

# LA CONCESIÓN DEL MUELLE SUR DEL PUERTO DEL CALLAO: UNA BUENA PROPUESTA

**Hans Rondan**  
**José Carlos Aguilar**  
**Humberto Ortiz**

Egresados de la especialidad de Economía de la Facultad de Ciencias Sociales PUCP

## *La importancia del Terminal Portuario del Callao*

Tanto a nivel mundial como en el Perú, la principal vía a través de la que se transporta la carga de comercio exterior es la marítima. En este contexto, los puertos cumplen un rol importante, que es el de permitir la transferencia de carga y mejorar la competitividad del comercio exterior.

En el Perú existen 107 instalaciones portuarias, de las cuales solo 62 son consideradas de importancia por el Sistema Portuario Nacional, pues en estas últimas se moviliza aproximadamente 95% del comercio internacional peruano.<sup>1</sup> Entre estas 62 instalaciones portuarias –43 públicas y 19 privadas–, los terminales portuarios de uso público –que en total son 15– son los más importantes, primero porque en las instalaciones públicas interviene una mayor cantidad de usuarios finales –exportadores e importadores– y segundo porque casi todo el volumen de carga de comercio exterior movilizado en las instalaciones públicas se efectúa por los terminales portuarios.

Desde 1970, la inversión en infraestructura y modernización en las instalaciones de uso público ha sido casi nula.

En lo que se refiere a las inversiones en infraestructura –incluyendo superestructura y acceso marítimo–, existe una diferencia notable a favor de las instalaciones de uso privado comparadas con las de uso público. Al respecto, desde 1970 la inversión en infraestructura y modernización

de equipamiento en las instalaciones de uso público ha sido casi nula, y se han realizado solamente operaciones de mantenimiento, reparación y rehabilitación de

infraestructura, acceso marítimo y superestructura. Esta falta de inversión generó un gran déficit de infraestructura portuaria, que en 2006 se estimó en US \$ 695 millones, de los cuales US \$ 560 millones corresponden a los puertos de Lima.<sup>2</sup>

La baja inversión en equipamiento, ampliación de infraestructura y mayores calados en las instalaciones portuarias de uso público ha generado ineficiencias en la movilización de la carga, ha impedido aprovechar la economía de escala que trae consigo el arribo de naves de mayor capacidad y ha generado la necesidad de contar con terminales extraportuarios, todo lo cual, a su vez, se refleja en mayores costos –barreras– para el comercio exterior.

Por ejemplo, se estima que, en 2005, en el Terminal Portuario del Callao (TPC) hubo un rendimiento promedio de contenedores<sup>3</sup> por nave/hora de 18,5.<sup>4</sup> En otros puertos de la región –como San Antonio Terminal, Valparaíso y Veracruz–, el rendimiento de contenedores por nave/hora se estima en 57, 47 y 56, respectivamente.<sup>5</sup>

De los 15 terminales portuarios de uso público, el más importante es el TPC, pues concentra 70% de la carga total movilizada. En el TPC, la principal carga es la

- 2 Instituto Peruano de Economía. «¿Cómo cerrar los déficit de infraestructura en servicios públicos, educación y salud?». Presentación en el Foro Agenda Económica para el Próximo Gobierno Asociación de Empresas Promotoras del Mercado de Capitales (Procapitales). Lima: Instituto Peruano de Economía, 2006.
- 3 Descarga desde el buque hasta la losa del muelle y viceversa para el caso de embarque.
- 4 Instituto de Investigación y Desarrollo Marítimo. Investigación sobre niveles de competencia en los mercados de servicios a la carga en los terminales portuarios de Paita, Callao y Matarani (investigación preparada para Indecopi). Lima: Indesmar, 2006.
- 5 Doerr, Octavio y Ricardo Sánchez. «Indicadores de productividad para la industria portuaria. Aplicación en América Latina y el Caribe». En Recursos Naturales e Infraestructura, serie 112. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2006.

<sup>1</sup> Ministerio de Transportes y Comunicaciones. *Plan Nacional de Desarrollo Portuario*. Lima: MTC, 2005, p. 9.

contenedorizada, que para 2006 registró una participación de 50%; en 2000 alcanzó solo 43% y en 1990, 11%.

Respecto de la región, el TPC ocupa el tercer puesto en Sudamérica detrás de Santos y Buenos Aires, y el sexto puesto en manejo de contenedores en América Latina y el Caribe (véase el cuadro 1). Además, el TPC es el principal puerto de la costa oeste de Sudamérica tanto por el volumen total de carga movilizada como por el número de TEU.<sup>6</sup>

A pesar de su importancia, el TPC es el único puerto de los mostrados en el cuadro 1 que no posee grúas móviles ni pórticos. Asimismo, el TPC y Limón (Costa Rica) son los únicos puertos que aplican el modelo Tool Port –puerto herramienta–. Si bien este modelo busca la eficiencia a través de la introducción de la competencia intraterminal –o intramuelle– y de la participación privada en la oferta de ciertos servicios, en el caso del TPC no ha podido solucionar los mayores costos relativos que los exportadores e importadores deben afrontar en comparación con otros puertos regionales.

**Cuadro 1**  
**Ránking de puertos en América Latina y el Caribe\***  
2005

Puertos	TEU	Toneladas	Modelo	Grúas
Santos	2.268	71.902	Landlord	Sí
Colón	2.054	14.477	Landlord	Sí
Kingston	1.671	9.024	Landlord	Sí
Buenos Aires	1.370	24.003	Landlord	Sí
Freeport	1.121	n.d.	Landlord	Sí
<b>Callao</b>	<b>887</b>	<b>13.741</b>	<b>ToolPort</b>	<b>No</b>
Manzanillo	873	13.450	Landlord	Sí
San Antonio	773	12.163	Landlord	Sí
Pto. Cabello	747	7.835	Landlord	Sí
Limón	689	8.147	ToolPort	Sí
Río Grande	665	22.470	Landlord	Sí
Balboa	664	6.782	Landlord	Sí

\* No se ha incluido el puerto de San Juan.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y estadísticas oficiales de puertos.

Elaboración propia.

### Terminal Portuario del Callao: altos costos relativos para el comercio exterior

La ineficiencia en los servicios portuarios implica mayores costos para los diversos clientes: líneas navieras, usuarios intermedios u operadores portuarios –agencias marítimas, terminales privados de almacenamiento, empresas de remolcaje, practicaje y estiba/desestiba– y usuarios finales –exportadores e importadores–. No

<sup>6</sup> Twenty-foot Equivalent Unit (TEU) es una unidad de medida de la capacidad de carga que se suele utilizar en el transporte marítimo. Un TEU equivale a la capacidad de carga de un contenedor de 20 pies.

obstante, los mayores costos que tendrían que afrontar las líneas navieras y los usuarios intermedios son trasladados en gran parte –si no por completo– a los usuarios finales, lo cual resta competitividad a las exportaciones y encarece las importaciones, afectando en definitiva a los consumidores finales.

Respecto al TPC, existen diversas estimaciones –que se diferencian por la metodología usada– tanto en lo que se refiere a los costos promedio que debe afrontar un usuario final por el uso de los servicios que requiere movilizar un contenedor como a las facilidades que se le otorgan. Por movilizar un contenedor, el usuario afronta costos que van en entre US \$ 350 y US \$ 1.000, dependiendo del número de servicios que demande y del operador portuario contratado.<sup>7</sup>

En lo que se refiere a la competitividad del comercio exterior peruano, lo importante no es la magnitud de los costos portuarios sino su diferencia respecto a otros puertos de la región. Al respecto, se debe mencionar que en el TPC se observan costos portuarios relativamente altos. Considerando los servicios relacionados, los costos desde que el contenedor es dejado por la grúa de la nave hasta que es depositado en los almacenes de la Empresa Nacional de Puertos (Enapu) son mayores en el TPC que en otros puertos de la región. Como se observa en el cuadro 2, el costo que debe afrontar el usuario final por TEU operado en el TPC excede en 66% y 75% lo que costaría esto mismo en Buenos Aires o en Limón, respectivamente.

**Cuadro 2**  
**Costos promedio del usuario final por TEU operado**

Puertos	Costo al usuario por TEU operado	Diferencia %
	US \$	
Callao	196,72	
Buenos Aires	118,79	66
Limón	112,43	75

Fuente: Martín Sgut. *Costos y sobrecostos portuarios en el Terminal Portuario del Callao*. Lima: Crecer-USAID, 2005.

Asimismo, si se comparan los costos que se debe afrontar por un contenedor en el TPC –considerando servicios similares que los referidos en el cuadro 2<sup>8</sup>– cuando

<sup>7</sup> El Organismo Superior de la Inversión en Infraestructura de Transporte de Uso Público (Ositran) estima un costo promedio por «contenedor tipo» cercano a US \$ 670. Ositran. *Revisión de tarifas máximas de los servicios portuarios de Enapu. Estudio tarifario, versión 5.0*. Lima: Ositran 2004. Por su parte, Martín Sgut estima un costo promedio por contenedor de US \$ 476, mientras que el estudio de Indesmar citado en la nota 4 estima costos entre US \$ 600 y US \$ 800. Sgut, Martín. *Costos y sobrecostos portuarios en el Terminal Portuario del Callao*. Lima: Crecer-USAID, 2004–.

<sup>8</sup> En el cuadro 2 se han considerado los siguientes cobros: carga y descarga de contenedor lleno, manipuleo al costado de la nave –o

este es atendido fuera del puerto —es decir, en un terminal extraportuario—, se observa que son muy superiores en los terminales extraportuarios.

**Cuadro 3**  
**Comparación de costos entre Enapu y los terminales extraportuarios**

	ENAPU	Neptunia	Tramarsa	Alconsa
	<b>Importación</b>			
Costo por contenedor	200,26	388,20	361,11	394,62
Costo por TEU	132,56	257,75	239,76	262,01
	<b>Exportación</b>			
Costo por contenedor	193,10	383,18	355,93	389,35
Costo por TEU	141,99	270,04	250,83	274,38

Fuente: Indesmar. *Investigación sobre niveles de competencia en los mercados de servicios a la carga en los terminales portuarios de Paíta, Callao y Matarani (investigación preparada para Indecopi)*. Lima: Indesmar, 2006.

Aunque el porqué de los altos costos se debe a diversos factores, es preciso mencionar los dos principales:

- i) La falta de recursos por parte de Enapu para financiar las nuevas inversiones, lo cual, a su vez, se debe a procesos en los que están implicadas otras instituciones como el Fondo Nacional de Financiamiento de la Actividad Empresarial del Estado (Fonafe) y la Oficina de Normalización Previsional (ONP).
- ii) El modelo Tool Port que se aplica en el TPC no ha obtenido los resultados esperados.

Los dos factores anteriormente mencionados han contribuido a generar el déficit de infraestructura y equipamiento. A Enapu le faltan recursos, mientras que los usuarios intermedios no tienen los suficientes incentivos para invertir.

Ambos factores también han contribuido a la existencia de terminales extraportuarios y al desorden que estos han generado. La salida del contenedor hacia zonas que están fuera del TPC implica desplazamientos adicionales y, por tanto, mayores costos. Asimismo, el desorden en la facturación y el desconocimiento de gran parte de los usuarios finales de la operatividad portuaria generan ineficiencias adicionales.

movimiento de carga en tierra—, tracción o transferencia —desde la zona de *prestacking* del muelle hasta el almacén dentro o fuera del puerto—, lavado de contenedor vacío, gastos administrativos, desvío de contenedor, almacenamiento, manipuleo y uso de muelle. Todos estos cargos son cobrados casi en exclusiva por los terminales de almacenamiento y la Enapu.

En el cuadro 3 se ha dejado de lado el cargo por desvío de contenedor y almacenamiento, pero se ha agregado otro: el Terminal Handling Charge (THC), que es un cargo sobre la tarifa básica de flete marítimo que cobran las líneas navieras de servicio regular a los usuarios finales por concepto de demora en el puerto —principalmente, por la demora en la manipulación de mercancías—.

A partir de 1980, en el TPC se modificó el modelo de organización portuaria, que pasó de ser un modelo Service Port a un modelo Tool Port. Con este cambio de modelo se introdujo en el TPC la competencia en la oferta de diversos servicios portuarios,<sup>9</sup> dejando en exclusiva para Enapu solamente la oferta y el cobro por facilidades esenciales para la nave —amarre/desamarre y uso de amarradero— y la carga —uso de muelle—. Los otros servicios pueden ser brindados por Enapu y usuarios intermedios. Actualmente, Ositran es el ente encargado de asegurar el acceso a facilidades esenciales portuarias a los usuarios intermedios (privados), para que puedan ofertar los servicios que entraron en competencia.

Si bien esta fue una estrategia para incrementar la competencia y reducir las tarifas y precios —y, por ende, incrementar la competitividad del país—, es necesario mencionar que los resultados conseguidos no fueron lo suficientemente auspiciosos, sobre todo porque esta estrategia no permitió que se generara la inversión necesaria en infraestructura portuaria —superestructura y equipos portuarios—, factor clave para alcanzar la modernización y la eficiencia.<sup>10</sup>

Ante la falta de recursos portuarios y la poca efectividad del modelo Tool Port en reducir las tarifas —en el caso del TPC— al nivel de otros puertos de la región, se hizo necesario buscar una nueva alternativa. Desde fines de la década de 1990, se consideró la posibilidad de concesionar un nuevo terminal de contenedores, para poner solución —en parte— a los problemas ya descritos. Esta alternativa se llevó cabo al concesionar el Muelle Sur, con resultados satisfactorios tanto por el nivel de inversión esperado —que reducirá el déficit de infraestructura portuaria— como por la reducción de tarifas y por los incentivos que se generarán al incorporar un

Ante la poca efectividad del modelo Tool Port en reducir las tarifas, se hizo necesario buscar una nueva alternativa.

<sup>9</sup> A partir de 1980, con la entrada del gobierno de Fernando Belaunde, se crearon los almacenes extraportuarios y se permitió de nuevo que los servicios de estiba sean brindados por privados. Asimismo, en 1992 se permitió la entrada de privados (competencia) en la oferta de servicios de remolcaje y practicaje.

<sup>10</sup> Se debe señalar que Ositran, hasta donde sus competencias le permiten, ha tratado de reducir las tarifas portuarias del TPC. No obstante, estas medidas han sido evitadas por Enapu a través de recursos de amparo. También es preciso señalar que el modelo Tool Port puede ser efectivo en puertos con menor movimiento de carga.

nuevo tipo de competencia –la competencia intraterminal, posiblemente más efectiva– para el volumen de tráfico del TPC, todo lo cual redundará en una mayor competitividad del comercio exterior peruano.

### **Nuevo Terminal de Contenedores Muelle Sur: beneficios**

El 24 de julio de 2006 se firmó el Contrato de Concesión del Nuevo Terminal de Contenedores Muelle Sur, por un período de 30 años, entre el Estado peruano y DP World Callao S. A. –conformado por los grupos económicos Dubai Ports World, la segunda operadora de terminales más grande del mundo, y Unimar–. La adjudicación de este contrato se produjo luego de un proceso de licitación en el cual el concesionario se comprometió a invertir US \$ 213,5 millones como *inversión obligatoria* –durante la primera etapa de la concesión– y otorgó un pago de US \$ 144 millones como *inversión complementaria adicional* (ICA) para las inversiones en obras comunes portuarias. Asimismo, cabe mencionar que el concesionario estima realizar un desembolso total de US \$ 617,1 millones.<sup>11</sup>

En la etapa de licitación de la concesión, se tomó en cuenta una serie de factores con la finalidad de conseguir los objetivos planteados: realizar inversión privada en una nueva terminal de contenedores, establecer tarifas competitivas dentro de la región y mejorar –y garantizar la continuidad de– la eficiencia portuaria. Un factor importante fue no dimensionar las necesidades de inversión por encima de lo necesario, pues esto generaría un aumento en el nivel de tarifas. Otro punto importante fue hacer atractiva la concesión para un número considerable de inversionistas privados, principalmente los que tengan experiencia a nivel mundial, con lo cual se aumentaría la *competencia por el mercado*. Asimismo, se tuvieron en cuenta experiencias internacionales de

concesión de puertos sobre todo en Colombia, Chile y Argentina (Buenos Aires).

Al tener en cuenta los anteriores factores y los objetivos de la concesión, el diseño del contrato se definió sobre la base de los siguientes puntos:

1. La concesión portuaria se otorgó bajo un sistema monooperador, lo que permitió al concesionario administrar la infraestructura y prestar los servicios relacionados con esta en forma exclusiva. De este modo, se buscaba hacer atractiva la concesión para un mayor número de postores y mejorar la eficiencia y la seguridad en las operaciones portuarias.
2. La adjudicación del contrato de concesión se formuló en dos tramos, poniendo como primer factor de competencia la búsqueda de tarifas mínimas, y como segundo factor –en caso de empate– el mayor pago para financiar obras portuarias comunes. Así, se descartó como primer y principal factor de competencia el mayor pago al Estado en la forma de mayor retribución, que muchas veces ha implicado renegociaciones o ha generado presiones al alza de las tarifas con el fin de que los inversionistas recuperen los desembolsos efectuados.<sup>12</sup>
3. Se establecieron niveles estándar de productividad, exigiéndose niveles de transferencia promedio de 25 contenedores/hora por grúa utilizada, lo cual obliga al concesionario a alcanzar un rendimiento de movimiento de 75 contenedores por nave/ hora, en el caso de que se haga uso de las tres grúas dispuestas para cada amarradero. Con este punto se buscó garantizar la eficiencia en la operación, lo que se traduce en beneficios para los usuarios finales.

A nuestro parecer, el diseño de la concesión fue exitoso por las siguientes razones:

1. Se lograron tarifas menores que las registradas en terminales portuarios chilenos y más bajas aun que las registradas actualmente en el TPC –tanto si el contenedor se guarda únicamente en los almacenes dentro de Enapu como si se utilizan almacenes

<sup>11</sup> En la primera etapa, en la que se estima una inversión de US \$ 256,8 millones –US \$ 42,5 millones superior que el monto obligatorio–, se construirá un muelle de 650 metros de longitud que constará de dos amarraderos, cada uno con una longitud de 325 metros de longitud y con un máximo de seis grúas pórtico. En la segunda etapa, en la cual se estima una inversión de US \$ 216,3 millones, el anterior muelle se ampliará a 960 metros y contará con tres amarraderos y, cuando la demanda lo requiera, con nueve grúas pórtico. Adicionalmente, se debe señalar que en la primera etapa se dragarán el canal de acceso, la poza de maniobras y el frente de atraque del muelle a -14 metros, lo que permitirá el arribo de naves tipo Panamax. La suma de la inversión de las dos etapas, más el pago para inversiones en obras comunes (ICA), da un total de US \$ 617,1 millones.

<sup>12</sup> Roberto Urrunaga y José Luis Bonifaz mencionan como los casos más saltantes la privatización de la Compañía Peruana de Teléfonos y la concesión del Aeropuerto Internacional Jorge Chávez. Urrunaga, Roberto y José Luis Bonifaz. *Condiciones de competencia y diseño regulatorio para el Terminal Portuario del Callao*. Lima: US-AID-Proinversión, 2006.

extraportuarios—. En el cuadro 4 se muestra una comparación de los costos que se deben afrontar por cada contenedor movilizado —se incluyen los servicios de estiba/desestiba, transferencia o tracción, manipuleo al costado de la nave, manipuleo en almacén, uso de muelle y Gate In/Out—.

**Cuadro 4**  
**Comparación de costos**

	Muelle Sur	ENAPU	Terminales extraportuarios*
	----- Importación -----		
Costo por contenedor	113,07	200,26	331,74
Costo por TEU	74,85	132,56	220,26
	----- Exportación -----		
Costo por contenedor	106,26	193,10	327,20
Costo por TEU	78,14	141,99	230,58

\* Se ha calculado el costo promedio de los terminales extraportuarios, para ello se han utilizado tarifas de Neptunia, Tramarsa y Maersk.

Fuente: Elaboración propia

2. Se ha simplificado el cobro por la oferta de servicios y facilidades portuarias, con lo que se eliminan los problemas de facturación compleja y la posibilidad de prácticas restrictivas.
3. Con el sistema monooperador se logró hacer atractiva la concesión del nuevo terminal, a tal punto que luego de conseguir el primer objetivo —tres postores ofrecieron tarifas competitivas—, la empresa ganadora de la concesión ofreció como mayor pago de ICA, US \$ 144 millones, monto que sobrepasó con creces el ofrecido por las otras dos empresas postoras y el esperado por Proinversión, la Autoridad Portuaria Nacional (APN) y otros organismos del Estado.
4. Se ha logrado activar un incentivo a la competencia intraportuaria —entre Enapu y DP World Callao— que, según la experiencia internacional, es recomendable para los puertos que han superado los 500.000 TEU,<sup>13</sup> con lo que se superan las limitaciones de la competencia intraterminal. Actualmente, Enapu ha puesto en licitación la adquisición de dos grúas pórtico y se especula que pueda establecer un *joint venture* con agentes privados para competir en mejores condiciones con DP World Callao.

<sup>13</sup> Estache, Antonio y Ginés de Rus. *Privatización y regulación de infraestructuras de transporte: una guía para reguladores*. México D. F.: Banco Mundial y Alfaomega: 2003.

5. Por otro lado, la inversión en grúas pórtico, mayores calados en el canal de acceso, poza de maniobras y frente de atraque permitirá que naves más grandes arriben al TPC —en la actualidad, solo pueden arribar a plena carga naves con capacidades menores que 2.500 TEU, aproximadamente—. El arribo de naves de gran tamaño genera economías de escala, lo que produce una reducción en los fletes de transporte marítimo. El arribo de este tipo de naves al TPC se justifica plenamente si se toma en cuenta el volumen de los contenedores movilizados.<sup>14</sup>

A pesar del éxito de la concesión otorgada, es preciso señalar que Ositran debe mantenerse alerta respecto a las condiciones de competencia, que se harán efectivas en el año 2009, cuando empiece a operar DP World. Al respecto, Ositran, debido a la concesión del Muelle Sur, ha ajustado hacia arriba las tarifas máximas por uso de amarradero y uso de muelle para contenedores del TPC, ya que se estima una reducción de la demanda potencial para Enapu a partir de 2009.<sup>15</sup>

Como resultado de las menores tarifas, del mayor rendimiento en las operaciones portuarias y de la activación de la competencia intraportuaria, se espera que los costos portuarios al comercio exterior bajen considerablemente. ■

<sup>14</sup> Crecer-USAID. *Container Shipping Service Patterns and Transshipment Potential for Port of Callao*. Lima: Crecer-USAID, 2005. En este estudio se señala que la carga que se originará en los años 2009 y 2010 justificará la oferta de servicios regulares de transporte marítimo con naves de 4.000 TEU de capacidad (tipo Panamax).

<sup>15</sup> Ositran. *Revisión de tarifas máximas de uso de amarradero y de uso de muelle para contenedores de 20 y de 40 pies en el Terminal Portuario del Callao*. Lima: Ositran, Gerencia de Regulación, 2006.