



## Perú: Inversión Privada y Desarrollo Portuario

Francisco Guerra García

Consultor

**Síntesis:** En toda economía abierta al comercio mundial, cuando la red de infraestructura portuaria y sus servicios relacionados funcionan de manera eficiente y a bajo costo, contribuyen significativamente al mejoramiento de la productividad, la competitividad y, en consecuencia, a la integración de la producción en el mercado mundial. Los elevados costos portuarios de nuestro país constituyen una de las principales causas que generan los problemas de competitividad. Es necesario promover la inversión privada en el sistema portuario nacional.

La actividad del sector portuario se realiza mediante la prestación de los servicios de infraestructura, logística y transporte, orientados a la satisfacción de la demanda de la producción, la exportación y el comercio.

En toda economía abierta al comercio mundial, la red de infraestructura portuaria y los servicios relacionados con ella, cuando funcionan de manera eficiente y a bajo costo, contribuyen significativamente al mejoramiento de la productividad, la competitividad y, en consecuencia, a la integración de la producción en el mercado mundial.

En el Perú, los altos costos de los servicios portuarios hacen que la producción y las exportaciones sean menos competitivas, encarecen las importaciones y, en general, tienen una influencia negativa en el conjunto de la economía nacional.

Finalmente, respecto del impacto del funcionamiento de los servicios portuarios en el crecimiento económico, los estudios empíricos más recientes evidencian que altos costos de infraestructura y servicios “implican menores inversiones extranjeras, una menor tasa de ahorro, reducen la exportación de servicios y el acceso a nuevas tecnologías y conocimientos y disminuyen el empleo.”<sup>1</sup>

### Los Problemas del Sistema Portuario Nacional

El Perú tiene un total de 2,997 Km. de costa en el Pacífico. Sus principales puertos son: Callao (Lima), Paita (Piura), Salaverry (La Libertad), Chimbote (Ancash), San Martín (Ica), Matarani (Arequipa) e Ilo (Moquegua). El principal problema de transporte acuático es que el puerto del Callao requiere modernizarse para atraer los megacarriers –líneas marítimas que operan con gran cantidad de destinos- que transfieren la carga de los contenedores – conocida como carga contenedorizada- al sur, norte y oriente del subcontinente.

Para ello requiere estar en capacidad de ofrecer servicios al comercio exterior más que al transporte marítimo, adoptar tecnologías de punta para el manejo físico de las cargas, adecuar su infraestructura marítima, terrestre, de accesos y de interrelación con la ciudad-puerto y con la red nacional de transporte,. Por otro lado, debe proteger el medio ambiente, reducir sus externalidades, mejorar sus sistemas de gestión y de información, flexibilizar tarifas y, lo más importante, capacitar y cambiar la mentalidad de sus recursos humanos en todos los niveles.

---

<sup>1</sup> “Puertos y transporte marítimo en América Latina y el Caribe: Un análisis de su desempeño reciente”. Ricardo J. Sánchez. CEPAL Diciembre 2004.



Los otros puertos marítimos tienen problemas similares. Por esta razón, los elevados costos portuarios constituyen una de las principales causas que generan los problemas de competitividad del país. Entre los otros factores deben considerarse los altos aranceles a insumos y bienes de capital, los elevados impuestos y las altas tasas de interés. Durante la década de los 90, el comercio exterior a través de puertos creció en promedio 10% anualmente, lo que supone condiciones favorables para nuevas inversiones que no se han realizado.

Entre 1998 y 2003, el tráfico de carga en el Sistema Portuario Nacional (SPN) pasó de 31'815,694 toneladas métricas a 43'224,190 toneladas métricas, tuvo un crecimiento acumulado de 35.9% y una media anual de crecimiento de 6.3 %. (Ver cuadro 1)

**Cuadro 1**

<b>EVOLUCIÓN DEL TRÁFICO PORTUARIO DEL SPN</b>				
<b>SEGÚN USO DE LAS INSTALACIONES PORTUARIAS</b>	<b>TRÁFICO DE CARGA (TM)</b>		<b>CRECIMIENTO ACUMULADO % 1998-2003</b>	<b>CRECIMIENTO MEDIO ANUAL %</b>
	<b>1998</b>	<b>2003</b>		
<b>USO PÚBLICO</b>	<b>12,324,479</b>	<b>19,132,059</b>	<b>55.2%</b>	<b>9.2%</b>
Mercancía general	5,887,044	10,533,280	78.9%	12.3%
Graneles sólido	4,829,694	6,856,958	42.0%	7.3%
Graneles líquido	1,607,741	1,741,821	8.3%	1.6%
<b>USO PRIVADO</b>	<b>19,491,215</b>	<b>24,092,131</b>	<b>23.6%</b>	<b>4.3%</b>
Mercancía general	41,367	209,579	406.6%	38.3%
Graneles sólido	6,571,048	10,206,069	55.3%	9.2%
Graneles líquido	12,878,800	13,676,483	6.2%	1.2%
<b>TOTAL</b>	<b>31,815,694</b>	<b>43,224,190</b>	<b>35.9%</b>	<b>6.3%</b>

Fuente: Plan Nacional de Desarrollo Portuario. Enero 2005.

El sistema portuario nacional peruano está constituido por puertos y terminales de uso privado y uso público. Los terminales portuarios de uso público se caracterizan por disponer de múltiples facilidades técnicas, es decir, son terminales de usos múltiples (TUM). Los puertos son administrados por la Empresa Nacional de Puertos (Enapu S.A.) hasta que sean otorgados en concesión. Enapu depende del Ministerio de Transporte, Comunicaciones, Vivienda y Construcción de Perú (MTCVC). Los terminales más importantes administrados por Enapu son: Callao, Paita, Salaverry, Chimbote, San Martín e Ilo. El terminal de Matarani, fue adjudicado en concesión a la empresa Terminal Internacional del Sur S.A. (Tisur S.A.) el 31 de mayo de 1999.

El sistema portuario público abarca también a los terminales fluviales de Iquitos (Loreto), Pucallpa (Ucayali), Yurimaguas (Loreto) y Puerto Maldonado (Madre de Dios); y los de lanchonaje, como los de Huacho (Lima), Supe (Lima) y Chicama (La Libertad), que debido a que son públicos, son gestionados por Enapu S.A. Los principales terminales privados, por lo general especializados, se caracterizan por una infraestructura y equipamiento diseñado para la carga y descarga de mercancías específicas. En muchas ocasiones pertenecen a empresas mineras como *Southern Peru Copper Corporation* (Terminal Portuario de Ilo), o como *Shougan* (Terminal Portuario de San Nicolás, Ica), o como el terminal especializado propiedad de la fábrica *Cementos Lima* (Terminal Portuario de Conchán, Lima). Además de estos terminales, en el sistema operan 15 atraques privados (multiboya) con líneas submarinas para carga y descarga de líquidos y gas a granel. (Ver cuadro 2).



**Cuadro 2: Evolución del tráfico de carga contenedorizadora (TM) - SPN**

Terminales portuarios	1995	2003	Crecimiento Acumulado % 1995-2003	Crecimiento Medio Anual %
Paíta	193,472	509,730	163.5	12.9
Salaverry	–	41	100.0	12.5
Chimbote	–	–	–	–
Callao	2,406,188	7,185,613	198.6	14.7
San Martín	3,498	1,595	-54.4	-9.4
Ilo	35,743	33,845	-5.3	-0.7
Matarani	6,118	6,249	2.1	0.3
Iquitos	4,047	48	-98.8	-42.6
Muelle Perú Arica	–	9,054	100.0	12.5
<b>TOTAL</b>	<b>2,649,066</b>	<b>7,746,175</b>	<b>192.4</b>	<b>14.4</b>

Fuente: Plan Nacional de Desarrollo Portuario. Enero 2005.

En materia fluvial y lacustre, los grandes ríos se han utilizado para las comunicaciones, por sus intrincadas selvas, y para transportar los productos de la amazonía peruana. En el Perú se está comenzando a transportar por los ríos minerales y/o materias primas. Los ríos son rutas transversales de integración con las carreteras longitudinales del país.

Debido a los importantes procesos de sedimentación y a los muy frecuentes cambios de curso de los ríos amazónicos, se requieren grandes esfuerzos técnicos para mantener activos a estos puertos y en buenas condiciones de funcionamiento. (Ver cuadro 3).

**Cuadro 3: Situación actual de los ríos y puertos fluviales**

Río	Puerto	Situación Actual
Amazonas	Iquitos	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Operativo</li> <li>- Falta instalar plataforma del lado izquierdo del muelle flotante</li> <li>- Falta dragar acceso</li> </ul>
Ucayali	Pucallpa	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Existen estructuras metálicas flotantes</li> <li>- Falta determinar nueva ubicación</li> <li>- Falta realizar montaje</li> </ul>
Marañón	Saramiriza – Ugarte	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Falta determinar ubicación (Saramiriza o Ugarte)</li> <li>- Falta diseño, construcción de estructuras y montaje</li> <li>- Falta construir tramos de carretera de acceso.</li> <li>- Falta construir puente sobre el río Nieva</li> </ul>
Huallaga	Yurimaguas	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Operativo</li> <li>- Instalaciones de tierra insuficientes</li> </ul>

Fuente: “Navegación Fluvial y Puertos en la Cuenca Amazónica Peruana”. Mimeo elaborado para Chemonics Internacional Inc. por el Ing. Julio César Ramírez Lopera.

## La necesidad de la inversión privada

El Plan Nacional de Desarrollo Portuario (PNDP) -aprobado en enero del presente año (2005)-, en su propuesta de corto plazo, y sólo para el terminal portuario del Callao, establece requerimientos de inversión que, en sus tres alternativas, oscilan entre 224'300,000 dólares y 455'000,000 dólares. En el mismo sentido, en su propuesta de mediano plazo (2007-2012), la valoración económica de la modernización y crecimiento de la infraestructura, también en sus tres alternativas, oscila entre 269'000,000 dólares y 357'000,000 dólares.

Resulta obvio que dada la tendencia decreciente de la inversión pública, estas cifras están fuera del alcance del presupuesto nacional tanto en el corto como en el mediano plazo. En consecuencia, es necesario, y no por razones ideológicas, promover la inversión privada en el sistema portuario nacional.

Ahora bien, eso no significa continuar la política de promoción de la inversión privada de la década de los noventa,<sup>2</sup> la que se caracterizó por:

- La venta de los activos del Estado como la modalidad privilegiada de la política de privatización.
- El uso de los recursos obtenidos, que se destinaron, principalmente, a la caja fiscal; en buena medida, al gasto corriente y a la adquisición de equipos para defensa y; en general, al gasto social no reproductivo.
- La ausencia de políticas orientadas a la equidad, la justicia social y la descentralización.

## Una nueva política

La política de promoción de la inversión privada en el sistema portuario nacional deberá realizarse en los términos en que fuera redefinida por el Ministro de Economía, Jaime Quijandría y el Director Ejecutivo de Proinversión, Luis Giulfo, en la reunión inaugural de las sesiones de trabajo del Acuerdo Nacional del año 2003.<sup>3</sup>

Esta nueva visión reconoce “al sector privado como el eje del desarrollo económico, y a la inversión privada, el rol protagónico que le corresponde en el desarrollo de la economía nacional”. Al mismo tiempo, esta nueva política y su programa no deberán ser evaluados por el monto de los ingresos fruto de la venta del patrimonio del Estado. Su impacto deberá evaluarse por su contribución a la producción, a la exportación y al empleo. En ella es muy importante priorizar proyectos que incorporen inversión directa extranjera NUEVA, es decir, proyectos capaces de generar nuevas actividades económicas e

<sup>2</sup> “Políticas de promoción de la inversión privada”. Luis Giulfo. PDS documento preliminar. Lima. Abril . 2005.

<sup>3</sup> En dicho período de sesiones el Acuerdo Nacional hizo suyo el Programa de Proinversión. Dicho programa incluía la concesión del nuevo muelle de contenedores o “Muelle Sur” en el terminal portuario del Callao.



incorporar innovación. Ese es el caso de Yuncán (Cerro de Pasco), Olmos (Lambayeque), Las Bambas (Abancay) y Bayóvar (Piura).

Para esta nueva orientación, las modalidades de incorporación de inversión privada incluyen todos los esquemas posibles: venta de activos, contratos de asociación en participación, asociación de capitales, contratos de gestión o estructuración de operaciones más complejas aplicadas a cada caso en particular y con el único propósito de lograr esquemas idóneos tanto para atraer la inversión privada como para lograr el mayor beneficio posible para la economía y la sociedad en su conjunto.

Desde esta perspectiva se reconoce la crucial importancia del proceso de descentralización, la necesidad de lograr la participación de las autoridades regionales y locales, así como del entorno social donde debe localizarse y actuar el inversionista privado.

### **Visión de Futuro del Desarrollo Portuario**

Las inversiones programadas en los corredores viales Amazonas Norte, Amazonas Centro y Carretera Interoceánica, van a cambiar la configuración de las articulaciones productivas del país.

Por ello es previsible que se generen tres áreas de concentración de cargas: una en el norte, una en el centro y una en el sur.

En estos tres espacios es posible que se pueda generar competencia interportuaria y en uno de ellos -Callao- existe las condiciones para generar competencia intraportuaria.

En el área norte, el sistema portuario concentraría cargas principalmente en los puertos de Paita y en el futuro puerto de Bayóvar. El análisis de las inversiones requeridas para ambos puertos debe realizarse de forma integrada. Esta área de concentración estaría afectada por el desarrollo del Corredor Vial Amazonas Norte que articula Paita con Yurimaguas a través de una vía que estará completamente pavimentada a finales de 2007. Adicionalmente, a través de los ríos Huallaga y Amazonas, se articularía con las ciudades de Iquitos y Manaus (Brasil). Los detonantes del crecimiento de las cargas en estas áreas estarán marcadas por la posibilidad de comerciar soya y fosfatos entre Manaus y Perú, el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y el desarrollo de las primeras 30 mil hectáreas del proyecto hidroenergético Olmos (Lambayeque).

En el área centro; el Puerto del Callao y el Puerto de Cementos Lima pueden competir en el segmento de granos y, al interior del Callao existen las condiciones para generar competencia intraportuaria en varios segmentos. El área centro será impulsada por el desarrollo del Corredor Lima-Huánuco-Tingo María-Pucallpa.

En el área sur, la competencia existirá entre Ilo, Matarani y *Southern*. El diseño de las inversiones en Ilo debería orientarse a favorecer el máximo ambiente competitivo. Esta área de concentración de cargas se verá impulsada por la pavimentación de la Carretera Interoceánica que articulará el Puerto de Iñapari (Madre de Dios) con las ciudades de Cusco y Puno y –desde estas ciudades- se conectará con los puertos de Ilo y Matarani.

Es interesante señalar que en el sur, el accionar de los puertos de Arica e Iquique (Chile) favorece la competencia y que en el norte, Puerto Bolívar (Colombia) es un puerto especializado bananero que también puede favorecer un ambiente competitivo.

