Imperio Neerlandés y el Imperio Británico.

Claro, la importancia del comercio internacional vía marítima no sólo ha sido una prerrogativa de Occidente. Los fenicios crecieron gracias al comercio marítimo a lo largo del mar Mediterráneo. Los musulmanes lograron crecer el tamaño de su imperio a las orillas del mar Mediterráneo, por muchos años



antes de Cristobal Colom y Fernando Magallanes, monopolizando el comercio entre Europa, India y China, gracias a sus travesías a través del mar Índico (Findlay and O'Rourke 2007).

De manera más reciente, Singapur sobresale como una ciudad-puerto que ha logrado aprovechar su posición geográfica para desarrollarse económicamente (Huff 1995; Schein 1996; Lee 2000). De la mano de políticas económicas agresivas, y enfocándose en su posición geográfica envidiable para el tránsito marítimo de Europa hacia Asia del Este, Singapur pasó es hoy un país de altos ingresos. Su estrategia buscó la sofisticación de sus manufacturas, aprovechando su posición geográfica para atraer materia prima barata y exportar productos de alto valor agregado. Ello incluyó contar con un sistema portuario de primer mundo para atraer tránsito naviero a sus costas. Para ello, invirtió en la conformación de empresas públicas, conformadas por tecnócratas de alto nivel, para operar puertos y una naviera. La Port of Singapore Authority, abrió la primera terminal de contenedores en sudeste asiático en 1972; antes de ser privatizada en 1997, contaba con tres terminales y un volumen de 10 millones de TEU, siendo el puerto de mayor actividad en el mundo. La Neptune Orient Lines (NOL) inicia en 1968 como la compañía nacional naviera, consolidó su crecimiento primero enfocándose en el transporte entre Europa y Asia, para luego comprar una naviera norteamericana, American President Lines (APL), para consolidar el comercio transpacífico. Sin el fortalecimiento de su sistema portuario, Singapur difícilmente habría podido atraer la inversión extranjera que le permitió modernizar su economía.

2.2. Los sistemas portuarios como restricciones al crecimiento económico

El transporte marítimo ha sido históricamente importante porque ha sido el modo más barato de transportar bienes y personas. No sólo es porque el transporte aéreo tardó siglos en inventarse y requiere tecnología costosa, es porque también el transporte terrestre es costoso: requiere limpiar el terreno así como construir y mantener los caminos. A la vez, el transporte terrestre requería inversiones importantes en seguridad, para evitar ser asaltado por forajidos. En cuanto a la tecnología de transporte, hay dos problemas. Por un lado, hasta hace muy poco, las velocidades eran bajas; por otro, la fricción ha sido un problema para la construcción de transporte pesado de gran tamaño.

Podemos dar varios ejemplos de cómo las inversiones en transporte marítimo desentramparon el crecimiento de distintas naciones:

1. Reducen los costos de transporte de las exportaciones para incrementar su competitividad. La construcción del Canal Erie permitió la conexión de puertos lacustres, pluviales y marítimos para sacar productos provenientes del medio oeste norteamericano y los Grandes Lagos para ser exportados a Europa vía Nueva York. El Canal Erie, construido por el estado de New York entre 1817 y 1825, gracias a la emisión de bonos estatales, tiene una extensión de 600 kilómetros de largo, y se estima que redujo los costos de transporte en un 95% (Overy 2010).



2. Reducen los costos para alimentar a la población. El ejemplo paradigmático es el Gran Canal, construido entre el siglo V y XV, uniendo Beijing y Hangzhou, separados por 1,115 kilómetros de distancia. El canal, uniendo poblados a lo largo de puertos lacustres y pluviales permitía el transporte de 200 mil toneladas de granos, permitiéndole a las ciudades chinas ser las más pobladas en el mundo (Overy 2010).
3. Facilitan el desarrollo urbanístico y reducen los costos del transporte público. Incluso, las inversiones en transporte marítimo han tenido impacto en reducir los costos de transporte y facilitar el desarrollo urbanístico dentro de ciudades. Uno de estos ejemplos proviene de los Países Bajos en el siglo 17, con la construcción en Ámsterdam de tres canales concéntricos: el Herengracht, el Prinsengracht y el Keizergracht. Esto permite conectar pequeños puertos internos en la ciudad con el puerto marítimo de la ciudad.

Es evidente entonces que un país que no presta atención a su sistema portuario afrontará problemas: para incrementar sus ingresos vía las exportaciones; para generar bienestar en su población vía alimentos más baratos y diversos; y, para contar con ciudades que apoyan ambos procesos, en donde su población tiene cerca los puertos para tener acceso a alimentos y empleos desde donde se exportan productos sofisticados. En ese contexto, es que se considera que la mala infraestructura es un obstáculo para el crecimiento de los países: si no se sigue invirtiendo en infraestructura, empiezan los sobrecostos generados por congestión e incluso el deterioro de la calidad de los productos que se transportan (Hausmann, Rodrik, and Velasco 2008; Rodrik 2010).

¿Es la infraestructura una restricción relevante para Guatemala? Sí. Hace más de una década, el Banco Interamericano de Desarrollo había identificado para Guatemala que la infraestructura, incluyendo la portuaria, era una restricción para el crecimiento del país (Stein et al. 2008). Una revisión de las pruebas identificadas para saber si la infraestructura es una restricción para el crecimiento guatemalteco nos lleva a concluir que dicha situación es hasta más relevante hoy en día (Hausmann and Klinger 2006):

- Baja provisión y baja calidad de la infraestructura en comparación con otros países. Idealmente tendríamos información medible de los costos del transporte terrestre y marítimo para realizar una comparación internacional para distintos países de manera regular. Una alternativa es emplear el Índice Global de Competitividad, el cual para su edición 2019 mostraba que la infraestructura de Guatemala ocupaba el lugar 102 de los 141 países que se evalúan (Schwab 2019). Esto parece abogar en favor de la infraestructura como restricción, incluyendo la infraestructura portuaria.
- Exposición a riesgos catastróficos que afectan la infraestructura. Guatemala afronta problemas provenientes de terremotos y tormentas tropicales, los cuales, no sólo afectan puentes y carreteras, sino también interrumpen el tránsito marítimo.



- Congestión. Guatemala afronta crecientes niveles de congestión, lo cual es evidente en la ciudad de Guatemala, pero también a lo largo de distintas rutas en el país. Como se mostrará más evidente, también hay crecientes niveles de congestión en los puertos del país. Si bien se ha incrementado el nivel de inversión en maquinaria en ciertos puertos del país, la misma no siempre responde a las necesidades y capacidades físicas de los puertos, lo cual llevará a nuevos problemas de congestión más pronto que tarde.
- La restricción financiera no es tan relevante: baja tasa de interés para préstamos; alta liquidez bancaria; baja respuesta a las inversiones producto de leves cambios en la tasa de interés.

2.3. Importancia económica del sistema portuario para la economía de Guatemala

Un sistema portuario eficiente permite un mayor volumen de exportaciones, a la vez que permite abaratar las importaciones. El crecimiento económico, especialmente de países pequeños como Guatemala, está vinculado con mejorar la capacidad exportadora. Es imposible imaginar el desarrollo económico de Hong Kong, Singapur, Taiwán y Corea del Sur, sin un enfoque exportador. Y, para estos países, un sistema eficiente de importaciones también era importante, pues muchas de las materias primas que necesitaban para sus procesos productivos provenían del exterior. En Guatemala, muchos productos importados tienen altos precios, a pesar de tener un tipo de cambio real apreciado, lo cual parece ser la consecuencia de ineficiencias en la logística de las importaciones del país. Esto impone dificultades, no sólo para el consumo nacional, sino también para que los procesos productivos guatemaltecos puedan competir a nivel internacional (dentro y fuera de Guatemala).

Un sistema portuario moderno permite la exportación de una multiplicidad de productos, particularmente de productos más sofisticados y valiosos. No es suficiente con exportar. Guatemala lleva más de siglo y medio apuntándole a la exportación cafetalera, y más de dos siglos en otro tipo de exportaciones agrícolas. Y, claramente, ello no ha sido suficiente. No es de extrañar, exportar es una condición necesaria para un país pequeño, pero no es suficiente. El énfasis académico ha señalado que es importante incrementar la sofisticación de lo que se exporta y, a la vez, apostar por la diversificación exportadora (Hausmann, Hwang, and Rodrik 2007; Lederman and Maloney 2012). Es decir: exportar cosas que requieren trabajadores más entrenados y exportar productos diferentes. Lo primero permitiría que mayores ganancias y salarios se puedan obtener en Guatemala. Lo segundo permitiría mayor estabilidad (resiliencia) en sus ingresos, pues el país sería menos vulnerable a cambios en precios de uno o dos productos -algo que históricamente le ha pasado a Guatemala con el café y el azúcar.

Un sistema portuario moderno permite acceder a clientes que ofrecen pagar mayores precios por nuestros productos. No solo es importante enfocarse en la diversificación y sofisticación de las exportaciones. También es importante saber a qué países exportar (Bastos and Silva 2010; Martin 2012; Manova and Zhang 2012; Görg, Halpern, and Muraközy 2017). Y, una vez se tiene una estrategia de país,



es necesario contar con las navieras que apoyarán esa expansión comercial para llegar a destinos nuevos. Desde la Segunda Guerra Mundial, Guatemala ha tenido concentradas sus exportaciones en los países que van de Estados Unidos a Panamá. Pero, no es allí en donde, en los últimos 70 años, se ha generado el mayor crecimiento económico, lo cual ha llevado a que Guatemala no pueda crecer más rápido. Guatemala necesita voltear a ver a Asia. Guatemala necesita volver a reactivar sus vínculos comerciales con Europa.



3. ¿Qué podemos aprender de países de la región?

Como parte del trabajo, se discutió con la Gerencia de Competitividad de AGEXPORT sobre la experiencia internacional que más le interesaba conocer para contrastar con el caso de Guatemala. Los tres países que aquí se discuten son: Chile, por sus puertos privados; República Dominicana, por sus alianzas público-privadas; y, Honduras, quien también tiene una alianza público-privada y es vecino nuestro.

3.1. Chile

Es el conjunto de instituciones, organizaciones, personal, infraestructura y maquinaria involucrada en el proceso de transporte internacional de mercancías vía marítima.

Organización del sistema portuario

En el sistema portuario chileno destacan dos leyes, la primera es la Ley No. 19.542 que moderniza al sector portuario estatal cuyo mandato es:

- Promover la competencia entre puertos.
- Asegurar un tratamiento no discriminatorio a los usuarios de puertos y terminales.
- Asegurar que las posibilidades de expansión y desarrollo de los puertos no estén restringidas.
- Preservar y fortalecer los niveles de productividad, eficiencia y competitividad de los puertos.

Por otro lado, los puertos privados se encuentran regulados por el Decreto con Fuerza de Ley (DFL), el cual regula las concesiones marítimas para uso de puertos privados. La principal diferencia entre los puertos públicos y privados es que los últimos pueden rechazar atender a un cliente. Dentro del mismo decreto se establece que el puerto deberá pagar al estado una renta mínima equivalente al 16% del valor de tasación de los terrenos, además esta renta no puede ser menor a un piso (valor de 5 escudos) determinado en el DFL.

El sistema portuario chileno está compuesto por 77 terminales portuarias: 13 estatales de uso público que se agrupa en 10 empresas portuarias estatales, 17 privados de uso público y 47 privados de uso privado².

La gobernanza del sistema cuenta con una amplia participación de distintas instituciones, las cuales se listan a continuación:

² Con información de: <http://www.logistica.mtt.cl/areas/1/desarrollo-portuario>



- Ministerio de Transporte y Telecomunicaciones a través de la División de Desarrollo logístico, cuyo trabajo se basa en desarrollar una visión integral del transporte de carga, con el fin de mejorar la competitividad del comercio exterior.
- Ministerio de Obras Públicas, que provee infraestructura a través de la Dirección de Obras Portuarias³.
- Ministerio de Defensa, que se encarga de la regulación relacionada a la navegación.
- Ministerio de Finanzas, encargado de reducir tiempo y costos de operaciones relacionadas a la exportación e importación a través del Sistema Integrado de Exportación e Importación (SICEX)⁴.
- Ministerio de Bienes Nacionales cuya función es manejar las concesiones a entidades privadas.
- Sistema de Empresas Públicas (SEP)⁵, es la agencia de coordinación de las empresas públicas, que incluye las diez empresas portuarias.

Adicionalmente existen otras organizaciones que pueden influenciar políticas y estrategias relacionadas al sistema portuario tal como:

- Ministerio de Economía.
- Autoridades locales y regionales.
- Comunidades.
- Sindicatos.
- La Asociación Logística de Chile, la Asociación Nacional de Armadores, entre otras.

Indicadores de desempeño

Las empresas portuarias nacionales proveen información a través del Sistema de Información y Estadística Logístico Portuario. En total, para el 2018, la SEP reportó que los puertos manejaron aproximadamente 62 millones de toneladas de carga para exportación y 57 millones de toneladas de carga para importación.

El 80% de la carga de exportación se concentra en diez puertos presentados en la **Gráfica 1**. mientras que para el caso de las importaciones la concentración es mayor, seis puertos, que se muestran en la **Gráfica 2**. la principal característica del sistema portuario chileno es que en su mayoría los puertos son de tamaño intermedio. Por ejemplo el puerto San Vicente maneja un volumen de 1 millón de TEUs (twenty-foot equivalent unit, unidad de carga de un contenedor de 20 pies de largo -aprox. 6 metros), que es aproximadamente tres veces menos que los puertos más grandes en Latinoamérica Santos (Brasil) y Balboa (Panamá).

³ Con información de: <https://www.mop.cl/Faq/Paginas/DetalleFAQ.aspx?item=107>

⁴ Con información de: <https://www.sicexchile.cl/portal/web/sicex/inicio>

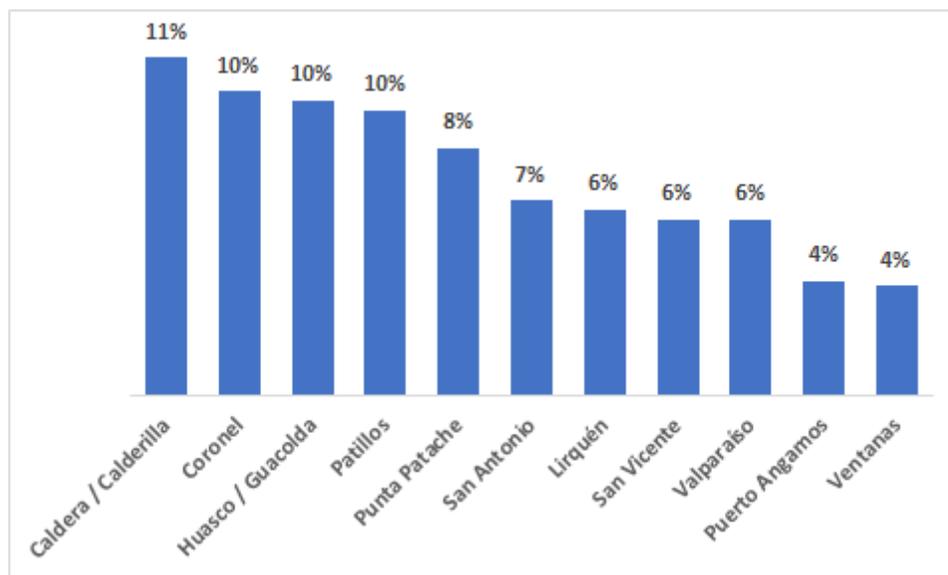
⁵ Con información de: <http://www.sepchile.cl/registro-empresas-seleccion-ejecutivos/>



De acuerdo al Liner Shipping Index⁶ Chile se encuentra ranqueado en el puesto 40 a nivel mundial y a nivel latinoamericano se encuentra por detrás de países como México, Panamá y Perú.

Por otro lado, la proporción del tiempo de espera / tiempo del servicio en los puertos chilenos es de 16%, cuando el estándar internacional es de 10%. Esto quiere decir que los barcos están esperando para entrar a puertos chilenos por encima de la mejor práctica (ITF, 2016).

Gráfica 1. Principales puertos de exportación (% del total de toneladas)

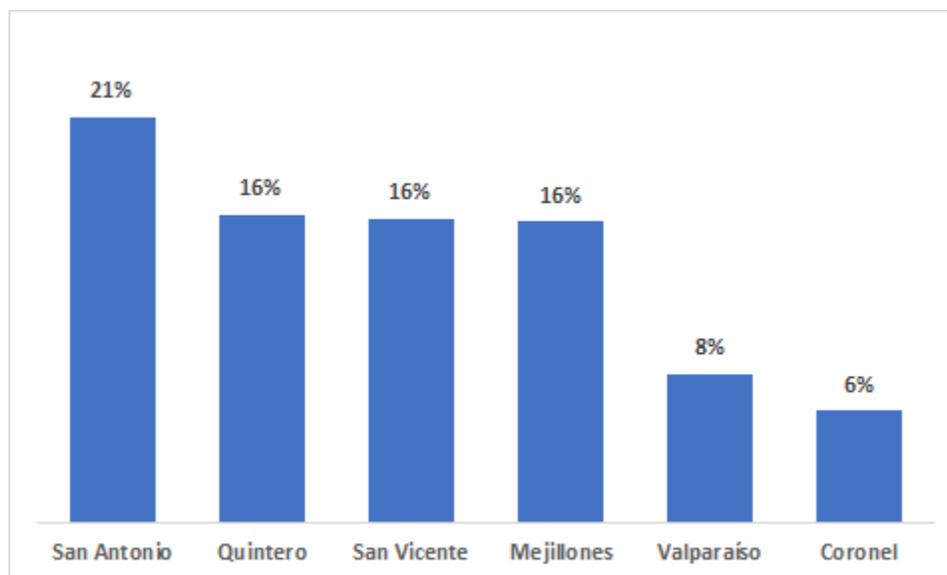


Fuente: Observatorio Logístico de Chile

⁶ El índice cuenta con 5 componentes: el número de naves, la capacidad máxima de contenedores de las naves, el tamaño máximo de las naves, el número de servicios y el número de compañías que despliegan naves en los puertos de un país.



Gráfica 2. Principales puertos de importación (% del total de toneladas)



Fuente: Observatorio Logístico de Chile

Descripción de los principales puertos

Empresa Portuaria de Valparaíso⁷

Este puerto fue construido en 1910 y a lo largo de su historia ha sido administrado por diversos organismos del Estado. En la actualidad a raíz de la ley No. 19.542 la Empresa Portuaria de Valparaíso es un ente estatal autónomo. Se encuentra ubicado a 120km de Santiago y a 400km de la ciudad de Mendoza en Argentina, conectado a ambas a través de la red vial. Este cuenta con 3 terminales de las cuales una es para pasajeros, las otras dos se dedican a recibir carga.

Asimismo, la empresa cuenta con una Zona de Extensión de Apoyo Logístico (ZEAL) que coordina la entrada y salida de los camiones y cargas desde y hacia los terminales de Puerto Valparaíso. La coordinación se realiza a través del Port Community System, SILOGPORT, que interconecta a los participantes de la cadena logística del comercio exterior. La ruta de ZEAL a las terminales es de 11 kilómetros y cuenta con tres túneles, uno de una longitud de 2,183 metros, 308 metros y 437 metros, esto posibilita el paso de alrededor de 500,000 camiones al año.

⁷ Con información de: <https://www.puertovalparaiso.cl>



Entre el período 2010 a 2018 este puerto ha manejado entre importaciones y exportaciones más de 10 millones de toneladas de carga por año, de la cual en promedio el 85% es carga en contenedores. En el mismo período los TEUs promedio atendidos rondan aproximadamente 1 millón año con año.

Empresa Portuaria de San Antonio⁸

Puerto San Antonio se encuentra ubicado a 115km de Santiago de Chile, su área de influencia abarca varias regiones del país. Además, en este puerto se realiza una proporción importante de las exportaciones marítimas que Argentina realiza vía el Océano Pacífico, lo cual resalta la importancia del aprovechamiento de puertos regionales por países vecinos.

En el puerto se sitúan seis parques industriales sobre una superficie de 800 hectáreas. La conectividad terrestre del puerto está dada por una autopista de alta velocidad (100km) que le une a Santiago, así como una conexión con Argentina a través de vías internacionales. Asimismo, el puerto cuenta con una estación intermodal ferroviaria que también conecta con Santiago y es de uso exclusivo para carga, además, la red ferroviaria se conecta con todas las terminales del puerto.

En el año 2018 el puerto transfirió 15,331,489 toneladas métricas de carga en contenedores. Para ese mismo año la transferencia de TEUs contabilizada fue de 1,660,832.

Transporte terrestre conectando ciudades y puertos

El Observatorio Logístico chileno divide el país en cuatro macrozonas para analizar su conectividad terrestre⁹.

- Macro zona norte: el principal sector productivo de dicha zona es la minería, representa el 15% del PIB nacional y cuenta con 27 terminales portuarias que incluye puertos públicos, privados de uso público y privados de uso privado. En términos de infraestructura tiene una red vial de 5,124 km pavimentada en un 87.2% y cuenta con 3,254km de red ferroviaria.
- Macrozona centro-norte: los principales sectores productivos de esta zona son los servicios financieros y empresas. Esta representa el 63% del PIB nacional y cuenta con 11 terminales portuarias. Tiene una red vial de 3,475 km pavimentada en un 97.53%, además cuenta con 3,475km de red ferroviaria.
- Macrozona centro-sur: representa el 16% del PIB nacional, su principal sector productivo es la industria manufacturera y cuenta con 11 terminales portuarias. Su red vial es de 5,451km pavimentada en un 96.32% y su red ferroviaria es de 2,140km.

⁸ Con información de: <http://www.sanantonioport.cl/index1.html>

⁹ Con información de: <https://www.observatoriologistico.cl/perfiles/accesibilidad-vial-portuaria-caracteristicas/>



- Macrozona sur-austral: representa el 5% del PIB nacional, el principal sector productivo es la industria manufacturera y cuenta con 11 terminales portuarias. La red vial tiene una extensión de 3,353km y está pavimentada en un 82.68%, finalmente cuenta con 156km de red ferroviaria.

3.2. Honduras

Organización del sistema portuario

La principal ley del sistema portuario hondureño es el Decreto No. 40 de 1965 que da vida a la Empresa Nacional Portuaria, cuyo objetivo es el desarrollo económico del país, proporcionando servicios e instalaciones adecuadas y eficientes en los puertos marítimos. Sus principales atribuciones son:

- Estudiar las necesidades y planificar las obras e instalaciones portuarias.
- Construir las obras e instalaciones portuarias.
- Negociar y contratar préstamos internos y externos y otorgar las respectivas garantías.
- Coordinar el desenvolvimiento de las actividades portuarias nacionales.
- Asesorar al gobierno con respecto a la política portuaria y representarlo en las negociaciones y otras actividades que tengan relación con los asuntos portuarios del país.
- Representar al gobierno en cualquier empresa de servicios portuarios en que el estado tenga participación.
- Ejecutar cualesquiera otros actos que se consideren necesarios para lograr los objetivos de esta Ley.

Asimismo, esta puede prestar los siguientes servicios:

- Recepción, anclaje, atraque, desatraque, salida y remolque de las naves.
- Carga, descarga y trasbordo de carga de las naves.
- Acarreo, estiba y almacenaje de carga.
- Ayudas a la navegación y balizamiento.
- Control, custodia y vigilancia.
- Cualesquiera otros servicios que sean necesarios para cumplir con su objetivo.

En cuanto a su gobernanza, la Empresa se encuentra a cargo de un consejo directivo que se integra por las siguientes instituciones:

- El Ministro de Economía o el funcionario superior que este designe.
- El Ministro de Comunicaciones y obras públicas o el funcionario superior que este designe.
- Un representante propietario y un suplente por el Consejo Superior de Planificación Económica.
- Un representante propietario y un suplente por las Cámaras de Comercio e Industria del país.



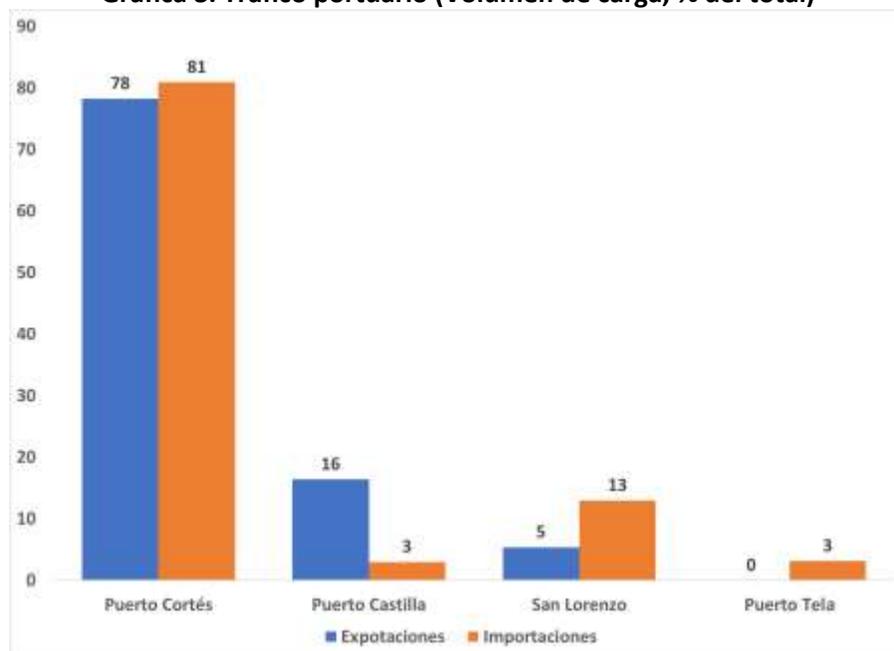
- Un delegado propietario y un suplente por las Cámaras de Comercio e Industria del país.
- Un delegado propietario y un suplente por la organización sindical de trabajadores más representativa del país.
- Un delegado propietario y un suplente por las Empresas navieras nacionales, debidamente autorizadas que presten servicios regulares en los puertos del país.

Indicadores de desempeño

En total en el año 2018 los puertos hondureños manejaron 4,977 miles de toneladas métricas de exportación y 9,150 miles de toneladas métricas de importación. De los cuatro puertos el principal es Puerto Cortés que maneja cerca del 80% del total de la carga. Le sigue en importancia el Puerto Castilla que maneja cerca del 16% de las exportaciones, mientras que por el lado de las importaciones es el Puerto San Lorenzo que maneja el 13% de estas.

De acuerdo con el Liner Shipping Index Honduras se encuentra ranqueado en el puesto 92 de 178 países, al comparar con la región centroamericana se encuentra por encima de El Salvador (101) y Nicaragua (104). Guatemala para el año 2018 estaba ranqueada en el lugar 67.

Gráfica 3. Tráfico portuario (Volumen de carga, % del total)



Fuente: Elaboración propia con base en Informe anual estadístico acumulado 2018-2019, ENP



Descripción de los principales puertos

Puerto Cortés¹⁰

Fue creado como zona de libre comercio en 1976, es el principal puerto de Honduras. Actualmente cuenta con seis muelles atracaderos que se encuentran concesionados a la empresa filipina ICTSI (International Container Terminal Services Inc.), en sociedad con la Operadora Portuaria Centroamericana) OPC. En el año 2018 cerró con un total de inversiones acumuladas por US\$ 240 millones, dirigidas a infraestructura y tecnología que incluyen dos grúas Super Post Panamax y un centro de operaciones logísticas.

En diciembre del 2005 el Puerto Cortés, por primera vez en Centroamérica obtuvo la certificación de “Container Security Initiative” (CSI), por lo que el gobierno de EE.UU. abrió una aduana en dicho puerto. A partir del año 2007 se instaló un Portal de Monitores de Radiación para que el departamento de Energía de EE.UU. sea capaz de comprobar amenazas radioactivas peligrosas, esto fue a través de la iniciativa “Secure Freight Initiative”.

Puerto Castilla

Inició operaciones en 1985, consta de un solo muelle de concreto que puede atracar un buque grande o dos medianos, dispone de 6 tanques de almacenamiento con una capacidad de 42,000 galones; dos bodegas con laterales abiertos de 3,000 m² cada uno. Sus principales servicios son: derecho de puerto, pilotaje, atraque y desatraque, anclaje, carga y descarga, agua, energía eléctrica y combustible. El principal usuario de este puerto es la compañía bananera Dole.

Actualmente la ampliación de este se encuentra identificada como un proyecto estratégico por parte del organismo encargado de las Alianzas Público-Privadas del país, COALIANZA¹¹.

Transporte terrestre conectando ciudades y puertos

Honduras, a diferencia de Chile, no ha realizado inversiones multimodales importantes para conectar los puertos con sus principales centros productivos.

¹⁰ Con información de: <https://www.opc.hn/puerto-cortes-aumenta-productividad-en-operaciones-logisticas-y-de-gruas/> y de <https://portalportuario.cl/honduras-opc-cierra-2018-con-una-inversion-acumulada-de-usd-240-millones-en-puerto-cortes/>

¹¹ Con información de: <http://coalianza.gob.hn/es/cartera-de-proyectos/cartera-app-nacional/puertos/proyecto-puerto-castilla>



3.3. República Dominicana¹²

Organización del sistema portuario

De acuerdo a la autoridad portuaria de República Dominicana, cerca del 96% de su comercio se hace vía marítima, lo cual es atribuido a su condición de isla. Su sistema portuario se compone de doce puertos, de los cuales seis se encuentran bajo operación directa del estado, cinco se encuentran en concesión y uno es privado.

Las atribuciones de la autoridad portuario, de acuerdo a la Ley 70 que le da vida, son:

- Dirigir, administrar, explotar, operar, conservar y mejorar los puertos marítimos de carácter comercial bajo su control y administración, así como los que en el futuro vayan entrando a formar parte de la Autoridad Portuaria Dominicana por disposición Ejecutiva, con absoluto exclusión de los puertos de carácter militar y de las secciones de puertos que tengan ese carácter.
- Controlar y fiscalizar la explotación, operación y mantenimiento de los puertos marítimos de carácter privado, construidos o explotados por particulares en uso de concesiones o arrendamientos otorgados por el Estado.
- Estudiar, programar y ejecutar la ampliación de los puertos existentes o la construcción de los que en el futuro se requieran.
- Realizar la política portuaria que señale el Poder Ejecutivo, para cuyo objeto la Autoridad Portuaria será su asesor técnico.
- Dirigir y ejecutar en los recintos de los puertos comerciales todo lo relativo a entradas, salidas, atraques y estadía de los barcos mercantes y en lo que respecta a operaciones de embarque, desembarque y depósito o almacenaje de carga.
- La asignación de sitios de atraque a las naves, pudiendo limitar la estadía de las mismas o exigir el desatraque cuando las operaciones de embarque y desembarque de carga hayan terminado o cuando la nave se niegue a obedecer los reglamentos de trabajo portuario.
- La recepción, movilización dentro de sus recintos, ubicación en sus almacenes, depósitos patios y demás sitios destinados al efecto, de las mercaderías y otros bienes que se embarquen o desembarquen.

En este mismo decreto se designa la conformación del consejo de administración de la autoridad portuaria, que se encuentra integrado por:

- Tres representantes del Poder Ejecutivo designados por el Presidente de la República.
- Un representante de la Asociación de Navieros.

¹² Con información de: <https://www.portuaria.gob.do/sistema-portuario-nacional> y de <https://www.transparencia.portuaria.gob.do/estadisticas-institucionales>



- Un representante de la Cámara Oficial de Comercio, Agricultura e Industria del Distrito Nacional.
- Un representante de la asociación de industrias de la República Dominicana.

Adicional a estos, el consejo de Administración superior estará integrado por el Director Ejecutivo de la Autoridad Portuaria Dominicana, quien participa con voz, pero sin voto.

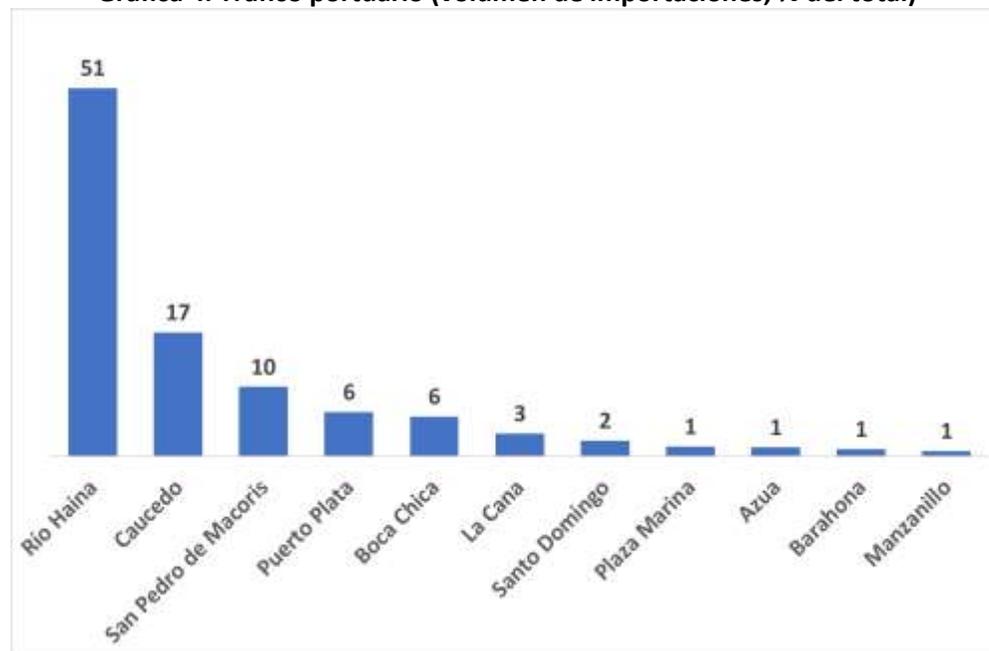
Indicadores de desempeño

Para el año 2018 los puertos de la República Dominicana manejaron 18,309,643 toneladas métricas de importaciones y 3,396,050 toneladas métricas de exportaciones. Para el primer rubro el mayor volumen se manejó en el Puerto Río Huaina, con el 51% de su volumen, seguido de Caucedo y San Pedro de Macorís con 17% y 10% respectivamente.

Por su lado, los puertos Río Huaina y Caucedo son los más importantes, que del total de exportaciones manejan el 30% y 29% del volumen total de exportaciones, seguidos de San Pedro de Macorís con el 12%. Estos tres puertos son los que manejan la mayor parte del volumen de los flujos comerciales de la República Dominicana.

La República Dominicana se encuentra en el puesto número 45 de 178 países en términos de conectividad según el Liner Shipping Connectivity Index. Al comparar con la región CAPAR ocupa el segundo mejor puesto, por detrás de Panamá, puesto 30. Guatemala, está en el lugar 67 en este índice.

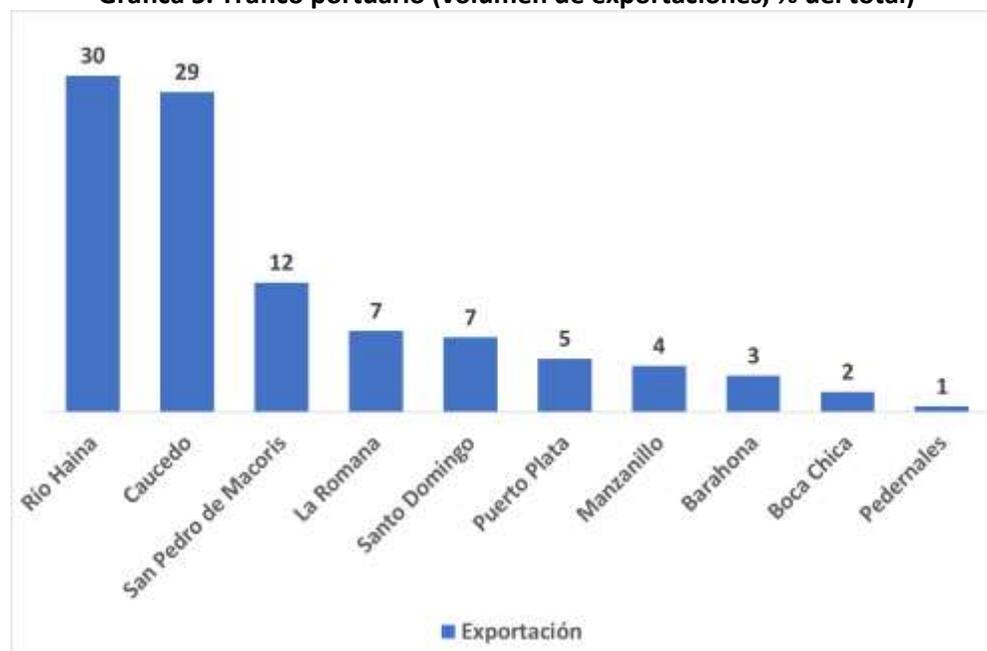
Gráfica 4. Tráfico portuario (volumen de importaciones, % del total)



Fuente: Elaboración propia con base en Autoridad Portuaria Dominicana



Gráfica 5. Tráfico portuario (volumen de exportaciones, % del total)



Fuente: Elaboración propia con base en Autoridad Portuaria Dominicana

Descripción de principales puertos

Puerto Río Haina¹³

Fue inaugurado en 1956 y reconstruido en 1980, cuenta con dieciséis muelles, con una profundidad máxima de once metros. Este puerto fue dado en concesión a la empresa Haina Internacional Terminals, S.A. en el operan empresas de importación y exportación de combustibles, materias primas y carga a granel.

El puerto tiene 3,000 metros de muelle, cuenta con 3 grúas tipo pórtico y 250,00 metros cuadrados de superficie para dar servicios a buques de contenedores, así como silos para granos, almacenes techados para carga general, recibe aproximadamente 140 buques al mes.

Puerto Caucedo

A diferencia de otros puertos de República Dominicana, este se encuentra sobre la costa y no donde desembocan los ríos, lo que le permite tener una mayor capacidad longitudinal para acomodar buques de mayor tamaño y futuras expansiones, así como aguas naturalmente profundas que no requieren de dragado y mantenimiento constante.

¹³ Con información de: <https://asociacionavieros.com/es/puertos/haina/>



El puerto es operado por Dubai Ports World, la primera fase cuenta con un muelle de 600 metros y 13.5 metros de profundidad y tiene la capacidad de recibir barcos Post Panamax. Tiene una capacidad de 40,000 TEU y cuenta con 5 grúas gantry, 2 grúas móviles y 20 rubber tire gantrys. La segunda fase tiene 300 metros de longitud y una profundidad de 12.5 metros, 2 grúas móviles y 6 grúas RTG. Adicionalmente, este puerto se encuentra a 3 kilómetros de un aeropuerto internacional y también cuenta con almacenes que se encuentran bajo el régimen de zona franca.

San Pedro de Macoris

Este puerto es de propiedad estatal, administrado por la Autoridad Portuaria Dominicana. En sus instalaciones funcionan tres compañías: la compañía eléctrica Sultana del Este, Cementos Mexicanos, Ferquido, Ingenio Colón. Este puerto exporta azúcar, melaza, cemento e importa carga a granel, carbón y fertilizantes.

Dentro de las principales características, se encuentra que el puerto tiene una longitud de 600 metros lineales, una profundidad de 8.97 y cuenta con 4 muelles.

3.4. Principales hallazgos

Derivado de la descripción de los grandes rasgos de los sistemas portuarios de Chile, República Dominicana, Honduras y de Guatemala (que se detalla en detalle en el siguiente capítulo), se señalarán algunas de las brechas encontradas a partir de dicho ejercicio.

En Guatemala no existe un sistema de gobernanza del sistema portuario claro. El ente encargado de articular y coordinar está supeditado al Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda y el instrumento legal que le da vida es un Acuerdo Gubernativo que data de la década de 1970. Esto difiere de lo encontrado en Chile con la ley de modernización, en Honduras con la creación de la Empresa Portuaria nacional o la República Dominicana con su respectiva autoridad portuaria.

En este sentido, los dos puertos principales de Guatemala, Santo Tomás y Puerto Quetzal, cuentan con una ley específica para cada uno. La principal limitante de esto es que no existe una coordinación directa entre las distintas autoridades portuarias, por lo que puede darse espacio a que los servicios que se prestan no estén estandarizados, tarifas no se encuentren armonizadas. Adicionalmente, esto puede dificultar la implementación de una estrategia de desarrollo portuario que requiera coherencia y coordinación a nivel de todo el sistema.

El sistema portuario guatemalteco no instrumentaliza la figura de concesiones portuarias. En el caso de Honduras y República Dominicana, es la misma autoridad portuaria la que puede dar a concesión puertos. Por su lado, el caso chileno es un Decreto con Fuerza de Ley el que regula las concesiones marítimas a



puertos privados, donde se señala cual es la renta mínima que los usuarios deben pagar al estado. Esto último es importante: se garantiza el apoyo público de los puertos privados pues existen beneficios claros para el Gobierno chileno. Para la operación de los puertos, se cuenta con actores internacionales, provenientes de Filipinas y de los Emiratos Árabes Unidos.

Existe espacio para promover complementariedades multimodales. De los países descritos, únicamente Chile cuenta con una red ferroviaria que se conecta directamente con los puertos, además que esta responde a las necesidades productivas de cada una de las zonas, pues se adapta para transporte de cobre, manufacturas, entre otros. Además, Chile cuenta con una carretera de hasta 100 kilómetros por hora. Esto es importante porque, por ejemplo, Chile ofrece sus servicios portuarios a Argentina, quien no tiene puerto en el Océano Pacífico. Guatemala hace poco uso de los puertos regionales y tampoco ha invertido lo suficiente para atraer tráfico de otros puertos (con excepción de El Salvador, aunque cada vez Honduras ofrece servicios más atractivos).

Existen brechas en cuanto a la información estadística y logística. La información de infraestructura relacionado a las conexiones de los puertos con autopistas/carreteras u otro medio de transporte (cercanías a aeropuertos) es limitada; misma restricción existe con la información relacionada a puertos y temas logísticos. Contar con un observatorio logístico y de infraestructura permitirá identificar mejor las restricciones y necesidades del sistema portuario.



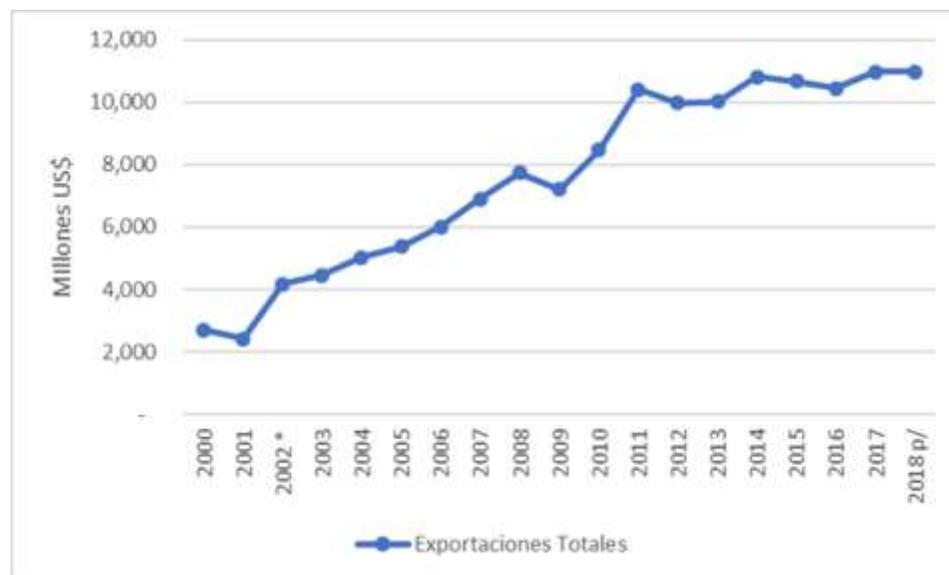
4. Brechas de competitividad del Sistema Portuario Nacional con relación a otros puertos en la región

4.1. Descripción del actual sistema portuario de Guatemala

Comercio portuario

El transporte marítimo es clave para el intercambio comercial entre países y representa, según la Organización Marítima Internacional –IMO- por siglas en inglés, el 90% del comercio mundial; además de ser el modo de transporte más eficiente y económico en costos para el movimiento masivo de bienes de consumo y materias primas alrededor del mundo.

Gráfica 6. Exportaciones guatemaltecas en millones de US\$



Fuente: con información del Banco de Guatemala

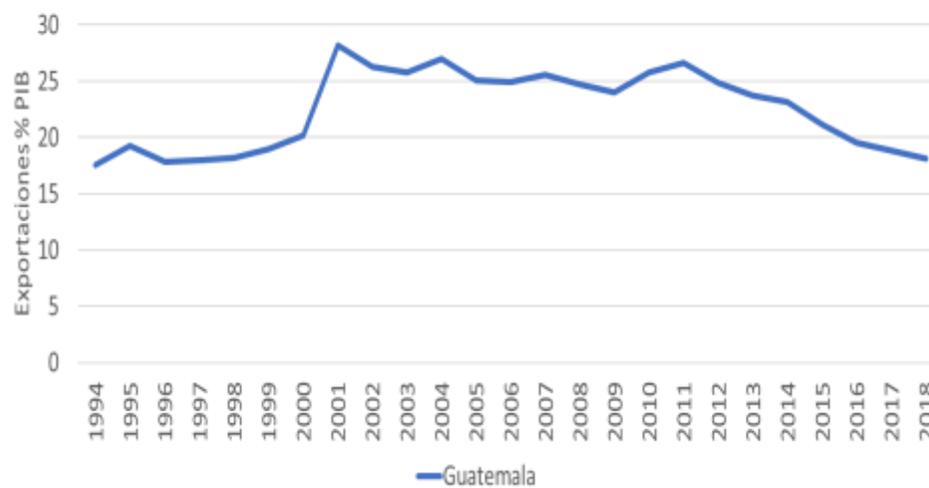
¿Qué ocurre con el comercio internacional de Guatemala? Primero, empecemos la descripción en términos generales. En el caso de Guatemala, las exportaciones están prácticamente estancadas desde el año 2011 (**Gráfica 6**). De hecho, la importancia de las exportaciones guatemaltecas viene en caídas desde el año 2001 cuando se comparan con el resto de la economía del país (**Gráfica 7**).¹⁴ Esto es grave, tomando en cuenta que, dado el tamaño del país, Guatemala, en lugar de que sus exportaciones sólo

¹⁴ Importante nota para leer las **Gráficas 7 y 8**: hay un brinco que proviene de una nueva medición del PIB, lo cual hace que tanto las exportaciones e importaciones como porcentaje del PIB brinque en ese año.



representen un 18% de su economía, debiese ser, por lo menos, 2 o 3 veces dicho número. Por ejemplo, en Singapur las exportaciones representan un 175% de su economía; para Vietnam un 95%; para Corea del Sur un 45%, similar a Panamá (aunque en buenos años llega a ser hasta un 80%). Para ello, los puertos debiesen estar preparados para atender esos aumentos en volumen y sofisticación de los productos.

Gráfica 7. Exportaciones guatemaltecas como porcentaje del PIB

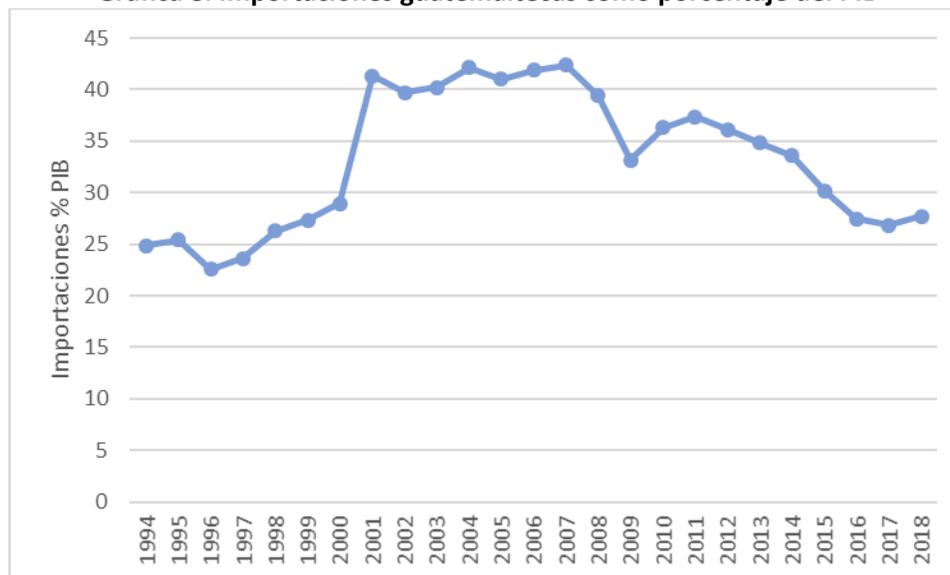


Fuente: con información del Banco Mundial

¿Qué ocurre con las importaciones guatemaltecas? Las importaciones también están experimentando una reducción, pero esta empieza a suceder a partir del año 2008, cuando se dio la Gran Recesión. La caída, como se ve en la **Gráfica 7**, donde se muestran las importaciones como porcentaje del PIB, pasan de 43% en el año 2007 a 28% para el año 2018.



Gráfica 8. Importaciones guatemaltecas como porcentaje del PIB



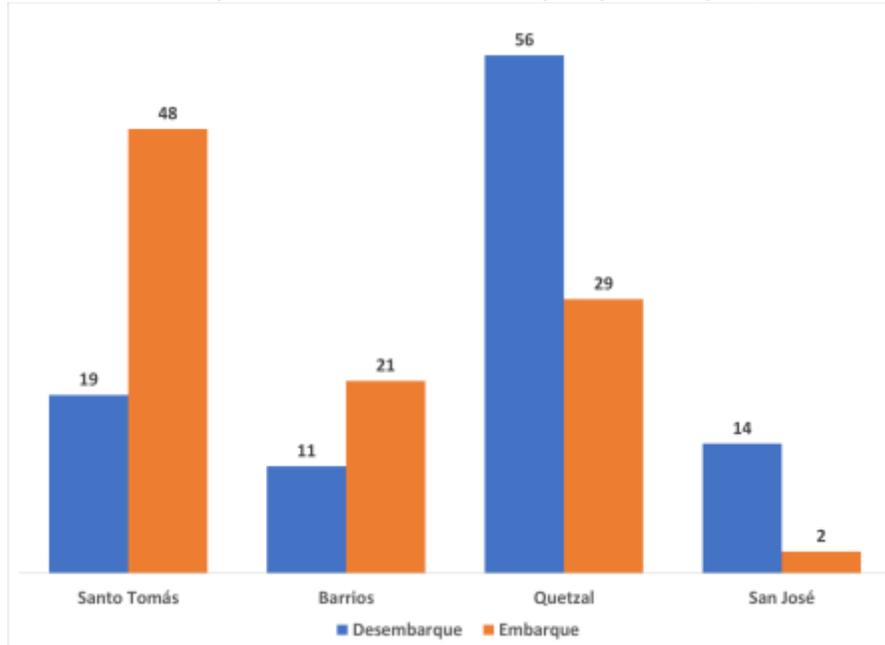
Fuente: con información del Banco Mundial

Ahora bien, esto debe tomarse en cuenta con mucho cuidado. Es poco creíble que Guatemala haya experimentado una caída del 43% al 28% de su economía en productos importados en cuestión de 11 años. El efecto, parece más bien, una consecuencia de importaciones no declaradas producto del contrabando que proviene de México, tras la devaluación que dicho país ha experimentado, que empieza en el 2008 y que se acelera en el período 2014-2017, lo cual le ha restado competitividad a la producción doméstica guatemalteca frente al contrabando mexicano.

En cuanto al comercio netamente marítimo, los principales puertos en Guatemala son los de Santo Tomás de Castilla y Quetzal. Una de las características del flujo comercial que manejan es que el primero está más especializado en manejar embarques, 48% del total, mientras que el segundo desembarques, 56% del total.



Gráfica 9. Tráfico portuario 2018 (desembarques y embarques, % del total)



Fuente: Elaboración propia con base en Comisión Portuaria nacional

Asimismo, lo que la **Gráfica 6.** muestra es que el 70% de los embarques se concentran en la salida al Atlántico, mientras que los puertos ubicados en la costa del Pacífico concentran la mayoría de los desembarques, 80%.

En términos de conectividad, Guatemala ocupa el puesto 67 de 178 países en el Liner Shipping Connectivity Index,¹⁵ por delante de Costa Rica, El Salvador, Honduras y Nicaragua. Esto no significa que Guatemala cuente, per se, con mejores sistemas portuarios. Lo que indica es que, dado el volumen de su comercio internacional, vis-à-vis países más pequeños de la región, pues logra atraer más navíos a sus costas. Por ello, conviene contrastar con República Dominicana, la cual, con menos población que Guatemala, sólo 10 millones de habitantes, se encuentra en el lugar 45 de dicho índice.

Organización del sistema portuario

El sistema portuario de Guatemala está compuesto por tres terminales marítimo-portuarias principales, dos en el Atlántico: Terminal Ferroviaria Puerto Barrios y Empresa Portuaria Santo Tomás de Castilla, y una en el Pacífico: Empresa Portuaria Quetzal. Cada una de ellas con sus propias características que serán expuestas subsiguientemente.

¹⁵ El índice cuenta con 5 componentes: el número de naves, la capacidad máxima de contenedores de las naves, el tamaño máximo de las naves, el número de servicios y el número de compañías que despliegan naves en los puertos de un país.



El movimiento, según tipo de carga, es bastante amplio y variado, dado que el comercio exterior no se concentra en un solo producto. Según el Informe Estadístico de la Comisión Portuaria Nacional, el país moviliza el 79.5 por ciento de su comercio exterior por la vía marítima este dato permite concluir que los puertos juegan un rol muy importante en Guatemala.

Las terminales portuarias pueden realizar mejoras en sus estructuras para provocar un desarrollo que sea más bien resultado de su eficiencia. Con base en lo anterior, a continuación, se exponen los aspectos de la actividad portuaria en Guatemala que según su aplicación contribuyen a mejorar el comercio exterior por la vía marítima.

Autoridad Portuaria:

La ley guatemalteca en la Ley del Organismo Ejecutivo, Decreto 117-97, en su artículo 30 declara que el Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda es el encargado *de formular las políticas y hacer cumplir el régimen jurídico aplicable al establecimiento, mantenimiento y desarrollo de los sistemas de comunicaciones y transporte del país; al uso y aprovechamiento de las de las frecuencias radioeléctricas y del espacio aéreo; a la obra pública; a los servicios de información de meteorología, vulcanología, sismología e hidrología; y a la política de vivienda y asentamientos humanos...*” dicho esto, dentro de sus funciones se le asigna ejercer la autoridad portuaria y aeroportuaria nacional. A partir de este mandato, se crea por medio de Acuerdo Gubernativo en marzo de 1970 la Comisión Portuaria Nacional, el cual fue modificado quedando reemplazado por el Acuerdo Gubernativo 7783 de 1983. Cabe señalar que un Acuerdo Gubernativo no tiene el mismo nivel jurídico que un Decreto o Ley, lo cual limita su rango de acción.

Comisión Portuaria Nacional

La Comisión Portuaria Nacional (CPN) se define como una entidad del Estado con funciones orientadas a coadyuvar con los puertos y otras instituciones el funcionamiento eficiente de los procedimientos y operaciones de apoyo al comercio exterior del sector marítimo portuario. El objetivo de la CPN es a dotar al país de un sistema portuario nacional eficiente, contribuyendo de esta manera al fortalecimiento y desarrollo del comercio exterior. Según lo establece el Acuerdo Gubernativo de su creación, las funciones principales de la CPN son las siguientes: según se cita a continuación:

1. Defender los intereses nacionales en todos los asuntos que se relacionan con las actividades portuarias y representar a la nación ante los organismos nacionales e internacionales referentes con la COCATRAM.
2. Efectuar un estudio sobre la mejor forma de llevar a cabo la fusión de los activos y la unificación administrativa de las empresas portuarias nacionales y proponer las recomendaciones y medidas correspondientes, a partir de la vigencia del Acuerdo Gubernativo mediante el cual se cree la Comisión.



3. Realizar los estudios necesarios para el establecimiento de una política nacional de desarrollo portuario en los campos de construcción, ampliación, operación, mantenimiento, explotación y administración de puertos, así como formular recomendaciones sobre actividades relacionadas con el tráfico, servicios de seguridad e instalaciones y facilidades de comunicación.
4. Determinar los factores que conforman los costos de las terminales portuarias nacionales y sugerir normas comunes sobre tráfico, tarifas de muelle y sugerir normas comunes.
5. Sugerir al Organismo Ejecutivo las medidas pertinentes para coordinar las actividades de las empresas portuarias nacionales.
6. Aprobar su propio presupuesto y emitir opinión acerca de los presupuestos de cada una de las empresas portuarias antes de enviarse al Organismo Ejecutivo para su aprobación.
7. Las demás funciones que le corresponden en su calidad de comisión de estudios y de asesoría al Organismo Ejecutivo, en materia portuaria.

Del detalle de las funciones expuestas, se observa que las mismas están direccionadas enteramente a brindar un apoyo técnico al sistema portuario, entendiéndose, por lo tanto, que la CPN es un ente dedicado a capacitar y contribuir con la gestión de la actividad en los puertos del país. La capacidad técnica con la que cuenta esta institución en la actualidad permite a la institución mantener una presencia permanente en el medio portuario. Sin embargo, según su acuerdo de creación su rol se limita al apoyo técnico, de ninguna manera toma un rol de autoridad portuaria.

La labor de la CPN se expande a la gestión y enlace con otros actores involucrados en el ámbito marítimo-portuario, lo cual fomenta la comunicación de las Terminales con otros actores. Sin embargo, los puertos necesitan además de un apoyo técnico, y la gestión con otros actores, una institución con facultades para el cumplimiento a una política estatal (y por ende, una política estatal que priorice la eficiencia en la operación de los puertos), que posea cualidades técnicas apropiadas incluyendo las de dirección y cumplimiento legal de las normas nacionales e internacionales en la materia, asegurando que el sistema portuario permanezca en indefinido cumplimiento.

Dentro de su organización administrativa la CPN cuenta con un órgano superior que es la Junta Directiva, conformada por mandato por representantes del sector público y privado que desempeñan su cargo ad honorem, según lo especifica el artículo 1º del Acuerdo Gubernativo de su creación:

1. Un representante del Ministerio de Finanzas Públicas, quien la presidirá;
2. Un representante del Ministerio de Economía;
3. Un representante del Ministerio de Comunicaciones y Obras Públicas;
4. Un representante de la Empresa Portuaria Nacional de Champerico;
5. Un representante de la Empresa Portuaria Nacional Santo Tomás de Castilla;
6. Un representante de la Coordinadora de Asociaciones Agrícola, Comerciales, Industrial y Financieras (CACIF).
7. Un representante de Ferrocarriles de Guatemala (FEGUA) ;



8. Un representante de la Unidad Ejecutora del Complejo Portuario en el Litoral Pacífico (UNECPA) o de la entidad portuaria que la sustituya.

Aunque la CPN no se desempeña como una autoridad portuaria es sin duda un ente valioso para el sector, su especialidad técnica en la materia hace que sus contribuciones sean un valor agregado a lo que sus funciones delimitan. La principal limitación para su ejercicio como autoridad es la ausencia de un mandato legal como tal, con lo que los aportes de la CPN no tienen carácter obligatorio. Las funciones ejercidas por la CPN no se asemejan a las atribuciones de las autoridades portuarias en Latinoamérica. La CPN está constituida a nivel de Acuerdo Gubernativo, no de Decreto o Ley, lo cual limita sus alcances para poder imponer directrices. Por lo mismo, la mayoría de sus observaciones no son acatadas por los puertos del país.

Al abarcar el tema de la situación portuaria de Guatemala, la CPN juega un papel de suma importancia, con la carencia de una autoridad portuaria que ejercitada en el país, esta institución realiza una asistencia oportuna y eficaz para el sector.

Puertos en el Atlántico

Puerto Santo Tomás de Castilla¹⁶

Se encuentra ubicado a 310 kilómetros de la ciudad de Guatemala, además debido a su posición geográfica es cercano al Puerto Cortés en Honduras, 191 kilómetros y a 251 kilómetros de la ciudad de San Pedro Sula. El muelle comercial tiene una longitud de 914.52 metros que se divide en 6 atracaderos de los cuales uno se especializa en graneles líquidos y carga en general, 4 para carga sólida/líquida y general y finalmente 1 para cruceros, carga general y contenedores. Puerto Santo Tomás de Castilla fue creado en 1946 en el gobierno del Doctor Juan José Arévalo en vista de las condiciones de Puerto Barrios en la época.

El puerto depende de la Ley Orgánica de la Empresa Nacional de Santo Tomás de Castilla Decreto No. 4-93. Al igual que la Portuaria Quetzal, esta es una empresa descentralizada, con personalidad jurídica propia, capacidad de adquirir derechos y contraer obligaciones de conformidad a su ley. Además, se establece que el fin de la empresa es:

- Administrar y proporcionar servicios de embarque y desembarque de pasajeros, carga, descarga y transferencia de mercancías y servicios conexos.
- Administrar y proporcionar cualquier otro servicio público afín con su actividad.

¹⁶ Con información de: <https://santotomasport.com.gt/instalaciones/> y de <https://cpn.gob.gt/sistema-portuario/empresa-portuaria-nacional-santo-tomas-de-castilla/>



La Junta Directiva de EMPORNAC está conformada por:

- Un Presidente.
- Un Director Propietario en representación del Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda.
- Un Director Propietario en representación del Ministerio de Finanzas.
- Dos Directores Propietarios en representación de las Organizaciones laborales que funcionan en La Empresa.
- Un Director Propietario en representación de los usuarios y navieros.
- Un Director Propietario en representación del Ministerio de Economía.

La operación de este Puerto es una combinación de Puerto Servicio (*service port*) y Puerto Instrumento, (*tool port*); el primero implica que el gobierno es responsable de la infraestructura y servicios del puerto; y, en el segundo, el sector privado puede proveer servicios. Para lo último, el puerto otorga contratos siguiendo la Ley de Contrataciones del Estado. Los contratos han llegado a ser sujeto de cuestionamiento por el gobierno central. Un ejemplo es el caso suscitado en el mes de noviembre del año 2017, cuando el Presidente de la República de Guatemala declaró lesivo para los intereses del Estado el contrato otorgado por EMPORNAC a una empresa privada, en el que autorizaba la utilización de un área de 21,000 metros cuadrados y prestación de servicios técnicos de carga y descarga de granel sólido con el uso de pontones flotantes y removibles independientes a los atracaderos actuales (Cárcamo Miranda 2018).

De acuerdo con el Informe Nacional de Estadística Portuaria, en Puerto Santo Tomás de Castilla, el principal producto de exportación es la mena de níquel, seguido por el banano y petróleo crudo, y la importación está encabezada por el carbón mineral y la gasolina. En base a lo expuesto, Santo Tomás de Castilla es el puerto más grande situado el litoral del Atlántico.

Cabe señalar que, viendo hacia futuro, Puerto Santo Tomás de Castilla está incluido en el Plan Nacional de Logística (PNLOG). En el mismo se incluye: la creación nuevos libramientos urbanos, una actualización de su plan maestro, plan de gestión de tráfico de carga, apoyo a los subsistemas, adquisición de escáner de rayos X. Cabe resaltar que estos planes se encuentran en fase de proyecto desde el año 2014 y 2015.

Puerto Barrios

Este Puerto se encuentra ubicado en el departamento de Izabal, Bahía de Amatique, región nororiental República de Guatemala, en las coordenadas geográficas (Longitud Oeste 88°36'21 / Latitud Norte 15°44'03) a 295 kilómetros de la Ciudad Capital. Cuenta con un muelle tipo espigón de 295 metros de longitud, en el lado sur dividido en dos puestos de atraque de 144 metros cada uno. Recientemente se realizó una ampliación en el lado norte de la plataforma con un acceso de 72 metros de largo y 10.6 metros de ancho, además tiene un sitio de atraque de 175 metros de longitud y 21.5 de ancho.



El puerto fue rehabilitado en 1990 a través de un contrato entre la Compañía Bananera de Guatemala, S.A. (COBIGUA) y Ferrocarriles de Guatemala. COBIGUA ha sido la encargada de operación y mantenimiento del muelle desde entonces y ha realizado distintas inversiones como:

- Infraestructura para el manejo de contenedores.
- En el año 2004 se convirtió en el primer puerto guatemalteco en obtener la certificación de puerto seguro (Protección a Buques e Instalaciones Portuarias).
- En el año 2007 se volvió en el primer y único puerto en Guatemala en contar con equipo de revisiones no intrusivas.
- Año 2014, realizó ampliación del muelle tipo espigón, con incorporación de grúas portuarias.
- Año 2016, inició la ejecución del Plan Maestro para sus inversiones a futuro.

Según los índices de manejo de carga, Puerto Barrios cuenta con una especialización en manejo de contenedores, en el año, que representó el 90% de la carga atendida o el equivalente a 2,637.21 miles de toneladas métricas. El mayor producto movilizado en exportación son las frutas principalmente el banano, y en la importación el mayor volumen es de carga variada dentro de contenedores, bobinas de papel y granel líquido.

Finalmente, cabe resaltar el régimen de operación del puerto que cabe dentro de la definición de una concesión. Sin embargo, como se mencionó anteriormente, Guatemala no cuenta con una autoridad que administre dichas concesiones como los casos de Chile, Honduras y la República Dominicana.

Puertos en el Pacífico

Puerto Quetzal¹⁷

Este puerto se encuentra situado al inicio de la autopista hacia Escuintla, aproximadamente a 100 kilómetros de la ciudad de Guatemala y 404 kilómetros del Puerto Santo Tomás de Castilla. Asimismo, cuenta con 10 zonas de trabajo, tiene una profundidad entre 12 y 16 metros, el muelle comercial tiene un ancho de 810 metros de longitud y cuenta con cuatro atracaderos, dos para carga general sólida y líquida y una rampa multipropósitos. Tiene capacidad para atender buques de graneles sólidos, contenedores, carga general, además tiene una terminal de carbón y combustible, así como una de gas. La ubicación de Puerto Quetzal en la litoral pacífico le brinda grandes beneficios a Guatemala, debido al manejo de las exportaciones que se dirigen hacia la Costa Oeste de Estados Unidos, pero también para las exportaciones hacia Asia.

¹⁷ Con información de: <https://cpn.gob.gt/sistema-portuario/empresa-portuaria-quetzal/> y de <http://www.puerto-quetzal.com/quienes-somos/>



La empresa portuaria cuenta con certificaciones de BASC relacionada al sistema de gestión en control y seguridad; ISO 28000 que estandariza el sistema de gestión de la cadena de suministros; así como relacionadas a gestión de seguridad y salud ocupacional ISO 18001 y al sistema de gestión ambiental ISO 14001.

El puerto depende de la Ley Orgánica de la Empresa Portuaria Quetzal Decreto No. 100-85. Esta ley crea una entidad estatal descentralizada y autónoma, con capacidad de contraer derechos y obligaciones. Dentro de esta se mencionan los siguientes objetivos:

- Satisfacer la demanda de tráfico portuario, tanto para carga y descarga de mercaderías, como para el embarque y desembarque de personas.
- Proporcionar servicios marítimos portuarios conforme a la tecnología moderna.
- Elaborar y ejecutar los proyectos de desarrollo portuario conforme a los lineamientos y políticas que se definan para ese sector.
- Establecer relaciones comerciales con otras entidades nacionales e internacionales.
- Adecuar el desarrollo portuario al plan maestro, que deberá ser actualizado periódicamente.
- Aprobar programas y proyectos portuarios, fijando tarifas que deberán cobrarse por los servicios que preste.
- Prevenir y controlar la contaminación y degradación ecológica en su área.

Además, tiene una Junta Directiva que se integra por:

- Un Presidente nombrado por el Organismo Ejecutivo.
- Un Director Propietario y un Suplente, nombrados por el Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda.
- Un Director Propietario y un Suplente, nombrados por el Ministerio de Finanzas Públicas.
- Un Director Propietario y un Suplente nombrados por el Ministerio de la Defensa Nacional.
- Un director Propietario y un Suplente, nombrados por los trabajadores de la empresa.

La administración de Puerto Quetzal se enmarca en una mezcla del modelo de Puerto Operador (*service port*), donde el Estado es el responsable del puerto y Puerto Propietario (*landlord port*), donde el Estado es dueño de la infraestructura básica mientras que las operaciones están a cargo del sector privado. Esto le permite a Puerto Quetzal suscribir contratos de usufructo con empresas privadas para administrar áreas del puerto para prestar servicios a los usuarios del mismo.

En años recientes uno de dichos contratos ha atraído mucha atención debido a las irregularidades que se ha encontrado en el mismo: la operación de la Terminal de Contenedores Quetzal (TCQ) dentro de las instalaciones de Puerto Quetzal. El contrato mediante el cual se conformó esta relación se convirtió en un caso de investigación en Guatemala a partir de que el Ministerio Público (MP) y la Comisión Internacional Contra la Impunidad (CICIG) revelaron un caso de corrupción en la suscripción del contrato.



Para entonces, ya el contrato había sido vendido a APM Terminals, una empresa holandesa operadora de terminales de contenedores. Los juzgados guatemaltecos declararon el contrato nulo, lo cual ha implicado poner en riesgo los planes de expansión de la terminal de varias decenas de millones de dólares.

Como señala Cárcamo (2018), *“en Guatemala existen otros casos parecidos al de TCQ, en donde el Estado decide declarar nulidad en los contratos de inversiones significativas en el ámbito portuario, con lo cual se puede observar una ausencia de figuras legales apropiadas, con revestimiento legal que proteja las inversiones del sector privado y resguarde apropiadamente los intereses del país”*.

Puertos Fluviales

Habría que analizar a mayor profundidad la factibilidad de poder identificar algunas rutas y tramos fluviales que pudieran complementar las rutas terrestres hacia los puertos conectando centros de producción con centros de demanda (puertos hacia mercados internacionales).

¿Qué ocurre en los puertos regionales cercanos?

El Salvador – Acajutla – La Unión

Con el ingreso del nuevo gobierno salvadoreño y la actitud demostrada por el mismo en el sentido de acciones agresivas y enfocadas a mejorar el clima de inversión privada a través de la Comisión Ejecutiva Portuaria Autónoma –CEPA-, el ente encargado de la regulación y gestión del tema y la adecuada legislación salvadoreña en Asociaciones Público Privadas –APPs-, Guatemala se encuentra con amenazas de mejores iniciativas en su vecino en la gestión de cargas del Pacífico.

Se ha hablado que el Puerto de Acajutla debe mantenerse como una terminal especializada en graneles, tanto sólidos como líquidos y que debe invertirse en el Puerto de La Unión para habilitarlo como la terminal principal de manejo de contenedores en el país. En este rubro están trabajando la idea y estudios iniciales a través del BCIE en el marco de la promoción de sistemas ferroviarios en la región, para la implementación de un proyecto denominado Tren del Pacífico, que uniría los Puertos de Acajutla con el Puerto La Unión, lo que complementaría una ruta logística de alta eficiencia para su economía y conexión de sus centros de producción y sus mayores centros de demanda.

Con estas posibilidades sobre la mesa, con mayor razón en Guatemala deben tomarse las decisiones concretas en la zona EPQ-APM que dirijan al país a reforzar su posición de liderazgo geoestratégico. De no lograrse estas acciones, la apuesta deberá dirigirse a generar inversiones agresivas para conectar los centros productivos guatemaltecos que requieran salir por el Océano Pacífico con los puertos salvadoreños.



Honduras – Puerto Cortés

Ante la pérdida de eficiencia e inversión de infraestructura y equipo de EMPORNAC, Puerto Cortés en los últimos años ha tomado el liderazgo portuario en el Océano Atlántico de la región. La concesión que se realizó y que ganó el grupo filipino ICTSI, ha estado generando inversiones millonarias según su contrato, que han logrado posicionar al atlántico hondureño en una posición de liderazgo regional.

Potencialmente, Guatemala tiene una ventaja geo-estratégica. Pero, para convertir dicho potencial en realidad, las autoridades necesitan tomar las decisiones adecuadas teniendo el adecuado apoyo técnico para desarrollar proyectos sofisticados de logística intermodal que conecten a los puertos en ambos océanos, con el apoyo, usando distintos modelos, del sector privado. Guatemala no puede darse el lujo de continuar con inversiones mal priorizadas, mal ejecutadas, e inadecuadamente mantenidas.

4.2. ¿Qué retos afronta el sistema portuario de Guatemala si el país desea desarrollarse económicamente?

¿Está Guatemala preparada para triplicar sus exportaciones marítimas en los próximos 20 años?

No.

- Los puertos de Guatemala no cuentan con la profundidad para atraer barcos de gran calado.
- Los procesos administrativos en las aduanas no son favorables para la importación y exportación expedita que se requiere para actividades de alto valor agregado y actividades que generan mucho empleo formal.
- No existe certeza jurídica para atraer inversión privada, ya sea vía contratos de usufructo o alianzas público-privadas.
- No existen conexiones multimodales entre las áreas productivas de Guatemala y los puertos del país.

¿Está Guatemala preparada para incrementar sus exportaciones a Asia?

No.

- Los puertos del Pacífico de Guatemala no cuentan con la profundidad para atraer barcos de gran calado.
- No existe certeza jurídica para atraer inversión privada, ya sea vía contratos de usufructo o alianzas público-privadas.



- No existen conexiones multimodales entre las áreas productivas de Guatemala y los puertos en el Pacífico.

¿Está Guatemala preparada para incrementar sus exportaciones a Europa?

No.

- Los puertos del Atlántico de Guatemala no cuentan con la profundidad para atraer barcos de gran calado.
- No existe certeza jurídica para atraer inversión privada, ya sea vía contratos de usufructo o alianzas público-privadas.
- No existen conexiones multimodales entre las áreas productivas de Guatemala y los puertos en el Atlántico.

¿Está Guatemala preparada para las innovaciones navieras?

No.

- No existe certeza jurídica para atraer inversión privada, ya sea vía contratos de usufructo o alianzas público-privadas.

¿Está Guatemala preparada para sus competidores?

No

- Hoy en día, el marco jurídico de República Dominicana y de Honduras muestran ser exitosos en atraer inversión privada para puertos y transporte terrestre.
- El actual presidente de El Salvador está buscando atraer inversión a su país que lo ayude a la inversión de cientos de millones de dólares en puertos.



5. Lineamientos de Políticas Públicas para la Mejorar la Competitividad del Transporte Marítimo de Carga

El objetivo de los lineamientos de Políticas Públicas para mejorar la competitividad del transporte marítimo de carga es contar con un sistema portuario nacional que contribuya a un aparato productivo moderno, sofisticado, diverso y que permite la generación de empleo formal masivo en Guatemala.

Estos lineamientos responden a las restricciones identificadas previamente, a la comprensión de las características institucionales de Guatemala y de otros países de la región, así como a los objetivos de desarrollo de país, incluidos en el Plan Nacional de Innovación y Desarrollo del Gobierno Electo, así como distintos documentos elaborados que buscan el desarrollo del país.

La propuesta está organizada en tres grandes ejes:

1. Contar con un **Sistema de Gobernanza** que impulse los cambios necesarios
2. Dar **certeza jurídica a inversiones actuales y futuras** y
3. Formular una **Estrategia de Desarrollo Portuario Sostenible y Competitiva** que responda a la visión estratégica 2020 – 2024.

Transversalmente plantea acciones para promover la **transparencia y una cultura anticorrupción**. Adicionalmente, para cada uno de los ejes se identifican acciones a implementar de manera inmediata para mejorar el funcionamiento del sistema portuario nacional y acciones estratégicas, a implementar en un mediano plazo, para lograr una reforma duradera y significativa del sistema portuario nacional.

Eje 1: Sistema de Gobernanza

Para la implementación efectiva de Políticas Públicas es importante contar con un sistema de gobernanza sólido y eficaz. Entendiendo al sistema de gobernanza como el conjunto de instituciones, reglas y políticas que rigen el funcionamiento, regulan la participación de los actores y administran los recursos disponibles para garantizar el funcionamiento del Sistema Portuario Nacional -SPN-.

ACCIONES INMEDIATAS:

5.1.1 Establecer un Comité de Alto Nivel en Materia Logística

Se propone integrar un Comité de Alto Nivel en materia logística como parte permanente del Gabinete Económico. El Ministerio de Economía, en su rol promotor de la competitividad y de facilitador de la inversión nacional y extranjera, podría coordinar y liderar el Comité de Alto Nivel, generando los indicadores y los planes para impulsar políticas, proyectos y acciones. Para que dicho Comité tenga fuerza,



es vital que cuente con la participación del Ministro de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda, como ente rector en materia de puertos, el Ministro de Economía, el Ministro de Finanzas Públicas, Ministerio de Gobernación, Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación, así como con el Secretario de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia, la Superintendencia de Administración Tributaria a través de la Intendencia de Aduanas y el Comisionado Presidencial para la Competitividad.

Tomando en cuenta que el Sistema Portuario involucra la participación, de manera directa o indirecta, de actores públicos como privados, se recomienda invitar desde la primera reunión a las instituciones del Sector Privado más representativas para el comercio exterior.

De esta forma, el Comité de Alto Nivel será el foro donde convergen todos los actores relacionados con el tema de logística y transporte internacional de carga del país, en el cual se puedan conocer las principales necesidades, se haga el respectivo análisis para la búsqueda de soluciones que generen las directrices necesarias para su posterior ejecución y evaluación.

5.1.2 Alineación y Perfil de los Representantes

Para que la coordinación del Sistema Portuario Nacional funcione, se requiere que los representantes de las distintas Juntas Directivas de las empresas portuarias, tanto públicos como privados, cuenten con las competencias técnicas necesarias para ejercer las funciones establecidas en sus leyes orgánicas. Esto incluye el conocimiento cómo funcionan los sistemas portuarios modernos, para comprender el reto que tiene Guatemala y la necesidad de acciones decididas y bien informadas. Además, debe complementarse con un conocimiento profundo de los retos de transporte internacional del país, la comprensión de los problemas que surgen desde que los productos salen de los centros de producción, hasta el momento que son cargados los contenedores en el barco.

Asimismo, es importante que las Juntas Directivas de las empresas portuarias cuenten con los mismos miembros, para así disminuir fricciones y desacuerdos. De esa cuenta, deben plantearse acciones concretas con vistas a realizar modificaciones específicas en la forma de integración de las Juntas Directivas de los distintos entes descentralizados y autónomos que conforman el Sistema Portuario Nacional. Además, se considera valioso fortalecer con mayor representación la participación del sector privado en las Juntas Directivas como integrantes importantes del comercio internacional.

5.1.3 Coordinación de Actores Públicos y Privados

A nivel operativo, los puertos deben continuar trabajando en la implementación de mecanismos de coordinación entre todos los actores para agilizar el ingreso y despacho de las mercancías. Dentro de estos mecanismos está el Protocolo de Actuación Interinstitucional para Inspecciones Conjuntas en Puertos Marítimos del País, aprobado en febrero de 2017, pero pendiente de implementación. Esta llama a las Autoridades Competentes y Auxiliares de la Función Pública Aduanera a coordinar con el Servicio Aduanero las actuaciones para el control de las mercancías. Esta coordinación se realiza a través del



Administrador de la Aduana, que presidirá el Comité de Coordinación Interinstitucional por cada Aduana del territorio nacional.

En un mediano plazo, la coordinación de actores debe realizarse utilizando el modelo de un “Port Community System”, que permita el intercambio inteligente y seguro de información entre actores públicos y partes interesadas privadas, utilizando un sistema electrónico neutral y abierto. Esto ayudará a optimizar y automatizar los procesos logísticos, generando reducción de tiempos y costos en el movimiento de carga.

Dentro de los beneficios percibidos en países que han implementado exitosamente esta tecnología destaca: estandarización y optimización de procesos, distribución homogénea de información a stakeholders, trazabilidad en tiempo real de la carga y reducción de tiempos y costos.

ACCIONES ESTRATÉGICAS DE MEDIANO PLAZO:

5.1.4 Aprobar una Ley de Autoridad Portuaria

Ciertamente el Sistema Portuario Nacional necesita de una Autoridad Nacional, con independencia técnica y financiera que vele por la competitividad, modernización, inversiones en infraestructura y eficiencia del sistema portuario nacional.

Dicha autoridad debe dotarse de las facultades necesarias para ejercer su función, a la vez que la ley dota de los mecanismos adecuados para el funcionamiento de los puertos.

Ahora bien, no todo intento en esta dirección debe ser impulsado sin previo análisis. Desde el año 2012 se han planteado varias propuestas y versiones de iniciativas de ley con objetivos y formas similares.

Sugerimos iniciar de nuevo esfuerzos de análisis y redacción de una iniciativa que incluya y defina los siguientes factores prioritarios:

- Que promueva la creación de un único ente de autoridad reguladora del tema marítimo portuario a nivel nacional.
- Que detalle una visión integral de desarrollo de la actividad marítima portuaria y que sea estrechamente ligada a la Política Nacional Marítima Portuaria que debe gestionarse acorde.
- Que coordine los elementos relacionados al sector marítimo y portuario a tomar en cuenta para una ley moderna y sostenible.
- Que promueva y facilite figuras probadas con éxito en otras legislaciones relacionadas a la inversión privada en el sector.
- Que provea y proteja los mecanismos que aseguren la sostenibilidad jurídica de los instrumentos que se utilicen. Que promueva la sana y libre competencia que dé como resultado las ofertas que logren



los costos más eficientes de las cadenas productivas usuarias de los sistemas logístico-portuarios. Que generen la mayor competitividad posible con los sistemas más modernos de interacción público-privada.

- Que adecúe a sus objetivos y coordine las legislaciones actuales de los entes autónomos que operan el sistema marítimo portuario nacional.
- Que audite y homologue los planes nacionales de desarrollo e inversión marítimo portuario.
- Que promueva la profesionalización del recurso humano.

Eje 2: Certeza Jurídica a Inversiones

Para contar con infraestructura de primera milla en el sistema portuario, se necesita certeza jurídica.

A continuación, se describen las acciones inmediatas identificadas para mejorar la Certeza Jurídica a Inversiones en el SPN:

ACCIONES INMEDIATAS:

5.2.1 Resolver la situación jurídica de inversiones actuales

Una prioridad es resolver la situación legal en que se encuentran algunas de las inversiones en Puerto Quetzal y Puerto Santo Tomás de Castilla. El retraso en estas decisiones genera incertidumbre a inversiones no solo actuales, sino además futuras.

Para ello se propone la creación de una Comisión Técnica con participación de las empresas portuarias, la Procuraduría General de la Nación, SAT y la Secretaría General de la Presidencia, que en un período inmediato de una respuesta a litigios que estén en proceso.

5.2.2 Auditoría de procesos en ejecución conforme al Plan Anual de Compras y Plan Operativo Anual

Se recomienda realizar, para Santo Tomás de Castillo y Empresa Portuaria Quetzal, una auditoría y análisis detallado del Plan Anual de Compras -PAC- y Plan Operativo Anual -POA- del año 2018 y su ejecución real en el año 2019 y posibilidades reales de ejecución en año 2020. Debe analizarse la importancia de cada evento de compra identificado como de prioridad estratégica, y clasificado en tres grupos: Infraestructura, Maquinaria y Equipos.

La auditoría debe ser el insumo para generar una estrategia para la compra y mantenimiento de maquinaria y equipo en los próximos años. Los indicadores para toma de decisión en este sentido deben ser aquellos que sean ejecutables en un tiempo menor a 6 meses y que tengan un impacto inmediato en la seguridad física y operacional, así como en los indicadores de eficiencia de ambas operaciones portuarias. La estrategia no deberá limitarse a obtener quick wins. La estrategia debe contener claras



líneas de acción para inversiones en los próximos 5 y 10 años, conforme a la visión estratégica de desarrollo portuario, sujetas a actualizaciones de cara a desarrollos tecnológicos y cambios en la demanda.

5.2.3 Acompañamiento de una comisión técnica (MINFIN, CIV y Puertos) para levantar procesos urgentes de inversión en infraestructura, maquinaria y equipo

Para una mayor transparencia en los procesos urgentes de compras y licitaciones que tiene que levantar el gobierno entrante, se recomienda la conformación de una Comisión Técnica conformada por personal especializados en compras públicas del Ministerio de Finanzas, Ministerio de Comunicaciones y los puertos. Dicha Comisión tendrá a su cargo velar porque los procesos se ejecuten de manera transparente, ordenada y ágil, tomando en cuenta las necesidades urgentes de cada puerto y los proyectos estratégicos de mediano plazo.

Dentro de los proyectos de infraestructura y las necesidades de maquinaria y equipo, identificados como prioritarios en un análisis situacional actual, se pueden mencionar los siguientes:

Empresa Portuaria Quetzal

- Mantenimiento y reparación de Rompeolas.
- Refuerzo estructural de muelles comerciales (mantenimiento y protección catódica).

Empresa Portuaria Santo Tomás de Castilla

- Nuevo contrato para servicio de grúas (actual vence en septiembre de 2020).
- Refuerzo estructural de muelle comercial para facilitar operaciones mayores.
- Refuerzo de pavimento en patios para mayor apilamiento.
- Dragado de la Bahía y aumento de calado para facilitar operaciones mayores.

APM Terminals (inversión privada)

- Incrementar equipo portuario para mayores rendimientos (1 grúa STS para atención a buques super post panamax y 2 grúas RTG para operación de patios).
- Ampliar patios de almacenamiento (inversión de USD 10 millones) y zonas de inspección (inversión de USD 6 millones).



Los proyectos de infraestructura y las necesidades de maquinaria y equipo a mediano plazo identificados son:

Empresa Portuaria Quetzal

- Dragado de Mantenimiento y calado para facilitar operaciones mayores (meta: 16 metros de calado).
- Mejorar el muelle el muelle para Cruceros
- Monoboyas para manejo de gráneles líquidos.
- Equipos de Transferencia para implementación de pre – puerto.

Empresa Portuaria Santo Tomás de Castilla

- Dragado de la Bahía y aumento de calado para facilitar operaciones mayores (meta: 15 metros de calado).
- Terminal especializada para cruceros
- Terminal especializada para graneles líquidos (Analizar propuesta de monoboyas).
- Equipos de Transferencia para implementación de pre – puerto

Puerto Barrios (inversión privada)

- Dragado de la bahía y aumento del calado a 15 metros y frente de atraque a 875 metros de acuerdo a Plan Maestro.
- Adquisiciones de maquinaria y equipo de acuerdo al Plan Maestro (18 grúas RTG electrificadas, 2000 tomas reefer, 6 básculas y escáner, 12 grúas móviles post panamax).
- Ampliar rampas de inspección de 24 a 48 espacios de acuerdo a Plan Maestro.

APM Terminals (inversión privada)

- Ajustar la dársena de giro para atender buques de mayor envergadura (inversión de USD5 millones en obras marítimas).
- Fase de Expansión 2 que incluye la ampliación de 100 metros del muelle, dragado y ampliación de la zona de maniobras marítimas, 50,000 mts² de patio de almacenamiento de contenedores y la capacidad de manejar 340,000 TEUS.

ACCIONES ESTRATÉGICAS DE MEDIANO PLAZO:

5.2.4 Identificar mecanismos para inversiones público – privadas en puertos

La inversión en obras es necesaria, así como también la automatización de los procesos. Siendo conscientes del monto de inversión requerida y la limitación del presupuesto del Estado para cubrir las necesidades identificadas, es necesario apoyarse en la inversión privada, sobre todo mediante la figura de concesión y a través de las alianzas público-privadas. Par esto, se debe de garantizar las mismas, bajo un marco legal y normas claras.



Guatemala puede aprovechar la experiencia en la construcción y operación de puertos y transporte multimodal que muchas empresas internacionales tienen. Dichas empresas cuentan, además, con la capacidad de obtener el financiamiento necesario para invertir en dichos proyectos, algo que el sector público guatemalteco no cuenta, especialmente si el Gobierno de Guatemala busca un incremento súbito de la inversión (big push) para poner la economía en un sendero de desarrollo económico acelerado con amplia creación de empleo.

Dependiendo de la ventana de oportunidad política, Guatemala podría inclinarse en puertos desarrollados mediante alianzas público-privadas (APPs) o mediante inversiones completamente privadas. República Dominicana y Honduras han empleado APPs para sus puertos. Chile ha apostado por el desarrollo de puertos privados. Si se apuesta por APPs será necesario reformar la Ley de ANADIE, aprobar una ley de bancarrotas tipo el Chapter 11 de Estados Unidos y facilitar la emisión de bonos para que la clase media guatemalteca pueda invertir en el proyecto. Si se apuesta por puertos privados, será necesario que la Ley de la Autoridad Portuaria que aquí se recomienda aprobar incluya cuáles son los mecanismos para lograr las aprobaciones necesarias para la construcción y operación de los mismos.

Sea cual sea la elección, es importante tener en cuenta cómo se presentarán los beneficios para la población. ¿Será suficiente con garantizar que las empresas privadas establezcan una tarifa para pagarle al gobierno? ¿Será mejor establecer un sistema de repartición de ingresos (revenue-sharing mechanism)? ¿Será que es mejor definir inversiones complementarias de beneficio social, como el desarrollo de ciclovías, el mantenimiento de caminos vecinos, o el mantenimiento en óptimas condiciones de los puestos de salud o escuelas de los alrededores? ¿Será que es mejor apoyar la economía local estableciendo un mínimo de contratos que deben realizarse con MIPYMES de la región? ¿Será que es mediante el desarrollo de un programa de subvenciones a proyectos locales para implementar por los vecinos o las municipalidades? ¿Será que es mediante el otorgamiento de becas? Estos mecanismos pueden ser una solución política importante para que la apuesta del Gobierno Central por inversiones privadas en el sistema portuario nacional sea sostenibles y apetecibles por la población.

5.2.5. Diseño de un mecanismo Alternativo de Resolución de Conflictos

La autoridad portuaria deberá establecer métodos aplicables para transigir y resolver los conflictos entre los inversionistas, contratistas y el ente regulador.

El mecanismo deberá contemplar el desarrollo de protocolos para atención de deficiencias operativas, resolución de controversias en contratos administrativos tanto de servicios como de adquisiciones, así como cualquier otra divergencia que surja en el desempeño de las actividades portuarias, vinculados a los servicios prestados.

El objetivo principal de este modelo de gestión es facilitar los procedimientos administrativos y negociaciones contractuales, así como evitar reparos por parte de la Contraloría General de Cuentas o



bien en determinado caso la lesividad y la nulidad que pudiera declararse por la Procuraduría General de la Nación.

Eje 3: Estrategia de Desarrollo Portuario Sostenible y Competitiva

La implementación efectiva de Políticas Públicas involucra estrategias, en este caso orientada al desarrollo de un sistema portuario que cumpla con los estándares de sostenibilidad y competitividad en el tiempo.

A continuación, se describen las acciones inmediatas identificadas para formular una Estrategia de Desarrollo Portuario Sostenible y Competitiva para el SPN:

ACCIONES INMEDIATAS:

5.3.1 Formular la Política Nacional de Desarrollo Portuario

Definir una Política Portuaria Nacional debe ayudar a aclarar la dirección de los distintos actores del sistema, influyendo así en su planificación, presupuestación y contratación de personal. La política debe servir para sentar a la mesa distintas entidades, no sólo Ministerios, sino también a la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT) e incluso a Municipalidades en el área de influencia de los puertos y a lo largo de sus corredores principales, para definir prioridades, identificar preocupaciones y encontrar un menú de soluciones. Una política debe entenderse como un acuerdo político entre las distintas instituciones sobre las preocupaciones y la dirección común alrededor del sistema portuario nacional. No es un documento. Es un acuerdo sobre la dirección a seguir.

La expectativa de crecimiento comercial conlleva a que se requiera un desarrollo correspondiente de la actividad portuaria. Este dinamismo y constante cambio en las demandas de bienes y materias primas realzan la necesidad de adecuar la infraestructura logística de una forma sostenible, incluyendo las inversiones requeridas en tecnología.

Debido a las altas exigencias que existen en los mercados sobre los niveles de competitividad de los países, las autoridades deben dotar a los puertos de las capacidades, recursos y estructuras legales para aumentar la participación privada, y en ciertos escenarios, la combinación de esfuerzos con las iniciativas públicas, para incrementar los niveles de eficiencia, capacidad e inversiones. Atraer actores internacionales con experiencia en el manejo de puertos y en el desarrollo de transporte multimodal, será importante para el éxito de la política.

Dichas políticas deben tomar en cuenta aspectos que en otros países se han obviado y han generado problemas de otra índole, ya que no se han tomado en cuenta temas básicos como inclusión de las comunidades en las zonas de influencia de las infraestructuras portuarias. En síntesis, no solo se trata de



llevar la mayor inversión a la mesa, sino que tratarla de una manera que trate y respete todos los temas periféricos de manera integral.

La política debe servir para definir instrumentos legales que sirvan para generar certeza jurídica al momento de implementar proyectos marítimos de gran escala. Estos instrumentos, de la mano de un proceso de planificación, y la contratación y capacitación adecuada de personal de alto nivel debiesen servir para evitar los problemas que actualmente existen para la provisión de servicios de alta calidad en los puertos del país.

5.3.2 Alineación de los Planes Maestros de Puertos a la Política Nacional

Desde su creación, tanto Puerto Quetzal como Puerto Santo Tomás de Castilla, generaron un Plan Maestro para el desarrollo portuario a futuro, el cual debían de ejecutar en diferentes etapas para adaptarse a las necesidades y crecimiento del comercio internacional. Sin embargo, los puertos siguen con la misma infraestructura de mar desde 1985. Esto ha llevado a tener congestión, ineficiencias y altos costos.

Para avanzar sobre una misma visión estratégica, es importante que los Planes Maestros de los Puertos se ajusten a los lineamientos que defina la Política Nacional de Desarrollo Portuario. Asimismo, es importante que luego de dicho ajuste se genere una hoja de ruta que establezca la ejecución del Plan Maestro para asegurar el desarrollo portuario y la inversión en los mismos y poder cubrir así las necesidades del comercio internacional. Esto conlleva, además, indicadores de evaluación los cuales deben medirse a nivel de la Comisión de Alto Nivel propuesta.

5.3.3. Implementación de Planes de Acciones Correctivas en materia de Seguridad Portuaria

En última auditoría a Guatemala se identificó que el país aún no está implementando correctamente todas las disposiciones en materia de seguridad portuaria contenidas en el Código PBIP. En ese sentido, la Comisión Portuaria Nacional diseñó un Plan de Acción Correctiva para Empresa Portuaria Quetzal y para Empresa Portuaria Santo Tomás de Castilla. Dichos planes contemplan la realización de programas de capacitación, ejercicios y reportes; así como inspecciones anunciadas y no anunciadas para verificar la efectividad de las acciones implementadas.

Es importante que Guatemala pueda demostrar que aplica efectivamente todas las medidas y protocolos del Marco Normativo de la OMI en la próxima auditoría prevista para junio 2020.



5.3.4 Implementación de Soluciones Tecnológicas en base a resultados de Estudio de Tiempos de Despacho de SAT

En el 2019 la SAT realizó un Estudio de Tiempos de Despacho – ETD- conforme a la metodología de la Organización Mundial de Aduanas. El Estudio de Tiempos de Despacho es una herramienta que permite medir el tiempo que toma ejecutar las principales actividades del despacho aduanero para identificar cuellos de botella y facilitar la toma de decisiones para mejorar los procesos y la automatización del desempeño del servicio aduanero.

El Estudio de Tiempos de Despacho se implementó en los Depósitos Aduaneros Temporales de: Empresa Portuaria Santo Tomás de Castilla, Empresa Portuaria Quetzal y APM Terminals. En base a la medición de tiempos, se emitieron recomendaciones por puerto y un Plan de Acción para la Implementación de las Recomendaciones. En ese sentido la implementación de soluciones tecnológicas en el Sistema Portuario Nacional debe priorizar las recomendaciones formuladas en el Estudio de ETD. Entre estas: transmisión de declaraciones anticipadas, aplicación de una política de gestión de riesgo integral, creación de una ventanilla bajo un modelo de Port Community Systems (PCS) e implementación de procesos de pre-puerto (zonas de intercambio) que integren a todos los actores de la cadena logística.

5.3.5 Crear una Comisión Técnica que analice la definición de las tarifas de los servicios portuarios

Dado las dudas y la poca información que surgen entre los diferentes actores cuando se realizan modificaciones a las tarifas portuarias, se propone conformar una Comisión Técnica que evalúe bajo criterios técnicos y financieros la metodología para la determinación de las mismas. Para ello se requiere un estudio de costos de los puertos, con la cooperación de estos últimos, brindando toda la información requerida para el mismo. Este estudio debe incluir además, un análisis de cómo las eficiencias en los puertos se ven reflejadas en una mejora en las tarifas de fletes y servicios portuarios.

ACCIONES ESTRATÉGICAS DE MEDIANO PLAZO:

5.3.6 Invertir en la modernización de procesos pre-puerto (Puertos Santo Tomás de Castilla y Empresa Portuaria Quetzal)

La denominación “pre-puerto” es utilizada para referir a los procesos que deben realizarse y cumplirse antes del ingreso de la carga a un recinto portuario (protegido por cuestiones de seguridad física y fiscal).

Actualmente existen procesos denominados “pre-puerto” en ambas instalaciones portuarias del Estado, EPQ y EMPORNAC. Éstas se refieren solamente a procesos de revisión física de papelería y logran algún resultado mínimo en el ordenamiento de los turnos de ingreso al recinto portuario (contenedores de exportación). En la Terminal APM de Puerto Quetzal se cuenta con un sistema que es más eficiente porque incluye una plataforma virtual de organización de recepción y movilidad de contenedores.



Siendo Estados Unidos el mercado de exportación más grande para los productos exportados vía contenedor, debe fomentarse y fortalecerse la comunicación con las instancias aduaneras y de seguridad nacional de su gobierno para establecer mecanismos que conlleven el análisis, diseño y ejecución de un proyecto de pre-puerto y de interconexión estandarizada de sistemas de procesos e información. Además de los sistemas digitales de información, se deben establecer programas de revisión física de contenedores y revisión no intrusiva, revisiones fitosanitarias y otras, que complementen los requerimientos y especificaciones de la Iniciativa de Seguridad de Contenedores -CSI- por sus siglas en inglés. Con esta certificación específica se lograrán condiciones de ingreso competitivas y seguras y por sobre todo eficientes en costo y tiempo para acceso de productos del país a su mercado más importante.

El concepto de pre-puerto está íntimamente ligado al de plataforma que debe unir los procesos y sistemas de los distintos actores, tanto públicos como privados, relacionados entre sí en una comunidad portuaria. Los PBS, Sistemas Comunitarios Portuarios, por sus siglas en inglés, son plataformas inteligentes que promueven la interacción de información que optimiza, organiza y automatiza los procesos logísticos portuarios con la consecuencia positiva de competitividad y eficiencia en los procesos de la cadena. Estas plataformas se convierten en un nodo de interconexión sistémica para estandarizar operaciones y reducir tiempos de proceso que permita la trazabilidad segura y sostenible de la carga. También aportan factores de gestión integral de riesgos (por medio de intercambio de información entre instituciones relacionadas de la cadena).

Es muy importante la inclusión de este tipo plataformas tecnológicas que reduce la subjetividad y discrecionalidad en los manejos manuales de información y autorización de procesos. Se debe regular y ordenar la homologación de sistemas para una coordinación segura e integral. Se facilita la cooperación entre autoridades aduaneras regionales e internacionales.

Par que estas acciones tengan un enfoque integral, se propone la creación de zonas logísticas alrededor de puertos, que faciliten el establecimiento de nuevas actividades productivas. Existen algunas iniciativas como la propuesta por la Asociación de Navieros para crear una zona de reparación y mantenimiento de contenedores.

5.3.7 Desarrollar un observatorio permanente de costos y tiempos logísticos

Lo que no se mide, no se le presta atención. De la mano de la cooperación internacional, el Ministerio de Economía, debiese buscar la cooperación del sector privado para realizar una medición constante de tiempos y costos de logística. Esto debiera permitir una mejor planificación de las inversiones a realizar, así como decisiones administrativas sobre cómo emplear los recursos existentes (ej.: despliegue de Policía Municipal de Tránsito). Esto además puede ayudar a comprender qué eventos generan interrupciones importantes para el movimiento de carga a lo largo del país y cómo distintos productos se ven afectados por ellos.



La medición de tiempos y costos debe complementarse con un sistema de monitoreo de la eficiencia que se pueda traducir en mejores tarifas de fletes marítimo y de servicios portuarios. Esto con el objetivo que las eficiencias y mejoras se traduzcan en beneficios para los usuarios y consumidor final.

Para el desarrollo de los indicadores portuarios se puede partir de la propuesta desarrollada por CUTRIGUA y la Comisión Portuaria Nacional. Esta incluye la medición del rendimiento de buques portacontenedores como: tiempo en puerto, tiempo atracado, tiempo trabajado, rendimiento contenedores-buque, fondeo, cumplimiento de tiempo estimado de arribo (ETA) y operación de grúas y otros equipos. En el caso del rendimiento de la carga se propone medir: tiempo de estadía en puerto, tiempo de estadía en patio de almacenamiento, tiempo de selectivo y tiempo de estadía en área de verificación.

Adicionalmente, tomando en cuenta que la información es una herramienta útil para la toma de decisiones y para la evaluación de desempeño, se recomienda la publicación de los indicadores de medición de tiempos y costos en el Observatorio de Competitividad del Sector Exportador.

5.3.8 Planificar, diseñar, licitar o construir transporte de carga multimodal

El transporte de mercancías tiene que pensarse desde una perspectiva multimodal. Por ejemplo, la identificación, diseño y habilitación de una línea férrea en estaciones intermodales de conexión (tren-camión terrestre), estratégicamente ubicadas en el territorio (por ejemplo, Santa Lucía-Escuintla-Puerto San José en el Pacífico y El Rancho-Zacapa-Puerto Barrios en el Atlántico), funcionaría como un excelente factor de eficiencia en tiempos y costos para los sectores productivos cercanos a estas estaciones intermodales. Esto permitiría al transporte privado entregar la carga en un nodo y poder generar más viajes rentables (con disminución de falsos fletes) por unidad de tiempo, con la consecuente disminución en el valor del de flete terrestre en el territorio nacional.

Para modernizar y refrescar el portafolio de proyectos de ANADIE, se sugieren dos acciones inmediatas:

- Que EPQ sea Institución Contratante del Estado, -ICE- que solicite estudio de factibilidad de Terminal de Transferencia Intermodal (Tren-Camión) Escuintla-Puerto Quetzal. Este proyecto, bajo un modelo de APP, tendría mucha probabilidad de éxito de aprobación necesaria en el Congreso de la República, ya que generaría eficiencia logística y de costos en transporte terrestre de mercancías, liberaría recursos a los empresarios de transporte terrestre por camión y proveería de empleos a las comunidades vecinas al mismo. Situaciones positivas desde la perspectiva del desarrollo económico y social.
- Que EMPORNAC sea Institución Contratante del Estado -ICE-, que solicite estudio de factibilidad de Terminal de Transferencia Intermodal (Tren-Camión) El Rancho - Zacapa - Puerto Barrios.



Otras rutas y correderos son posibles. Lo importante es maximizar la producción que estaría sujeta al transporte multimodal terrestre y al transporte marítimo.

5.3.9 Profesionalización del Recursos Humano y desarrollo de nuevas capacidades para potencializar generación de nuevos empleos

El sector portuario del país deberá contemplar cambios estructurales con mecanismos de evaluación de los perfiles y desempeño del personal que labore para esta institución, el cual deberá responder a aptitudes y capacidades técnicas especializadas en la materia, evitando así nombramientos arbitrarios o politizados.

Se deberá fortalecer la calificación y entrenamiento del personal portuario para brindar servicios generales y básicos: en distintas áreas como la coordinación y control de las operaciones asociadas a los servicios portuarios básicos y comerciales, prevención y control de emergencias, recepción de desechos generados por buques, técnicos-náuticos, balizamiento y otras ayudas a la navegación, control de abanderamiento de buques internacionales a enarbolar el pallebón, entre otros.

La autoridad deberá otorgar los títulos y acreditaciones correspondientes para el personal portuario y marítimo que labora en los puertos nacionales.

Los puertos nacionales deben ser unidades logísticas de flujo de mercancías, dinámicos y adaptables a los cambios y exigencias del mercado internacional, cumpliendo con los estándares de calidad en la prestación de sus servicios.

Eje Transversal: Transparencia y Cultura Anticorrupción

La transparencia consiste en el conocimiento por parte de los ciudadanos de lo que sucede en el seno de las administraciones públicas. A continuación, se describen las acciones identificadas para fomentar la Transparencia y crear una Cultura Anticorrupción en el SPN:

ACCIONES INMEDIATAS:

5.4.1 Realizar auditorías de transparencia

Como parte de la propuesta de una nueva gestión del Sistema Portuario Nacional, se propone la realización de auditorías tanto de carácter documental como física, para: a) licitaciones de compras y adquisiciones que se encuentren en proceso; b) recepción conforme a las especificaciones técnicas, de los bienes y servicios adjudicados en el último año; c) elaboración de bases de licitación, adjudicación y contratación para procesos futuros.



Se propone que este ejercicio sea llevado a cabo por una instancia técnica designada por el Comité de Alto Nivel. Esto permitirá tener mayor conocimiento de la situación actual de los procesos y con ellos diseñar las medidas correctivas de aplicación general a todas las empresas portuarias.

Esta acción va alineada a las propuestas en el eje de certeza jurídica a las inversiones.

5.4.2 Reingeniería del Registro de Precalificados

Como una medida de transparencia, se propone la revisión y reingeniería del Registro de Precalificados de proveedores de obras y servicios existentes. Todo esto bajo el acompañamiento del Ministerio de Finanzas Públicas.

ACCIONES ESTRATÉGICAS DE MEDIANO PLAZO:

5.4.3 Establecer Controles anticorrupción

Para eliminar la corrupción, es necesario diseñar una estructura institucional, basada en la integridad y la transparencia, que reduzca al mínimo las oportunidades de corrupción.

Para ello, se propone una agenda mínima urgente e integral, que incluya controles anticorrupción en todo el proceso de licitación, adjudicación y contratación pública. Involucra, además, aspectos como ampliación o modificación de contratos, supervisión en la entrega de los bienes y servicios, pagos, garantías e inclusive procesos administrativos que se puedan derivar en el proceso. El uso de los sistemas basados en el uso de la tecnología contribuye a lograr este objetivo.

Paralelamente es necesario fortalecer y enforzar la labor de los operadores de justicia.

5.4.4 Fomentar el empoderamiento, transparencia y cultura anticorrupción en los colaboradores y actores públicos y privados del sistema portuario nacional

La lucha contra la corrupción exige impulsar decididamente un cambio de cultura de legalidad en todos los actores del sistema, públicos y privados.

La gestión pública debe sujetarse cada vez más al escrutinio público. Es fundamental la implementación inmediata de un programa de comunicación, difusión y sensibilización en materia de transparencia, difusión de avances y resultados.

Ello va acompañado de otras acciones como Códigos de Ética, políticas de no tolerancia a actos de corrupción, programas de sensibilización y formación, mecanismos para recepción de quejas, pero a la vez, sanciones a los funcionarios y actores que se vean involucrados en este tipo de conductas.



5.4.5 Comunicar a la población la importancia de modernizar el sistema portuario

Hoy en día, la mayor parte de la población desconoce cómo funciona el sistema portuario, el nivel de retraso que tenemos respecto a nuestros competidores y qué alternativas existen en la mesa para lograrlo.

Una forma de lograrlo para lograr impactos a largo plazo es el diseño de material educativo para que los establecimientos de educación secundaria, tanto públicos y privados, que expliquen a los alumnos sobre el sistema portuario nacional y sus retos. Lo mismo tendría que realizarse con las universidades del país. Es evidente que los alumnos de carreras en economía, administración, comercio internacional y en relaciones internacionales debieran tener una exposición mayor. La realización de tours a las instalaciones portuarias, y darles a conocer en detalle los retos logísticos de importar y exportar, puede servir para consolidar un grupo de apoyo a las reformas del sector.

También es importante que el Organismo Ejecutivo realice una labor de comunicación con el Organismo Judicial, el Organismo Legislativo y las Municipalidades sobre los riesgos y las oportunidades del sistema portuario nacional. Ellos son también actores importantes del sistema y debe existir una visión común para facilitar la cooperación.

Por ello, todas las acciones mencionadas en este capítulo deben ir acompañadas por impulsar un proceso de comunicación a la población del país sobre la necesidad de realizar las reformas planteadas.



6. Riesgos de no impulsar cambios en el modelo actual

1. Riesgos de NO establecer un Comité de Alto Nivel en Materia Logística

Sin un Comité de Alto Nivel en materia logística no será posible que el Presidente y sus Ministros prioricen la resolución de problemas del sistema portuario nacional. Si ellos no se reúnen de forma periódica a evaluar el estado del sistema, difícilmente empezarán el resto de las medidas planteadas como urgentes o las acciones estratégicas requeridas. El riesgo no es mantener el *status quo*, sino un deterioro acelerado de los bienes existentes, llevando a la interrupción del comercio internacional por varios meses si, por ejemplo, no se pone atención a resolver los problemas legales o deterioro de los rompeolas y el resto de la infraestructura que se necesita para operar.

2. Riesgos de NO definir una Política Portuaria Nacional

Sin una Política no hay acuerdo interinstitucional e intrainstitucional sobre cómo resolver los problemas del Sistema Portuario Nacional. Por sí sólo, el Viceministro de Puertos y Aeropuertos no cuenta con los instrumentos legales para poder empujar una agenda tan ambiciosa. Tampoco la Comisión Nacional Portuaria (CPN), tomando en cuenta que: 1) no existe una visión de desarrollo portuario a nivel de país y por lo tanto, cada puerto define sus estrategias y planes de crecimiento e inversión sin ninguna alineación y de forma aislada; 2) las Juntas Directivas de los Puertos del país están integradas tanto por sector público como sector privado; 3) la posibilidad de garantizar certeza jurídica depende del Organismo Judicial; 4) mejorar los instrumentos jurídicos existentes depende del apoyo del Organismo Legislativo; y, 5) las inversiones en transporte multimodal entre centros productivos y los puertos requieren del apoyo de las municipalidades donde dichas inversiones se realizarían.

3. Riesgo de NO alinear a los Actores

Mientras mayor diversidad exista entre las entidades representadas y los representantes que llegan a las Juntas Directivas de los puertos del país, más difícil es llegar a acuerdos sobre las inversiones necesarias y la especialización que debiese seguir cada puerto.

Si los representantes cuentan con experiencia portuaria, las acciones urgentes y estratégicas tendrán mayor posibilidad de ser implementadas. Sin embargo, si no es así, el riesgo es que ninguna de las acciones aquí mencionadas se implemente. No hacerlo puede llevarlos a tomar posiciones conservadoras de "*business as usual*", en donde los puertos seguirían operando sin reconocer los riesgos y oportunidades que afrontan.



4. Riesgo de NO aprobar una Ley de Autoridad Portuaria

Sin una Ley de Autoridad Portuaria, el desarrollo portuario será desigual, no logrará coordinarse y seguramente terminaremos dependiendo de las inversiones portuarias de los países vecinos.

El Sistema Portuario Nacional puede funcionar adecuadamente, si existe una fuerte y decidida voluntad política de definir prioridades y nombrar personal político y técnico en los Ministerios y Puertos alineados a modernizar el sistema. Sin embargo, para mantener el impulso durante los próximos años, se requiere de una ley que facilite dicha coordinación. De lo contrario, futuros gobiernos pueden verse tentados a mantener la actual fragmentación del sistema portuario, con lo cual dificulta la negociación y la generación de acuerdos para mantener una visión unificada de la dirección del sistema.

5. Riesgo de NO generar certeza jurídica

Una lenta resolución a la situación jurídica de inversiones actuales en Santo Tomás de Castilla y Puerto Quetzal, envían un mensaje negativo y limitarían la capacidad del país de atraer inversiones en puertos por varios años.

6. Riesgos de NO impulsar nuevos modelos de inversión público - privada

El Gobierno Central de Guatemala no cuenta con los ingresos necesarios para poder invertir en el sistema portuario nacional, lo cual incluye sus puertos y el transporte multimodal. Sus ingresos también limitan el espacio de deuda pública para poder incrementar la inversión pública de dicha manera.

Si no se toma en cuenta al sector privado para invertir en el sistema portuario nacional, puede que tome más de una década modernizarlo.

7. Riesgo de NO ordenar la compra y mantenimiento de maquinaria y equipo

Si los muelles colapsan, los puertos pueden pasar meses sin operar, en lo que se logran realizar las costosas reparaciones necesarias.

Si los rompeolas colapsan, los puertos pueden pasar meses sin operar, en lo que se logran realizar las costosas reparaciones necesarias.

Si el dragado a los puertos no se realiza, se continuará reduciendo la capacidad de atraer barcos de tamaño mediano.

Estos son eventos que bien podrían ocurrir en estos próximos 4 años si no se toman acciones que permitan cuidar estos y otros activos similares.



8. Riesgos de NO invertir en la modernización de procesos pre-puerto y zonas logísticas de apoyo alrededor de los puertos

El riesgo es que los importadores y exportadores guatemaltecos afronten una creciente congestión en el puerto, que lleve a mayores costos y tardanzas, limitando el desarrollo de nuevas actividades productivas que requieren facilidades logísticas cercanas a puestos fronterizos.

Estas inversiones son tan importantes como invertir en maquinaria y equipo, especialmente en la medida que no se logren realizar las inversiones en transporte multimodal, de cara a un crecimiento importante de las exportaciones del país.

9. Riesgos de NO planificar, diseñar, licitar o construir transporte de carga multimodal

Hoy en día, las exportaciones guatemaltecas llevan casi 7 años sin crecer. La creciente congestión de vehículos particulares y camiones a lo largo de las carreteras del país empezará a generar sobrecostos y tardanzas que llevarán al deterioro de las exportaciones guatemaltecas. La situación puede empeorarse aún más. Tomemos en cuenta que Guatemala cuenta hoy en día con pocas ventajas competitivas tan importantes como su localización cercana al mercado norteamericano. Si no sabemos aprovechar esta ventaja, las empresas del país tendrán menor capacidad de sobrevivir en los exigentes mercados internacionales frente a los bajos costos asiáticos y la alta calidad europea.

10. Riesgos de NO implementar las acciones correctivas en materia de seguridad portuaria

La no implementación de las medidas correctivas en materia de protección de los buques y las instalaciones portuarias ocasionarían que Guatemala sea incorporada a la lista de Port Advisory List.

Como consecuencia los aplicarse medidas como: restricciones de ingreso a Estados Unidos a los buques procedentes de Guatemala además de retrasos en tránsitos o reducción de frecuencias. Esto podría desacelerar el comercio y aumentar los costos para las exportaciones.

11. Riesgos de NO desarrollar un observatorio permanente de costos y tiempos logísticos

Hoy no contamos con información que nos permita comprender qué tanto ha empeorado la competitividad portuaria del país con la periodicidad suficiente para poder comprender cómo cada reforma mejoraría el sistema y cómo éstas se ven reflejadas en tarifas de fletes y servicios más competitivos. Sin un observatorio de costos y tiempos logísticos seguiremos impulsando propuestas sin



que sepamos realmente el grado de éxito que obtenemos. En términos políticos: no hay medallas políticas que ganar si no está claro qué tanto hemos mejorado.

12. Riesgos de NO introducir soluciones tecnológicas

La mayoría de los trámites y procesos en puertos hoy en día se realizan a través de procesos obsoletos y papel. Esto promueve la discrecionalidad, además de promover documentos sin sustento legal, costos y tiempos adicionales.

Es urgente la automatización de procesos y la trazabilidad de la mercancía a través de soluciones tecnológicas que involucren a todos los actores del sistema portuario nacional públicos y privados.

13. Riesgos de NO establecer mecanismos de transparencia y controles anticorrupción

Los procesos de compras y adquisiciones en los puertos lamentablemente se han visto envueltos en escándalos de casos de corrupción. Es urgente establecer políticas de integridad e implementar programas dirigidos a prevenir, detectar, denunciar y sancionar actos de corrupción. Dichos programas deben ser adecuadamente comunicados y constantemente monitoreados para medir el impacto y actualizados. De lo contrario, esto podría obstaculizar la atracción de las inversiones que se requieren para mejorar nuestros puertos.



7. Anexo 1. Bibliografía

- Bastos, Paulo, and Joana Silva. 2010. "The Quality of a Firm's Exports: Where You Export to Matters." *Journal of International Economics* 82 (2): 99–111. <https://doi.org/10.1016/j.jinteco.2010.07.001>.
- Cárcamo Miranda, Jennifer Iliana. 2018. *Régimen Jurídico de Gestión Portuaria y La Situación de Los Puertos de Guatemala*. Guatemala: Universidad Rafael Landívar.
- De Soto, Hernando, 2000. *The mystery of capital: Why capitalism triumphs in the West and fails everywhere else*. Basic Civitas Books.
- Findlay, Ronald, and Kevin H. O'Rourke. 2007. *Power and Plenty: Trade, War, and the World Economy in the Second Millennium*. The Princeton Economic History of the Western World. Princeton, N.J. ; Woodstock, Oxfordshire [England]: Princeton University Press.
- Görg, Holger, László Halpern, and Balázs Muraközy. 2017. "Why Do Within-Firm-Product Export Prices Differ across Markets? Evidence from Hungary." *The World Economy* 40 (6): 1233–46. <https://doi.org/10.1111/twec.12442>.
- Hausmann, Ricardo, Jason Hwang, and Dani Rodrik. 2007. "What You Export Matters." *Journal of Economic Growth* 12 (1): 1–25. <https://doi.org/10.1007/s10887-006-9009-4>.
- Hausmann, Ricardo, and Bailey Klinger. 2006. "Doing Growth Diagnostics in Practice: A "Mindbook". Center for International Development. http://www.hks.harvard.edu/var/ezp_site/storage/fckeditor/file/pdfs/centers-programs/centers/cid/publications/faculty/wp/177.pdf.
- Hausmann, Ricardo, Dani Rodrik, and Andrés Velasco. 2008. "Growth Diagnostics." *The Washington Consensus Reconsidered: Towards a New Global Governance*. Oxford University Press: New York, 324–355.
- Huff, W.G. 1995. "The Developmental State, Government, and Singapore's Economic Development Since 1960." *World Development* 23 (8): 1421–38.
- Lederman, Daniel, and William Maloney. 2012. *Does What You Export Matter? In Search of Empirical Guidance for Industrial Policies*. The World Bank. <http://elibrary.worldbank.org/doi/book/10.1596/978-0-8213-8491-6>.
- Lee, Kuan Yew. 2000. *From Third World to First: The Singapore Story, 1965-2000*. 1st ed. New York: HarperCollins Publishers.
- List, Friedrich. 1856. *National System of Political Economy*. Cosimo Classics. 2011.
- Manova, K., and Z. Zhang. 2012. "Export Prices Across Firms and Destinations." *The Quarterly Journal of Economics* 127 (1): 379–436. <https://doi.org/10.1093/qje/qjr051>.
- Martin, Julien. 2012. "Markups, Quality, and Transport Costs." *European Economic Review* 56 (4): 777–91. <https://doi.org/10.1016/j.euroecorev.2012.02.004>.
- Overy, R. J. 2010. *The Times Complete History of the World*. London: Times Books.
- Rodrik, Dani. 2010. "Diagnostics before Prescription." *Journal of Economic Perspectives* 24 (3): 33–44. <https://doi.org/10.1257/jep.24.3.33>.
- Schein, Edgar H. 1996. *Strategic Pragmatism: The Culture of Singapore's Economic Development Board*. Organization Studies 11. Cambridge, Mass: MIT Press.
- Schwab, Klaus, ed. 2019. *The Global Competitiveness Report 2019*. World Economic Forum.



Stein, Ernesto, María Soledad Bos, Jesús Duarte, Mario Cuevas, Nathalie Alvarado, Gustavo Beliz, Alberto Daniel Barreix, et al. 2008. *Más Crecimiento, Más Equidad: Prioridades de Desarrollo En Guatemala*. <http://publications.iadb.org/handle/11319/6587>.