

# Buenaventura Ciudad - Puerto: Pieza clave de la Comunidad Logística Portuaria del Pacífico Colombiano

Claudia P. Mendieta C., Magister<sup>1</sup>, Ernesto Cajiao G., Especialista<sup>2</sup>, and Luis H. Cardona A., Magister<sup>1</sup>

<sup>1</sup>Universidad de San Buenaventura Cali, Colombia, [cpmendie@usbcali.edu.co](mailto:cpmendie@usbcali.edu.co), [lhcardon@usbcali.edu.co](mailto:lhcardon@usbcali.edu.co)

<sup>2</sup>Universidad de San Buenaventura Cali, Colombia, [ecajiao@usbcali.edu.co](mailto:ecajiao@usbcali.edu.co)

*Abstract– This paper show the results of the research that for seven years has been worked for a public policy of ports group in Buenaventura Port District and are an evidence of the importance of the conception about of the City-Port to a municipality same to Buenaventura. Actually is really important to a country be competitiveness, but this only is possible working in an integrated community how a Logistics Port Communities. Buenaventura’s case and its role in this community will be treated in this paper.*

**Keywords:** City-Port, Buenaventura’s Port, Logistics Port Communities, Port Governance 2.0.

## I. INTRODUCCION

Buenaventura ha sido históricamente el único puerto para Colombia sobre el océano pacífico; sin embargo, pese a que las políticas públicas del nivel nacional se vienen implementando de manera ágil, el Distrito de Buenaventura aún vive un divorcio grande entre su ciudad y su puerto, al igual que entre las empresas portuarias y las empresas del interior del Distrito y del resto del país, situación que se agrava aún más al conocer las cifras que en relación con desempleo y pobreza se poseen de este territorio, donde estas llegan al 62% y 35,85% respectivamente durante los últimos cinco años.

Una propuesta para modernizar los puertos en Latinoamérica y con ello alcanzar la consolidación del concepto Ciudad-Puerto para Buenaventura es la constitución de la Comunidad Logística Portuaria del Pacífico, figura que aunada a la incorporación del concepto de Gobernanza Portuaria 2.0 podría permitirle a Buenaventura la superación de su círculo vicioso de la pobreza y la transformación de su sociedad y su entorno en un ambiente propicio para la competitividad y el desarrollo integral a nivel territorial.

Este documento describe las dinámicas que se han venido abordando desde hace siete años en el proyecto de investigación Buenaventura Ciudad-Puerto en sus tres fases para la consolidación del concepto de Comunidad Logística Portuaria, el abordaje del concepto de gobernanza portuaria y el posicionamiento de Buenaventura como punta de lanza en la distribución territorial denominada ciudades competitivas – Diamante del Pacífico.

## II. MARCO TEÓRICO

Los referentes teóricos que se tuvieron en cuenta para esta investigación fueron entre otros los siguientes:

Ascencio, Luis et.al. quienes en la Comisión Estrategia 2030 de puertos y su logística [1], identificaron **Situaciones Problemáticas** que limitaban el liderazgo de Chile en materia de competitividad portuaria como por ejemplo a)desintegración de los actores vinculados con las dinámicas logísticas, portuarias y marítimas a nivel regional y nacional a través de políticas públicas, b)ausencia de políticas que consolidaran las dinámicas de los puertos estatales y los puertos concesionados, además de limitar su cobertura a solo containers y no ampliarla a otros tipos de carga (granel, líquidos,etc.), c)carencia de una “visión integral del sistema logístico y portuario” y d)desconocimiento de la relación puerto-ciudad, la sustentabilidad ambiental de los puertos y de sus corredores logísticos.

Este diagnóstico llevó a la consolidación de ocho **Desafíos Estratégicos**, propuestos por esta Comisión, los cuales, si bien eran aplicables a Chile, podían extrapolarse –a juicio de los autores de este paper- a otros países de América Latina como era el caso de Colombia, entre los cuales estaban: a)aumentar las capacidades portuarias, b)mitigar y superar las tensiones crecientes entre puertos y ciudades, c)basar la competitividad en recursos humanos de calidad mundial, d)diseñar un marco de relaciones laborales modernas, e)impulsar el desarrollo de la infraestructura de transporte, f)reducir las brechas de competitividad en la cadena logístico-portuaria, g)superar la dispersión y los déficits institucionales y, h)acelerar la incorporación de la innovación tecnológica.

Estos desafíos podían ser alcanzados a través de cinco **Lineamientos** para su desarrollo a saber: a)fortalecer la institucionalidad, b)desarrollar puertos sustentables y de competitividad mundial, c)impulsar una logística de clase mundial, d)impulsar la innovación en el sector logístico y, e)contar con recursos humanos de calidad mundial. Estas reflexiones fueron tenidas en cuenta para que de manera posterior y con el apoyo de la CAF-SELA, Buenaventura como ciudad-puerto de Colombia pudiese incorporarse al Programa Red Puertos Digitales y Colaborativos – Red PD&C, propuesta en la cual participó el grupo de investigación autor de este paper.

Otro referente es el documento elaborado por el Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe – SELA y el CAF - Banco de Desarrollo de América Latina –, [2] acerca del Programa Red PD&C, que contempla la necesidad de abordar a nivel de los principales puertos en América Latina, aspectos

competitivos como la incorporación de las TIC para la operatividad comunitaria de los puertos, la creación de las Ventanillas Únicas de Comercio Exterior – VUCE con el fin de simplificar y unificar procedimientos para operaciones de importación y exportación y la incorporación del concepto de Gobernanza Portuaria 2.0, entendida esta por la CEPAL [3] como “el conjunto de sistemas, estructuras y procesos como así también la legislación, acción regulatoria y objetivos de política pública”, para asegurar un entorno amigable, ágil y competitivo en las Ciudades-Puerto, para todos aquellos actores del comercio exterior a nivel mundial.

Igualmente, el documento elaborado por Cajiao, E et.al. [4] presenta un modelo de cómo implementar la Red PD&C en la Ciudad-Puerto de Buenaventura, modelo que fue posteriormente ratificado en el *Tercer Encuentro de Infraestructura* organizado por la Cámara Colombiana de la Infraestructura Seccional Occidente, donde se dió vía libre a la conformación de la Comunidad Logística Portuaria de Buenaventura-CLPB el pasado mes de noviembre de 2016, a través de asociaciones público-privadas y que a partir de la cual ha venido siendo liderada por la Fundación GIDS. Esta CLPB se concibe entonces como una organización en la que la triada Estado-Empresa-Universidad (Instituciones Estatales del nivel nacional y local como ministerios, autoridades y administraciones marítimas y portuarias, además de empresas, gremios, instituciones multilaterales y la academia) buscan desarrollar actividades de cooperación técnica, macroproyectos e iniciativas que permitan mantener la competitividad del territorio y dar solución a problemáticas específicas del contexto de forma constante.

Doerr, O. [5], en su ponencia Modelo de Gobernanza Portuaria 2.0, define a las Comunidades Portuarias como “una herramienta de gestión y coordinación colectiva entre actores claves de un clúster portuario, logístico o una región portuaria”, lo cual valida la tesis de la necesidad de crear una Comunidad Logística Portuaria en la Ciudad-Puerto de Buenaventura y destaca que su importancia radica en los “desafíos, complejidad y creciente intensidad de las relaciones de negocios, estrategias e inversiones comunes necesarias para dotar de mayor competitividad a un nodo logístico”, por lo cual, se convierte en una necesidad sentida para el Distrito de Buenaventura, en la medida en que posicionaría este territorio como uno de los más apetecidos de cara a las dinámicas generadas por, en y hacia la cuenca del pacífico. Así, la transición presentada por Sánchez, R. en la Gráfica 1. entre la Gobernanza Portuaria 1.0 y la 2.0 evidencian la necesidad de lo que denomina Doerr como un Manager Logístico compuesto en esencia por aspectos como Comunidad/ conectividad, Hinterland/ Foreland, Integración e Infraestructura interior/ ZAL/Dry ports y Regionalización.

Figura 1. Evolución de los modelos de Gobernanza en ALCA.



Fuente: R. Sanchez y F. Pinto, «Repositorio CEPAL - El gran desafío para los puertos: la hora de pensar una nueva gobernanza portuaria ha llegado,» 2015.

Finalmente, la Financiera de Desarrollo Territorial–FINDETER en su documento Diamante Puerta del Pacífico: Eje Cafetero & Valle del Cauca [6], presenta la necesidad de analizar y proyectar los territorios de manera estratégica, armónica y sostenible; en tal sentido, ubica a Buenaventura como ciudad “Puntal del Diamante”, razón por la cual esta requiere de un respaldo como ciudad emblemática a todos aquellos proyectos que le permitan desarrollarse integralmente y consolidar su territorio para llegar a ser competitiva.

### III. METODOLOGÍA

El presente estudio fue de carácter Proyectivo (analítico - propositivo), que atiende al objetivo global de “elaborar una propuesta aplicada y con ello dar solución a una problemática socialmente sentida”[7], pues a partir del análisis de los autores referidos y de la realización de Talleres de Grupo Focal en las ciudades de Buenaventura y Cali, además de entrevistas en profundidad, se logró consolidar una propuesta de Red PD&C para la Ciudad-Puerto de Buenaventura.

La Unidad de Análisis fue Buenaventura y sus actores marítimos, portuarios, estatales, empresariales y sociales. Se acudió al análisis documental, a la consulta bibliográfica, a la observación directa entre otros como herramientas de análisis y síntesis de la información. Estas permitieron abordar actividades como la revisión bibliográfica, el análisis de esta y la elaboración de los informes finales.

Las Fases Básicas que ha tenido el Proyecto son las siguientes:

Figura 2. Fases del Proyecto Buenaventura: Ciudad-Puerto Competitiva y Sostenible.



Fuente: Elaboración Propia.

A lo largo de esta investigación se ha buscado analizar la interacción de los actores marítimos, portuarios, estatales, empresariales y sociales en la conformación del territorio en su calidad “Puntal de Diamante” y proponer líneas de acción para desarrollar el potencial competitivo de este, de cara a la Cuenca del Pacífico.

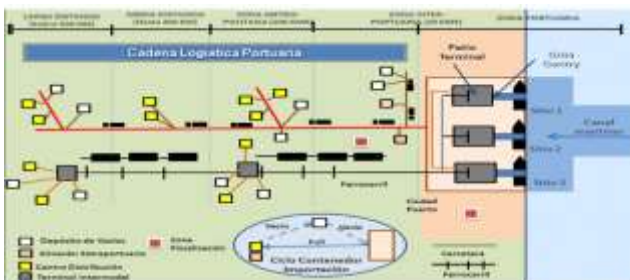
**IV. RESULTADOS**

Algunos de los resultados obtenidos fueron:

Colombia posee una ubicación geoestratégica importante, por cuanto cuenta con dos océanos en los cuales viene consolidando el desarrollo de gran cantidad de puertos que dan al país una nueva mirada desde sus dinámicas comerciales y exigen a los actores de las Comunidades Logísticas Portuarias un compromiso real con las transformaciones en las cadenas logísticas para agregar valor y en el territorio en general.

Buenaventura como uno de los actores que conforma de manera activa la Comunidad Logística Portuaria de Colombia en el Pacífico, se encuentra en situación de desventaja frente a otras ciudades-puerto de la region (ALC), por cuanto factores como la calidad del talento humano (formación en comercio exterior, finanzas, segunda lengua, etc), la deficiente infraestructura en la zona metropolitana, media y larga distancia, además de los problemas de violencia e inseguridad vividos en el territorio del Diamante impiden que los costos y eficiencia en la cadena logística posicionen a Buenaventura como una Ciudad-Puerto competitiva.

Figura 3. Zonas dentro de la Comunidad Logística Portuaria.



Fuente: Informe Final - Estructuración del plan estratégico de la comunidad logística portuaria de Buenaventura.

Dentro de las principales problemáticas que se identificaron para la implementación de políticas públicas

efectivas en la Ciudad-Puerto de Buenaventura se tienen: la presencia de grupos al margen de la ley que coartando la gestión pública generan situaciones de corrupción, el divorcio entre los tres niveles de gestión estatal (nacional, departamental, distrital), la desarticulación de las fuentes de recursos para promover e impulsar proyectos de largo alcance en el Distrito, el nivel básico de formación de sus líderes políticos y el bajo nivel alcanzado por sus líderes sociales, lo que se constituye en ámbito idóneo para situaciones de clientelismo político y la primacía entre los empresarios del concepto que la Responsabilidad Social Empresarial es solo una oportunidad para mostrarse al territorio, perdiéndose con todo esto, la posibilidad de realizar transformaciones reales y de impacto en el territorio. [8]

Analizando el perfil de los líderes políticos, empresariales y sociales que posee Buenaventura, se pudo concluir que es necesario por el momento continuar con la estrategia de implementación Top-Down, puesto que las condiciones de desarrollo social y político del territorio no aseguran la efectividad en el cumplimiento de los objetivos de dichas políticas y mucho menos el alcanzar de manera aislada los niveles de competitividad requeridos para participar a nivel mundial de las Comunidades Logísticas Portuarias y de la Red PD&C propuesta en Colombia a CAF-SELA.

Para una mayor comprensión de lo anterior, bajo las directrices de la CAF-SELA, el modelo Red PD&C presenta el siguiente esquema:

Figura 4. Estructura de la Red PD&C



Fuente: L. Ascencio, Red Latinoamericana y Caribeña de Puertos Digitales y Colaborativos latinoamericanos y Caribeños. Programa CAF-SELA

En este esquema se puede apreciar cómo las Comunidades Logísticas Portuarias Regionales e Internacionales son pieza clave del modelo, por cuanto son ellas quienes logran tejer la red que integra las miradas, actuaciones y derroteros de las dinámicas comerciales en un territorio.

A lo largo de la investigación se hizo evidente la importancia que vienen adquiriendo bajo la lupa de la gestión pública las integraciones público-privadas (APP) para el

idóneo desarrollo y alcance de metas socio-económicas, ambientales y políticas de un territorio, por cuanto son ellas bajo la forma de Comités Técnicos, Comisiones y Consejos, quienes aportan y complementan las miradas bajo las cuales se pueden llevar a cabo proyectos de desarrollo integral, sostenible y competitivo en los territorios.

Para la incorporación del modelo de Gobernanza Portuaria en la Ciudad-Puerto de Buenaventura, que siguió la propuesta desarrollada por la CAF-SELA, en la cual la *Movilización de Miembros* a través de la identificación de actores (aproximadamente 40 para el caso de Buenaventura), su integración mediante APP, la *Planeación Estratégica*, mediante la realización de análisis estratégicos, la definición de lineamientos base de trabajo, etc. y la *Implementación de la Estructura Organizativa*, que se consolidó con la formalización de la CLPB fueron pasos primordiales para dar vida a la nueva Ciudad-Puerto de Buenaventura.

Figura 5. Modelo de Gobernanza Portuaria CAF\_SELA



Fuente: L. Ascencio, Red Latinoamericana y Caribeña de Puertos Digitales y Colaborativos latinoamericanos y Caribeños. Programa CAF-SELA

## V. CONCLUSIONES

Algunas conclusiones a las que se llegó fueron:

Los puertos para cualquier economía resultan relevantes por cuanto las dinámicas globalizantes generadas desde el comercio (importaciones-exportaciones) develan de manera constante el grado de integración o simbiosis entre el Estado y las entidades de carácter privado, fundacional y académico para alcanzar la competitividad sistémica en un territorio.

En el caso colombiano, el país cuenta con nueve puertos privados para uso público y tiene siete puertos más en construcción, por donde se mueve más del 90% de la carga que transita por el territorio nacional. Lo que convalida la importancia y responsabilidad que los puertos tienen frente al bienestar económico de una región o territorio, de allí la necesidad que gobernantes y líderes empresariales y sociales integren esfuerzos para lograr la competitividad sistémica y la eficiencia global del territorio Ciudad-Puerto.

La conformación de Comunidades Logístico Portuarias es estratégico pues con ellas no solo se benefician los puertos vinculados, sino que permiten agregar valor a la cadena logística y el impacto en el territorio se evidencia en una economía más estable y con mejores indicadores económico-sociales.

Los puertos en Colombia y en especial la Ciudad-Puerto de Buenaventura viene históricamente pagando las consecuencias de una deficiente interconexión para el acceso intermodal, lo cual dificulta las actividades de comercio exterior y con ello logra que solo el 1,25% de estas operaciones se realicen aprovechando estas redes, según la Cámara Colombiana de Infraestructura lo que redundaría en un incremento de aproximadamente un 10% a un 30% del costo de los fletes, situación que encarece el valor de las transacciones de comercio realizadas en el país, disminuyendo las posibilidades de ser competitivos en el Mercado mundial.

## BIBLIOGRAFÍA

- [1] Comisión Estrategia 2030 de puertos y su logística., «Logística y Puertos: Una plataforma estratégica de desarrollo para Chile,» Santiago de Chile, 2015.
- [2] CAF-SELA, «Programa Red Puertos Digitales y Colaborativos - Red PD&C,» Santiago de Chile, 2016.
- [3] R. Sanchez y F. Pinto, «Repositorio CEPAL - El gran desafío para los puertos: la hora de pensar una nueva gobernanza portuaria ha llegado,» 2015. [En línea]. Available: [http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37847/S1500075\\_es.pdf;jsessionid=B31F6AB10B872A1CE84E34D233538EA2?sequence=1](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37847/S1500075_es.pdf;jsessionid=B31F6AB10B872A1CE84E34D233538EA2?sequence=1). [Último acceso: Febrero 2016].
- [4] O. Doerr, «Modelo de Gobernanza Portuaria 2.0 – IV ENCUENTRO NACIONAL Y II INTERNACIONAL DE POLÍTICA PÚBLICA PORTUARIA- Universidad Libre Seccional Cali,» 11 Febrero 2016. [En línea]. Available: <http://www.unilibrecali.edu.co/component/content/article/50-facultad-ceac/758-ponencias-ii-encuentro-internacional-y-iv-nacional-de-pol%C3%ADtica-p%C3%BAblica-portuaria.html>. [Último acceso: 2016].
- [5] FINDETER - DNP, «Diamante Puerta del Pacífico: Eje Cafetero & Valle del Cauca,» DNP, Bogotá - Colombia, 2015.
- [6] J. Hurtado B., Metodología de la Investigación Holística, Venezuela: Editorial Sypal, 2000.
- [7] E. Cajiao y e. al., «Estructuración del plan estratégico de la comunidad logística portuaria de Buenaventura,» Fundación GIDS, Cali - Colombia, 2015.
- [8] C. Mendieta, E. Cajiao y L. Cardona, Estudio de Buenaventura como Ciudad - Puerto: Una experiencia desde la metodología de grupo focal para la toma de decisiones., Cali - Colombia: Editorial Bonaventuriana, 2016.

Authorization and Disclaimer Authors authorize LACCEI to publish the paper in the conference proceedings. Neither LACCEI nor the editors are responsible either for the content or for the implications of what is expressed in the paper.

