

## **PUERTOS PERUANOS: ¿TODO BIEN CON LAS CONCESIONES?**

*Armando Mendoza Nava*

Uno de los temas centrales del debate económico actual es la cuestión de los puertos peruanos, su preocupante situación, sus perspectivas a futuro y la urgente necesidad de encontrar mecanismos y alternativas que permitan dinamizar y modernizar los servicios portuarios, que son un componente indispensable para cualquier estrategia de desarrollo comercial que se pretenda aplicar en nuestro país. En esa óptica, en los últimos meses el país ha sido testigo de un candente debate a favor y en contra de la concesión a agentes privados de los principales puertos, tales como el Callao, Ilo, Chimbote y Paita, así como sobre la liquidación de la Empresa nacional de Puertos (ENAPU).

En el contexto de dicho debate, las posiciones a favor y en contra de la transferencia a privados del manejo de los puertos han -con demasiada frecuencia- recurrido a argumentos reduccionistas y generalizaciones, que lejos de permitir algún consenso mínimo sobre los medios para mejorar la situación de nuestro sistema de puertos, por el contrario están bloqueando las posibilidades de llegar a puntos de entendimiento entre los diversos sectores sobre la presencia estatal en los puertos peruanos y su relación con la actividad privada.

El presente artículo busca presentar sucintamente algunos elementos relevantes para el debate sobre el destino del sistema portuario nacional, buscando establecer, más que conclusiones, la necesidad de profundizar y aclarar argumentos, por parte de los sectores enfrascados en el debate sobre la concesión de los puertos peruanos.

### **ENAPU: ¿bestia negra de la eficiencia portuaria?**

Posiblemente, el argumento central de los sectores que propugnan la transferencia del manejo de los puertos a manos privadas es la alegada imposibilidad de contar con un sistema portuario competitivo y eficiente debido a la inherente burocratización y deficiencia de dichos servicios por el rol negativo ejercido por la Empresa Nacional de Puertos (ENAPU). El permanente ataque a ENAPU, que es retratada como un factor que daña la fluidez del comercio marítimo ha sido así una constante: se denuncia a ENAPU como a una entidad corrupta, obsoleta e ineficiente, que produce enormes pérdidas al país, pues paraliza y encarece el comercio y en consecuencia, afectando la competitividad de nuestras exportaciones.

Para muchos de los detractores de ENAPU, su mencionada ineficiencia no es más que la comprobación de la inherente incapacidad del Estado para ejercer actividades empresariales, por lo que la liquidación de la presencia estatal en el sistema portuario resulta siendo no sólo algo inevitable y necesario, sino incluso deseable. ¿Pero que tan ciertas son esas afirmaciones? ¿Qué tanto hay de propaganda ideológica y cuanto de realidad respecto al efecto negativo que ENAPU tiene sobre la actividad portuaria?.

Un elemento que debe tenerse en cuenta para analizar con objetividad la situación de ENAPU y de los puertos en manos del sector público, es que adicionalmente a los problemas de corrupción, burocratismo e interferencia política que tradicionalmente han sufrido las empresas estatales, en las últimas décadas los Gobiernos que han asumido el control del Estado Peruano han seguido -abierta o subrepticamente- políticas dirigidas a debilitar y diezmar la presencia estatal en el sector portuario. Así por ejemplo, puede mencionarse la permanente oposición que ha existido, por años, en determinadas instancias del aparato

estatal –más específicamente, el Ministerio de Economía y Finanzas- a autorizar operaciones de modernización y ampliación de los recursos e infraestructura de ENAPU.

Otro elemento que es necesario analizar con objetividad es el de los resultados que arrojan las operaciones de la empresa. Una revisión preliminar de los resultados financieros y de operaciones de ENAPU presenta resultados mixtos que no necesariamente coinciden con las afirmaciones concluyentes de que ENAPU es la gran responsable de las deficiencias y problemas del sistema portuario nacional. En efecto, la información disponible indica que ENAPU, lejos de ser intrínsecamente ineficiente, es por el contrario una empresa que –pese a sus deficiencias y problemas de administración y operativos- se las ha arreglado para mantener un nivel moderado de rentabilidad durante los últimos años, pese a considerables limitaciones e impedimentos generados por factores endógenos y exógenos.

Al respecto, es interesante observar que entre 1997 y el 2003 ENAPU habría transferido al FONAFE no menos de US\$ 18.5 millones en utilidades, lo cual no se condice con la imagen que tradicionalmente se atribuye a las empresas públicas como perdedoras crónicas de recursos.

Otro punto a considerar, es que acorde a información proporcionada por los gremios portuarios<sup>1</sup> sobre las operaciones de embarque y desembarque de mercancías en el Callao, los elevados sobrecostos de dichas operaciones no se deberían primordialmente a ENAPU, pues de los US\$ 600 dólares que estaría costando mover un contenedor en el Callao, apenas el 17% de dicha suma correspondería a ENAPU. Así, los elevados sobrecostos que se registran en las operaciones portuarias, más que ser responsabilidad de ENAPU serían mayormente responsabilidad de terceros: agencias marítimas, almaceneros y operadores portuarios privados, muchos de los cuales, precisamente, están entre los que exigen la liquidación de ENAPU, supuestamente por ser la responsable de los sobrecostos que padece el Callao.

Lo cierto es, que más allá de las críticas –válidas o no- que puedan hacerse a ENAPU, los someros datos presentados aquí dan pie para entrever que esta empresa no es, ni es ni una maravilla de rendimiento ni tampoco un monstruo de ineficiencia y que por ello es necesario evaluar con cuidado y objetividad su situación. Es necesario un examen a fondo y desapasionado sobre el rol que cumple ENAPU, sus problemas, sus posibilidades y su relación con el sector privado. En ese sentido es necesario que la discusión sobre que hacer con ENAPU se haga de forma equilibrada, lejos de posiciones ideológicamente dogmáticas, que satanicen o exalten, sin sustento real, a la empresa.

## **Puertos, seguridad nacional y otras yerbas**

Otro tema que es importante considerar es el de la seguridad nacional y la importancia de los puertos desde un punto de vista geopolítico, él que en las últimas semanas ha venido creciendo como argumento para los sectores que buscan posponer o matizar el proceso de concesiones.

Así entre los hechos a destacar está la reciente presentación en el Congreso de la República de un controversial Proyecto de Ley que prohibiría la participación de empresas de países limítrofes en las concesiones de puertos<sup>2</sup>, las propuestas de diversos sectores para el

---

<sup>1</sup> FENTENAPU “*Enapu y el Sistema Portuario Nacional: verdades básicas*” Lima, abril 2005

<sup>2</sup> Proyecto de Ley N° 12636 presentado por el Congresista Jaques Rodrich Ackerman

establecimiento de una “acción dorada” del Estado en las concesiones e incluso, las crecientes llamadas para que las Fuerzas Armadas tengan opinión consultiva sobre la conveniencia de concesionar o no determinados puertos y bajo que condiciones y a quienes concesionar.

Todo esto, más allá de la conveniencia o inconveniencia de las propuestas planteadas, no hace más que reflejar la enormes preocupación y ansiedad que existe entre numerosos sectores respecto a poner el sistema portuario bajo el control de manos foráneas.

Ciertamente es curioso que aunque la preocupación por la presencia foránea en el sector portuario es un hecho más que evidente, esta preocupación escape a la comprensión de los sectores que propugnan que los puertos se concesionen bajo las condiciones más liberales y desreguladas posibles. En ese sentido, es lamentable la forma en que las inquietudes por el futuro de los puertos, han sido ridiculizadas, sin mayor análisis, como expresiones de un nacionalismo degenerado y revanchista.

Lo cierto es que las concesiones portuarias resultan tener enorme importancia no sólo desde una óptica económica o comercial, sino también –fundamentalmente- en términos de estrategia y seguridad nacional: el Perú cuenta con una ubicación geográfica privilegiada - justo a mitad de camino de la costa del pacífico sudamericano- por lo que tiene enorme potencial para convertirse en los próximos años en el centro de acopio de las exportaciones de la región hacia la cuenca del Asia-Pacífico. Esto es especialmente notorio en relación al Brasil, que por décadas ha buscado infructuosamente tener un acceso adecuado a los puertos de la costa de pacífico. Es evidente que con la próxima integración vial con el Brasil, el peso y el valor de los puertos peruanos se multiplicará exponencialmente y es por ello que es de la mayor importancia que nuestra política portuaria no sea supeditada a los intereses de países limítrofes que podrían ser nuestros competidores directos por la hegemonía del comercio marítimo de la región.

El problema de fondo es que el dilema entre nacionalismo y liberalismo económico aún no ha sido resuelto adecuadamente en el Perú, como consecuencia de diversos factores, tales como nuestra dificultad para establecer relaciones estables de confianza y colaboración con nuestros vecinos, el estancamiento del desarrollo de un sector empresarial doméstico fuerte, o nuestro vacilante proceso de avance económico de las últimas décadas, lo que contrasta dolorosamente con el constante progreso de países limítrofes. En este contexto, en donde la economía peruana se percibe como algo vulnerable y agudamente dependiente de lo externo, resulta evidente que el traspaso a manos privadas –posiblemente foráneas- de un sector neurálgico como los puertos, es algo que tiene que manejarse con gran cuidado y discreción, pues el argumento de que “el capital no tiene nacionalidad” que algunos sectores levantan resulta harto discutible en este contexto.

En todo caso, debería ser evidente para los sectores más sensatos y razonables, que la concesión de los puertos peruanos no es algo que pueda manejarse de manera ligera o precipitada, pues no es una transferencia más de activos públicos al sector privado. Muy por el contrario, el sector portuario es un sector clave, que está profundamente ligado al resto de la economía y su situación tiene enormes repercusiones en los costos y la competitividad de nuestras exportaciones, nuestro atractivo para inversiones domésticas y foráneas, nuestras posibilidades como nodo de transporte regional sudamericano, etc. Hoy en día, de cara a un posible Tratado de Libre Comercio con los EE.UU. y la inminente vinculación vial con Brasil,

es más necesario que nunca que el manejo y las decisiones sobre nuestro sector portuario sean tan racionales y realistas como sea posible.

Se ha estimado que el 90% de nuestras exportaciones salen por vía marítima y por ello es fundamental que el manejo y eventual transferencia de los puertos a manos privadas se realice bajo condiciones y términos que efectivamente garanticen y preserven los “intereses nacionales” –seguridad territorial y marítima, soberanía sobre recursos y espacios, geográficos, defensa, preservación de derechos- por más que a muchos sectores ello les suene a un anacronismo. Por lo anterior, resulta lamentable que en el acaloramiento del debate sobre la conveniencia o no de transferir el control de los puertos a manos privadas, las posiciones a favor y en contra de muchos sectores hayan caído en un proceso de radicalización, dejando de lado el análisis crítico y coherente de los pro y contras de la transferencia de un sector tan complejo e importante, no sólo en términos económicos sino también geopolíticos.

### **El antecedente de Matarani**

Posiblemente un elemento que en no poca medida afecta negativamente la imagen de la concesión de los puertos peruanos, es lo sucedido con Matarani, el primer –y hasta muy recientemente, el único- puerto peruano concesionado. Por diversos motivos, Matarani resultó ser una operación controversial, que hasta el presente ha dejado dudas y cuestionamientos y de alguna manera se ha establecido como un ejemplo de cómo no llevar a cabo un concurso de concesión portuaria.

La concesión del puerto de Matarani –ocurrída durante el Gobierno de Alberto Fujimori- fue desde sus inicios una operación controvertida, donde no se dieron adecuados niveles de transparencia y competencia. Como resultado, la concesión ha sido objeto de investigaciones parlamentarias, las cuales detectaron presuntas irregularidades en dicho proceso, irregularidades que hasta el presente no han sido debidamente aclaradas<sup>3</sup>.

Un punto crítico del traspaso de Matarani fue el hecho de que hubo un solo postor. De la misma forma, otro cuestionamiento fue el valor de la concesión misma, pues diversos sectores consideraron que los activos del puerto fueron subvaluados al momento de la compra, así como el inopinado cambio del operador de la concesión, tras el traspaso de la misma. Pero quizás un cuestionamiento más importante fue el hecho de que no se establecieron mecanismos que garantizaran la competencia y la diversidad en la oferta de servicios portuarios. Así, el consorcio que ganó la concesión de Matarani, resultó ser parte de un grupo económico del que formaban parte diversas empresas que ofrecían servicios subalternos a la actividad portuaria, con lo que el funcionamiento del puerto se convirtió rápidamente en una operación integrada verticalmente, que paulatinamente aisló y desplazó a los proveedores independientes de servicios –incapaces de competir con las economías de ámbito y escala a las que tenía acceso el consorcio integrado- lo que redujo dramáticamente las alternativas de selección de servicios para los usuarios del Puerto.

Por otra parte, lo cierto es que los resultados económicos netos de la privatización de Matarani no son del todo claros hasta el momento. Al respecto debe mencionarse el estudio

---

<sup>3</sup> Para mayores detalles consultar el Informe sobre la concesión de Matarani de la Comisión Investigadora de los Delitos Económicos y Financieros cometidos entre 1990 - 2001 del Congreso de la República.

que sobre ese particular realizó el Consorcio de Investigación Económica y Social<sup>4</sup>, él que concluyó que la concesión de Matarani había dejado un saldo positivo, con un beneficio económico no sólo para el operador privado, sino también para el Estado y la región debido a la dinamización de la actividad comercial marítima. No obstante dicho estudio también reconoció que el proceso de concesión fue deficiente en términos de transparencia, objetividad y respeto a las reglas de juego y que como consecuencia la privatización de las operaciones portuarias trajo un sensible deterioro sobre las condiciones de trabajo y la paga del personal del puerto, así como graves perjuicios a las pequeñas compañías y operadores independientes de servicios portuarios, quienes terminaron siendo sacados del negocio debido al virtual monopolio establecido por el consorcio privado que maneja el puerto.

Como resultado, ha quedado como legado una desconfianza y reticencia en determinados sectores a la idea de continuar con la transferencia a manos privadas de las operaciones del sistema portuario. En ese sentido, esta claro que sea cual sea finalmente el esquema bajo el que entre el sector privado en el sistema portuario nacional, este esquema tiene que superar las deficiencias y ambigüedades que se dieron en la concesión de Matarani, e imponer las necesarias garantías y reservas, a fin de minimizar los riesgos para el país y la sociedad de transferir el manejo de los puertos bajo condiciones menos que adecuadas.

### **El sistema portuario y su importancia para el país**

Pese a la intensa liberalización y desregulación que la economía mundial y la economía peruana han experimentado en las dos últimas décadas, factores como la seguridad nacional, la soberanía sobre los recursos naturales o el control de territorio y vías de transporte y comunicación, etc. siguen teniendo una vigencia que no sólo no ha disminuido sino que ha aumentado en los tiempos inciertos que se viven, donde el control de recursos escasos es en un elemento clave en las relaciones entre países. Así, ¿cómo explicar satisfactoriamente la invasión de Iraq, sin constatar que ésta ha permitido Estados Unidos el control directo de algunas de las más grandes reservas conocidas de petróleo a nivel mundial?. Es bajo ese contexto –de una competencia descarnada entre países para ganar ventajas económicas- en donde debe ubicarse propiamente el tema de las concesiones portuarias, entendiendo en toda su dimensión lo que significa el traspasar a manos privadas el control de nuestros puertos.

La aproximación a la problemática portuaria no puede hacerse bajo el peso de prejuicios ideológicos, sino que tiene que hacerse con apertura, seriedad y sensatez. El desarrollo económico del Perú requiere que contemos con un sistema portuario moderno, eficiente y profesional y en donde el Estado mantenga determinada capacidad de monitoreo y control, e inclusive de participación directa de ser necesaria. En ese sentido, es necesario evaluar con cuidado el tema de ENAPU, considerando esta empresa podría ser el mecanismo que permita al Estado apoyar y regular nuestro comercio marítimo y garantizar que exista real competencia.

Sin embargo, es evidente que incluso aunque el balance de los costos y beneficios que ENAPU representa para el Estado y la sociedad fuera positivo, esta entidad estatal requiere de una profunda reforma, que no sólo expanda y modernice los recursos y la infraestructura

---

<sup>4</sup> Lorena Alcazar y Rodrigo Lovaton. *La concesión de puertos en el Perú: ¿quién ganó y quien perdió con la concesión del puerto de Matarani?*. Lima, septiembre 2003

con que cuenta, sino que también actualice y desburocratice su estructura administrativa, volviéndola más ágil, profesional y transparente.

Es indudable, que la participación privada en los puertos debe ser bienvenida y apoyada pues es indispensable su aporte para atender los crecientes requerimientos y presiones que la expansión comercial de la economía Peruana esta poniendo sobre el sistema portuario nacional. Sin embargo, es también evidente que esta participación tiene que darse a partir de reglas de juego muy claras y específicas, que preserven los intereses nacionales en lo que es un sector clave para el desarrollo económico y la seguridad geopolítica del Perú. En ese sentido, es necesario considerar con seriedad y apertura esquemas innovadores para la inversión privada en los puertos, que vayan más allá de la concesión absoluta. La posibilidad de mecanismos de alianza y colaboración empresarial entre ENAPU y entidades privadas, ciertamente, no puede ni debe descartarse de plano.