

La modernización del puerto del Callao: la respuesta del Estado a la ola exportadora 2004-2011

YAMILÉ GUIBERT*

Universidad del Pacífico
ys.guibertp@up.edu.pe

MARYLIA CRUZ**

Pontificia Universidad Católica del Perú
marylia.cruz@pucp.pe

MANUEL FIGUEROA***

Pontificia Universidad Católica del Perú
manuel.figueroa@pucp.pe

RESUMEN

El último periodo de crecimiento económico y el deseo de elevar la competitividad del comercio exterior peruano exigieron del Estado peruano una respuesta de modernización de su infraestructura portuaria. El proceso de modernización del Terminal Portuario del Callao, el número uno del país y considerado la plataforma logística más importante de la costa oeste de Sudamérica, resulta ser un interesante estudio de caso sobre la adaptación del Estado a una combinación de factores internacionales (aumento de los precios de las materias primas y el impulso de políticas de apertura comercial) y domésticos (demanda de empresarios y decisión política). Mientras que se evidencian nuevos aprendizajes del Estado peruano, por ejemplo en el manejo de nuevas reglas de juego en materia de concesiones portuarias con la participación de operadores de talla mundial y el notable incremento de la competitividad de su principal terminal portuario, se manifiestan serias debilidades en planificación y el aseguramiento de políticas a largo plazo que trasciendan gobiernos.

Palabras clave: Estado, capacidad estatal, respuesta estatal, concesiones, agencias estatales, política portuaria, terminal portuario del Callao.

* Licenciada en Ciencia Política y Gobierno e investigadora del Grupo de Investigación sobre Capacidad del Estado peruano de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Actualmente se desempeña como asistente de investigación del Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico (CIUP).

** Licenciada en Ciencia Política y Gobierno, estudiante de postgrado en Estadística Aplicada e investigadora del Grupo de Investigación sobre Capacidad del Estado peruano de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

*** Licenciado en Ciencia Política y Gobierno e investigador del Grupo de Investigación sobre Capacidad del Estado peruano de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

The modernization of the Port of Callao: The response of the State to the exportation wave of 2004-2011

ABSTRACT

The last period of economic growth and the wish to elevate the competitiveness of Peru's foreign trade demanded from the Peruvian State a response towards modernization of their port infrastructure. The modernization process of the Port Terminal of Callao, considered the best and the most important logistical platform in the Western Coast of South America, results to also be an interesting case study about the adaptation of the State regarding a combination of international factors (price increase of raw materials and the impulse of commercial aperture policies) as well as domestic factors (entrepreneur demand and political decision). While the Peruvian State shows signs of learning, for example in the management of new rules regarding port concessions that include world known operators, and a noticeable increase of competitiveness of their main port terminal, some serious planning weaknesses are manifested along with ensuring long-term policies that transcend governments.

Key words: State State Capacity, State Response, Concessions, State Agencies, Port Policy, Callao Port Terminal.

INTRODUCCIÓN

Con la globalización, en la medida que el comercio internacional cobró importancia, el desarrollo de la infraestructura de los puertos aumentó con el objetivo de obtener mayores ganancias en la productividad del transporte marítimo. Actualmente, a nivel mundial los puertos compiten por implementar con mayor eficiencia la logística de los servicios portuarios. En este contexto, el auge del comercio internacional es uno de los ejes principales de las economías de los Estados. En este sentido, cabe explorar las diferentes maneras en que los Estados han respondido al desarrollo de la infraestructura de sus puertos.

Precisamente, el presente artículo discute el caso peruano, específicamente el último proceso de modernización del Terminal Portuario del Callao (en adelante TPC). Este proceso se desarrolló a principios de la década de los 2000 y tuvo el objetivo de acompañar el crecimiento económico del país y elevar la competitividad del comercio exterior peruano, puesto que «producto de la apertura comercial del Perú se estima que el tráfico de contenedores crecerá anualmente en más de 8% en el periodo 2008-2020» (IPE, 2009, p. 58). A la fecha, se han hecho efectivas tres importantes concesiones portuarias en el Callao: el Terminal de Contenedores Zona Sur, el Terminal Norte Multipropósito y el Terminal de Embarque de Concentrado de Minerales. En este artículo tomaremos en cuenta las dos primeras.

Dentro de este marco, el objetivo del artículo es argumentar y discutir los diferentes desafíos y limitaciones que tuvo que enfrentar el Estado peruano para poder adaptarse y cumplir su rol. La drástica reducción de costos de transacción en las operaciones portuarias y el rápido aumento de movimiento de carga gracias a las concesiones implementadas en el TPC a operadores privados, se enfrenta a una política pública ambiciosa aunque aún poco clara sobre el sector portuario y la indefinición del Estado de si continuar o no cumpliendo un doble rol en el sector (regulador y empresario). ¿Qué causó la respuesta estatal? ¿Cómo reaccionó el Estado? ¿Cuáles han sido los alcances y limitaciones de las decisiones tomadas en el proceso de modernización del TPC?

Primero, se presenta y argumenta todo el proceso de modernización del TPC, donde se establece que el Estado se debe enfrentar a sí mismo para poder avanzar con su propósito. Segundo, el artículo presenta y argumenta que la respuesta estatal brindada es ocasionada por una combinación de factores domésticos (demanda de empresarios y decisión política) que son potenciados por la coyuntura internacional; a saber, el aumento de los precios de las materias primas y el impulso de políticas de apertura comercial.

Para alcanzar todo esto, en la primera parte del artículo se describe la evolución y el diagnóstico del sector portuario sobre su desempeño en las últimas tres décadas aproximadamente. Asimismo, se describe la ola exportadora que nace a partir del último periodo de crecimiento económico a principios del nuevo siglo. En la segunda parte, se describen los desafíos que estos factores representan para el Estado peruano y sus respuestas ante tal desafío. En la tercera parte, se analiza la respuesta estatal, identificando aciertos y limitaciones hallados durante el proceso de modernización del TPC. Finalmente, se ofrecen algunas conclusiones.

1. TERMINAL PORTUARIO DEL CALLAO, OLA EXPORTADORA Y DESAFÍOS PARA EL ESTADO PERUANO

a. Breve recorrido por el sector portuario nacional

Hasta la década de 1970, los puertos en el Perú se organizaban bajo distintas administraciones, entre ellas la Dirección de Administración Portuaria, la Autoridad Portuaria del Callao, la Autoridad Portuaria de Salaverry, la Administración Portuaria de Chimbote y las Administraciones de puertos particulares (Enapu, s/f). En el año 1970, tras la llegada al poder del gobierno militar liderado por el general EP Velasco Alvarado, se crea la Empresa Nacional de Puertos del Perú S.A. (en adelante Enapu) con la intención de centralizar la administración, operación, equipamiento y mantenimiento de los puertos nacionales¹. Enapu contaba con autonomía técnica, económica y financiera. Su directorio lo conformaban ocho miembros: tres integrantes del Ministerio de Transportes y Comunicaciones, uno del Ministerio de Economía y Finanzas, uno del Ministerio de Agricultura, uno del Ministerio de Marina, uno del Ministerio de Energía y Minas y un representante de los trabajadores de la empresa. Cabe resaltar que entre sus activos se encontraban los terminales portuarios de titularidad pública (entre ellos el del Callao), así como otros bienes destinados a la actividad portuaria².

Durante décadas el sistema portuario permanece sin mayores cambios, hasta que en los años noventa se inició un programa gradual de privatizaciones y concesiones, en el marco de la estabilización de la economía y liberalización de los

¹ Mediante decreto ley 18027.

² Posteriormente, en el año 1980, por ley 23230, el Congreso de la República delegó en el Poder Ejecutivo la facultad de derogar o modificar la legislación expedida a partir del 3 de octubre de 1968, entre otras materias, sobre la reorganización, competencia y funcionamiento de los ministerios y empresas públicas. Mediante el decreto legislativo 098, se establece la Ley de la Empresa Nacional de Puertos del Perú S.A.

mercados. El objetivo del programa era promover la eficiencia y competitividad de las empresas que se encontraban bajo la administración del Estado peruano (Alcázar y Lovatón, 2003, p. 6). El cambio de legislación en 1993 favoreció a las reformas neoliberales (Dancourt, 1999). El «boom privatizador» se da en la Administración de Fondo de Pensiones, la creación de un sistema de seguridad social, la Compañía Peruana de Teléfonos, empresas mineras estatales, entre otras. No obstante, este *boom* no repercutió en grandes reformas en el sistema portuario. La Enapu sería una de las pocas empresas públicas que sobrevive a la política pública de privatizaciones y reducción del Estado implementadas a partir de 1990.

No obstante, la exclusividad de la prestación de servicios en el ámbito de los puertos reservada para Enapu ha ido disminuyendo progresivamente. El sector fue sometido a algunos cambios normativos orientados a la liberalización de los servicios portuarios y permitir una mayor participación de privados en la prestación de los mismos³.

Actualmente, 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 el 95% del comercio internacional peruano. Todas estas instalaciones comprenden a terminales y amarraderos de uso público y privado⁴. Entre estos últimos, se encuentran los terminales marítimos de atraque directo, los terminales de lanchonaje y los fluviales⁵. Los terminales de atraque directo son los más importantes y la mayoría se encontraban bajo la administración de la Enapu (Alcázar y Lovatón, 2003, p. 16).

En lo que se refiere a las inversiones en infraestructura portuaria, esta ha sido casi nula desde 1970, «en 2006 se estimó en US\$ 695 millones, de los cuales US\$ 560 millones corresponden a los puertos de Lima» (Rondán, Aguilar y Ortiz, 2007, p. 10). Como consecuencia de ello, se han 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 para el comercio exterior (Rondán *et al.*, 2007, p. 10). Según

³ Ver decretos legislativos 644, 645 y decretos supremos 020-91-TC, 026-90-TC y 027-90-TC.

⁴ Clasificación por el uso establecido en la ley 27943, Ley del Sistema Portuario Nacional. Serán de uso general o uso público cuando exista obligación de ponerlos a disposición de cualquier solicitante y serán de uso exclusivo o de uso privado cuando se destinan al uso particular.

⁵ La diferencia entre los terminales de atraque directo y los de lanchonaje radica en que los primeros tienen capacidad de recibir naves de mayores dimensiones.

cifras del Instituto Peruano de Economía, la brecha de inversión en infraestructura portuaria en el año 2005 era de US\$ 695 millones y en el año 2008 alcanzaba los US\$ 3600 millones (IPE, 2009, p. 17). Asimismo, específicamente sobre el Terminal Portuario del Callao, nuestras fuentes confirman la ausencia de inversiones en infraestructura desde hace cuarenta años aproximadamente:

Tanto el TPC como los puertos en el Perú, llegados al año 2000, tenían un atraso en infraestructura, capacidades, maquinarias y procesos de alrededor de casi cuarenta años [...] Han habido dos grandes momentos en el desarrollo de los puertos en el Perú, especialmente en el Callao. El primer momento fue durante el gobierno de Leguía, en el cual para el año 1932, se inauguran los muelles 1, 2, 3 y 4 que hasta ahora se están usando [...] El segundo gran momento de los puertos en el Perú es en el primer gobierno de Belaúnde, se hace el muelle número 5⁶.

Entre el 79 y el 80, la cooperación japonesa presenta un proyecto de inversión en el TPC; inversión que debería estar a cargo del administrador, ya sea ENAPU como administrador directo o en todo caso el propio Estado a través del MTC. Ese proyecto se encarpétó, se encajonó, no sé por qué. Eran como \$180 millones de la época, que era muchísimo dinero, y que hubieran servido para hacer muchísimas cosas que se dejaron de hacer desde el año 69 hasta el 72⁷.

En términos de instalaciones, según el *Reporte Global de Competitividad 2008-2009* del World Economic Forum, el Perú presentaba un puntaje de 2,3 sobre un máximo de 7, que lo ubica en el puesto 127 de 134 países. Aunque la gran mayoría de países de la región presentaba una situación similar por debajo del puntaje promedio (4,1), Chile ocupa el 37 con un puntaje de 4,9 sobre 7.

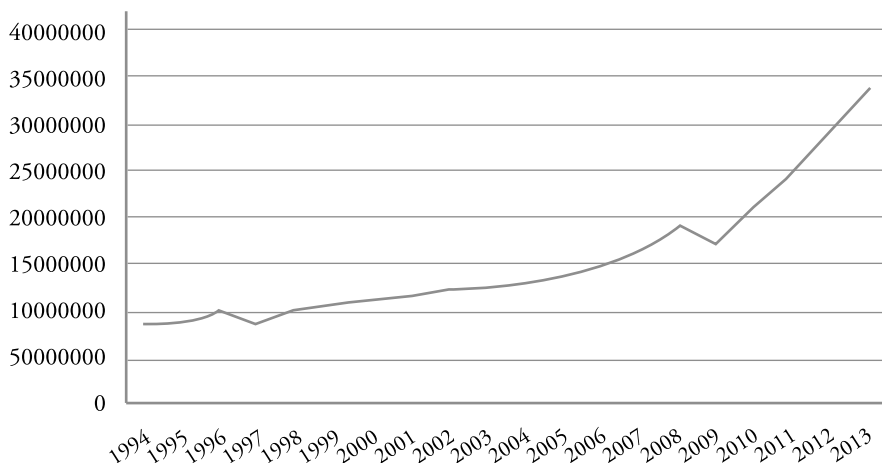
Esta gran diferencia se debe en parte a que el Perú cuenta con un único gran puerto, mientras que Chile posee varios puertos grandes como el de Iquique, Valparaíso, Talcahuano y San Antonio, lo que facilita una distribución de la carga de forma más pareja, evitando que formen grandes cuellos de botella como los existentes en el Callao (IPE, 2009, p. 53).

Sobre el tráfico de carga, la evolución del volumen de la misma se mantuvo por debajo de los 15 millones de toneladas métricas hasta el año 2006, año en el cual comienza un ascenso que solo se ve afectado por la crisis internacional del año 2009. Del año 2009 al 2013, años coincidentes con las concesiones del puerto, el ascenso del tráfico de carga ha sido bastante considerable, llegando a casi los 35 millones de toneladas métricas en el último año medido (gráfico 1).

⁶ Entrevista a Frank Boyle. Fecha: 1 de julio del 2015.

⁷ Entrevista a César Ballón. 7 de julio del 2015.

Grafico 1. Tráfico de carga en el Puerto del Callao 1994-2003
(en toneladas métricas)



Fuente: Empresas Administradoras de Puertos Públicos. Elaboración: INEI (2013).

Ahora bien, si comparamos las cifras del puerto del Callao con las del resto de puertos en la región encontramos que, según el IPE (2009), para el año 2008 el Callao movilizaba trece contenedores por hora, mientras que puertos como San Antonio (Chile), Buenos Aires (Argentina) y Cartagena (Colombia) movilizaban ochenta contenedores por hora. Esto se explicaría porque a 2008 el Callao era el único puerto grande que no contaba con grúas pórticos, ni grúas móviles en operación, lo cual generó un sobrecosto de US\$ 214 millones para ese año, según la Cámara de Comercio de Lima (IPE, 2009, p. 61). Tal como menciona un entrevistado, «los muelles del puerto del Callao operaban con una infraestructura de hace treinta años, de manera convencional con el uso de grúas de las naves, recién hace ocho años la Enapu realiza la compra de dos grúas pórtico»⁸. Asimismo, cabe resaltar que el tamaño de operaciones realizadas en el Callao es relativamente pequeño si se lo compara con algunos puertos representativos de otros países (tabla 1).

En lo que respecta al marco institucional, existen diferencias en agencias estatales con funciones específicas en aspectos como la seguridad portuaria, sanidad, competencia, regulación tarifaria, acceso, entre otras. En la tabla 2 se presentan las principales autoridades gubernamentales competentes en el sector portuario.

⁸ Entrevista a funcionario anónimo de Ositran. Fecha 11 de junio del 2015

Tabla 1. Tráfico de contenedores para puertos seleccionados (2008)

Ubicación	Puerto	Tráfico de contenedores (TEU)
1	Singapur (Singapur)	29 918 200
2	Shanghai (China)	28 006 400
3	Hong Kong (China)	24 494 229
38	Santos (Brasil)	2 677 839
48	Colón (Panamá)	2 219 278
50	Balboa (Panamá)	2 167 977
73	Manzanillo (Panamá)	1 600 792
76	Manzanillo (México)	1 409 782
87	Callao (Perú)	1 203 315
88	Buenos Aires (Argentina)	1 187 499

Fuente: *Ranking Mundial de Puertos 2008*. Publicado por la American Association of Port Authorities (125 países en total). Elaboración propia.

Tabla 2. Autoridades competentes y otros organismos públicos relacionados

Dependencia	Sector
Capitanía de Puerto	Ministerio de Defensa
Sanidad Marítima Internacional Dirección General de Salud Ambiental	Ministerio de Salud
Servicio Nacional de Sanidad Agraria (Senasa) Instituto Nacional de Recursos Naturales (Inrena)	Ministerio de Agricultura
Dirección General de Transporte Acuático Autoridad Portuaria Nacional (APN)	Ministerio de Transportes y Comunicaciones
Organismo Supervisor de la Inversión en Infraestructura de Transporte de Uso Público (Ositran) Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de Protección de la Propiedad Intelectual (Indecopi)	Presidencia del Consejo de Ministros
Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (Sunat) Empresa Nacional de Puertos (Enapu)	Ministerio de Economía
Dirección General de Migraciones y Naturalización	Ministerio del Interior

Fuente: Alcázar y Lobatón (2003) y ley 27943, Ley del Sistema Portuario Nacional.

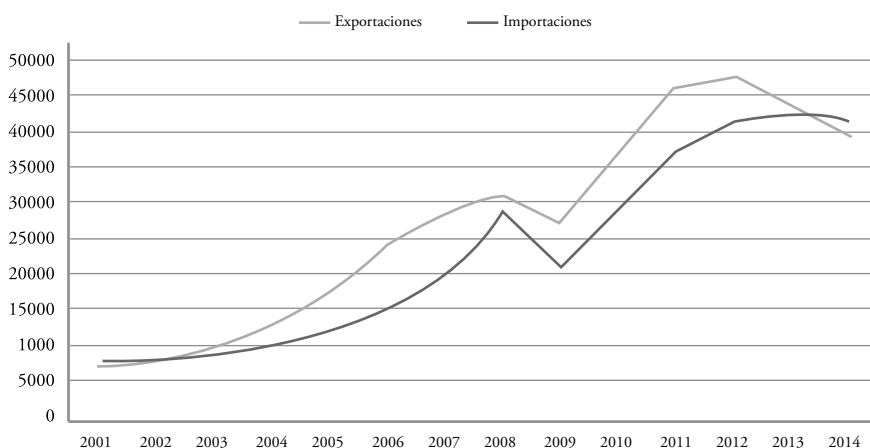
La complejidad del Terminal del Puerto del Callao también se visualiza en la variedad de empresas privadas que participan, como: empresas importadoras, agentes marítimos, agentes de carga internacional, empresas de practicaaje, empresas de remolcaje, empresas de estiba, almacenes portuarios, almacenes privados, empresas de remoción de escombros, empresas de transporte terrestre, empresas de seguros de carga, empresas de seguros de naves, empresas navieras, empresas de líneas navieras, agentes de aduana y empresas de supervisión.

b. Nueva ola exportadora y desafíos para el sector portuario

Ante el panorama descrito, a partir del nuevo siglo se le presentan al Estado dos desafíos: (1) un contexto internacional favorable al libre comercio dispuesto a pagar altos precios por muchas de las materias primas que el Perú produce y (2) una empresa pública anémica incapaz de hacer frente a las nuevas exigencias del comercio internacional y de todos sus actores involucrados.

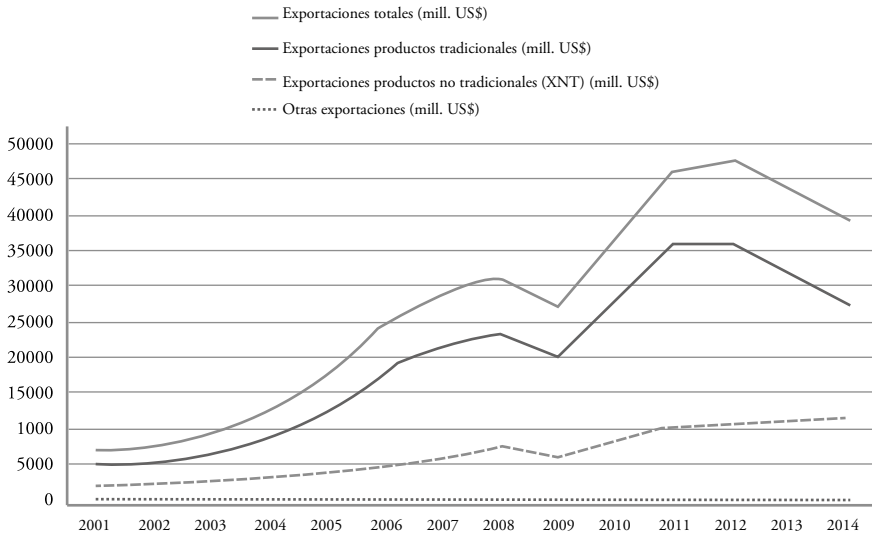
En cuanto al primer punto, notamos la importante evolución de las exportaciones e importaciones a lo largo de la última década en el Perú. Las exportaciones pasaron de menos de 10 mil millones de dólares en 2001, a superar los 30 mil millones para el año 2008 y han seguido en aumento hasta el año 2012, cuando alcanzó los 45 mil millones de dólares. El aumento de las importaciones ha seguido una tendencia similar a lo largo de los años, con la diferencia que a partir del año 2013 las importaciones parecen haber alcanzado a las exportaciones (gráfico 2).

Gráfico 2. Evolución de exportaciones e importaciones



Fuente: Banco Central de Reserva del Perú (2014). Elaboración propia.

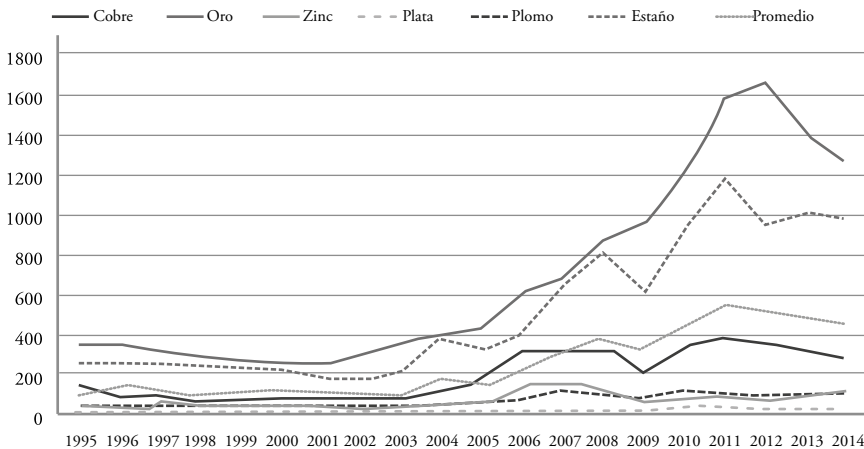
Gráfico 3. Exportaciones totales según tipo de exportación



Fuente: Banco Central de Reserva del Perú (2014). Elaboración propia.

Al analizar más detalladamente el crecimiento de las exportaciones, notamos que la mayor parte de este se explica por el aumento de las exportaciones tradicionales (XT), mientras que el crecimiento de las no tradicionales (XNT) ha sido más lento (gráfico 3). Este crecimiento de los ingresos por XT puede explicarse por el aumento de los precios de los minerales, los que representan la principal oferta de bienes exportables del Perú (gráfico 4).

Gráfico 4. Precio de los minerales



Fuente: PricewaterhouseCoopers (2013). Elaboración propia.

Un tema adicional a la tendencia de crecimiento de las exportaciones es la renovada apertura comercial que mostraba el país en esa época, sobre todo a raíz de la propuesta de TLC con Estados Unidos. El entonces presidente Alejandro Toledo representaba la continuidad de las políticas de libre mercado que se habían instaurado en el Perú desde la década de 1990, y durante su gobierno buscó ávidamente la firma de un Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos. Las negociaciones del TLC con este país comenzaron en 2004 y finalmente fue firmado en 2006. Con este tratado se inicia la negociación de una secuencia de acuerdos comerciales entre el Perú y otros países como México, Chile y Canadá⁹. De esta manera, se refuerza la política de apertura comercial del país y se crea una coyuntura propicia para retomar el tema de la situación de los puertos y aeropuertos.

Con respecto al segundo desafío, encontramos una situación que se caracterizaba por la poca competitividad, calidad y valor añadido de las exportaciones y del mercado de los servicios portuarios. Esto se explica por la pobreza de la infraestructura y el equipamiento, que se encontraba poco modernizado y especializado, lo cual repercute directamente en los costos operativos de los exportadores e importadores. Además, encontramos poca competitividad de los recursos humanos, debido a la poca capacitación de los trabajadores portuarios. Con respecto a la calidad y eficiencia portuaria, encontramos poca aplicación tecnológica en los servicios portuarios, la inexistencia de estándares de calidad para dichos servicios y la baja seguridad y confiabilidad de los sistemas logísticos (Boyle, 2009).

Tabla 3. Costos promedio del usuario final por TEU operado

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

Fuente: Rondán, Aguilar y Ortiz (2007), tomado de Martin Sgut (2005). *Costos y sobre costos portuarios en el Terminal Portuario del Callao*. Lima: Crecer-USAID.

La explicación de esta situación, de acuerdo con Rondán, se da por la confluencia de dos factores en particular: (1) la inexistencia de recursos desde la Enapu para financiar nuevas inversiones y (2) las limitaciones del modelo *Tool*

⁹ Según el Ministerio de Comercio Exterior y Turismo (Mincetur), a julio del año 2015, el Perú tiene firmados diecinueve tratados de libre comercio, tres por entrar en vigencia y cinco en negociación.

Port que se aplicaba en el TPC, el cual no permitió generar la inversión necesaria (Rondán *et al.*, 2007, p. 12).

Sobre el primer factor, al ser la Enapu una empresa pública, forma parte del Fondo Nacional de Financiamiento de la Actividad Empresarial del Estado (Fonafe) y depende de este organismo aprobar su presupuesto en el marco de las normas presupuestales correspondientes y las normas de gestión. Asimismo, de los seis miembros que conforman el Directorio del Fonafe, dos votos se encuentran en manos del Ministerio de Economía y Finanzas, el suyo y el de Proinversión, agencia estatal adscrita a ese ministerio.

¿ENAPU qué hace a lo largo de 35 años desde su creación hasta el 2005? Lo que hace es básicamente [...] se rompió una defensa de muelle, le pongo una defensa nueva; se hizo un hueco en la plataforma, lo rellenaba; se le malogró una grúa, ya ok. Hoy día se le malogra una grúa a una empresa privada que administra cualquiera de los puertos peruanos y el repuesto está en menos de 24 horas porque no pueden darse el lujo de tener plantada una grúa. En ENAPU, se plantaba una grúa, el gerente de operaciones debía informar al gerente general. El gerente general debía elevar la propuesta con informe financiero y técnico al Directorio para aprobarlo, pero a su vez el Directorio tenía que pedirle la disponibilidad de fondos, si no los tenía, al FONAFE que es el que administra todas las empresas públicas. Y dentro de esta jarana de 35 años, el FONAFE muy poco hizo, como hizo con la gran mayoría de empresas públicas, por revertir los dineros que generaban ganancias de estas empresas en mejoras y en potenciar a las empresas públicas [...] ¿A dónde se iban los dineros? Lo disponía el Ministerio de Economía y Finanzas¹⁰.

El segundo factor que impedía disminuir los sobrecostos del TPC era su modelo de gestión. Antes de detallar los modelos de gestión presentes en el Perú, y en el puerto del Callao en particular, cabría explicar cuáles son los posibles modelos «en función del papel que desarrolla el Estado respecto a la inversión en infraestructura y, en relación con la prestación de servicios portuarios» (Boyle, 2012, p. 282). Estos modelos definen los compromisos y responsabilidades del sector público y del privado (Boyle, 2012, p. 282).

1. Modelo *Public Service Port*: El Estado invierte en todo tipo de infraestructuras y equipamientos, gestiona las infraestructuras y presta todos los servicios portuarios.
2. Modelo *Tool Port*: El Estado invierte en todo tipo de infraestructuras y equipamientos, gestiona las infraestructuras; y el sector privado presta los servicios portuarios.

¹⁰ Entrevista a Frank Boyle. Fecha: 1 de julio de 2015

3. Modelo *Landlord Port*: El Estado propietario puede o no invertir en infraestructuras, y el sector privado gestiona las infraestructuras y presta los servicios portuarios.
4. Modelo *Private Service Port*: El sector privado invierte, es titular y gestiona las infraestructuras, y presta los servicios portuarios.

Actualmente, en el Perú conviven varios tipos de modelos de gestión. Los puertos manejados por la Enapu presentan un modelo *Toolport*, aunque algunos de los servicios en estos puertos son prestados por empresas privadas. Por otro lado, tenemos «el modelo *Landlord*, en Matarani, el Muelle Sur del Callao,¹¹ y el puerto de Paita. Y en cuanto al modelo *Private Serviceport*, contamos con el puerto de minerales Perú LNG y el puerto de Bayóvar» (Pérez Delgado, 2011). Específicamente en el puerto del Callao, se puede afirmar que en los últimos cincuenta años se pasó del modelo *Public Service Port* al *Tool Port* y finalmente al modelo *Landlord Port*. Esta sucesión histórica guarda alguna relación con los modelos económicos que han imperado en la región:

Así por ejemplo el modelo *Cepalino*, de sustitución de importaciones y crecimiento hacia adentro, que primó desde los sesenta hasta comienzos de los noventa del siglo pasado, coincide con el modelo *Public Service Port*; y el llamado Consenso de Washington de los noventas, coincide con los modelos *Tool Port* y *Landlord Port* (Boyle, 2012, p. 282).

2. RESPUESTA ESTATAL AL DESAFÍO

a. Etapa 1: redefinición de las reglas de juego

Desde fines 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 finalmente se llevó a cabo al concesionar el Muelle Sur del Terminal Portuario del Callao, con resultados satisfactorios tanto por el nivel de inversión esperado como por la reducción de tarifas y por los incentivos que se generarían al incorporar un nuevo tipo de competencia —la competencia intraterminal, posiblemente más efectiva— para el volumen de tráfico del TPC, todo lo cual redundaría en una mayor competitividad del comercio exterior peruano (Rondán *et al.*, 2007, p. 12). A inicios de la década del 2000, esta idea se hizo más fuerte aún, con precios internacionales de los *commodities* en ascenso y la exigencia de los actores privados por la reducción de sus costos debido a una empresa pública administradora del TPC ineficiente.

¹¹ Para el año 2011, fecha de publicación del artículo citado, el Muelle Norte aún no había sido concesionado.

Sin embargo, llegar a este punto implicaría para el Estado poner en marcha acciones de largo plazo.

Un primer hito fue definir un modelo de negocio portuario. Dados los pésimos antecedentes en inversiones portuarias del país y la baja productividad en las operaciones portuarias en las instalaciones de uso público y dada la presión del crecimiento de la economía nacional y las necesidades de infraestructura moderna que soporta las exigencias del comercio exterior:

[...] se determinó que se debía llegar a un modelo de tipo *Landlord Port* en el que principalmente el privado se encargue de las inversiones sin que el Estado pierda la posesión del terminal ya que después de un periodo de usufructo (máximo treinta años) por parte del concesionario retorna al Estado (Boyle, 2012, p. 283).

Un segundo hito clave en el proceso de modernización del TPC y la reforma portuaria en general es la promulgación de la Ley del Sistema Portuario Nacional, ley 27943 (en adelante LSPN) en el año 2003, con el siguiente objeto y finalidad:

Artículo 1.- La presente Ley regula las actividades y servicios en los terminales, infraestructuras e instalaciones ubicados en los puertos marítimos, fluviales y lacustres, tanto los de iniciativa, gestión y prestación pública, como privados, y todo lo que atañe y conforma el Sistema Portuario Nacional. La presente Ley tiene por finalidad promover el desarrollo y la competitividad de los puertos, así como facilitar el transporte multimodal, la modernización de las infraestructuras portuarias y el desarrollo de las cadenas logísticas en las que participan los puertos.

La LSPN es un importante instrumento en la política pública de modernización del sistema portuario nacional. En primer lugar, porque establece una nueva visión sobre el sector portuario y nuevas instituciones con funciones específicas. Por primera vez en la historia se establecen lineamientos de la política portuaria nacional (artículo 3). Asimismo, se designa al MTC como «órgano rector que define las políticas sectoriales y la normatividad general correspondiente para todas las actividades orientadas al transporte y las comunicaciones, y el Sistema Portuario Nacional» y crea la Autoridad Portuaria Nacional (en adelante APN) como «organismo técnico especializado adscrito al MTC encargado del desarrollo del Sistema Portuario Nacional, el fomento de la inversión privada en los puertos y la coordinación de los distintos actores públicos o privados que participan en las actividades y servicios portuarios» (artículo 19). Su objetivo es establecer y consolidar una sólida comunidad marítimo-portuaria que enlace a todos los agentes del desarrollo marítimo-portuario, estatales y privados, con un objetivo común: el fortalecimiento de la competitividad de los puertos nacionales para hacer frente al fenómeno de la globalización y a los

retos planteados por la necesidad de desarrollar a plenitud su sector exportador (APN, s/f)¹².

En segundo lugar, la LSPN plantea una estrategia portuaria nacional a través del Plan Nacional de Desarrollo Portuario, elaborado por la APN, que tiene como objetivo impulsar, ordenar y coordinar la modernización y sostenibilidad del Sistema Portuario Nacional, en el marco de la política del sector transportes y comunicaciones (La República, 2004).

En tercer lugar, la LSPN es importante porque cambió el escenario previo en el que Enapu era la titular de los terminales portuarios públicos. Con la LSPN se establece que el dominio público portuario no es más de titularidad de Enapu, sino del MTC y de los gobiernos regionales.

En relación con lo anterior, cabe mencionar lo que la vigésimo novena disposición transitoria y final de la LSPN señala:

Vigésimo novena.- La transferencia de todos los bienes de dominio público portuario que hubiesen sido aportados a la Empresa Nacional de Puertos S.A. (ENAPU) para el cumplimiento de sus fines y que se encuentren comprendidos en algún proceso de promoción de la inversión privada en infraestructura portuaria comprendida en el Plan Nacional de Desarrollo Portuario, deberá formalizarse a favor del Ministerio de Transportes y Comunicaciones o de los Gobiernos Regionales, según corresponda, para efectos de su eventual entrega en administración al sector privado. ENAPU deberá adecuar sus estatutos a las disposiciones de la presente Ley.

En cuarto lugar, el artículo 3 de la LSPN establece en su inciso 8 que constituye un lineamiento esencial de la Política Portuaria Nacional el fomento de la participación del sector privado, preferentemente, a través de la inversión en el desarrollo de la infraestructura y equipamiento portuario. La única experiencia de promoción de la participación de la inversión privada en puertos que se tuvo antes de la promulgación de la LSPN, fue la concesión del Terminal Portuario de Matarani a favor de la empresa Terminal Internacional del Sur (TISUR)¹³. Cabe mencionar que la concesión de Matarani, según informó un entrevistado, fue la entrega del bien como tal, en las mismas condiciones operativas, la única inversión del Estado fue de 6 millones de soles, y la empresa concesionaria fue el principal agente de inversión.

En marzo de 2005, la APN publica el Plan Nacional de Desarrollo Portuario (en adelante el PNDP). En este documento se identifican como principales debilidades del Sistema Portuario Nacional, la inadecuada infraestructura e

¹² Portal web de la APN <http://www.apn.gob.pe/apn/quienes-somos.php>

¹³ Para mayor información sobre esta participación privada, leer Alcázar *et al.* (2003).

ineficiente equipamiento de los puertos nacionales, la delimitación confusa de las competencias establecidas en la LSPN, sobrecostos logísticos, entre otras.

Asimismo, vale la pena señalar lo que señala el artículo 11 de la LSPN: «Artículo 11.- Inversión en infraestructura portuaria. 11.1 Los proyectos de inversión en infraestructura portuaria nueva de titularidad y uso público deben encontrarse previstos en el Plan Nacional de Desarrollo Portuario [...]».

Sin embargo, tal como lo demuestra Arroyo (2009), es el mismo Estado, representado por el Congreso de la República y por otras instituciones con iniciativa legislativa, el que:

[...] ha promovido en más de una oportunidad una serie de proyectos de ley referidos al desarrollo de infraestructura portuaria pública, los cuales al margen de cualquier intención que se encuentren tras ellos, se han caracterizado por carecer del suficiente sustento técnico, y lo que es más grave, han pretendido dejar de lado el importante rol que el PNDP juega en el desarrollo de infraestructura portuaria pública¹⁴ (Arroyo, 2009, p. 381).

Además de ello, dos elementos son muy importantes a tomar en cuenta del PNDP. El primero es el otorgamiento al Callao de la calidad de megapuerto multipropósito, para lo cual debe recibir importantes cantidades de inversión y modernos sistemas de gestión, dos necesidades que la Enapu no estaba en condiciones de cubrir en el corto plazo. El segundo elemento importante que trae consigo el Plan de Desarrollo Portuario es la reducción de la administración de la Enapu a las instalaciones portuarias marítimas: Paita, Chicama, Salaverry, Chimbote, Supe, Huacho, Callao, General San Martín, Ilo y el muelle al Servicio del Perú en Arica, y en el flujo fluvial: Iquitos, Yurimaguas y Puerto Maldonado. Pese a las manifestaciones organizadas para ese entonces por trabajadores de la Enapu, Construcción Civil del Callao y de la Confederación General de Trabajadores del Perú-Región Callao (La República, 2015), sumados a los fuertes pasivos pensionarios por US\$ 20 millones anuales, estos dos elementos presentes en el PNDP marcarían la salida de Enapu en futuros planes de concesiones en el Callao.

Adicionalmente, la apertura comercial peruana dirigida a firma de tratados comerciales con otros países se inicia con el tratado bilateral con Estados Unidos, con el propósito de mejorar las relaciones comerciales bajo la reducción de aranceles, apoyar el proceso democrático y luchar contra el narcoterrorismo.

¹⁴ Ejemplos de esos proyectos de ley son los siguientes: 14640/2005-CR que declara de necesidad y utilidad pública la inversión en infraestructura y equipamiento en el Terminal Portuario de Ilo; 14239/2005-CR que declara de necesidad pública y de preferente interés nacional la ejecución del Mega Terminal y Corredor Bioceánico Isla San Lorenzo-Callao-Lima-Pucallpa; 1648/2007-CR, Ley de Fortalecimiento de la Empresa Nacional de Puertos S.A. (Enapu), etcétera.

Se firma el TLC con Estados Unidos en abril de 2006, impulsando una oferta competitiva de productos de exportación. En el marco del TLC, se requirió inversión en infraestructura y especialmente en el sector portuario. En este contexto, se firma la concesión del Muelle Sur del Callao.

Con el marco normativo para la promoción de la inversión privada y las concesiones en los puertos reflejado en la LSPN y con el PNDP, se busca articular el desarrollo armónico de las instalaciones portuarias integradas al Sistema Portuario Nacional. Con este marco normativo, incluido el PNDP como instrumento de planificación, se modernizó el Puerto del Callao (Boyle, 2012, p. 285). Frente a lo que se veía venir, las reacciones desde la Enapu y los sindicatos portuarios no se hicieron esperar. En junio de 2006, la Frentenapu anunció la paralización de todas las actividades en el Puerto del Callao en protesta ante el desaporte de 83 214 metros cuadrados (para formar parte de la concesión del Muelle Sur) y las rebajas de tarifas impuestas por Ositran (La República, 2006).

b. Etapa 2: concesión del Muelle Sur

El 24 de julio del año 2006, el Estado peruano entregó en concesión la nueva terminal de contenedores en la Zona Sur del Callao, cuya buena pro fue otorgada a la empresa emiratí Dubai Ports World (DP World)¹⁵ por treinta años con un plan de inversiones por US\$ 735 millones hasta 2012 (El Comercio 2010a). El factor de competencia para el otorgamiento de la concesión fue la aplicación de una fórmula que incluyó la tarifa más baja a ser cobrada por los servicios que serán prestados a la nave y a la carga, conjuntamente con las inversiones adicionales a efectuarse en el Muelle Sur y en el TPC (Manayalle, 2006, p. 256). Cabe mencionar que esta concesión representaba para especialistas, autoridades y operadores portuarios un sueño hecho realidad; no obstante solo repercutió a la descarga de contenedores. Asimismo, el titular de Comercio Exterior y Turismo afirmó que se tenía proyectada una reducción de 80% en las tarifas del puerto del Callao (70% por concepto de tarifas en el puerto y 10% por la mayor eficiencia de las navieras, que podrán llegar al Callao con barcos más grandes), la capacidad para albergar naves de mayor tamaño (Súper Post Panamax), gracias a los catorce metros de profundidad del Muelle Sur y que dada la presencia de DP World, la Empresa Nacional de Puertos (Enapu)

¹⁵ A marzo de 2008 la empresa contaba con 43 terminales y 13 nuevos proyectos en 28 países. Así, durante 2007 la empresa movilizó 43,3 millones de TEU.

también presentaría una nueva oferta de servicios y tarifas, en competencia con la transnacional (El Comercio, 2010b, 2010c).

Esta primera concesión en el Puerto del Callao puso a prueba el paquete de nuevas reglas de juego diseñadas por la APN, una novísima agencia estatal en un escenario de grandes intereses públicos y privados:

Consolidar la concesión del muelle sur, fue en la práctica el primer paso para lograr la modernización del Puerto del Callao, y fue desde su inicio un reto para la APN pues siendo una institución recién constituida tuvo que partir desde cero, elaborando junto con Proinversión, el diseño de un contrato de concesión acorde con la realidad del puerto y con los lineamientos de política portuaria, que debían contener aspectos técnicos (operativos y de ingeniería), legales, económicos y de sostenibilidad ambiental (Boyle 2012, p. 286).

Adicionalmente, la concesión del Muelle Sur consistió en dos fases de inversión y la Inversión Complementaria Adicional (ICA). La primera fase tuvo como inversión ejecutada a abril de 2015 alrededor de US\$ 334 millones. La segunda fase proyecta a ejecutar una inversión de US\$ 257 millones. La concesión también considera que el inversionista proporcione un monto de US\$ 144 millones para el ICA para la realización de obras comunes en el mismo puerto del Callao y en los accesos al puerto.¹⁶

Entre los años 2007 y 2010, ocurrieron numerosos enfrentamientos entre empresarios y trabajadores miembros de diferentes sindicatos portuarios y de la Enapu. En todos ellos el Estado jugó un rol conciliador aunque pobre. Mientras, por un lado, los empresarios le exigían la declaratoria de emergencia del primer puerto del país y la intervención de la Marina de Guerra en la administración del puerto, por otro lado, sus trabajadores demandaban mejoras salariales y evidentemente la no concesión del puerto, aunque con poca capacidad de contrapropuestas y/o soluciones eficientes. En el año 2007, a la tensión del Callao, se suma la huelga por ocho días de los estibadores representados por el Sindicato Único de Trabajadores Marítimos y Portuarios del Puerto del Callao (Sutramport). La disputa entre empresarios y estibadores por razones salariales y de seguridad convoca a Jorge del Castillo, en el cargo de Presidente del Consejo de Ministros, para dar solución en conjunto con la PCM, Sutramport y ADEX. La Asociación Peruana de Agentes Marítimos (APAM) informó que la huelga produjo un desvío de la carga hacia los puertos de Chile y Ecuador con pérdidas de US\$ 50 millones diarias. A dicha huelga de estibadores se unieron los transportistas de carga y trabajadores portuarios.

¹⁶ Información proporcionada por funcionarios de Ositrán.

En enero del año 2008, los principales gremios empresariales (ADEX, Cámara de Comercio de Lima, Sociedad Nacional de Industrias, Conudfi y Perucámaras) invocaron al gobierno declarar en emergencia al Puerto del Callao por los persistentes problemas logísticos, lo cual se traduciría en altos costos (La República, 2008a). Paralelamente, el presidente de la Enapu, Mario Arbulú, informaba que el puerto del Callao había acumulado en los últimos tres meses un total de 1300 horas de retraso en la atención de naves debido a factores ajenos a su representada y que correspondían a otros agentes de la cadena logística, «el tema de los puertos no es una responsabilidad exclusiva de Enapu, es un trabajo corporativo de toda la comunidad portuaria en general» (La República, 2008b).

En el año 2010, aún con el Muelle Sur en construcción, se produjo una nueva huelga de los estibadores en el puerto del Callao en demanda de algunos derechos laborales. El presidente de la Asociación de Exportadores (ADEX), Juan Varillas, expresó su indignación por la falta de respuesta de las autoridades portuarias para establecer un plan de contingencia que reduzca el impacto negativo de esta medida de fuerza, «cada día se perderían US\$ 68 millones en importaciones y exportaciones inmovilizadas» (El Comercio, 2010d). Por su lado, el secretario general del sindicato de estibadores, Wilmer Estévez, mencionó que el presidente del Congreso, Luis Alva Castro, incumplió su palabra al no introducir un proyecto de ley que planteaba algunas mejoras laborales. Una de ellas, según Estévez, era garantizar puestos de trabajo en el nuevo Muelle Sur, que es administrado por el sector privado. Este es el tema que ADEX no consideraba viable (El Comercio, 2010d).

En el marco de estas tensiones, el 1 de junio, Maciek Kwiatkowski, gerente general de Muelle Sur, anunció el inicio de sus operaciones con el 50% de la capacidad instalada prevista para su primera etapa: 2 amarraderos, 18 grúas de patio y 6 grúas pórtico por una inversión de US\$ 550 millones, además de otorgar 48 horas libres de costo a los usuarios del Muelle Sur que usen el almacén de DP World (El Comercio, 2010e).

c. Etapa 3: concesión del Muelle Norte

Los estudios técnicos determinaron que la modernización y desarrollo del puerto del Callao no solo debía orientarse hacia el sur sino también hacia el norte.

Sobre esa base, la APN elabora en el año 2010 el Plan Maestro del Terminal Portuario del Callao donde se identifican las inversiones necesarias para el desarrollo del puerto a largo plazo, proponiéndose una reorganización de la zona norte del puerto que se encontraba en ese momento administrada por la ENAPU (Boyle, 2012, p. 287).

El gobierno tenía claro que el Muelle Norte debía ser manejado por un operador privado altamente calificado, diferente al del Muelle Sur, para evitar el abuso de posición de dominio. «La intención del Gobierno es tener como operador del Terminal Norte a un Rico McPato y no a un simple pato Donald», fueron las declaraciones del presidente de la Autoridad Portuaria Nacional, Frank Boyle, sobre la concesión del Terminal Norte Multipropósito (El Comercio, 2010f).

Para lograr el primer objetivo, el principal requisito puesto por el Gobierno fue mover al menos 10 millones de TEU (contenedor de veinte pies) por año y la acreditación, por parte del postor, de tener el control efectivo (más del 50% de participación) de tal sociedad y de un puerto que mueve al menos un millón de TEU por año. Patricia Teullet, gerente general de COMEX Perú, señaló al respecto que este es un tema que Proinversión debía resolver porque podría comprometer la participación de alguno de los ocho mayores operadores portuarios del mundo que superan la valla de 10 millones de TEU por año y que, en teoría, serían los aptos para concursar por el Terminal Norte (El Comercio 2010f). Asimismo, Gonzalo Prialé, presidente de la Asociación para el Fomento de la Infraestructura (AFIN), opinó que los requisitos planteados solo dejarían a tres empresas en carrera: Hutchinson Port Holdings, APM Terminals y PSA (El Comercio, 2010f).

Para lograr el segundo objetivo, en julio del año 2010, el Gobierno publicó el decreto supremo 033-2010-MTC que establece que:

Para asegurar la competencia en la prestación de los servicios portuarios, en el caso de los puertos donde se prevea la participación de más de un administrador portuario, no podrá participar en los procesos de selección destinados a la entrega en administración del terminal portuario correspondiente, el administrador portuario privado que tenga vínculo contractual con el Estado para administrar infraestructura portuaria de titularidad y uso público en el mismo puerto (decreto supremo 033-2010-MTC, artículo 1).

De esta manera, la empresa DP World, operadora del Muelle Sur, quedaba fuera de la competencia por la administración del Muelle Norte.

El tercer objetivo se establecería en los términos de referencia de la concesión. A excepción de MSC del Perú —que participa en el proceso por medio de su aliada TIL—, varios actores privados criticaron «ese matrimonio forzado». Entre otros argumentos, el titular de AFIN, Gonzalo Prialé, señaló que el supuesto *know-how* de la empresa estatal no existe, de lo contrario «no sería uno de los peores puertos de la región» (El Comercio, 2010f).

El 11 de mayo de 2011, el Estado peruano suscribió el contrato de concesión del Muelle Norte a la empresa danesa APM Terminals con una

inversión comprometida de US\$ 897,9 millones en cinco etapas de desarrollo y US\$ 352,82 millones como inversión opcional en la etapa seis. A diferencia del Muelle Sur, el terminal no contemplaba la asignación por Inversión Complementaria Adicional. Entre las «ventajas» de contar con este nuevo operador se encuentran: (1) cobrar US\$ 3 el día de almacenamiento adicional (por un máximo de cuatro días) de un TEU (contenedor de veinte pies), es decir, 57,1% menos que la tarifa máxima prevista por ProInversión; (2) cobrar hasta 25% menos de las tarifas que en ese momento manejaba la ENAPU en la carga suelta; y (3) reducir en 100% —es decir, no cobrar— el precio por los servicios portuarios especiales. Además, Enapu recibiría el 17,01% de las utilidades del Terminal Norte (El Comercio, 2011).

El 30 de junio de 2011, Leopoldo Ortiz, presidente de la Federación de Trabajadores de Enapu (Fentenapu), anunciaba que los trabajadores portuarios tomarían el puerto del Callao de manera indefinida en rechazo a la posesión del Muelle Norte por APM Terminals, «los trabajadores de ENAPU están realizando este paro nacional como medida de protesta por el robo que se le está haciendo al Perú al entregar su puerto principal a una entidad extranjera que no ha invertido ni un sol en infraestructura» (La República, 2011a). Sin marcha atrás, el futuro del Callao estaba en manos de operadores privados y el colapso de la ENAPU estaría garantizado puesto que el puerto del Callao representaba el 90% de sus operaciones, y con la entrega a capital privado, la empresa estatal solo recibirá el 17,01% de las utilidades netas que obtenga APM Terminals, recursos insuficientes para por ejemplo cubrir el pago de US\$ 20 millones en pensiones a sus 1500 jubilados (La República, 2011b).

APM Terminals también ha recibido muchos reclamos de los usuarios, estas críticas han correspondido a la gran variedad del tipo de carga que recibe el Muelle Norte, es decir, no solo contenedores. Además, a diferencia de la concesión de DP World, APM Terminals tomó la concesión con un muelle en construcción al 40%, lo cual delimitó la ejecución de las obras programadas.

Los entrevistados resaltan que uno de los principales problemas actuales del Terminal Portuario del Callao son las vías de acceso al puerto del Callao, especialmente la Av. Manco Capac. El diseño de la concesión no implicó necesariamente una modernización en las vías de acceso al Terminal Portuario, lo cual repercute en el retraso de los plazos de concesión y costos extras a los actores involucrados en la modernización del puerto del Callao y a Ositran como ente regulador. En específico, la falta de entrega de terrenos sin saneamiento físico

legal ha producido retrasos en el plazo de ejecución de obras en la concesión del Muelle Norte¹⁷.

Antes de otorgarse la concesión, hay una situación de saneamiento que no está bien llevada. Cuando nosotros entramos a supervisar y ya está ejecutándose la obra, nos damos con la sorpresa de que esas áreas no saneadas impiden el avance de la obra, los plazos no se cumplen, lo cual crea una serie de adendas y reclamos [...]. Nos ha pasado con el muelle Norte, el muelle Norte ha tenido que ampliarse un año porque hay una calle arraigada al Callao que no se pudo entregar y estaba dentro del área de concesión [...]. La alta Dirección (de OSITRAN) ya se ha pronunciado sobre esto, y ha dicho que se entregue la concesión pero debidamente saneada, porque si no se generan sobrecostos.¹⁸

3. EXPLICANDO LA RESPUESTA ESTATAL

La respuesta del Estado peruano en los últimos veinte años ante el desafío planteado por la falta de una infraestructura portuaria adecuada se puede explicar a través de un conjunto de factores tanto domésticos como internacionales. Entre los domésticos destacan la demanda del gremio empresarial por mejorar la precaria situación de los puertos, en manos de la Enapu, dado el crecimiento económico del país y las exportaciones, y también la decisión del gobierno de turno de optar por iniciar las concesiones de los muelles del TPC. Por el lado de los factores internacionales, tenemos el aumento del precio de las materias primas y el impulso de políticas de apertura comercial que optan por favorecer la inversión privada para la modernización de puertos a nivel regional.

Por el lado de los factores domésticos, encontramos una ola de crecimiento económico que se proyectaba en el país, con el aumento del precio de los *commodities* y de productos no tradicionales¹⁹. Este contexto favorable para la economía del país lleva a que aquellos actores directamente beneficiados por la misma, los exportadores, presionen por la reducción de los costos operativos en el puerto del Callao, exigiendo un aumento en su competitividad. Los exportadores, quienes estaban agrupados en gremios como Comex y ADEX, tenían una evaluación bastante negativa del sistema portuario del país, y en específico del Callao, por los altos costos logísticos que implicaba las transacciones en el marco del TLC²⁰. Como explica Juan Carlos León de ADEX, los empresarios

¹⁷ En particular, el no saneamiento de la calle Contralmirante Raygada y el retraso en el trámite de acumulación de lotes.

¹⁸ Entrevista a funcionarios de Ositran.

¹⁹ Se registra mayor exportación en 2006. Fuente: Reporte mensual de exportaciones del Mincetur. Disponible en página web institucional: <http://ww2.mincetur.gob.pe/comercio-exterior/reportes-estadisticos/exportaciones/>

²⁰ Entrevista Rafael Zachnic (Comex) y entrevista a Juan Carlos León Siles (ADEX).

empezaron a marcar la agenda sobre desarrollo portuario desde la década del 2000 con la denuncia de temas como los sobrecostos en el puerto. De esta manera, se iba presionando por cambios en el tema portuario.

Asimismo, Enapu, la empresa pública encargada de su administración, era vista como una empresa incapaz de liderar la modernización necesaria. Todos los entrevistados coinciden en señalar la ineficiencia de la empresa pública, e incluso algunos señalan las «fallas de origen» de la misma al tratarse de una entidad con procesos lentos y con poca capacidad de inversión²¹. Dada esta evaluación, los exportadores inician una campaña de desprestigio de Enapu a través de los principales medios de comunicación limeños. Ante esta campaña, Enapu no logra responder, ya que efectivamente la situación de los puertos era débil en comparación a nuestros vecinos, lo que le impedía contar con argumentos que defendieran su eficiencia. Un dato interesante es la constante presentación de grupos de exportadores a través de notas de prensa, comunicados e infografías en el diario *El Comercio*²². Otra manera de neutralizar posibles discordancias dentro de Enapu es controlar los nombramientos en la empresa. El Poder Ejecutivo es el que nombra el directorio dentro del organismo, por lo que a nivel de los altos mandos no había oposición a la medida²³. Además, según las entrevistas realizadas, en la ejecución de las concesiones se ofreció un incentivo económico para los funcionarios de Enapu para que pasen a trabajar a la empresa privada, pues el trabajador que renunciaba a la empresa recibía una bonificación económica²⁴.

Otro factor doméstico que cabría la pena mencionar es la decisión política del gobierno de turno de llevar a cabo la concesión del Muelle Sur. El gobierno de Toledo tenía como meta clara lograr la firma del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y profundizar la política de apertura comercial instaurada desde la década de 1990 en el Perú. Para esto, buscan potenciar un nuevo organismo, como la Autoridad Portuaria Nacional, para llevar a cabo esta concesión. Si bien el cambio de visión acerca del rol del Estado en la economía y el desarrollo estaba en boga desde esa década, será la decisión del entonces presidente Toledo de potenciar el tema de la concesión del Muelle Sur la que

²¹ Entrevista Rafael Zachnic (Comex), entrevista a Juan Carlos León Siles (ADEX) y entrevista a Francisco Merino.

²² Revisión de noticias del *Diario el Comercio*, declaraciones de exportadores pro-concesión a lo largo del segundo trimestre de 2010.

²³ Entrevista a Francisco Merino.

²⁴ Entrevista a Francisco Merino.

marca este proceso. Entrevistas con actores directamente vinculados en el proceso confirman el rol central de la decisión política en las concesiones²⁵.

Por el lado de los factores internacionales, el aumento de precios de los *commodities* exportados evidencia la necesidad de enfrentar la ineficiencia de nuestros puertos. Adicionalmente, encontramos que existían empresas internacionales interesadas en privatizar el puerto del Callao²⁶. Esto parecería indicar una suerte de contagio a nivel regional, pues la mayoría de países cuenta con la presencia de privados que concesionan puertos²⁷. Colombia²⁸ y Chile²⁹ iniciaron procesos de concesiones de puertos en los años noventa. En el caso colombiano, con el establecimiento del Estatuto de Puertos Marítimos en 1991 y la creación del Instituto Nacional de Concesiones INCO en 2003, establecimiento público especializado en la estructuración y administración de los contratos de concesión del sector transporte, se incluye a la inversión privada como primordial para el desarrollo de la infraestructura portuaria. En el caso chileno, a partir de 1997 con la Ley que Moderniza el Sector Portuario y permite el esquema de concesiones. De hecho, en el Perú, durante la misma década había intentos de modernizar la infraestructura del puerto de Callao³⁰, financiado por la banca japonesa. Sin embargo, no hubo ninguna decisión del ejecutivo hasta los 2000.

Ante esta situación de presión de varios frentes, el Estado responde, inicialmente, realizando un cambio de reglas, con la dación de la Ley Nacional del Sistema Portuario. Es interesante anotar que en dicho documento menciona que la infraestructura portuaria podrá entregarse en administración al sector privado, en plazos no mayores de treinta años, y en cualquiera de las modalidades siguientes: a) Asociación en Participación, b) Contratos de Arrendamiento, c) Contratos de Concesión, d) Contratos de Riesgo Compartido, e) Contratos de Gerencia, f) Contratos Societarios y g) otras modalidades establecidas en la legislación³¹. La norma retoma un paradigma acerca del rol del Estado como empresario que viene siendo planteado desde las reformas de privatización de la década de 1990, pues limita esta función, y lleva a que un privado asuma un rol que antes estaba asociada al Estado. Como resultado de estos cambios legales,

²⁵ Entrevista a Frank Boyle y entrevista a Juan Carlos León Siles.

²⁶ Entrevista a Rafael Zachnic (Comex).

²⁷ Entrevista a Fernando Palomino.

²⁸ Con la Ley 1ª de 1991 se establece el «Estatuto de Puertos Marítimos - creó la Superintendencia General de Puertos, ordena la liquidación de Colpuertos» (Contraloría General de la República 2010).

²⁹ Con la Ley 19.542 la Ley de Modernización - permite la entrada de la gestión privada con inversión y concesiones.

³⁰ Entrevista a Francisco Merino.

³¹ Artículo 10°.- Administración de Infraestructura Portuaria, de la Ley Nacional del Sistema de Puertos.

se puede llegar a la concesión del Muelle Sur del puerto del Callao. Otro de los efectos de los cambios legales es la pérdida del rol protagónico de la Enapu en el sistema portuario. Como menciona un entrevistado, optar por una concesión a privados guarda relación con este cambio de paradigma.

¿Por qué se dan las concesiones? ¿Por qué el Estado deja de invertir? Pues porque cambia el mundo. Hay todo el bandazo de derechas en el mundo de acabar con el antiguo estatismo porque el estatismo demostró que no funcionaba, etcétera [...] La alternativa que queda es la contraria, los privados. Esa decisión es un cambio de ideologías, así de simple. Esa es la figura bajo la cual se dan las concesiones, no es un tema mucho más complicado finalmente [...] Se parte del principio de que el Estado no es buen administrador ni es buen inversionista. Solamente lo es el privado. Pero hay momentos y hay ciertos casos en que deba ser así, el Estado debe seguir existiendo³².

Para la ejecución de las concesiones, la Enapu no podía participar debido a que el diseño de la concesión solicitaba operadores mundiales y con procesos de gestión más dinámicos que los posibles en una empresa estatal³³. No obstante, es interesante anotar que, según algunas de las entrevistas realizadas, la iniciativa de la firma de las concesiones portuarias no era únicamente del Ejecutivo, sino que su antecedente inmediato señala que la iniciativa original es de la empresa internacional que propone al Estado llevar a cabo la concesión.³⁴ El Estado otorga una parte del puerto sin ningún costo y tampoco levanta oposición por parte de ningún actor que podría haberse visto perjudicado. DP World propone un esquema de concesión del puerto del Muelle Sur para ejecutar la modernización respectiva. Otros entrevistados tienen versiones encontradas sobre el grado de planificación que hubo en el proceso de modernización, sobre todo las concesiones. Uno de ellos menciona:

No hubo ningún tipo de discusión entre los actores portuarios. Lo único que se dijo fue «¿el Estado va a seguir invirtiendo? No, no va a seguir invirtiendo ¿Necesitamos más puertos? Sí, sí necesitamos más puertos. Toma tú y hazlo» [risas] Y se dijo: Pero espérate un ratito ¿qué modelo de puerto vas a tener? ¿Vamos a entrar por aquí, vamos a entrar por allá? ¿Cómo va a ser el acceso? ¿Cómo lo diseñamos? ¿El marco legal y los procedimientos aduaneros están adecuados a lo que tú vas a hacer o tú estás adecuado a ellos? No, no, no, tonterías. Aquí si no lo hacemos, esto no se hace. Entonces, saco la concesión, ahí tienes el área. Ustedes hagan una propuesta de cómo lo manejan y échalo a andar. Bueno, y así fue.³⁵

³² Entrevista a César Ballón.

³³ Entrevista a Francisco Merino.

³⁴ Entrevista a Rafael Zachnic (Comex).

³⁵ Entrevista a César Ballón.

Por otro lado, algunos actores directamente involucrados en las concesiones mencionan que sí hubo algún grado de intercambio con los gremios empresariales locales sobre la concesión, pero que finalmente fue una decisión política del Gobierno³⁶.

Los números mejoran con esta concesión, lo que lleva a la Autoridad Portuaria Nacional a llevar a cabo un diagnóstico de la situación portuaria que todavía mostraba un panorama desalentador. Esto lleva a comenzar con la concesión del Muelle Norte del Callao, el cual sí fue una iniciativa del Estado³⁷. Para esto se lleva a cabo un concurso abierto a empresas de talla internacional, pero se excluye a Dubai Ports Worlds de participar de la misma, para evitar el monopolio en la administración del puerto del Callao³⁸.

Sin embargo, la APN era en ese momento una organización joven que tuvo que abrirse camino en un orden que venía desarrollándose durante los últimos cuarenta años.

En noviembre del año 2012, yo me entero de que a través del Viceministerio de Transportes y Ositrán, se había estado haciendo toda una maniobra en coordinación con la Marina, a espaldas de la APN, para dictar o dar dentro de las facultades legislativas que le habían dado al Ejecutivo, un decreto legislativo que bajo el enfoque de seguridad marítima, trastocaba todo lo que era la APN y le quitaba las competencias que tenía [...] ³⁹.

El 11 de diciembre de 2012, se publica el decreto legislativo 1147, que regula el fortalecimiento de las Fuerzas Armadas en las competencias de la Autoridad Marítima Nacional - Dirección General de Capitanías y Guardacostas, y elimina una serie de competencias a la APN que pasan a manos de la Autoridad Marítima. De acuerdo a los entrevistados, esta medida evidencia que la política de puertos del país se trata más como una política de gobierno y no de Estado, y que responde más bien a la voluntad del Ejecutivo, presidente y ministros, que a una planificación consensuada⁴⁰.

³⁶ Entrevista a Juan Carlos León Siles.

³⁷ Entrevista a Rafael Zachnic.

³⁸ De acuerdo a algunos entrevistados, negar la posibilidad de tener un mono-operador en el TPC se dio por un tema de competencia.

³⁹ Entrevista a Frank Boyle.

⁴⁰ Entrevista Frank Boyle y entrevista a Juan Carlos León Siles.

4. CONCLUSIONES

Alrededor de US\$ 1500 millones han sido invertidos en el último proceso de modernización del Terminal Portuario del Callao, sin duda, la inversión más importante realizada en infraestructura portuaria en el país, todo ello en un escenario favorable al comercio internacional, principalmente de nuestras materias primas.

Para llegar a este punto, el Estado peruano tuvo que tomar decisiones y actuar para hacer frente a estos desafíos. Específicamente la respuesta estatal desarrolló cuatro acciones concretas: (1) la promulgación de la Ley del Sistema Nacional Portuario, ley 27943, (2) la consecuente creación de la Autoridad Portuaria Nacional, (3) el establecimiento de un Plan de Desarrollo Portuario Nacional que fija las metas del sector a largo plazo y (4) las dos concesiones, tanto la del Muelle Sur y Muelle Norte, a las empresas DP World y APM Terminals respectivamente.

Como características de esta respuesta identificamos que, en primer lugar, se confirma el paradigma de no intervención del Estado en el rol de empresario, el cual se implantó en el Perú a inicios de los noventa con la ola de reformas neoliberales, y que evitó que sea la Empresa Nacional de Puertos la que esté a cargo de la modernización del TPC. Sin embargo, sumado al desprestigio de la empresa estatal, levantado en medios por los pésimos resultados en la administración del TPC, se encuentra un contexto internacional favorable al libre comercio y la fuerte presión de los altos precios de nuestras materias primas en el mercado internacional.

En segundo lugar, como parte de la heterogeneidad del Estado que pretende defender este artículo, podemos observar agencias estatales enfrentadas, precisamente como reflejo de la característica señalada en el párrafo anterior. Frente a la Enapu, tenemos al Ministerio de Economía y Finanzas, ProInversión y la APN pugnando por mantener o no la presencia del Estado en su rol de empresario y la entrada de capital privado en el principal puerto del país a través de la figura de la concesión.

Tercero, se opta por una costumbre adoptada en otros sectores ante situaciones críticas, a saber, la creación de nuevos organismos como responsables del cambio. Sin embargo, estas nuevas organizaciones corren el riesgo de no sobrevivir a nuevos gobiernos y/o mantener su fuerza inicial, como fue el caso de la APN.

Por último, se evidencia la falta de planificación y visión del sector como un todo más que como unidades separadas. Si bien las dos concesiones dieron

una respuesta parcialmente eficaz a los problemas hacia dentro del puerto, deja la amargura del «se pudo haber hecho antes». Y aún queda pendiente una gran lista de problemas traducidos en enormes sobrecostos logísticos presentes alrededor del puerto (de la puerta hacia afuera), los cuales no fueron siquiera contemplados en el diseño de las concesiones y que demandan la intervención de diferentes autoridades de los tres niveles de gobierno.

BIBLIOGRAFÍA

- Alcázar, Lorena y Rodrigo Lovatón (2003). *La concesión de los puertos en el Perú: ¿Quién ganó y quién perdió con la concesión del puerto de Matarani?* Lima: Grade.
- Arroyo, Víctor (2009). Las formas de inversión en infraestructura portuaria pública y privada en el Perú. *Revista de Derecho Administrativo*, 4(7), 377-387.
- Autoridad Portuaria Nacional (2005). *Plan Nacional de Desarrollo Portuario*.
- Autoridad Portuaria Nacional (2012). Mayor capacidad. *Revista de la APN*, 3(13).
- Boyle, Frank (2009). *Programa Nacional de Puertos*. Ponencia presentada en el VIII Foro Internacional de Puertos, Lima.
- Boyle, Frank (2012). Lecciones aprendidas en el proceso de modernización del Terminal Portuario del Callao. *Revista de Derecho Administrativo*, 6(12), parte 2 (diciembre), 281-290.
- Cepal (2011). Caracterización de la brecha de infraestructura económica en América Latina y el Caribe. *Boletín FAL*, 293(1).
- Congreso de la República (2003). *Ley N° 27943, Ley del sistema portuario nacional*. 07 de febrero de 2003.
- Contraloría General de la República (2010). *Desarrollo de las concesiones portuarias en Colombia-Sociedades Portuarias Regionales*. Colombia: Contraloría General de la República. <http://www.contraloriagen.gov.co/documents/10136/15848373/Estudio+de+Puertos.pdf/09342309-a7ee-41f7-a907-b85420a0c097>
- Dancourt, Oscar (1999). Reforma neoliberal y política macroeconómica en el Perú. *Revista de la CEPAL*, 67-abril.
- El Comercio (2010a). Consorcio DP World invertirá 735 millones de dólares en el puerto del Callao. *El Comercio*. Lima, 24 de abril.
- El Comercio (2010b). Tarifas del puerto del Callao se reducirían en 80% cuando empiece a operar el Muelle Sur. *El Comercio*. Lima, 26 de abril.
- El Comercio (2010c). Costos portuarios bajarían hasta 10% por operación de muelle sur. *El Comercio*. Lima, 01 de junio.
- El Comercio (2010d). Primer puerto sigue sin atender a embarcaciones por paro de estibadores. *El Comercio*. Lima, 15 de mayo.
- El Comercio (2010e). Costos portuarios bajarían hasta 10% por operación de muelle sur. *El Comercio*. Lima, 01 de junio.
- El Comercio (2010f). Combate en el Callao: las grandes firmas compiten por concesión del muelle norte. *El Comercio*. Lima, 30 de agosto.
- El Comercio (2011). Segundo mayor operador portuario del mundo ancló en el Callao». *El Comercio*. Lima, 02 de abril.

- IPE-Instituto Peruano de Economía (2009). *El reto de la infraestructura al 2018. La brecha de inversión en infraestructura en el Perú 2008*. IPE-Afin. http://ipe.org.pe/wp-content/uploads/2009/09/estudio_el_reto_de_la_infraestructura_al_2018.pdf
- La República (2004). US\$270 millones necesita puerto del Callao». *La República*. Lima, 19 de marzo.
- La República (2005). Trabajadores marchan en el Callao para rechazar el remate de puertos». *La República*. Lima, 16 de marzo.
- La República (2006). Anuncian paro en el puerto del Callao. *La República*. Lima, 04 de junio
- La República (2008a). Discrepancias por Puerto del Callao. *La República*. Lima, 24 de enero.
- La República (2008b). Elevarán tarifas en el puerto del Callao. *La República*. Lima, 26 de enero.
- La República (2011a). Portuarios acatan paro nacional en contra de posesión del puerto del Callao. *La República*. Lima, 30 de junio.
- La República (2011b). Terminal Norte es bomba de tiempo. *La República*. Lima, 10 de julio.
- Manayalle, Alejandro (2006). Las clases de concesiones de infraestructura portuaria en el Perú y el diseño de la concesión del muelle sur en el Terminal Portuario del Callao. *Themis-Revista de Derecho*, 52, 255-267.
- Pérez Delgado, Gerardo (2011). *El desarrollo portuario y su incidencia en las exportaciones*. Ponencia presentada en el V Congreso Internacional de Comercio Exterior «Consolidando el Crecimiento», Arequipa.
- Rondán, Hans, José Carlos Aguilar y Humberto Ortiz (2007). La concesión del Muelle Sur del Puerto del Callao: una buena propuesta. *Coyuntura. Análisis Económico y Social de Actualidad*, 3(12) / mayo-junio.
- Rozas, Patricio y Ricardo Sánchez (2004). *Desarrollo de infraestructura y crecimiento económico: revisión conceptual*. Lima: Cepal. Serie Recursos Naturales e Infraestructura, N°75.
- Vega, Eusebio (2012). *Avances y Perspectivas en la Implementación del Plan Nacional de Desarrollo Portuario*. Ponencia presentada en el 3er Simposium de Puertos, Lima.

Entrevistas

- Entrevista a César Ballón Izquierdo, Gerente Central de Comercio Exterior en Agencias Ransa S.A. / Ransa Comercial S.A.
- Entrevista a Frank Boyle Alvarado, expresidente del Directorio de la Autoridad Portuaria Nacional (APN).
- Entrevista a Fernando Palomino, abogado especialista en temas marítimos.
- Entrevista a Juan Carlos León Siles, Responsable de la Defensoría del Exportador de la Asociación de Exportadores (ADEX).
- Entrevista a Rafael Zacnich, Economista Jefe de la Sociedad de Comercio Exterior del Perú (Comex Perú).
- Entrevista a dos funcionarios (anónimos) del Organismo Supervisor de la Inversión en Infraestructura de Transporte de Uso Público (Ositran).