

Procesos de planificación estratégica de sistemas portuarios: Un análisis comparativo de Brasil y España

Arturo Giner Fillol

Director Económico-Financiero. Autoridad Portuaria de Valencia - Valenciaport. España.

Rogério João Lunkes

Faculdade de Contabilidade. Santa Catarina Federal University - UFSC. Brasil.

Jonas Mendes Constante

Consultor *senior* en Estrategia. Fundación Valenciaport - Valenciaport. España.

Vicente M. Ripoll Feliu

Facultad de Economía. Universidad de Valencia. España.

aginer@valenciaport.com, rogeriolunkes@hotmail.com, jonasmendes@gmail.com, vicente.ripoll@uv.es

Recibido: marzo, 2016.

Aceptado: octubre, 2016.

Publicado: diciembre, 2016.

Título

Procesos de planificación estratégica de sistemas portuarios: Un análisis comparativo de Brasil y España*.

Resumen

A pesar de su potente economía, la infraestructura logística de Brasil está por detrás de la de los países desarrollados, según el World Economic Forum (2015). La calidad de las infraestructuras del transporte de Brasil se encuentra a nivel mundial en el puesto 77; la de las carreteras, en el 121; la del ferrocarril, en el 98; la del transporte aéreo, en el 95; y la de las infraestructuras portuarias, en el puesto 120. Estas posiciones deberían mejorar para que Brasil pueda mantenerse como una de las mayores economías del mundo en el futuro. En ese mismo *ranking*, España ocupa el puesto 6 en calidad de las infraestructuras del transporte y el 12 en calidad de las infraestructuras portuarias. Hay otros temas y atributos que podrían ser utilizados para comparar los sistemas portuarios (como, por ejemplo, las habilidades de los trabajadores

Title

Strategic planning processes of port systems: A comparative analysis of Brazil and Spain.

Abstract

According to the World Economic Forum (Global Competitiveness Report 2015-2016), the logistics infrastructure in Brazil lags behind developed countries despite its powerful economy. The quality of the transport infrastructure is ranked 77th globally; ranking 121th in road infrastructure; 98th in railway infrastructure; 95th for air transport and 120th for quality of port infrastructure. These positions need to be improved if Brazil wants to remain one of the largest economies in the world for the coming decades. On the other hand, in terms of port infrastructure, Spain occupies 12th position. There are other issues and attributes that could be used to compare both port systems (such as the skills of dockworkers, the institutional framework of the country or the macroeconomic aspects, among others).

* Agradecemos las sugerencias que nos realizaron en la presentación del trabajo en el II Congreso Internacional de Desempeño Portuario (CIDESPORT), celebrado del 2 al 4 de diciembre de 2015 en Florianópolis (Brasil).

portuarios, el marco institucional del país o los aspectos macroeconómicos, entre otros).

Nuestro objetivo es realizar un análisis comparativo de los sistemas de planificación estratégica portuaria de Brasil y España. Los resultados muestran que estos dos países han establecido sistemas de planificación similares. A pesar de ello, tal vez debido a los recientes cambios institucionales de Brasil, el sistema portuario brasileño tiene posibilidades de mejora, comparándolo con el español. Una mejor alineación entre la estrategia nacional y local, la transformación de las Autoridades Portuarias que aún no se hayan convertido en sociedades o el enfoque en la ejecución de la estrategia (mediante el uso del *Business Plan* actualizado anualmente y alineado con el Plan Estratégico) son tres acciones que podemos sugerir a los responsables para la formulación de políticas públicas y directivas de las Autoridades Portuarias brasileñas.

Palabras clave

Planificación estratégica; control de gestión; sistema portuario.

Our goal in this paper was to perform a comparative analysis of the strategic planning processes used in the port systems of both Brazil and Spain. The results show that these two countries utilise similar planning systems. Nevertheless, and perhaps due to the recent institutional changes in Brazil, the Brazilian port system has a lot of room for improvement, when compared to the Spanish system. Better alignment between national and local strategy, the transformation of the port authorities that still have not become autonomous companies, or the focus on the implementation of the strategy (using plans updated yearly, aligned with the Strategic Plan) are three actions that we can suggest to those responsible for the formulation of public policies and directives of the Brazilian Port Authorities.

Key words

Strategic planning; management control; port system.

1. Introducción

Los puertos son nodos clave en nuestra economía actual. En España y Brasil, por ejemplo, los dos países que hemos analizado en este trabajo, el sistema portuario es responsable de más del 80 % y el 90 % del comercio total, respectivamente. En las últimas décadas, estos nodos afrontaron nuevas tendencias e innovaciones tecnológicas. Estas nuevas condiciones modifican la competitividad del sistema portuario. La evolución y el desarrollo de un mercado mundial han motivado el reposicionamiento estratégico de los puertos como integrantes de las cadenas logísticas internacionales (Verhoeven, 2010; World Bank, 2007). Entre otros resultados, el volumen de carga manejada tuvo un aumento significativo, generando un impacto considerable en las áreas tecnológicas y organizativas del sector.

Como parte de esta evolución, las Autoridades Portuarias (en adelante, AAPP), como se denomina a las organizaciones encargadas de la gestión de uno o más puertos, buscan prácticas más orientadas al negocio, con el objetivo de ofrecer mejores soluciones para la comunidad portuaria y aumentar su valor en el mercado competitivo de la cadena de suministro global.

La Planificación Estratégica es una herramienta de gestión útil para asegurar una mejor comprensión de la posición en la que un sistema portuario nacional o una Autoridad Portuaria, a nivel más local, deberían invertir y explorar. En este artículo analizamos los instrumentos y procesos de planificación estratégica que Brasil y España están utilizando y desarrollando; comparando la gestión, la organización y los modelos de relación adoptados.

2. Gobernanza de los sistemas portuarios

Los cambios económicos del principio de la década de los ochenta marcaron un escenario de transformación para los puertos involucrados con el comercio exterior. Estos tuvieron que enfrentarse a nuevas tendencias tecnológicas y a una visión de negocio orientada al mercado. Estas nuevas condiciones modificaron el *statu quo* de los sistemas portuarios y los puertos tuvieron que reposicionarse estratégicamente en unas cadenas logísticas más amplias y competitivas (World Bank, 2007). Ante esta situación, el tráfico de mercancías tuvo un incremento significativo en los puertos, generando un impacto considerable en la parte tecnológica y organizacional del sector. La evolución y desarrollo del mercado internacional creó la necesidad de que los puertos ofertaran servicios de mayor valor añadido (Verhoeven, 2010).

Durante las dos últimas décadas, muchos países optaron por la ejecución del proceso de reforma portuaria. El proceso de reforma institucional es complejo porque define los límites entre el sector público y el privado (World Bank, 2007). Según Cullinane y Song (2002), Brooks (2004) y Cheon, Dowall y Song (2010), una gran parte de las reformas portuarias en estos períodos compartían características comunes, teniendo como retos principales incrementar la eficiencia en las operaciones, generar ganancias económicas en virtud de una mayor competencia, minimizar la burocracia, reducir la necesidad de inversiones públicas, mejorar las respuestas a las presiones del mercado y optimizar la gestión y la organización de la mano de obra.

Las opciones elegidas para la implementación de estas reformas variaron significativamente caso a caso, debido a factores como la estructura institucional y social del país. Estas reformas dieron lugar a una adaptación, según casos, de forma efectiva, al entorno económico, a través de un proceso de reestructuración de las actividades del sector (Ng & Pallis, 2010).

La decisión en cuanto a la división de las responsabilidades entre el sector público y el privado puede variar según los países, desde sistemas portuarios en los que el gobierno del país tiene total participación en la prestación de los servicios portuarios y en el desarrollo de la infraestructura portuaria hasta sistemas en los que ocurre la privatización completa del puerto. Son cuatro los principales modelos de gobernanza portuaria: los *Service Ports*, los *Tool Ports*, los *Landlord Ports* y los *Private Service Ports* (World Bank, 2007). La diferencia entre estos modelos es la propiedad, control y explotación de los activos portuarios, como infraestructura, superestructura, equipamientos y operación, conforme muestra el cuadro 1.

Cuadro 1

Características de los modelos de gobernanza portuaria

Responsabilidad	Service Port	Tool Port	Landlord Port	Private Service Port
Inversión en infraestructuras	Público	Público	Público	Privado
Inversión en superestructuras	Público	Público	Privado	Privado
Inversión en equipos	Público	Público	Privado	Privado
Operación portuaria	Público	Privado	Privado	Privado
Gestión del puerto	Público	Público	Público	Privado
Propiedad de los terrenos	Público	Público	Público	Privado

Fuente: adaptado de World Bank (2007) y Nombela & Trujillo (1999).

De acuerdo con el World Economic Forum, la calidad de las infraestructuras del transporte de Brasil se encuentran a nivel mundial en el puesto 77; las de España, en el puesto número 6

Brooks y Cullinane (2007) argumentan que la elección por parte de un país sobre el modelo de gestión portuaria que debe ser adoptado depende, esencialmente, de cómo están organizados, estructurados y gestionados los puertos, donde pesan factores como su estructura económica y el nivel de desarrollo del sector portuario en el que se encuentran ubicados. La decisión en cuanto a la participación de la iniciativa privada también puede ser caracterizada como el resultado entre el potencial de la iniciativa privada local y el modelo portuario elegido por el país.

3. Análisis del sistema portuario brasileño

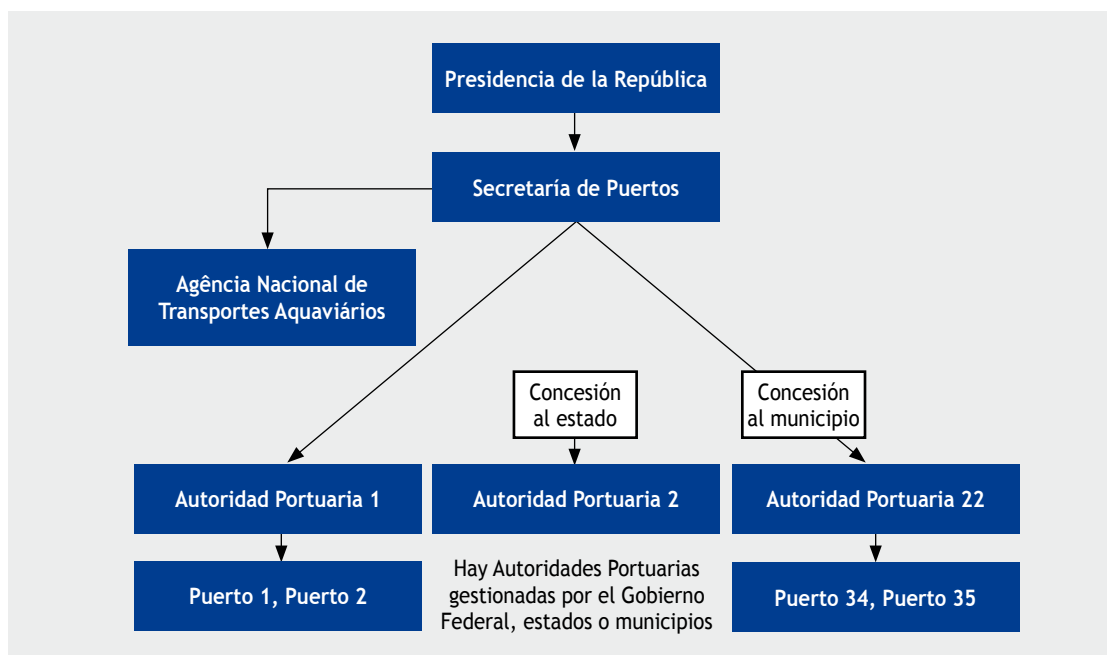
Los 35 puertos existentes en Brasil son propiedad del Estado. De ellos, 18 son controlados y gestionados por el Gobierno Federal, siendo el más grande el puerto de Santos. Los 17 restantes son gestionados por las AAPP pertenecientes a estados y municipios tales como los de Suape, Paranaguá y São Francisco do Sul.

La Ley 12.815, de 5 de junio de 2013, revoca la Ley de Puertos 8.630/1993, lo cual representa una nueva transformación en el modelo de puerto, proporcionando cambios en su estructura institucional, administrativa y organizativa. Esta acción representa un esfuerzo realizado por el Gobierno de Brasil para hacer frente a los problemas del sistema portuario y establecer objetivos a largo plazo (Walker, 2009).

La Secretaría de Puertos (SEP/PR), vinculada directamente a la Presidencia, desarrolla y promueve políticas, mientras que la Agencia Nacional para el Transporte de Agua (ANTAQ) está a cargo de la inspección y regulación de los actores públicos y privados. Con la nueva ley de puertos, la ANTAQ en la actualidad está vinculada y responde a la SEP/PR, como se muestra en el cuadro 2.

Cuadro 2

Marco institucional del sistema portuario brasileño



Fuente: elaboración propia.

En Brasil, la calidad de las infraestructuras portuarias se encuentra a nivel mundial en el puesto 120; en España, en el puesto 12

Según la Secretaría de Puertos (2014), fueron las nuevas perspectivas para el sector portuario, con el crecimiento esperado de carga para los puertos brasileños, las que estimularon al Gobierno Federal a reformar la estructura y la planificación del sector portuario, con el objetivo de hacer las instalaciones portuarias más competitivas y autosostenibles. En este nuevo marco institucional, la formulación de la planificación portuaria está a cargo de la Secretaría de Puertos del Gobierno Federal.

3.1. Planificación estratégica del sistema portuario de Brasil

Con la regulación “Portuaria n.º 3 de 2014”, la SEP/PR ha institucionalizado el proceso de planificación continua del Gobierno Federal a los puertos brasileños, basados en cuatro planes:

1. Plan Nacional de Logística Portuaria.
2. Planes Maestros.
3. Plan de Desarrollo y Zoneamiento Portuario.
4. Plan de Concesión General.

Estos instrumentos pueden ser separados en dos grupos, tal como se muestra en el cuadro 3. El primero se centra en el desarrollo de estrategias nacionales y el segundo, en el desarrollo de estrategias locales.

Cuadro 3

Instrumentos de planificación utilizados por el Gobierno Federal de Brasil

Plan Nacional de Logística Portuaria (PNLP)	• Plan Estratégico Nacional para el sector portuario. • Contiene las inversiones del Gobierno Federal.
Plan Maestro	• Se elabora en cada puerto. Se siguen las directrices del Gobierno Federal en materia de inversiones y mejores acciones en el puerto.
Plan de Desarrollo y Zoneamiento Portuario (PDZP)	• Este plan es realizado en cada puerto por la Autoridad Portuaria. Está relacionado con el Plan Maestro y el PNLP del Gobierno Federal.
Plan de Concesión General (PGO)	• Contiene las directivas y la lista de todas las áreas que serán concesionadas, delegadas y autorizadas para exploración de terminales privadas.

Fuente: elaboración propia.

El Plan Nacional de Logística Portuaria (PNLP) es el que desarrolla la estrategia nacional. Como indica el Decreto n.º 449 de 2014, la SEP/PR debe actualizarla cada cuatro años o, si se requiere, cuando sea necesario. Las líneas estratégicas del PNLP desarrollan los planes maestros de cada puerto. Las competencias básicas de este nivel de planificación son las siguientes:

- Identificar las aptitudes de los distintos puertos y sus respectivas áreas de influencia.
- Definir diferentes escenarios con el uso de alternativas en sistemas de infraestructura y de gestión.
- Garantizar la asignación eficiente de los recursos de las inversiones.

Los Planes Maestros reflejan el punto de vista de la SEP/PR para cada puerto. Son instrumentos que tienen en cuenta las perspectivas y los objetivos estratégicos del PNLP,

La SEP/PR ha institucionalizado el proceso de planificación continua del Gobierno Federal a los puertos brasileños

dirigidos a las acciones e inversiones a realizar en el puerto. Las etapas para llevar a cabo un plan maestro son las siguientes:

- Conocer la demanda y la capacidad del puerto.
- Llevar a cabo la estrategia del puerto, buscando su integración con la estrategia portuaria nacional.
- Asegurar un crecimiento organizado y el despliegue de nuevas infraestructuras para cumplir con el aumento de la capacidad, siempre y cuando sea necesario.
- Establecer las acciones de mejoras y el plan de inversiones para el puerto.

El Plan de Concesión General (PGO) es una herramienta de planificación nacional que consiste en un plan de acción para implementar el otorgamiento de nuevos puertos o terminales públicas y privadas, que incorpora la relación de áreas para ser destinadas a contratos de arrendamiento, concesión, autorización o delegación (Secretaría de Puertos, 2014).

La herramienta de planificación del sector portuario para el desarrollo de la estrategia local es el Plan de Desarrollo y Zoneamiento Portuario (PDZP), aplicado a las operaciones de las AAPP, que trata de conciliar las políticas de desarrollo urbano de los municipios y el Estado. Los objetivos conferidos por el régimen de este plan son tres:

1. Establecer acciones y metas para la expansión racional del puerto.
2. Optimizar el uso de las áreas y las instalaciones portuarias.
3. Garantizar el cumplimiento del PNLP y su Plan Maestro.

El PDZP, de acuerdo con el Decreto n.º 449 de 2014 SEP/PR, debe ser actualizado y presentado al Gobierno Federal para su posterior aprobación, diez meses después de la publicación del Plan Maestro en el sitio web de la Secretaría de Puertos. Una visión general de los planes comentados aparece en el cuadro 4.

Cuadro 4
Herramientas de planificación de los puertos brasileños

Secretaría de Puertos	Secretaría de Puertos	Autoridades Portuarias	Secretaría de Puertos
Plan Nacional de Logística Portuaria (PNLP) Actualizado cada cuatro años	Planes Maestros Actualizado cada dos años	Plan de Desarrollo y Zoneamiento Portuario (PDZP) Actualizado siempre después del Plan Maestro liberado	Plan de Concesión General (PGO) Actualizado cada cuatro años
Diagnóstico	Diagnóstico	Información general Base de datos de infraestructura	Pendiente de publicar
Proyecciones de demanda	Análisis estratégico	Situación actual	
Asignación de carga en la red logística actual y futura	Proyecciones de demanda	Plan operativo: acciones para mejorar las operaciones	
Benchmarking internacional	Capacidad portuaria frente a la demanda	Plan de zoneamiento	
Objetivos estratégicos y plan de inversiones	Alternativas de expansión		
	Plan de acción		

Fuente: elaboración propia.

El modelo de gestión portuario implantado en España convierte a cada Autoridad Portuaria en la máxima responsable de la calidad y la eficiencia de los servicios portuarios

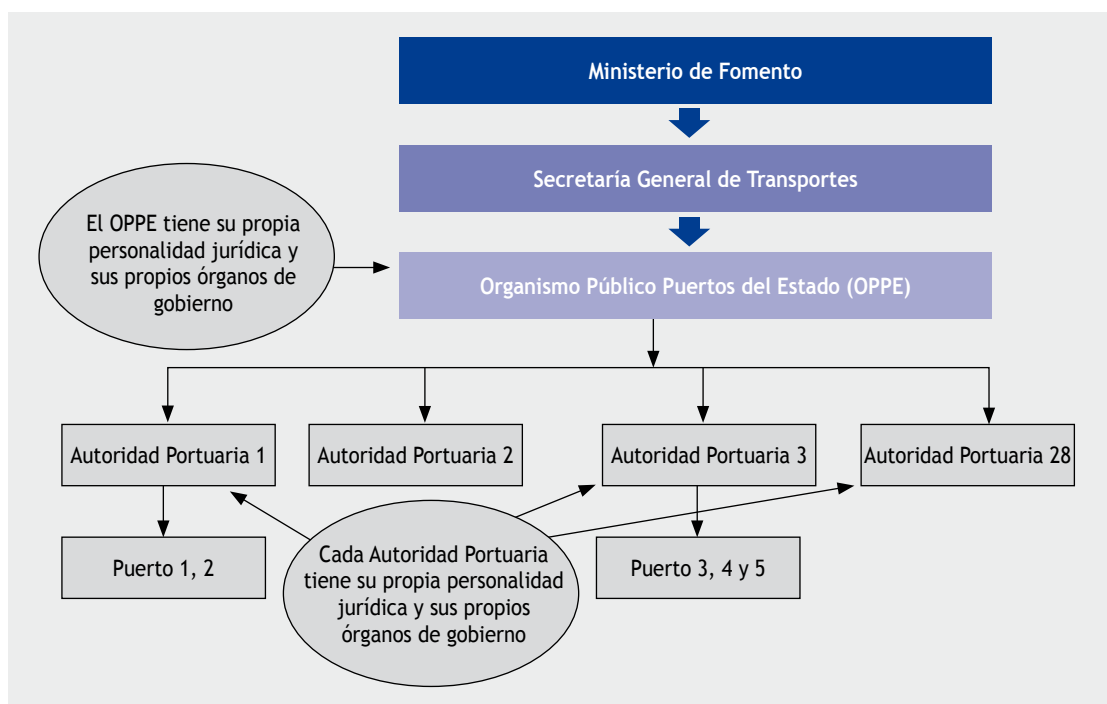
4. Análisis de la estructura del Sistema Portuario de Titularidad Estatal español

Se ha producido un notable incremento de la importancia estratégica de los puertos comerciales, como elementos fundamentales para el desarrollo regional, económico y social. Ante ese contexto, la competitividad de España depende, entre otros factores, de un sistema de transportes y de unos puertos eficaces y fuertemente integrados en él que permitan la transferencia de grandes cantidades de mercancías de un modo rápido, fiable, económico y seguro. Por este motivo, el Sistema Portuario de Titularidad Estatal (SPTE) español, regulado por el Real Decreto Legislativo 2/2011 (Leyes del Estado Español, 2011), potencia la utilización, por parte de las AAPP, de herramientas de gestión con el objetivo de mejorar sus procesos de toma de decisiones.

Cuando se hace referencia al SPTE español, resulta esencial realizar la distinción entre los puertos de interés general y los puertos de refugio, deportivos y, en general, todos los que no desarrollan actividades comerciales internacionales. La Administración General del Estado, a través del Ministerio de Fomento, es la que tiene la competencia exclusiva sobre los puertos de interés general.

El Ministerio de Fomento, a través del Organismo Público Puertos del Estado (OPPE), realiza la coordinación y el control de la eficiencia y de la eficacia del SPTE, siendo gestionados los puertos de interés general por las AAPP en un régimen de autonomía de gestión. En el cuadro 5, tomado de Asociación Española de Contabilidad y Administración de Empresas –AECA– (2006), se describe gráficamente el SPTE español.

Cuadro 5
Descripción del Sistema Portuario de Titularidad Estatal español



Fuente: Asociación Española de Contabilidad y Administración de Empresas (AECA, 2006).

En España existen 28 AAPP, que gestionan 46 puertos de interés general, y cada una de ellas dispone de su propia personalidad jurídica y de sus propios órganos de gestión y administración. En el cuadro 6, tomado de Puertos del Estado (2015), se detallan las distintas AAPP que conforman el SPTE.

Cuadro 6

Autoridades Portuarias integrantes del Sistema Portuario de Titularidad Estatal (SPTE) español



Fuente: Puertos del Estado (2015).

El modelo de gestión portuario implantado en España convierte a cada Autoridad Portuaria en la máxima responsable de la calidad y la eficiencia de los servicios portuarios prestados en el interior de las instalaciones en las que esta sea competente; consecuentemente, los servicios portuarios solo pueden ser valorados de manera integral por parte de sus clientes, al no ser posible segregar su percepción en partes. Este hecho no impide que en el contexto de la competencia interportuaria su actuación esté condicionada por directrices que fija un organismo público de ámbito superior, el OPPE.

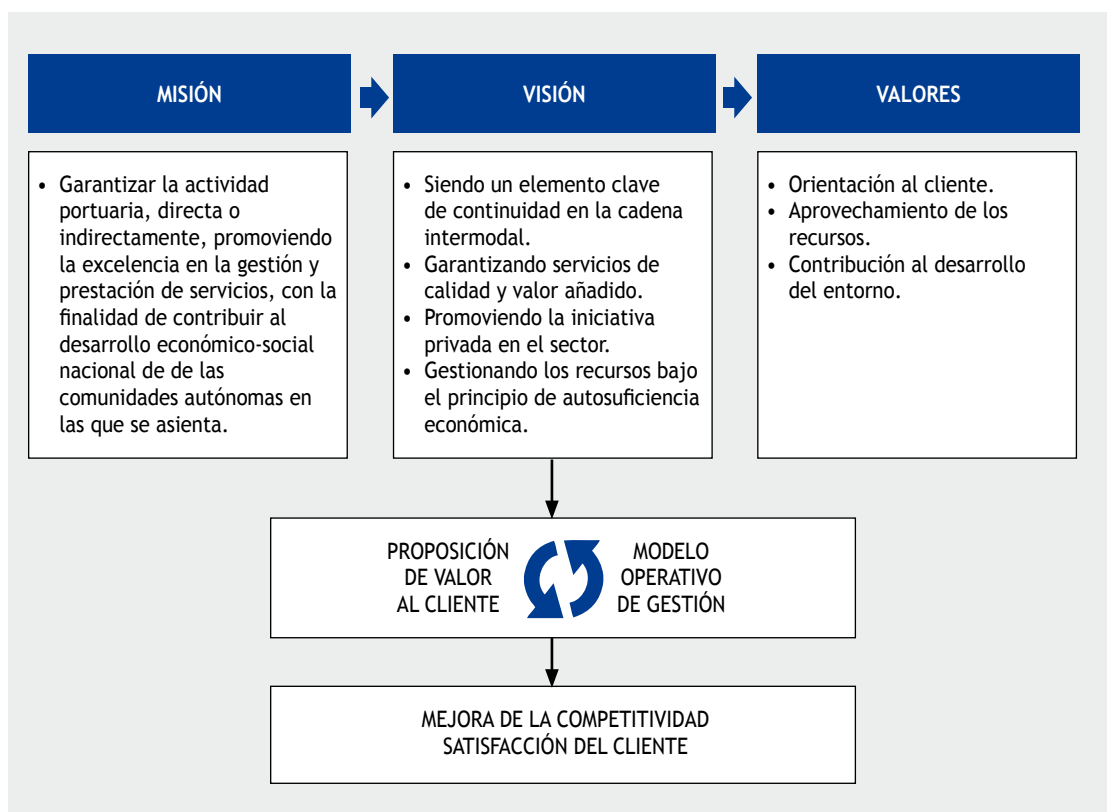
4.1. Análisis estratégico del Sistema Portuario de Titularidad Estatal

En el Marco Estratégico del SPTE se determina la actividad y el desarrollo futuro del SPTE español. En concreto, dicho Marco Estratégico tiene como finalidad mejorar la competitividad del sistema portuario en un contexto de creciente internalización y liberalización de las

En España es más común encontrar estructuras flexibles, visión orgánica de la eficacia y Autoridades Portuarias orientadas a la optimización de la prestación de los servicios

actividades económicas, centrándose en el cumplimiento de un conjunto de ítems que constituyen la denominada visión estratégica del SPTE (Puertos del Estado, 1998a, 1998b), la cual queda expuesta en el cuadro 7.

Cuadro 7
Misión, visión y valores estratégicos del SPTE



Fuente: Giner & Ripoll (2015: 38).

La Asociación Española de Contabilidad y Administración de Empresas (AECA, 2001: 21) señala: “La misión integra el conjunto de objetivos generales y establece: qué se va a lograr y cuándo se alcanzarán los resultados, pero no establece cómo se lograrán los resultados. Es una declaración general de intenciones relativa al ámbito de actuación de la unidad de negocio y de la dirección que se pretende dar a dicho negocio”. En consonancia con dicha definición, las AAPP que gestionan los puertos de interés general de España definen su misión como “maximizar los beneficios sociales, a través de la optimización de las condiciones de movilidad de mercancías y personas, el desarrollo económico y social de la zona económica a la que sirve cada Autoridad Portuaria, contribuyendo con su gestión permanente a la reducción del coste de las importaciones y hacer más competitivas las exportaciones”.

En este contexto, su actividad y desarrollo futuro se fundamentan en el establecimiento de un Análisis Estratégico del SPTE enfocado desde una triple vertiente: el Modelo de Gestión, el Modelo de Organización y el Modelo de Relación.

Modelo de Gestión

Desde el enfoque de la gestión (AECA, 2006), se despliegan las políticas portuarias destinadas a potenciar, bajo las directrices establecidas por la Unión Europea, el proceso de transformación de los puertos de interés general hacia la consecución de puertos proveedores de infraestructuras y espacios, y regulador de los servicios que sean prestados por la iniciativa privada (González, 2002; Giner & Ripoll, 2015: 27-43).

Modelo de Organización

En el ámbito del Modelo de Organización, se pretende lograr una alineación de las estructuras organizativas, las políticas y los recursos humanos del SPTE con las estrategias del negocio, tal como se expone en el cuadro 8.

Cuadro 8

Análisis Estratégico: Modelo de Organización

PASADO	PRESENTE/FUTURO
Administración Pública	Empresa
• Estructura compartimentada y burocrática.	• Estructura flexible y adaptable.
• Visión mecánica de la eficacia.	• Visión orgánica de la eficacia.
• Orientación a la gestión de infraestructuras.	• Orientación a la prestación de servicios.

Fuente: Giner & Ripoll (2015: 39).

Cabe señalar que, en el modelo portuario español, las AAPP ostentan la autonomía funcional y de gestión, lo que les permite gestionar y controlar los distintos factores que se hallan vinculados con el negocio. Por tanto, el Modelo de Organización establece las líneas para que las AAPP del SPTE converjan hacia el objetivo de que los puertos sean gestionados con criterios de carácter empresarial (estructura flexible y adaptable, visión orgánica de la eficacia y orientación al control de la prestación de servicios), frente a la estructura compartimentada y burocrática propia de la Administración Pública.

Modelo de Relación

En lo referente al Modelo de Relación (AECA, 2006) del Análisis Estratégico del SPTE, según se indica en el cuadro 9, se pretende establecer y definir una serie de mecanismos que permitan una evolución cultural del Sistema Portuario, pasando de un sistema centralizado a un sistema abierto y participativo que provea de consistencia al equilibrio que debe existir entre la autonomía de gestión de las AAPP y las competencias y funciones que se asignan al OPPE.

Cuadro 9

Análisis Estratégico: Modelo de Relación

PASADO	PRESENTE	FUTURO
Centralización	Autonomía	Integración
• Jerarquización. • Métodos de decisión centralizados. • Organización orientada al control.	• Transferencia de competencias. • Titularidad portuaria con capacidad en el proceso de toma de decisiones.	• Mesa sectorial. • Cuadro de Mando Integral (CMI): alineamiento con objetivos. • Coordinación.

Fuente: Giner & Ripoll (2015: 40).

El Modelo de Relación debe ser capaz de afrontar los retos que se le plantean al sector portuario, llevándose a cabo un proceso de dirección estratégica cuyo actor es el SPTE, es decir, el conjunto formado por las AAPP y el OPPE, así como por sus relaciones e interacciones. Las AAPP se constituyen como núcleo del Sistema Portuario, viéndose su configuración y posicionamiento estratégico determinado por los distintos *stakeholders* y por su pertenencia al conjunto. Además, se pone de manifiesto una orientación hacia el crecimiento equilibrado (autosuficiencia) y hacia una visión común, todo ello enmarcado en la búsqueda de la cohesión. Por tanto, la adecuada implantación del Modelo de Relación se configura como un objetivo primordial de actuación en las relaciones intrasistema.

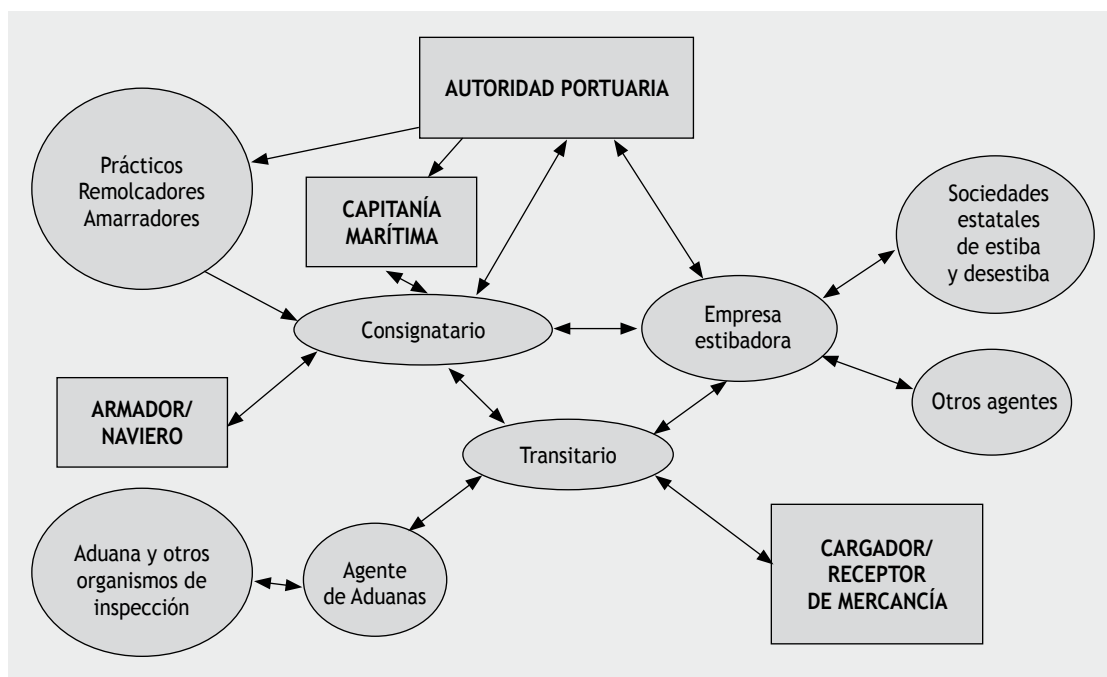
4.2. La planificación en las Autoridades Portuarias

El proceso de planificación estratégica se configura como un sistema perfectamente definido y establecido formalmente para gestionar dicho proceso y definir el plan estratégico de la organización. La repetición periódica del proceso de planificación permite las actualizaciones y modificaciones necesarias de dicho plan a lo largo del tiempo para adaptarlo a las nuevas circunstancias competitivas (Gong, Cullinane & Firth, 2012).

Los constantes cambios en el sector logístico hacen necesarios modelos de gestión que permitan reaccionar al ritmo de un entorno cada vez más competitivo, complejo y cambiante. Las AAPP tienen que adaptarse al ritmo de cambio del entorno.

Las AAPP deben satisfacer las necesidades de grupos muy variados de clientes y agentes, tal como se muestra en el cuadro 10, y para ello deben coordinar la actuación de diferentes agentes/prestadores de servicios con distintos intereses.

Cuadro 10
Comunidad portuaria



Fuente: Asociación Española de Contabilidad y Administración de Empresas (AECA, 2006:18).

Las Autoridades Portuarias españolas tienen más libertad para tomar decisiones sobre la base de sus propios Planes de Empresa ('Business Plans')

Gestionar un puerto es una tarea compleja dada la diversidad de intereses, por lo que es necesario alinear los recursos y las estrategias particulares con una Estrategia General de Puerto (Abid & Tadj, 2012); Giner & Ripoll, 2015). Analizaremos los instrumentos de planificación estratégica utilizados por el sistema portuario español y, para ello, los clasificaremos en dos grupos: los que se encuentran a nivel estratégico y los de nivel operativo.

El nivel estratégico y operativo de la planificación en las Autoridades Portuarias

A raíz de la definición de la política portuaria y de transportes del Gobierno, el Ministerio de Fomento aprobará el modelo de desarrollo estratégico, los criterios de actuación y los objetivos generales de gestión técnicos, económicos, financieros y de recursos humanos del conjunto del sistema portuario. A este respecto, el OPPE en colaboración con las AAPP, formulará el Marco Estratégico del SPTE. Partiendo de este marco se establece la formulación del Plan Estratégico, la Delimitación de Espacios y Usos Portuarios, el Plan Especial y el Plan Director de Infraestructuras de cada Autoridad Portuaria y, derivado de ellos, se confecciona el correspondiente Plan de Inversiones. Con periodicidad anual, cada Autoridad Portuaria confecciona el Plan de Empresa (*Business Plan*), el cual contiene, con un carácter plurianual, los objetivos de gestión, previsiones de tráfico portuario, programación de inversiones, previsiones y programación económico-financiera, evaluación de la gestión, objetivos e indicadores de sostenibilidad ambiental y análisis y previsiones de los recursos humanos.

Además, las AAPP confeccionan por sí mismas el Plan de Empresa, de acuerdo con las instrucciones recibidas del OPPE. A este respecto, el Plan de Empresa se acuerda con el OPPE, el cual se encarga de consolidar los Presupuestos y los Programas de Actuación Plurianuales (PAP) para presentarlos al Ministerio de Fomento, dando origen a los Presupuestos y a los PAP Consolidados del SPTE, que se integran dentro de los Presupuestos Generales del Estado.

Una vez obtenida la información de las diferentes áreas y departamentos de la Autoridad Portuaria, generalmente los Departamentos de Planificación Estratégica, Económico-Financiero, Infraestructuras y Recursos Humanos coordinan la redacción de la propuesta del Plan de Empresa, el cual, una vez aprobado por la alta dirección de la Autoridad Portuaria, es enviado al OPPE, con el que celebra una reunión para debatirlo y acordar su aprobación. Una vez acordado con el OPPE y firmada la correspondiente acta, el Consejo de Administración de la Autoridad Portuaria lo aprueba definitivamente.

Cabe señalar que cada año se elabora y aprueba el Plan de Empresa para el ejercicio siguiente, dentro del que se incluyen un diagnóstico de situación, un análisis y previsiones de tráfico portuario, una programación de inversiones, un análisis y previsiones de costes de personal y número de trabajadores, unas previsiones y programación económico-financiera (en las que se incluyen, entre otros, cuentas de pérdidas y ganancias, estados de flujos de efectivo, cuadro de financiación, balances de situación, cálculo de rentabilidad anual, coeficientes correctores y bonificaciones a las tasas portuarias), objetivos e indicadores de sostenibilidad ambiental y otros aspectos relacionados con la gestión.

No obstante, durante el proceso de planificación anual, en cada Plan de Empresa sí se considera el nivel de cumplimiento de los anteriores Planes de Empresa, lo que permite una mejora fundamentada en las experiencias pasadas y realizar nuevas previsiones. Adicionalmente, de manera mensual, el OPPE obtiene la cuenta de pérdidas y ganancias, el balance y otros estados económico-financieros de cada Autoridad Portuaria, así como los estados económico-financieros consolidados, de forma que resulte factible realizar un

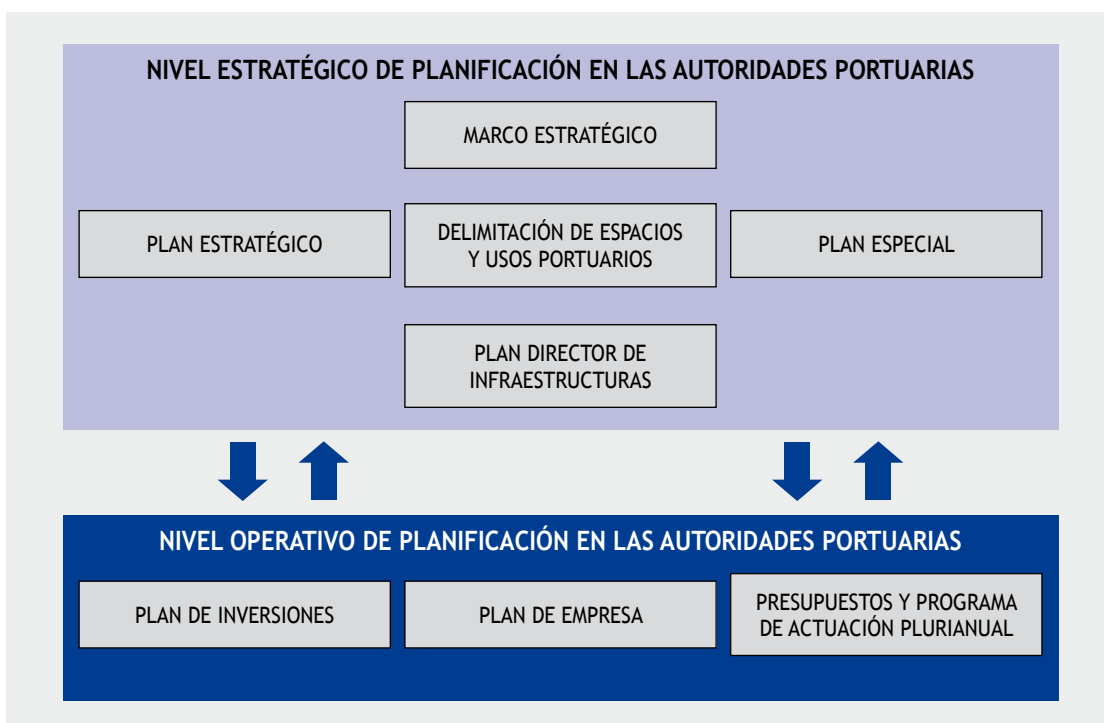
seguimiento presupuestario a nivel económico-financiero individual de cada Autoridad Portuaria, así como del consolidado de todo el SPTE.

Perspectiva temporal del proceso de planificación estratégica y operativa en las Autoridades Portuarias

Cabe señalar que el Marco Estratégico, el Plan Estratégico, la Delimitación de Espacios y Usos Portuarios, el Plan Especial y el Plan Director de Infraestructuras de cada Autoridad Portuaria son instrumentos que se sitúan en el nivel estratégico de la planificación, mientras que los Planes de Inversión, los Planes de Empresa, los Presupuestos y los Programas de Actuación Plurianual Individuales son instrumentos de planificación del nivel operativo, puesto que permiten la conversión a corto plazo de los objetivos estratégicos mediante la asignación de los recursos necesarios para su consecución. En el cuadro 11 se detallan los elementos estratégicos y operativos de planificación en las AAPP.

Cuadro 11

Niveles estratégicos y operativos de la planificación del SPTE



Fuente: Giner & Ripoll (2015: 44).

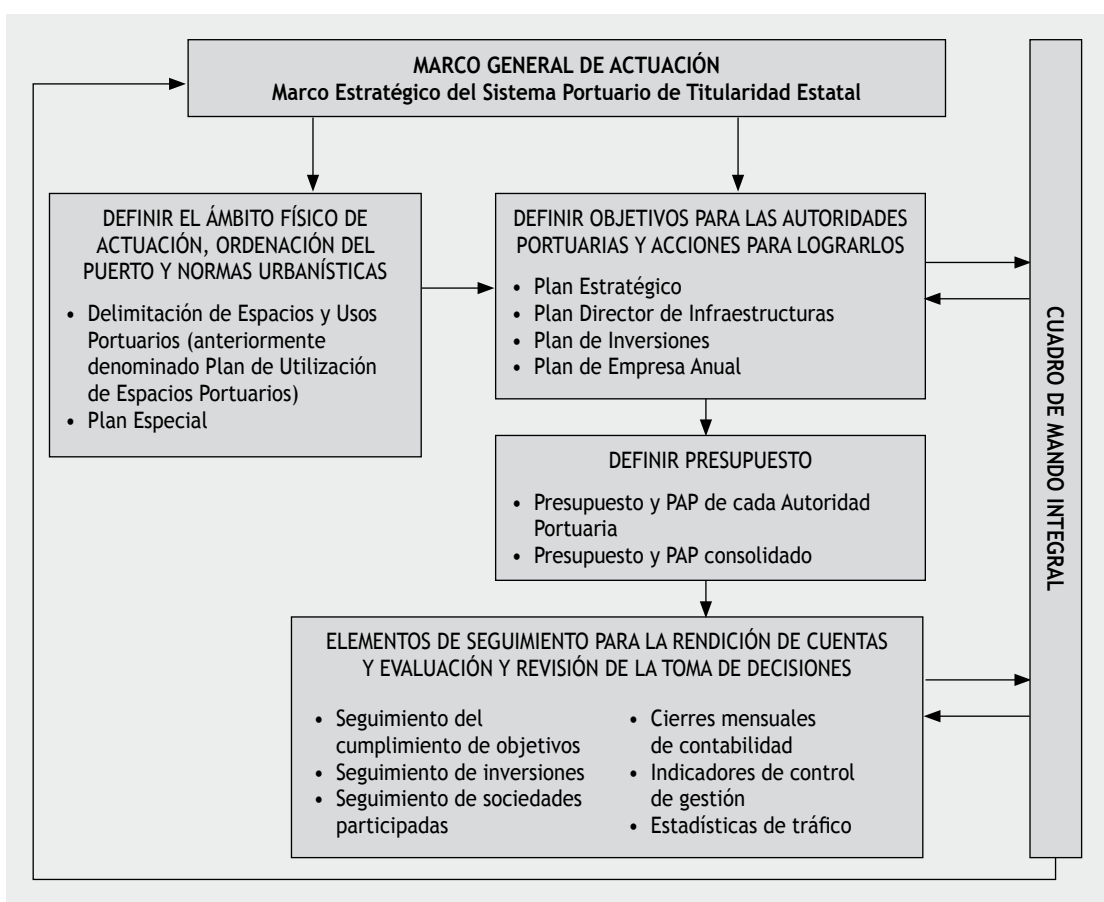
Desde una perspectiva temporal, el proceso de planificación se desarrolla atendiendo a las siguientes seis fases (Puertos del Estado, 2001a):

1. El OPPE, en colaboración con las AAPP, establece el Marco Estratégico del SPTE y las instrucciones generales correspondientes.
2. Cada Autoridad Portuaria, de acuerdo con su Plan Estratégico y con el Plan Director de Infraestructuras del Puerto en cuestión, define su Plan de Inversiones (con previsiones a cinco años) y desarrolla su Plan de Empresa anual.

3. Anualmente se debate y se acuerda el Plan de Empresa de cada Autoridad Portuaria con el OPPE.
4. Los Comités del Fondo de Compensación Interportuario y del Fondo Financiero de Accesibilidad Terrestre¹ aprueban los fondos a aportar y a recibir de las AAPP, con lo que en ese momento se completa el Presupuesto.
5. Los Consejos de Administración de las AAPP aprueban los Planes de Empresa, los Presupuestos y los Programas de Actuación Plurianuales (PAP) individuales del año siguiente.
6. El OPPE consolida los Presupuestos y los PAP individuales, son aprobados por el Consejo Rector del OPPE y, posteriormente, se presenta el Presupuesto del SPTE al Ministerio de Fomento, para su tramitación dentro de los Presupuestos Generales del Estado.

Para poder realizar este proceso de una manera eficaz y eficiente, el SPTE se ha ido dotando de unos instrumentos de planificación, que quedan plasmados en el cuadro 12.

Cuadro 12

Instrumentos de la Planificación Estratégica del SPTE

Fuente: Giner & Ripoll (2015: 47).

¹ El Fondo de Compensación Interportuario y el Fondo Financiero de Accesibilidad Terrestre están regulados en la legislación portuaria española. Se conceptúan como instrumentos de solidaridad y de redistribución de recursos del sistema portuario y para optimizar la accesibilidad terrestre a los puertos, y serán administrados por el OPPE, de conformidad con los acuerdos adoptados por los comités de dichos fondos.

En Brasil hace falta alinear la estrategia nacional y la local e introducir un ‘Business Plan’ anual que se encuentre alineado con los enfoques del Plan Estratégico

De entre estos instrumentos de planificación, cabe destacar por su relevancia los siguientes (Puertos del Estado, 2001a, 2001b, 2001c):

- Marco Estratégico del SPTE, que, como se ha indicado anteriormente, define el modelo de desarrollo estratégico, los criterios de actuación y los objetivos generales del conjunto del Sistema Portuario, de conformidad con la política económica y de transportes del Gobierno.
- Delimitación de Espacios y Usos Portuarios de cada puerto, que concreta la zona de servicio e incluye los usos previstos para las diferentes zonas del puerto, así como la necesidad o la conveniencia de dichos usos.
- Plan Especial de cada puerto como instrumento urbanístico que articula la necesaria coordinación entre las Administraciones Públicas con competencias concurrentes sobre aspectos urbanísticos del espacio portuario.
- Plan Estratégico de cada Autoridad Portuaria, que contempla los puertos de su competencia e incluye un análisis y diagnóstico de la situación actual, la definición de las líneas y objetivos estratégicos, los criterios de actuación y el plan de acción, y que deberá actualizarse siempre que el Marco Estratégico del SPTE sea modificado o que la situación del entorno cambie sustancialmente.
- Plan Director de Infraestructuras de cada puerto como instrumento para la previsión de la construcción de un nuevo puerto y la ampliación o la realización de obras de infraestructuras de uno ya existente; se contempla para un período temporal mínimo de diez años.
- Plan de Inversiones de cada Autoridad Portuaria, que contempla, para un ámbito temporal quinquenal, la asignación anual de recursos monetarios para los distintos proyectos de inversión en inmovilizado material, intangible y financiero.
- Plan de Empresa de cada Autoridad Portuaria, que es un instrumento fundamental en la operativa anual de la estrategia en un doble aspecto: la fase de objetivos y la presupuestaria. El Plan de Empresa deberá contener, como mínimo, un diagnóstico de situación, las previsiones de tráfico portuario, las previsiones económico-financieras, los objetivos de gestión, los objetivos e indicadores de sostenibilidad ambiental del puerto, la estructura de personal y oferta de empleo, la evolución de los ratios de gestión, la programación financiera, la programación de inversiones públicas, la estimación de inversiones privadas, el objetivo anual de rentabilidad, los coeficientes correctores de las tasas del buque, del pasaje y de la mercancía y las bonificaciones a las tasas anteriores.

Todo este proceso se ha visto enriquecido y perfeccionado con la incorporación del Cuadro de Mando Integral (CMI) o *Balanced Scorecard* a la gestión de las AAPP como una metodología que permite, por una parte, el desarrollo del proceso de implantación estratégica y, por otra, la gestión de la estrategia (Aparisi, Giner & Pérez, 2009; Aparisi, Giner & Ripoll, 2009; Dutra, Ripoll, Giner, Ensslin & Ensslin, 2015; Ripoll, Aparisi, Giner & Maganto, 2005).

5. Metodología

En esta sección presentamos los procedimientos metodológicos utilizados para la construcción del referencial teórico y los procedimientos para el análisis del caso de estudio práctico.

En 2015, la Autoridad Portuaria de Valencia – Valenciaport recupera el liderazgo del Mediterráneo en el tráfico de mercancías en contenedor con 4,62 millones de contenedores (TEU) y bate su récord de tráfico total de mercancías, que se sitúa en 70,08 millones de toneladas

5.1. Construcción del referencial teórico

El proceso de selección y análisis de referencias bibliográficas está dividido en tres fases: elección de las bases de datos, selección de los artículos y análisis sistémico (Rosa, Ensslin & Ensslin, 2009). Las delimitaciones utilizadas en el proceso fueron las siguientes:

- Bases de datos: Scopus e ISI).
- Palabras claves: *strategic planning, management control, port system*.

5.2. Procedimientos para el estudio práctico

A partir de la revisión de la literatura, se definieron los criterios para realizar la descripción y análisis del modelo de planificación estratégica desarrollado para sistemas portuarios.

Dentro del conjunto de criterios analizados en la literatura, se seleccionaron los tres más relevantes según la revisión realizada:

1. Marco institucional y modelo de gestión.
2. Estructura de los planes estratégicos a nivel nacional y local.
3. Herramientas de gestión utilizadas para apoyar el proceso de planificación y control de gestión.

Considerando los criterios definidos anteriormente, se analizaron los procesos de planificación estratégica de Brasil y España con el fin de comparar ambos sistemas portuarios e identificar posibles mejoras.

5.3. Análisis comparativo del proceso de planificación estratégica

Partiendo de la experiencia del modelo español, analizaremos el proceso de planificación estratégica de Brasil con el fin de aportar mejoras. Para ello atenderemos tres criterios: modelos de gestión y organización, estructura de los planes estratégicos a nivel nacional y local, y herramientas de gestión utilizadas para apoyar el proceso de planificación y control de gestión.

Modelos de gestión y organización

Tanto en Brasil como en España se ha adoptado el mismo modelo de gestión portuaria, el *Landlord*. En este modelo, la propiedad del suelo pertenece al Estado. Los puertos son administrados por las AAPP y toda la operación portuaria esta regentada por operadores privados. Hay una gran diferencia con respecto a la gobernanza: algunas de las AAPP brasileñas no están vinculadas directamente con la Secretaría de Puertos; debido a que algunos puertos fueron delegados a los estados y municipios, el Gobierno Federal no es responsable de aprobar sus presupuestos, como sucede, en el caso español, entre el OPPE y las AAPP. Algunas de estas AAPP delegadas aún no se han transformado en sociedades, como en el caso español.

Por tanto, si comparamos la gestión de las AAPP en ambos sistemas, podemos afirmar que en España es más común encontrar tres características principales: estructura flexible, visión orgánica de la eficacia y sociedades orientadas a la optimización de la prestación de los servicios. En Brasil encontramos AAPP con estructura burocrática, visión mecánica de la eficacia y organización orientada a la infraestructura.

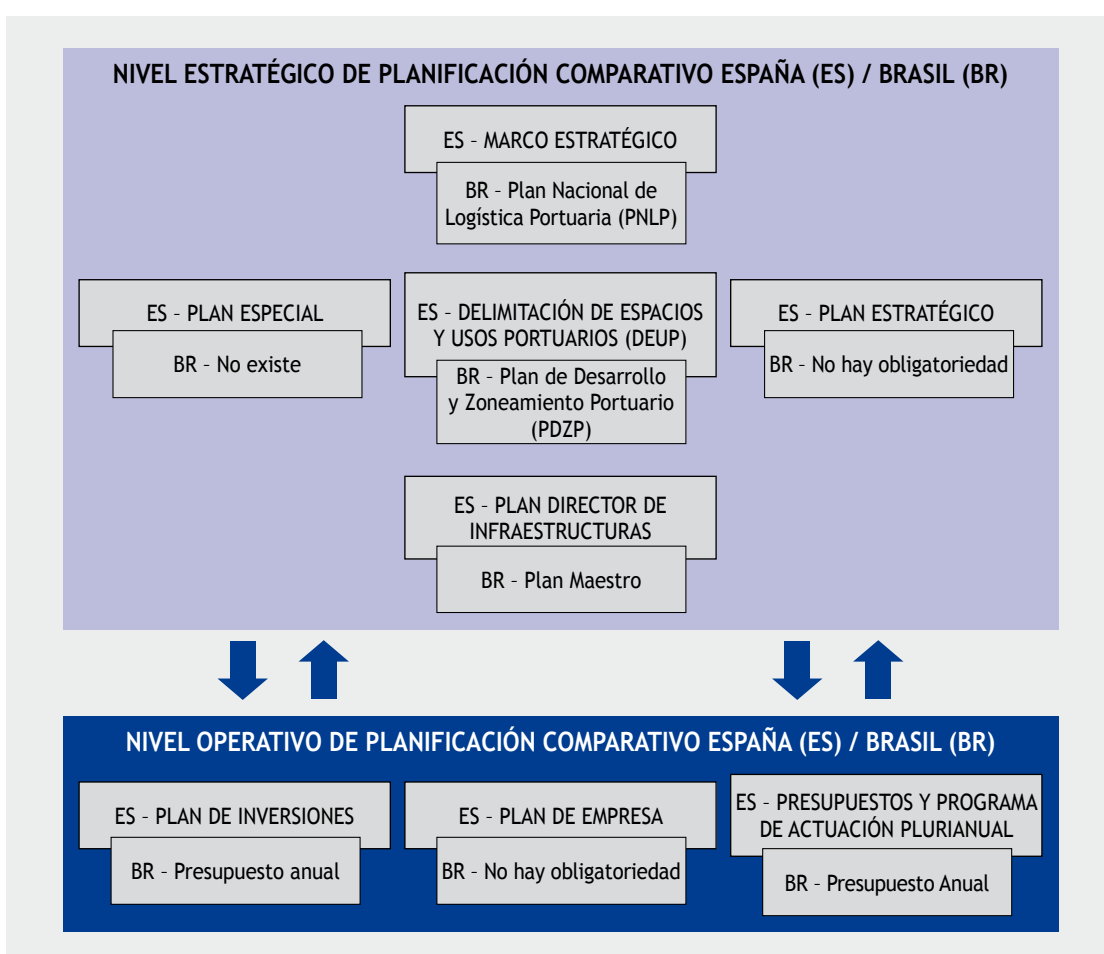
La planificación portuaria brasileña tiene un modelo más centralizado que el caso español, al tener las AAPP españolas más libertad para tomar decisiones sobre la base de sus propios Planes de Empresa.

Planes estratégicos a nivel nacional y local

Cuando comparamos todos los instrumentos estratégicos que utiliza España con los del sistema portuario brasileño (véase el cuadro 13), es posible identificar algunas similitudes como el Marco Estratégico (España) y el Plan Nacional (Brasil), la Delimitación de Espacios y Usos Portuarios –DEUP– (España) y el PDZP (Brasil) y el Plan Maestro para cada puerto (en el caso español, el Plan Director de Infraestructuras). Se debe tener en cuenta que en Brasil no está definida la obligatoriedad de disponer de un Plan Estratégico y elaborar cada año un Plan de Empresa alineado con el Plan Estratégico de cada Autoridad Portuaria.

Cuadro 13

Comparación entre los planes del sistema portuario de España y Brasil



Fuente: elaboración propia.

Las AAPP españolas tienen un Plan de Empresa y un Plan Estratégico, que tiene una visión más amplia que la que puede contemplar el Plan Maestro de Infraestructuras de los puertos o el Presupuesto Anual de algunas de las AAPP brasileñas. El Plan Estratégico y el Plan de Empresa que elabora el sistema portuario español están enfocados en el desarrollo de la Autoridad Portuaria y de su plan de negocios, los cuales se revisan y actualizan anualmente.

Herramientas de gestión utilizadas durante el proceso estratégico

Otra característica importante del marco de planificación española es el uso de herramientas de control de gestión y un enfoque en iniciativas orientadas a negocios. En este sentido, el SPTE desarrolló la visión, la misión y los valores. En el caso brasileño, esta información no está disponible en las páginas web del Gobierno brasileño.

En la planificación española, el OPPE utiliza la herramienta del *Balanced Scorecard* o Cuadro de Mando Integral, la cual se utiliza para monitorizar el seguimiento del Plan Estratégico y su traslado al medio y corto plazo a través del Plan de Empresa. Existen una serie de indicadores que evalúan el cumplimiento de los objetivos.

Si comparamos el sistema español con el brasileño, observamos que en este último faltan por incorporar algunas de las herramientas de ejecución estratégica (Giner, Lunkes, Ripoll & Silva da Rosa, 2013).

6. Consideraciones finales

A pesar de su potente economía, la infraestructura logística de Brasil está muy por detrás de los países desarrollados, según el World Economic Forum (2015); en las infraestructuras del transporte está en el puesto 77; en carreteras, en el 121; en el ferrocarril, en el 98; en el transporte aéreo, en el 95; y en calidad de las infraestructuras portuarias, en el 120. Estas cifras deberían mejorar para que el país pueda mantenerse como una de las mayores economías del mundo en el futuro. En este mismo *ranking*, España ocupa el puesto 6 en el indicador de las infraestructuras del transporte y el puesto 12 en calidad de las infraestructuras portuarias.

Otros temas y atributos que podrían ser utilizados para comparar los sistemas portuarios son, por ejemplo, las habilidades de los trabajadores, el marco institucional del país o los aspectos macroeconómicos, entre otros. En este artículo, nuestro objetivo fue llevar a cabo un análisis comparativo de los procesos de planificación estratégica de Brasil y España.

Cuando analizamos ambos procesos de planificación estratégica, pudimos verificar que estos dos países han establecido planes en busca de la eficiencia de los sistemas portuarios. A pesar de esto, tal vez debido a los recientes cambios institucionales, el Sistema Portuario brasileño tiene aún espacio para mejorar.

De nuestro análisis podemos sugerir, como un proceso de mejora, a los responsables de la formulación de políticas públicas y directivas del Sistema Portuario brasileño tres recomendaciones: la alineación entre la estrategia nacional y local, la transformación de las AAPP que aún no sean sociedades y el enfoque en la ejecución de la estrategia, mediante el uso de Planes de Empresa actualizados anualmente y alineados con el Plan Estratégico.

7. Bibliografía

- Abid, C., & Tadj, L. (2012). Using data envelopment analysis to measure ports efficiency. *International Journal of Business Performance Management*, 13(3/4), 257-273. <https://doi.org/10.1504/IJBPM.2012.047295>
- Aparisi Caudeli, J. A., Giner Fillol, A., & Pérez García, E. (2009). Evidence on implementing a Balanced Scorecard system at the Port Authority of Valencia. *Global Journal of Business Research*, 3(2), November, 93-116.
- Aparisi Caudeli, J. A., Giner Fillol, A., & Ripoll Feliu, V. (2009). Análisis del proceso de implantación de un sistema de gestión estratégica: estudio de caso del Cuadro de Mando Integral en la Autoridad Portuaria de Valencia. *Spanish Journal of Finance and Accounting* (Revista Española de Financiación y Contabilidad), XXXVIII(142), abril-junio, 189-212. <https://doi.org/10.1080/02102412.2009.10779666>

- Asociación Española de Contabilidad y Administración de Empresas (AECA) (2001). Gestión Estratégica de Costes. Documento n.º 23.
- Asociación Española de Contabilidad y Administración de Empresas (AECA) (2006). *La contabilidad de Gestión en el Sistema Portuario Español*. Documento n.º 31.
- Brooks, M. R. (2004). The Governance Structure of Ports. *Review of Network Economics*, 3(2), 168-183. <https://doi.org/10.2202/1446-9022.1049>
- Brooks, M. R., & Cullinane, K. (2007). Governance Models Defined. *Research in Transportation Economics*, Special Issue on Devolution, Port Governance, Port Performance, 17, 405-435.
- Cheon, S., Dowall, D. E., & Song, D. W. (2010). Evaluating impacts of institutional reforms on port efficiency changes: Ownership, corporate structure, and total factor productivity changes of world container ports. *Transport Research Part E*, 45, 546-561. <https://doi.org/10.1016/j.tre.2009.04.001>
- Cullinane, K., & Song, D. W. (2002). Port privatization policy and practice. *Transport Reviews*, 22(1), 55-75. <https://doi.org/10.1080/01441640110042138>
- Dutra, A., Ripoll Feliu, V., Giner Fillol, A., Ensslin, S. R., & Ensslin, L. (2015). The construction of knowledge from the scientific literature about the theme seaport performance evaluation. *International Journal of Productivity and Performance Management*, 64(2), 243-269. <https://doi.org/10.1108/IJPPM-01-2014-0015>
- Giner Fillol, A., Lunkes, R. J., Ripoll Feliu, V., & Silva da Rosa, F. (2013). *Gestão portuária: com caso prático no porto de Valência (Valenciaport)*. Editora Insular. ISBN 978-85-7474-634-9.
- Giner Fillol, A., & Ripoll Feliu, V. (2015). *Cálculo y gestión estratégica de costes portuarios*. ISBN- 978-84-940351-7-3. http://www.issuu.com/fundacionvalenciaport/docs/gestion_costes_portuarios
- Gong, S. X. H., Cullinane, K. P. B., & Firth, M. (2012). The impact of airport and seaport privatization on efficiency and performance: a review of the international evidence and implications for developing countries. *Transport Policy*, 24, 37-47. <https://doi.org/10.1016/j.tranpol.2012.06.020>
- González Laxe, F. (2002). Economía marítima y tipologías portuarias. *Boletín Económico del ICE*, 2717, 21-33.
- Leyes del Estado Español (2011). Real Decreto Legislativo 2/2011, de 5 de septiembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante. *Boletín Oficial del Estado*, 253, 20 de octubre de 2011.
- Ng, K. Y. A., & Pallis, A. A. (2010). Port governance reforms in diversified institutional frameworks: Generic solutions, implementation asymmetries. *Environment and Planning A*, 42(9), 2147-2167. <https://doi.org/10.1068/a42514>
- Nombela, M. G., & Trujillo, C. L. (1999). El sector portuario español: organización actual y perspectivas. *Papeles de Economía Española*, 82.
- Puertos del Estado (1998a). Marco estratégico. Sistema Portuario de Titularidad Estatal. Documento *Puertos del Estado*, junio.
- Puertos del Estado (1998b). Marco estratégico del Sistema Portuario de Titularidad Estatal español. *Revista Puertos*, 56, agosto-septiembre, 8-10.
- Puertos del Estado (2001a). Proceso de Planificación Estratégica: la experiencia de Puertos del Estado I. Se introducen modernos procedimientos de gestión. *Revista Puertos*, 84, mayo, 5-11.
- Puertos del Estado (2001b). Proceso de Planificación Estratégica: la experiencia de Puertos del Estado II. El marco estratégico del sistema portuario ha propiciado la implantación del modelo empresarial en la gestión de los puertos. *Revista Puertos*, 85, junio, 5-11.
- Puertos del Estado (2001c). Proceso de Planificación Estratégica: la experiencia de Puertos del Estado III. El proceso de planificación estratégica está orientado a la mejora de la oferta de servicios, a la receptividad respecto a las necesidades y expectativas de los clientes de los puertos. *Revista Puertos*, 86, julio-agosto, 9-15.
- Puertos del Estado (2015). El Sistema Portuario de Titularidad Estatal. Presentación. <http://www.puertos.es/es-es/nosotros/puertos/Paginas/Nosotros.aspx>
- Ripoll Feliu, V., Aparisi Caudeli, J. A., Giner Fillol, A., & Maganto López, J. (2005). Caso práctico: la planificación estratégica y la implantación del cuadro de mando integral del sistema portuario español. *Harvard-Deusto Finanzas & Contabilidad*, 63, enero-febrero, 60-71.
- Rosa, F. S., Ensslin, S. R., & Ensslin, L. (2009). Evidenciação ambiental: processo estruturado de revisão de literatura sobre avaliação de desempenho da evidenciação ambiental. *Sociedade, Contabilidade e Gestão*, 4(2), 24-37.
- Secretaría de Puertos (2014). <http://www.portosdobrasil.gov.br/assuntos-1/pnpl>

- Verhoeven, P. (2010). A review of port authority functions: towards a renaissance? *Maritime Policy & Management*, 37(3), 247-270. <https://doi.org/10.1080/03088831003700645>
- Walker, R. (2009). Opções estratégicas para o sistema portuário brasileiro. 113 f. Dissertação (Mestre) – Curso de Administração de Empresas, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo.
- World Bank (2007). Alternative Port Management Structures and Ownership Models. In *Port Reform Toolkit* (2nd ed., 69-130). Washington DC.
- World Economic Forum (2015). The Global Competitiveness Report 2015-2016. <http://reports.weforum.org/global-competitiveness-report-2015-2016/> 