

# **APORTES AL DEBATE No 5**

## **Inconveniencias en la concesión de puertos**

Guido Chang

Lima, abril 2002.

© Guildo Chang Granda

Presidente de la Asociación de Profesionales y Técnicos Pensionistas de la Empresa Nacional de Puertos, fue Miembro del Directorio de la Empresa Nacional de Puertos (1985-1987) y ex – dirigente de la International Transport Workers Federation (ITF)

.

El editor no comparte necesariamente las opiniones vertidas por el autor.

# CONTENIDO

Presentación	05
Exordio	07
<b>1. El puerto como servicio público</b>	<b>07</b>
<b>2. La política de los puertos en el Perú en sus inicios</b>	<b>09</b>
2.1 Legislación gubernamental: primeras acciones en materia de administración y construcción de puertos.	
2.2 Principio coherente.	
2.3 Empresa Nacional de Puertos	
<b>3. ¿Qué es lo que quieren dar en concesión?</b>	<b>13</b>
3.1 ¿Se ha privatizado bien?	
3.2 Terminal marítimo de Matarani	
3.3 Puertos de Paita, Salaverry, Chimbote, Pisco e Ilo	
3.4 Inversiones requeridas para los puertos y modalidades de privatización.	
<b>4. El desafío de los puertos de tercera generación</b>	<b>19</b>
4.1 Asociación Latinoamericana de Armadores	
4.2 Algunos riesgos de la privatización	
4.3 Algunas alternativas para disminuir los riesgos	
4.4 Procedimiento para evaluar la concesión	
<b>5. Privatización o concesión</b>	<b>22</b>
5.1 Panorama en América Latina	
5.2 Panorama mundial	
<b>6. Criterios básicos para la creación de autoridades portuarias</b>	<b>26</b>
6.1 Propuesta: Autoridad Portuaria Nacional	
6.2 La Empresa Nacional de Puertos debe mantenerse	

# PRESENTACIÓN

Existe mucha polémica acerca de la posible privatización de los puertos en el país y a primera vista parecen posiciones irreconciliables. Pero solamente a primera vista. Muchos ejemplos no solamente en el Perú, demuestran que una privatización por si sola ni es buena ni es mala, ni es benigna ni es maligna, más bien depende del "cómo" y del resultado.

Para mencionar un ejemplo de la complejidad del asunto: Dentro del proceso de globalización, sólo una empresa competitiva tiene oportunidades para sobrevivir y por ende aportar al desarrollo económico del país. Pero por otro lado, pensar que competitividad es sinónimo de deterioro en las condiciones de trabajo (bajos sueldos, puestos de trabajo eventuales) no es correcto. Un elemento clave de la competitividad es más bien la mano de obra calificada, responsable y adecuadamente remunerada.

Con los números cuatro y cinco de esta serie, pretendemos hacer un aporte a la discusión y enriquecerla con un abanico muy amplio de argumentos en favor y en contra. Además tanto en el trabajo de José Luis Guerola (Nr. 4), así como en el trabajo de Guildo Chang (Nr. 5) el lector podrá encontrar las posibles soluciones viables entre "privatización total" y "no privatización".

# INCONVENIENCIAS EN LA CONCESIÓN DE PUERTOS

Guido Chang

## Exordio

En el debate sobre la privatización, las preguntas que surgen son ¿por qué? y ¿para qué sirve?. En el desarrollo histórico de los pueblos, diversos dogmas han caído: ¡todo hecho económico tiene una repercusión social!. Desde los días de la revolución industrial (1750 – 1850), la lucha del movimiento obrero inglés, alemán y francés, mucha agua ha corrido bajo los puentes. Desde la primera máquina de tejer hasta el Internet, los trabajadores siempre han luchado por sus derechos laborales y por la necesidad de trabajo.

La I, II y III Internacional fueron hitos de la clase trabajadora por un espacio de trabajo, calidad de vida y respeto a su dignidad.

Hoy con la globalización, el avance de las comunicaciones y el desarrollo de nuevas tecnologías, dos nuevas interrogantes se plantean: ¿que? y ¿cómo?. ¡En el Perú aumentó la desocupación y el desempleo cuando se **privatizaron** las empresas estatales, **tal vez la clave esté en el cómo y qué se privatiza!**. Las privatizaciones son buenas..., las privatizaciones son malas... pero antes ¿qué es una privatización? , ¿cómo se debe realizar una privatización? y ¿qué piensan los trabajadores?.

## 1. El puerto como servicio publico

Tal vez tenga alguna justificación lo que dice el sociólogo germano Joachim Bodamer quien señala que el progreso técnico industrial en continua aceleración, se pagará con el retroceso y empobrecimiento del género humano. A su vez, el libro de Kan y Whener titulado "El siglo 21 y especulación en sus primeros 33 años" afirma que el *crecimiento de la riqueza material irá acompañado de la degradación moral y espiritual de la sociedad.*

La danza de miles de millones de dólares que salen de los países en materias primas para ir a las potencias industrializadas, no obedece a una regla política o ideológica. Los medios de producción y los aparatos productivos no tienen bandera determinada. Con la globalización los "paraísos" financieros aparecen y desaparecen y los capitales e inversiones son como las golondrinas que van y vienen. Las banderas de conveniencia no solo se dan en los buques, sino también en los puertos, ciudades y países. El boom electrónico ha convertido a los hombres en robots indefensos donde la producción, el marketing y la ganancia a como de lugar, es lo que cuenta. La actividad pensante, creativa, social y equilibrada, se halla divorciada, relegada, arrinconada, sujeta al sistema cruel y globalizado en beneficio del monopolio y el lucro. El culto a las cosas ha sustituido a la consideración de los seres humanos.

Esta reflexión viene a colación en momentos que el Perú febrilmente quiere estar "a la moda" y pretende dar en concesión sus puertos, sin antes haber definido una política portuaria, una posición coherente con la agricultura e industrialización y desde luego, tener un concepto mas claro de lo que entiende por servicio público.

¿Qué es un servicio público?, ¿porqué es servicio público? y ¿para qué es un servicio público?. En materia de puertos algunas mentes afiebradas solo les interesa el ¿cómo?, sin oír las palabras admonitorias. En materia de puertos, es importante primero definir que es un servicio público. Un servicio no solo debe tener un rol económico, sino también social. Pero además, el puerto no es un fin en si mismo, sino un medio que contribuye al comercio interior y exterior.

Hasta hace dos décadas los servicios públicos se daban preponderantemente en luz, agua, telefonía, pistas, puentes, transporte y grandes centrales hidroeléctricas. Muchos sociólogos señalan que el servicio público se define no por quien lo da sino a quien se le da. Si un servicio alcanza a la mayoría de la población de una ciudad o país, entonces se trata de un servicio al público. Otros agregan que el servicio público como tal, se ubica en el rango social porque va dirigido a satisfacer una necesidad humana. Con el tiempo los servicios públicos se sofisticaron y los receptores o usuarios comenzaron a recibirlos indirectamente o tecnológicamente (por ejemplo: el metro/subway remplazó al clásico ómnibus).

Pero el servicio público teniendo un objetivo social, requiere del factor económico para alcanzarlo. Lo primero es prioritario y lo segundo complementario. Ambos coexisten. Pero a veces lo complementario es primero, entonces el servicio deja de ser público para convertirse en un proceso para alcanzar un logro económico. ¿Dónde ubicar a los puertos?. Es indudable que por sus características y el universo de las personas que directa o indirectamente reciben el servicio, los puertos estén en el rango de servicio público.

Si bien es cierto el comercio exterior o interior es parte del proceso económico de transporte y distribución de mercancías entre los centros de producción y consumo, el objetivo tampoco es este, sino preponderantemente: servir a que los productos lleguen al pueblo a un costo razonablemente bajo, que sea aprovechado por el hombre, por la persona humana, que es el fin supremo de la sociedad. El bien común es en esencia la finalidad de todo proceso. Los seres humanos están en su derecho de aprovechar de los bienes y riquezas que están en el planeta, así como el aire y la lluvia son dádivas que nos otorga Dios por medio del sistema ecológico.

George Leovy, un técnico de puertos, de nacionalidad estadounidense, ex gerente de Grace Line decía que en materia de puertos, deberían observarse cuatro reglas áureas:

1. ¿Están contribuyendo los puertos al abaratamiento de los productos?
2. ¿El puerto es caro o barato?
3. ¿Se auto sostiene un puerto, sin pedir dinero al Tesoro Público?
4. ¿Es autónomo en su manejo, sin interferencias de ninguna clase? (grupos de presión, gobierno, política).

Además, Leovy agregaba que los puertos no deben servir de "caja" del gobierno, porque en todo caso sus utilidades deben constituir un fondo intangible para nuevas **inversiones** portuarias. Pero es válido también agregar que los puertos tampoco deben ser "cajas" resultado del lucro de sectores interesados que lo único que buscan es la ganancia, sin considerar los costos integrales desde que el producto sale de ultramar (la ex – fábrica) al hogar o mesa de las personas (puerta a puerta).

## 2. La política de los puertos en el Perú en sus inicios

Conviene reseñar brevemente, el historial de los puertos del Perú, teniendo en cuenta que en las primeras décadas como República independiente, luego de la etapa colonial, el país desarrolló su comercio con productos como el guano, hierro, minerales, pescado, algodón y otros productos agrícolas. Aparecieron entonces las caletas y puertitos en los valles costeros que permitían el cabotaje y posteriormente la exportación.

Según se detalla en los volúmenes de la Historia Marítima del Perú - Monografía de los Puertos, editado por el Instituto de Estudios Históricos Marítimos del Perú, las facilidades portuarias construidas en décadas pasadas, fueron realizadas por el sector privado que **invertió** en dichas infraestructuras con derecho a administrarlas por 20 y 25 años. Fueron compañías y consorcios particulares extranjeros, en la mayoría de los casos, las que construyeron los puertos. Cabe distinguir que estas empresas al invertir ingentes montos en las obras portuarias tuvieron como contraparte la concesión de dichas infraestructuras:

- Pisco: Compañía del Muelle de Pisco ( 1859)
- Eten: Empresa del Ferrocarril y Muelle de Eten (1867)
- Salaverry: Peruvian Corporation (1886)
- Pacasmayo: Peruvian Corporation (1884)
- Paíta: Federico Blume / Peruvian Corporation (1886)
- Callao: Societé Generale de Paris (1864) y Frederick Snare Corporation (1928)
- Chancay: Empresa Agrícola de Palpa (1872)
- Ilo: F.C. Moquegua A. Ild (1887)
- Casma: Compañía Salinera J. Reyna (1898)
- Tambo de Mora: Empresa Muelle Tambo de Mora (1898)
- Mollendo: Peruvian Corporation Ltda. (1898)
- Huarmey: Anglo French Ticapampa (1906)
- Pimentel: Empresa del Ferrocarril y Muelle (1912)
- Chicama: Empresa del Muelle y F. C. del Valle de Chicama Ltda. (1915)
- Talara: International Petroleum Company (1927)
- Quilca: Compañía Constructora Muelle Quilca (1927)
- Besique: Sociedad Agrícola Nepeña (1930)

Como se aprecia, la mayoría de los muelles fueron construidos por inversionistas extranjeros, destacándose la Frederick Snare Corporation para el caso del Callao y la International Petroleum Company para el caso de Talara. Otro aspecto relevante es que estos puertos fueron construidos para servir a un determinado sector, sea agrícola, minero o petrolero.

Se colige por lo tanto, en este primer vistazo, que los puertos surgieron para servir a actividades de las áreas cercanas o conectadas por vías de comunicación, como es el caso de los ferrocarriles que enlazaban al puerto con las minas al interior o con los valles agrícolas (algodón, caña de azúcar) y posteriormente con las zonas industriales cercanas al puerto (fábricas de harina de pescado en Chimbote y Supe, la siderúrgica en Chimbote, la Refinería de la Pampilla en Lima y la Refinería de Ilo para la Southern -cobre y otros minerales).

Hasta entonces en el Perú el concepto de la comercialización de un puerto no existía y no podía existir. A diferencia de los países altamente desarrollados, donde la carga es diversificada y en apreciables tonelajes, el Perú es un país primario exportador, la aparición de caletas y puertos menores respondía sólo a las necesidades del valle cercano o la mina enlazada por una red ferroviaria.

Una primera conclusión como se aprecia, es que la concesión era después de la inversión. Los gobiernos de entonces cumplieron dos objetivos: Promover que el sector privado invierta y contar con facilidades portuarias para el desarrollo agrícola, minero y pesquero en cada departamento o región.

## **2.1 Legislación gubernamental: primera acciones en materia de construcción y administración de puertos**

Para tener una real prognosis de la actividad y desarrollo portuario del país, no podemos obviar el pasado ni el presente, si queremos tener una mejor comprensión de esta problemática.

Fue el Congreso de la República quien autorizó al Poder Ejecutivo para que contrate con licitación o sin ella, la construcción de los muelles fiscales, pudiendo concederse a los empresarios de estas obras, la explotación exclusiva de ellas (lo dice textualmente la Resolución Legislativa) por el término de 25 años.

Resolución Legislativa

Lima, 7 de Septiembre de 1897

Excmo. Señor:

El Congreso ha resuelto autorizar al Poder Ejecutivo para que contrate con licitación o sin ella, la construcción y refacción de los muelles fiscales, pudiendo concederse a los empresarios de estas obras, la explotación exclusiva de ellas, por el término máximo de veinticinco años; así como la liberación de derechos de aduana a los materiales que con tal objeto se importen.

El Poder Ejecutivo cuidará de exigir las garantías y seguridades para la ejecución de las obras que contrate usando de esta autorización.

Le comunicamos a V. E. Para su conocimiento y demás fines.

Dios guarde a V. E.

M. Candamo, Presidente del Senado.- C. De Piérola, Presidente de la Cámara de Diputados

Ladislao Cárdenas, Senador Secretario.- Eduardo Bueno, Diputado Secretario

Excmo. Señor Presidente de la República



**Decreto Supremo - 12 Julio 1907**

EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA

**CONSIDERANDO:**

Que la construcción de muelles y su explotación tanto en la parte facultativa como en la mercantil está radicada en la Dirección de Obras Públicas.

Que esta oficina sólo debe conocer de la parte técnica o sea de lo relativo al estudio, construcción y reparación de estas obras; dejando al Ramo de Hacienda la intervención directa en todo lo que se relacione con el servicio de explotación, como fijación de tarifas, aplicación de éstas en las operaciones de embarque de mercaderías y demás actos ligados con el servicio para el mejor resguardo de los intereses fiscales;

**DECRETO:**

1. Desde el 1ro. del próximo agosto quedará radicada en el Ministerio de Hacienda el ramo de explotación de muelles en la república, para cuyo efecto el de Fomento pasará a ese despacho copia autorizada de los contratos vigentes.
2. El Ministerio de Hacienda celebrará en lo sucesivo en su debida oportunidad los respectivos contratos para la explotación de esas obras.
3. El Ministerio de Fomento intervendrá directamente en la ejecución de los estudios, construcción, reparación y vigilancia técnica de los muelles.
4. El Ministerio de Hacienda celebrará los respectivos contratos de construcción en vista de los estudios que aprobados por el gobierno ponga a su disposición el de Fomento.

Los Ministerios de Fomento y Hacienda, respectivamente, quedan encargados del cumplimiento de este Decreto en la parte que les respecta.

Dado en la Casa de Gobierno a los doce días del mes de junio de mil novecientos siete.

Delfín Vidalón  
José Pardo

De este histórico decreto se infiere que el Estado peruano comienza a regular el desarrollo portuario, estableciendo claramente reglas de inversión, dando cabida al sector privado y especialmente al extranjero, para obras de infraestructura. Tal como lo establece la Resolución Legislativa, las concesiones son aceptables y recomendables pero para aquellos que hagan las construcciones y refacciones.

Un caso peculiar de concesión lo encontramos en Iquitos, el gobierno de entonces aceptó la propuesta de Booth y Compañía para construir y luego operar un muelle y otras facilidades (en 1904 se terminó la construcción y en 1930 reversionó al Estado). En el Callao fue la firma Templeman Bergmann quien solicitó la concesión, pero para construir un muelle y dársena; posteriormente esta firma la transfirió a la Société Generale de Paris (1887). Este contrato sin embargo, quedó rescindido en 1929, fecha en la que el gobierno suscribe un contrato con Frederick Snare Corporation para la construcción de un moderno terminal marítimo.

Podemos colegir que la característica central de la primera política portuaria, fue impulsar la construcción de obras portuarias, mediante la promoción de la inversión privada nacional y extranjera, a cambio de la concesión por periodos de tiempo que fluctuaban entre los 20 y 30 años de administración.

**2.2 Principio coherente**

A partir de 1951 los sucesivos gobiernos mantuvieron una política portuaria coherente en materia de concesiones, bajo la premisa de promover la inversión en obras portuarias y luego darlas en concesión por periodos determinados. Sólo en 1964 hubo la necesidad de reglamentar, sistematizar y controlar el

movimiento físico de la carga en las operaciones de embarque y descarga en general, a granel y líquida, de almacenaje y despacho; así como también brindar facilidades a las naves en el atraque-desatraque y la utilización de equipo cada vez más sofisticado. A estas funciones se tuvieron que agregar -habida cuenta que la economía crecía- la necesidad de estudiar toda propuesta sobre construcción, concesión y administración de nuevos terminales marítimos, fluviales y lacustres que para el servicio comercial se presentaran dentro del territorio nacional. Así el gobierno del Arquitecto Fernando Belaúnde Terry, expidió en 1964 un Decreto Supremo ampliando las atribuciones y fijando nuevas normas para la Dirección de Administración Portuaria, la cual dependía del Ministerio de Hacienda y Comercio.

En 1952 se crea la Autoridad Portuaria del Callao, con un directorio que tenía representatividad de los usuarios, ya que el puerto del Callao tenía carga diversificada y servía ya a una extensa área de influencia. Ambas entidades cumplieron un rol destacado y los puertos contribuyeron al desarrollo del comercio exterior.

Paralelamente a estas acciones internas en el Perú, el sector naviero a escala mundial se renovaba con naves especializadas y se constituían las grandes "Conferencias Marítimas" de líneas regulares en cada tráfico -Europa - Asia - África - Norteamérica - Sudamérica etc. Son estas Conferencias Marítimas, con las líneas más poderosas de Europa y EE.UU. las que recomiendan la formación de Autoridades Portuarias Autónomas a nivel puerto, que trabajarían en estrecha coordinación con el sector naviero - aduana y los usuarios verdaderos: importadores / exportadores. El objetivo: hacer más eficiente el servicio portuario y disminuir los tiempos de estadía de los buques en los puertos (el costo por día para los buques es alto).

En 1970 el gobierno militar de ese entonces, crea la Empresa Nacional de Puertos para manejar los puertos estatales, pero se mantiene la política liberal de construir puertos con capital privado para usos de determinadas actividades. Esto sin embargo no se produce por la reticencia de los inversionistas privados ante un gobierno militar no democrático.

Los gobiernos posteriores de la década 1980, mantienen la política mixta en materia de puertos, es decir mejorar la eficiencia de los puertos estatales, pero dejando abierta la puerta para que el sector privado invierta en puertos libres, zonas francas, puertos de trasbordo, puertos madrina, almacenes para contenedores y equipo de manipuleo; todo ello destinado a mejorar y brindar un mejor servicio.

Este sistema mixto ha venido funcionando adecuadamente con intervalos de reticencia, especialmente en periodos de gobiernos no democráticos.

Cabe rescatar, que en estas últimas cuatro décadas, el mayor esfuerzo en materia de construcción y renovación de puertos se realizó dentro del llamado "Programa de Desarrollo Portuario" cuyo ejecutor fue Mateo Kalafatovich, Director de Administración Portuaria. Las principales obras fueron: los terminales marítimos de Salaverry, Paita, Ilo y las remodelaciones de Matarani, Iquitos, Supe, Huacho y Chancay. Estas obras fueron ejecutadas entre 1963 y 1970. El Callao, por su lado, mejoró notablemente como ente rector de la Autoridad Portuaria. El puerto fue ampliado con préstamos del Banco Mundial.

### **2.3 La Empresa Nacional de Puertos (ENAPU)**

A través de los decretos leyes No. 17526 y No. 18027 del año 1969 se ordena crear ENAPU (sólo funciona una comisión hasta 1970). Esta sería una empresa encargada de operar, administrar y mantener los terminales y muelles fiscales, así como las instalaciones portuarias particulares que pasen al Estado o que se construyan en el futuro por el propio Estado. Sin embargo es de advertir que en estas últimas tres décadas, hasta el año 2001, no se han realizado obras portuarias de gran envergadura, sólo surgieron los almacenes de contenedores privados fuera del área portuaria, dando lugar a la participación directa del sector privado en el almacenamiento, esto de manera preponderante en el puerto del Callao. Las licencias para estos almacenes particulares se expedían a través de la aduana y el Ministerio de Economía y Finanzas.

### 3. ¿Qué es lo que quieren dar en concesión?

Antes de responder esta pregunta, debemos contemplar el panorama portuario peruano al empezar el siglo 21 y ver nuestra realidad en cada uno de los terminales marítimos, fluviales y lacustres. El mapa portuario nos muestra que hay terminales bajo la propiedad y administración del Estado y otros bajo la propiedad y administración particular.

Diversas empresas de propiedad privada, como Southern, Shougang, Petro Perú S.A., Cementos Lima, son propietarios y tienen a su cargo terminales marítimos industriales para la exportación de sus respectivos productos. Del volumen total de carga, según la Memoria Anual de ENAPU aproximadamente un cincuenta por ciento es movilizadado por los terminales de propiedad privada, correspondiendo el otro cincuenta por ciento a movilizaciones que se realizan por instalaciones de la Empresa Nacional de Puertos S.A., muchas veces con equipos pertenecientes a las empresas de propiedad privada encargadas de la prestación de servicios (un 75% de los servicios portuarios que se prestan en el Terminal Marítimo del Callao han sido privatizados). De esta visión panorámica se advierte el alto grado de participación que tiene el capital privado en las operaciones de exportación e importación. Con la privatización de las instalaciones pesqueras otros terminales marítimos engrosaron la intervención de la actividad privada en esta área.

Si analizamos por ejemplo el caso del Callao y otros terminales de atraque directo, actualmente de propiedad de ENAPU, constataremos que sus servicios son otorgados por firmas privadas:

- LA CARGA Y DESCARGA DE NAVES LA EFECTUAN LOS PRIVADOS: Los agentes marítimos contratan directamente al personal de estiba y proporcionan equipo mecanizado propio. El personal de movilizados de carga es de los propios agentes o "services" contratados sólo para el arribo de las naves (La Comisión Controladora de Trabajo Marítimo fue desactivada hace más de diez años, esta fue la entidad del Ministerio de Marina que controlaba a los estibadores).
- LA SEGURIDAD Y VIGILANCIA SON PRIVADAS EN PUERTO DEL CALLAO: El control del ingreso y salida de personas y vehículos es ejercido por una empresa privada. ENAPU sólo recibe reportes.
- EL ALMACENAMIENTO EN UN 75% ES PRIVADO: El almacenamiento de contenedores lo absorbe en un 75% el sector privado. La descarga directa del buque al almacén interior (deepots), en realidad, es absorbida por los privados ya que ENAPU no dispone de almacenes secos (RANSA, SANTA SOFIA, etc.).
- OBRAS DE CONSTRUCCIÓN CIVIL - SECTOR PRIVADO: Casi el 90% de las obras civiles de construcción, ampliación, reparación, etc. es ejecutado por firmas constructoras privadas. ENAPU genera la necesidad y actividad, pero son los consorcios privados, nacionales o extranjeros, quienes realizan estas obras. Son escasos los trabajos por administración directa de ENAPU.
- LOS TRANSPORTES A/DEL PUERTO NO SON DE ENAPU, SON PRIVADOS: El 100% de la carga que entra o sale de los terminales es conducida por transportadores privados. Los camiones y equipos de tracción son privados mayoritariamente. Existe un Comité de Camioneros.
- EL ATRAQUE Y DESATRAQUE DE LAS NAVES ES REALIZADO POR EMPRESAS PRIVADAS DE REMOLCAJE: El sistema de remolcaje por atraque y desatraque de naves, hace tiempo que también lo realizan las empresas privadas. Este es un importante servicio que preponderantemente lo otorgan remolcadores particulares con tarifas que ellos cobran a los navieros.

- EQUIPO DE MANIPULEO ES DEL SECTOR PRIVADO Y ESTATAL: Los embarcadores y operadores portuarios tienen libertad para usar sus equipos (fajas, grúas, etc.). En este aspecto, el sector privado tiene facultades para brindar este servicio.

Por tales razones, debe colegirse que la actividad portuaria mayoritariamente ya está en poder del sector privado.

¿Entonces, que es lo que falta dar en concesión? La respuesta sería, casi nada. Cuando un buque llega al puerto o sale del puerto, la operación es atraque y desatraque. ¿Quién la realiza?: el práctico con el apoyo de remolcadores. Antiguamente los "prácticos" que hacían la maniobra del pilotaje, eran del Ministerio de Marina y los remolcadores eran de propiedad de ENAPU. Hoy son firmas particulares que hacen este servicio. En el Callao, por ejemplo, en los años 80 los servicios por remolcaje, tenían una facturación anual de más de cinco millones de dólares. Este dinero por tarifa que cobraba ENAPU – Callao, servía para renovar los remolcadores y también se separaba una alícuota para el dragado de la poza. Hoy que las compañías de practicaje son privadas, el mantenimiento y el dragado de la poza y el mantenimiento del rompeolas salen del erario nacional.

El almacenamiento de contenedores, otro rubro importante, ahora está absorbido mayoritariamente por los almacenes fuera del área portuaria (deepots). Y entre los que quedan dentro del recinto portuario, algunos ya se han entregado a concesionarios dentro de un conjunto (módulos).

Faltaría entonces, entregar en concesión los muelles y espigones. Con lo cual ENAPU desaparecería como ente rector y el "comando único" de la actividad portuaria se vendría a menos.

### **3.1 ¿Se ha privatizado bien?**

La pregunta es muy importante, para las decisiones del nuevo gobierno y Congreso Nacional. En ella estriba el quid de la cuestión para la tranquilidad no sólo de la sociedad civil, sino de sus principales componentes como son los empresarios, trabajadores, técnicos, profesionales, universitarios y familias del Perú. Es obvio señalar lo que es "vox populi", que de los 9,500 millones de dólares de las privatizaciones realizadas por el gobierno de Fujimori, sólo quedan 1,500 millones (para algunos sólo quedan 500 millones de dólares). Entonces el sentido común nos lleva a formular interrogantes como ¿qué se hicieron con los dineros de la privatización?, ¿se fiscalizó la privatización en cuanto a procedimientos, montos, valorizaciones y calificación de los postores?. No se puede aceptar como un axioma matemático que toda privatización es buena. Por otro lado, el grado de corrupción descubierto en los responsables del régimen fujimorista, obliga a mirar con escepticismo lo que dicho gobierno hizo con las privatizaciones o como se otorgaron algunas concesiones.

### **3.2 La experiencia en el terminal marítimo de Matarani.**

Un informe del grupo de asesores de la Asociación de Profesionales y Técnicos Pensionistas de ENAPU ha dicho que el Grupo Romero obtuvo la concesión del Terminal Marítimo de Matarani, dándole la denominación de Terminal Internacional del Sur S. A.(TISUR), pagando al Estado, en calidad de único postor, la suma de US\$ 9'780,000.00. Para recuperar rápidamente su inversión viene incrementando su facturación (tarifas) en forma gradual, a tal punto que se espera que a partir del 2002, bordeará fácilmente el millón de dólares mensuales (no asume la depreciación de los bienes de activos fijos, por ser concesionario), obteniendo una utilidad de aproximadamente siete millones de dólares al año, con contrato vigente a treinta años.

Con esto queda demostrado que la administración de Matarani por parte de este concesionario es absolutamente negativa para los intereses del país, ya que aparte de haber incrementado los costos portuarios para el comercio exterior de su área de influencia (Arequipa, Moquegua, Puno, Cusco y la vecina República de Bolivia) en más de cien por cien, viene monopolizando sistemáticamente la casi totalidad de los servicios portuarios, inclusive los de estiba y desestiba.

En cuanto a la ampliación y modernización de este puerto, es necesario precisar que otorgada la concesión de Matarani, se establece que el Grupo Romero deberá invertir, durante los 30 años de concesión, la suma de quince millones de dólares, los cuales no serían suficientes, para una real y adecuada ampliación y modernización del puerto. Esto quiere decir que el Grupo Romero devolverá el puerto después de treinta años, en las mismas o quizás peores condiciones en que actualmente se encuentra.

En este aspecto (modernización y ampliación) es conveniente precisar que la Empresa Nacional de Puertos S.A., disponía de un Plan Director definitivo, que comprendía dos fases:

Primera fase / Costo estimado de la ejecución: US\$ 46'000,000.00

- Un muelle este de 350 metros de longitud, para naves de contenedores y/o carga general de hasta 400,000 toneladas ó 40,000 contenedores de 20 pies, talleres y oficinas.
- Un dique de abrigo con una longitud de 420 metros que permita el acoderamiento de naves graneleras o similares de 100,000 toneladas.
- Una rampa para recibir naves "Roll On Roll Off".
- Una grúa de muelle para descarga/ embarque de contenedores.
- Una grúa multipropósito de 40 toneladas de capacidad y una de patio de 30 toneladas.
- Dos montacargas de 30 toneladas y doce de 5 toneladas.
- Tres tractores y nueve trailers.
- Dos grúas automóbiles de 6 toneladas
- Pavimentos, accesos, líneas de patio FFCC e instalaciones eléctricas y sanitarias, etc.

Segunda fase / Costo estimado de la ejecución: US\$ 24'000,000.00

- Un muelle sur de 264 metros de longitud.
- Una rampa para recibir naves RO – RO.
- Una grúa pórtico de muelle de 30 toneladas de capacidad.
- Cuatro montacargas de 5 toneladas.
- Tres tractores
- Nueve trailers.
- Dos grúas automóbiles de 6 toneladas.
- Almacenes, pavimentos, anexos, instalaciones eléctricas y sanitarias.

Costo estimado del proyecto: US\$ 70'000,000.00

Plazo de ejecución: 42 meses

Como quien dice, para muestra basta un botón, mientras al Grupo Romero, concesionario de Matarani, le asignan una inversión de solamente US\$ 15'000,000.00 en treinta años, ENAPU S.A. contaba con un plan de inversiones ascendente a US\$ 70'000.000.00 en 41 meses, vale decir, tres años y cinco meses.

### **3.3 Los puertos de Paita, Salaverry, Chimbote, Pisco e Ilo**

Investigaciones realizadas por la Empresa Nacional de Puertos señalan la necesidad de ejecutar obras portuarias para mantener operativos los puertos regionales en el norte y sur del país. Es de vital importancia continuar con la modernización de dichas instalaciones para mantener el ritmo del comercio exterior y no paralizarlas, so peligro de que surjan "cuellos de botella" cuando los puertos por falta de previsión se tornen obsoletos o cuenten con equipos desfasados o con problemas de mantenimiento.

□ TERMINAL PORTUARIO DE PAITA

Este terminal portuario cuenta con un muelle tipo espigón de 365 metros de longitud, con cuatro amarraderos cuya profundidad promedio es de 32 pies, un almacén de material noble y tres zonas abiertas para el depósito de contenedores y mercadería general.

En el último lustro se registran los siguientes promedios:

Numero de naves	287 anual
Carga tonelaje	433,708 anual
Contenedores t.e.u.s	33,815 anual
Estado de ganancias y perdidas	US\$ 2'163,468 utilidad promedio anual

El puerto de Paíta dispone de un Plan Director para ampliación que comprende instalaciones y equipamiento, tales como: construcción de un muelle tipo espigón para recibir naves de tercera generación, patio para almacenamiento de contenedores y carga general, patio para almacenar contenedores refrigerados y vehículos, almacén para el llenado y vaciado de contenedores, una grúa pórtico de muelle, grúas de patio para movilizar y almacenar contenedores de 35 toneladas; equipos para manipuleo de carga en contenedores y carga general, balanzas electrónicas. El costo estimado del proyecto es de US\$ 45'000.000.00 y el plazo de ejecución es de 40 meses.

En los últimos diez años se han ejecutado las siguientes obras

- o Mejoramiento de la vía de acceso al puerto.
- o Mejoramiento de la iluminación del área de los almacenes.
- o Rehabilitación integral del muelle para recuperar su capacidad portante.
- o Rehabilitación de la pista de acceso al muelle.

□ TERMINAL PORTUARIO DE SALAVERRY

Este terminal cuenta con dos muelles tipo espigón y dos amarraderos cada uno, cuya profundidad es de 30 pies, un almacén de material noble y un almacén de silos, seis zonas abiertas para el depósito de mercadería general y un anexo techado para el depósito de mercancía.

En el último lustro se registran los siguientes promedios:

Numero de naves	120 anual
Carga tonelaje	730,947 anual
Contenedores t.e.u.s	134 (sólo en 1999)
Estado de ganancias y perdidas	US\$ 427,660 anual

En los últimos diez años se han ejecutado las siguientes obras:

- o Prolongación del espigón retenedor de arena.
- o Rehabilitación integral de los muelles 1 y 2 para recuperar su capacidad portante
- o Construcción del cerco perimetral de seguridad del puerto.

□ TERMINAL PORTUARIO DE CHIMBOTE

Este terminal portuario cuenta con: dos muelles tipo espigón, uno de 185 metros de longitud con dos amarraderos cuya profundidad es de 29 pies y otro de 54 metros de longitud con dos amarraderos cuya profundidad es de 18 pies<sup>3</sup>, un almacén de material noble y cinco zonas abiertas para el depósito de mercadería en general.

En el último lustro se registran los siguientes promedios:

Numero de naves	96 anual
Carga tonelaje	362,393 anual
Contenedores t.e.u.s.	164 (sólo 1999)
Estado de ganancias y perdidas	US\$ 2'135,000 anual

En el año 1998 se registró una pérdida de US\$ 179,375 que se atribuyó al Fenómeno del Niño.

El puerto de Chimbote cuenta con un proyecto de ampliación a mediano plazo, que comprende: la construcción de un nuevo muelle marginal con dos amarraderos para la atención de naves de contenedores y carga general, obras de dragado del área operativa a una profundidad de doce metros, ayudas a la navegación consistente en cinco boyas luminosas de señalización automática, trabajos de relleno para conformar una plataforma ganada al mar de 60 metros de ancho y 450 metros de longitud para el almacenamiento de contenedores y carga general, la construcción de un edificio para operaciones y servicios y otro para mantenimiento y logística. El costo estimado del proyecto es de US\$ 21'000,000 y el plazo de ejecución es de 28 meses.

En los últimos diez años se han ejecutado las siguientes obras:

- o Construcción de la central de emergencia
- o Rehabilitación integral del Muelle 1 para recuperar su capacidad portante.
- o Obras de pavimentación de áreas de almacenamiento.

#### □ TERMINAL PORTUARIO GENERAL SAN MARTÍN (PISCO)

Este Terminal cuenta con: un muelle tipo marginal de 700 metros de longitud con cuatro amarraderos cuya profundidad es de 33 pies; tres almacenes de material noble, siete zonas abiertas, para el depósito de mercadería general y contenedores.

Este puerto no necesita proyectos de ampliación para los próximos veinte años.

En el último lustro se registran los siguientes promedios:

Numero de naves	184 anual
Carga tonelaje	1'110,200 anual
Contenedores t.e.u.s.	506 (sólo 1999)
Estado de ganancias y perdidas	US\$ 1'329,183 anual

En los últimos diez años se han ejecutado las siguientes obras:

- o Estabilización de asentamientos y nivelación de pavimentos.
- o Estudio de interconexión eléctrica en el sistema del Mantaro

#### □ TERMINAL PORTUARIO DE ILO

Este terminal portuario cuenta con: un muelle tipo espigón de 302 metros de longitud, con dos amarraderos cuya profundidad es de 32 y 25 pies<sup>3</sup> un almacén de material noble, seis zonas abiertas para el depósito de vehículos, mercadería general y contenedores.

En el último lustro se registran los siguientes promedios:

Numero de naves	118 anual
Carga tonelaje	150,172 anual
Contenedores t.e.u.s.	8,706 anual
Estado de ganancias y perdidas	US\$ 526,799 anual

El puerto de Ilo dispone de un Plan Director que fue desarrollado en 1992 por la Asesoría Técnica de ENAPU S.A. El proyecto comprende dos fases:

Plan de corto plazo / Costo estimado de la ejecución: US\$. 8'000,000.

Área ganada al mar para futura instalación de silos para granos y áreas de almacenamiento para carga general, contenedores y minerales (en ejecución).

Plan de mediano plazo / Costo estimado de la ejecución: US\$ 124'000,000.

- Un muelle con dos amarraderos para naves graneleras de 82,000 TM o 12 metros de calado.
- Construcción de silos para almacenamiento de granos.
- Sistema de embarque y descarga de granos.
- Construcción de rompeolas vertical con amarraderos para un mínimo de dos naves de 150,000 TRB o 30 metros de calado (longitud estimada 1,700 metros)

En los últimos diez años se han ejecutado las siguientes obras:

- o Construcción de cerco perimetral del puerto.
- o Rehabilitación integral del muelle para recuperar su capacidad portante.
- o Rehabilitación de la rampa Ro-Ro para el desembarque de mercancía.
- o Eliminación de bajos rocosos.
- o Pavimentación de zonas de almacenamiento números 4 y 5.

### **3.4 Inversiones requeridas para los puertos y modalidades de privatización**

Sólo para los puertos de Matarani, Ilo, Paita y Chimbote el monto de la inversión bordea los 270 millones de dólares.

El puerto del Callao tiene planes de expansión como un "mega puerto" que requiere millones de dólares, lo que constituye un reto para la inversión sea pública o privada. Este terminal atiende el 70% del movimiento de carga a nivel nacional y está por encima de los 10 millones de toneladas. Registra un promedio ponderado de 2,400 naves cada año.

El Decreto Legislativo 674, Ley de Promoción de la Inversión Privada de las Empresas del Estado que data desde 1991, establecía como modalidades de privatización además de la transferencia de acciones y activos, el aumento de capital mediante aporte de nuevos socios y la celebración de contratos de gerencia con personas naturales o jurídicas del país o del extranjero.

Los contratos de gerencia o aumentos de capital no han recibido mucha consideración de los funcionarios integrantes de las CEPRIS/COPRIS, por cuanto han preferido ir por el camino de las concesiones sin considerar el universo que la propia ley franquea. Pero las mismas convocatorias y bases administrativas para el concurso de concesión de los puertos han sido cuestionadas por diversos organismos y gremios, especialmente las bases para concesionar los puertos de Paita, Salaverry, Chimbote, General San Martín e Ilo, denunciando dos intencionalidades. Primero: frustrar las expectativas de futuras obras de desarrollo y de la modernización esperada de los puertos y segundo: favorecer a determinados grupos económicos de poder quienes, en el mejor de los casos, devolverán los puertos con veinte años más de antigüedad y uso.

En cuanto al aumento de capital, se tiene escasa información y las COPRIS no han sido muy generosas en informar a los trabajadores, usuarios o público en general sobre esta modalidad. En todo caso, la ley de promoción así lo estableció y ahora es responsabilidad del poder ejecutivo considerar estas modalidades de privatización.



## 4. El desafío de los puertos de tercera generación

El Instituto de Formación y Capacitación Portuaria de ENAPU realizó en Mayo de 1993 un seminario denominado "El desafío de los puertos de la tercera generación" en el cual se abordó en extenso la problemática portuaria latinoamericana y mundial.

### 4.1 Asociación Latinoamericana de Armadores

Una Resolución de la Asamblea General de la Asociación Latinoamericana de Armadores (ALAMAR) dada en Buenos Aires - Argentina, en noviembre de 1985, recomienda taxativamente en su primer acuerdo: *"promover un sistema portuario, que considere las posibilidades cierta, equitativa y estable de participación del sector privado en la construcción y operación de nuevos terminales marítimos".*

#### RESOLUCIÓN DE XXII ASAMBLEA GENERAL ORDINARIA DE ALAMAR SOBRE LA MODERNIZACION DE LAS ORGANIZACIONES PORTUARIAS DE LATINOAMÉRICA

##### VISTO:

La Conferencia dictada por el Sr. Miguel Florez N. Sobre el "impacto de los adelantos técnicos en el transporte marítimo y sus reflejos en la organización portuaria de Latinoamérica" y las opiniones vertidas por los distintos delegados en el debate efectuado a continuación, y

##### CONSIDERANDO:

- a) La gran influencia que tienen los puertos en los costos operativos de las flotas mercantes.
- b) La obligatoriedad de las organizaciones de los terminales marítimos de ser flexibles para aceptar con fluidez y oportunidad las innovaciones tecnológicas que se implanten en los terminales mas adelantados de las pertinentes rutas.
- c) La necesidad de que los puertos además de tener una organización flexible sean rápidos, seguros y económicos para no constituir un obstáculo insalvable para el comercio exterior, particularmente para las exportaciones.
- d) La escasez de recursos de nuestros países para desarrollar una infraestructura portuaria adecuada la que obliga a concentrar los esfuerzos en pocos puertos bien dotados.
- e) La valiosa experiencia acumulada por los países más desarrollados que muestra la eficiencia de las administraciones portuarias públicas cuando se posibilita la participación del sector privado.
- f) La necesidad de buscar la convergencia de las políticas portuarias de nuestros países para enfrentar los requerimientos de las nuevas modalidades que han implantado y se continúan implantando en el transporte marítimo internacional.

##### RESUELVE:

1. Promover un sistema portuario que considere la posibilidad cierta, equitativa y estable de participación del sector privado en la construcción y operación de nuevos terminales marítimos.
2. Promover administraciones públicas, locales y autónomas para los principales puertos públicos de nuestros países, con participación de representantes navieros y de dueños de la carga en los organismos directivos.
3. Promover y facilitar la existencia de empresas privadas estibaje y otras que actuando en el conjunto de las operaciones portuarias en un marco de competencia leal, aseguren la flexibilidad, rapidez, seguridad y economía que requieren dichas operaciones.
4. Sugerir a las autoridades pertinentes de los países de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) la conveniencia de concentrar los recursos en el desarrollo de puertos, debidamente seleccionados por su importancia estratégica y operativa, a fin de hacerlos compatibles con las necesidades de los buques y de los flujos de carga.

## 4.2 Algunos riesgos de la privatización

Interesa para este debate, referirme a las conclusiones que representantes de los gobiernos de varios países africanos arribaron durante un seminario sub-regional sobre reformas del transporte y Comunicaciones en el sub-Sahara. Estas conclusiones se adaptaron para América Latina, tomando en cuenta los "Cuadernos de la CEPAL No. 68 -Reestructuración de Empresas Públicas: El caso de los Puertos de América Latina y el Caribe". Es oportuno destacar que estos trabajos fueron considerados y revisados en la Primera Reunión Técnica Regional de los Programas TC DC- OIT y TRAINMAR/UNCTAD para asuntos portuarios y transporte multimodal, realizado en Argentina.

La traducción y adaptación de este proyecto de cooperación técnica para países del cono sur de América Latina, fueron financiadas por la Agencia Alemana de Cooperación Técnica (GTZ) y se ejecutó a través de UNCTAD/TRAINMAR (TD/B/C.4/AC.17/14 original inglés 8 Enero de 1992). En el año 1993 hubo una reunión en Callao, en el Centro de Investigación, Desarrollo y Tecnología Portuaria (CIDEPORT), donde se trató esta temática.

El primer riesgo de la privatización es que se cree un monopolio de un sector privado que al obtener la transferencia en un plazo determinado (20 o 30 años) o indeterminado, logre ventajosamente la exclusión de cualquier otro competidor, incluyendo al Estado. Especialmente cuando la transferencia se ha producido en situaciones de presiones de grupos fuertes, gobiernos débiles o gobiernos dictadores donde la transferencia y los altos intereses de la nación, ceden ante funcionarios corruptos o comprometidos con comisiones o bonos de reconocimiento que son formas aparentes para disfrazar actos de inmoralidad burocrática:

- La competencia no existe o puede existir disfrazada para aplacar a los entes supervisores y controladores.
- Los precios se fijan solo para maximizar la ganancia a corto plazo. Tenemos los casos de grandes consorcios en América Latina que obtuvieron la transferencia bajo modalidades aparentemente beneficiosas para el Estado, pero que luego de tener sus derechos contractuales, fijaron precios altos para recuperar su inversión en el más corto plazo y de allí para adelante obtener pingüe ganancias.
- Los concesionarios, en algunos casos, actúan en colusión con los transportistas terrestres o marítimos.

Otro riesgo es que se desvirtúan las prioridades propias de las autoridades portuarias mediante:

- La parálisis o estancamiento de inversiones al mediano y largo plazo según la prognosis de la economía o nuevas zonas de influencia (hinterland).
- El uso de activos que no son propiedad de la autoridad.
- La minimización de los costos propios de la autoridad en lugar de los usuarios del puerto.

Un tercer serio peligro, con efectos dramáticos para los empleados, es la reducción del personal, excesiva y rápida. Esta se hace sin mayores consideraciones, buscando abaratar los costos por el lado más débil que son los empleados y pensionistas los cuales aportaron 20, 30 y 40 años para sus fondos de pensiones y que la privatización o concesión ni siquiera los toma en cuenta, ya que esos fondos deberían estar capitalizados (en el Terminal Marítimo del Callao, se despidieron a más de tres mil trabajadores y en los otros puertos del Perú, el personal se redujo en mas del 50%, creando serios problemas de desocupación).

## 4.3 Algunas alternativas para disminuir los riesgos

Se plantearon en el campo normativo, tarifario, financiero y social:

- A. Fijar por norma superior, incentivos y penalidades financieras o denunciar los contratos, para el operador privado, que sean consistentes con las metas del puerto.
  - ⇒ Costo de la renta que disminuye con el aumento del nivel del tráfico.
  - ⇒ Esquemas de reembolso de gastos en mantenimiento y renovación de las instalaciones.

⇒ Penalidades financieras y otras por su- utilización.

B. Regular la fijación de precios y el rendimiento.

⇒ Regular las tasas cobradas a los usuarios del puerto vía tarifas acordadas previamente.

⇒ Establecer procedimientos de renegociación de las tarifas.

⇒ Permitir usos alternativos de activos sub-utilizados.

⇒ Establecer normas de productividad mínima y tasas de perfeccionamiento.

C. Poner restricciones y límites al potencial para el monopolio.

⇒ Continuar operando algunas instalaciones de uso público (es decir no transferir todo el quehacer portuario).

⇒ Requerir al operador del sector privado la provisión de las instalaciones de uso público.

⇒ Permitir que distintos competidores entren en acuerdos similares.

D. Promover la propiedad por parte de los trabajadores y pensionistas.

⇒ Asignar las acciones en forma libre o preferencial.

⇒ Otorgar descuentos para la compra de acciones.

⇒ Otorgar ayuda financiera para la compra de acciones.

Este último punto implica mejorar el mercado de capitales en el sector social. La finalidad es que en caso de la venta de la propiedad estatal, ésta también pueda favorecer a sus trabajadores y pensionistas en el accionariado del complejo industrial portuario. En este caso la gestión siempre quedaría en manos privadas.

#### 4.4 El procedimiento para evaluar la concesión

El seminario también planteó antes de privatizar o dar en concesión, hacer una investigación, estudio y diagnóstico de la realidad portuaria de cada región, zona o departamento. Se considera imprescindible hacer este diagnóstico antes de emprender cualquier transferencia, pero deben hacerlo con plena independencia, sin interferencias de ningún grupo de presión y el resultado debe ser conocido por los usuarios, trabajadores, autoridades municipales, importadores, exportadores y navieros que son los verdaderos interesados en la mejor marcha del puerto. He aquí algunos puntos que se aconseja tener en cuenta:

- Examinar minuciosamente cada función portuaria y determinar en cada caso cuales son para el caso local los puntos fuertes y débiles del sector público y del sector privado. Este examen debe incluir el presente y el futuro, operaciones y financiamiento.
- Preparar una tabla que muestre los puntos débiles y los puntos fuertes de cada función portuaria.
- Considerar -para cada función- que forma de comercialización (organizativa, operativa, concesión, etc.) será la que más beneficie a los puntos fuertes y disminuya los puntos débiles.
- Con esto se tendría una "radiografía" que mostrará dos aspectos:
  - ⇒ Lo primero es que las funciones costosas, no rentables financieramente pero si importantes para los usuarios y para el país, serían mejor realizadas bajo la propiedad y operación pública, pero con una operación descentralizada y con controles gubernamentales limitados.
  - ⇒ Lo segundo es que las funciones relativas a las actividades comerciales serán mejor ejecutadas por una operación mixta, ya sea que la propiedad sea pública, privada o mixta.
- Finalmente el estudio aconseja tratar cada caso en forma separada y pragmática, espaciando el proceso en el tiempo, sin apuros ni presiones, para ganar experiencia y dejando la puerta abierta a la evolución futura.

## 5. Privatización o concesión

Se sostiene que la privatización o concesión de los puertos, bajo la premisa que es un servicio público, debería tener metas que coadyuven al progreso del país. Ahora bien, analicemos si estas metas se logran mejor con un concesionario o con una autoridad portuaria y autónoma.

- HACER EL PUERTO MÁS COMPETITIVO
  - Reduciendo globalmente los costos de operación.
  - Flexibilizando la política laboral.
  - Permitiendo políticas tarifarias más dinámicas.

En la praxis esta primera meta no siempre se logra en puertos de países en desarrollo por lo siguiente:

⇒ Los costos de operación no son reducidos por los concesionarios, porque los llamados recortes de algunos ítem son sustituidos por otros y a la larga resultan incrementándose. Estas reducciones pueden ser tal vez promocionales al comienzo, pero finalmente el concesionario (monopolio) o los diferentes concesionarios, terminan por ponerse de acuerdo y los costos en la práctica, no se reducen sino que se incrementan.

⇒ La llamada flexibilización laboral, es desvirtuada con la reducción de la mano de obra y el aumento de los desocupados. Se crean problemas sociales dramáticos en los propios habitantes de un puerto al perder sus puestos de trabajo directos o indirectos. Se reduce el consumo. Los llamados "services", agencias que contratan personal eventual, terminan por devaluar al trabajador con salarios exigüos, mientras los agentes (intermediarios) cobran cantidades muy superiores.

⇒ Con relación a las tarifas bajas, la concesión de puertos no siempre da estos resultados, ya que los criterios no son manejados estrictamente por la estructura de los verdaderos costos operativos y administrativos, sino en función comercial lucrativa. Entidades del Estado que controlan estas tarifas o que deberían regularlas, terminan finalmente siendo cómplices del concesionario, salvo honrosas excepciones.

- ¿SE PROMUEVE LA DEMANDA DEL PUERTO?
  - Ofreciendo a los usuarios instalaciones específicas del puerto.
  - Transfiriendo la responsabilidad de la comercialización de la autoridad portuaria a los usuarios
  - Permitiendo que los usuarios desarrollen instalaciones apropiadas a sus necesidades.

En principio la demanda de carga (embarque / descarga) no depende del puerto, en el caso de terminales de América Latina. La carga se mueve en función del área de influencia de cada puerto. Por ejemplo, Chimbote seguirá embarcando anualmente tonelajes parecidos de harina de pescado, en función de la pesca y de las fábricas que estén ubicadas en su entorno. Las estadísticas de los puertos peruanos en la última década, son casi de los mismos tonelajes (harina, concentrado de minerales, líquidos etc.). Salvo incrementos en la importación cuando hay periodos de bonanza, en el caso de automóviles, artefactos eléctricos etc. Esto no es permanente y en todo caso poco puede hacer un concesionario para cambiar estas estadísticas.

En cuanto a que los usuarios desarrollen instalaciones apropiadas a sus necesidades, esto se viene haciendo con el permiso de Autoridad Portuaria (por ejemplo almacenes secos, fajas, grúas, montacargas, etc.). No es necesario la concesión, sino una mejor coordinación entre el usuario y la empresa que administra el puerto.

- ¿AUMENTA LA EFICIENCIA DE LA GESTION?

Si lo que se busca es la eficiencia para el buen trato a su carga o a su nave el problema no se resuelve con la concesión, sino con la autonomía a la Autoridad Portuaria (ENAPU) sin interferencias políticas o gubernamentales. Una autoridad portuaria autónoma, bajo la dirección de una comunidad portuaria en la que estén representados los verdaderos usuarios, (importadores, exportadores, Cámara de Comercio, industrias, agentes marítimos, aduana, capitanía de puerto, gobierno y trabajadores) es

suficiente para lograr la eficiencia. Es aconsejable que el técnico director nombrado por la comunidad portuaria sea un experto con suficiente autonomía y autoridad para dirigir el puerto, con personalidad para no dejarse presionar por nadie.

#### □ EL ACCESO AL FINANCIAMIENTO NACIONAL

Las instalaciones portuarias, muelles, almacenes, patios para contenedores, anexos para procesar y dar valor agregado, equipamiento, dragado, rompeolas, etc. sí requieren de grandes inversiones que puedan venir del sector privado. La construcción de nuevos puertos, espigones o zonas anexas para transformaciones, obras de dragado, reparación de rompeolas, poza de operaciones, etc. requieren de millones de dólares que históricamente han sido invertidos por el sector privado, principalmente por empresas extranjeras y por el propio Estado a través de la Autoridad Portuaria con el aval de la Corporación Financiera de Desarrollo (COFIDE) ante el Banco Mundial. En este campo el sector privado debe ser alentado a intervenir, haciendo o ampliando; pero sin necesidad de quitarle a la actual administración portuaria lo que ya tiene.

En realidad, el uso del capital privado ha sido una buena experiencia, pues ha permitido la ejecución de varias obras portuarias. El puerto de San Juan en Nazca, que fue construido por la UTAH por órdenes de la Compañía Minera Marcona (hierro) es un buen testimonio. El puerto de Ilo Southern fue hecho por esta compañía norteamericana y operado por ella misma. La Petroleum Company años atrás, construyó el Terminal Marítimo de Talara y fue operado por ella. Estas experiencias han sido exitosas.

#### □ ALGUNAS INTERROGANTES QUE SE PLANTEAN CUANDO EL OPERADOR ES PRIVADO

Los funcionarios gubernamentales, especialmente de los sectores de transporte, comercio, industria y marina deberían tomar en cuenta las siguientes preguntas:

- Una instalación operada privadamente ¿será capaz de proveer el mismo nivel de acceso y operación que una de uso público?
- Podrá un operador del sector privado con uso exclusivo de las instalaciones:
  - ⇒ ¿Estar en mejor posición para promover el puerto, o la competencia se verá restringida?
  - ⇒ ¿ Proveer el capital necesario para brindar la capacidad adecuada?
- ¿Cómo se distribuirá la responsabilidad por el mantenimiento de los activos entre la autoridad y el operador?, ¿será el operador capaz de cumplir con su rol de mantenimiento? (verbigracia espigones, muelles marginales, pilotes, plataformas, patios, almacenes, equipos).
- ¿Cuál será el rol que asumirá la autoridad en la determinación de las tarifas?
- ¿Sufre la comunidad de un puerto una pérdida de ingresos, directos o indirectos, por la transferencia del control?
- Como resultado del contrato: ¿podrá la autoridad deslindar la responsabilidad por accidentes y pérdidas?
- ¿El contrabando disminuirá o aumentará, cuando la autoridad no ejerza el control directo del terminal?
- ¿El tráfico de drogas disminuirá o aumentará cuando la autoridad no ejerza el control directo del terminal?
- En países en vías de desarrollo ¿cómo se ejerce la soberanía y el dominio marítimo y portuario, que algunas constituciones políticas lo establecen? (como la Constitución Política del Perú en su Art. 54).

#### □ ¿CÓMO QUEDA LA FUERZA LABORAL EN UNA CONCESIÓN?

Hay cuatro niveles de control de la fuerza laboral:

- Relación de dependencia (trabajador - operador portuario)
- Un acuerdo operativo (pacto colectivo –estructura salarial, leyes laborales).
- Mano de obra contratada (plazos determinados, indeterminados, bonificaciones, seguros, salud)
- Mano de obra eventual (periodos, bonos, seguros, incentivos, etc.)

Las relaciones trabajador - concesionario, siempre van en detrimento del primero. Pero no debe obviarse que la capacidad, idoneidad, experiencia por un lado y la protección de la seguridad social: salud - jubilación sufren en estos contratos de concesión pues se pierden muchos puntos que la Organización Internacional de Trabajo (OIT), convenios y pactos colectivos ganaron con muchos esfuerzos y años de lucha por los derechos sociales. En el libro "Horror Económico" de la francesa Viviane Forrester, se dice que este fenómeno ya se está dando en los siete países mas industrializados del orbe y vaticina que la desocupación y el desempleo aumentará siendo este el primer síntoma de un problema económico mayor a escala mundial.

Los puertos en el Perú y en general en América Latina tienen fines sociales. La OIT, la Federación Internacional de los Trabajadores del Transporte ITF con sede en Londres y los sindicatos portuarios de América Latina, reunidos en Río de Janeiro, Caracas y Lima en épocas no muy lejanas, lograron acuerdos que fueron elevados a sus respectivos congresos nacionales para defender al trabajador portuario.

En el Perú aún existe la Federación de Trabajadores Marítimos y Fluviales (FEMAPOR) que junto con sus pares de Brasil, Argentina, Chile y Venezuela llevaron duras luchas sindicales en defensa de sus agremiados. Actualmente la Federación de Trabajadores de la Empresa Nacional de Puertos (FENTENAPU), al igual que la Asociación de Profesionales y Técnicos Pensionistas de ENAPU, mantienen una posición equilibrada, pero firme en defensa del trabajador y pensionista portuario, sin llegar a los extremos de desconocer que la presencia del sector privado es vital para el desarrollo de los terminales y el progreso del país, principalmente en el intercambio comercial por la vía acuática. Sin embargo, advierten que el rol del puerto es social por las implicancias de su propio entorno.

### **5.1 Panorama en América latina**

Se han desarrollado e implementado reformas legales efectivas mediante una Ley General de Puertos, previo al inicio de concesión de algunos servicios, en Argentina, Brasil, Colombia, Chile, México, Uruguay y Venezuela.

Se han creado "Direcciones Generales de Puertos" en Argentina, Brasil, México y Venezuela, así como una "Superintendencia General de Puertos" con la misión de controlar y supervisar el sistema en Colombia. En cambio en Ecuador, Panamá y Uruguay se han creado "Autoridades Portuarias Autónomas" manteniendo el comando único del sistema y estandarizando normas, procedimientos, documentación y un programa único de información y procesamiento de datos.

Analizando las variables en América Latina desde el punto de vista del usuario del puerto, vale decir del que verdaderamente recibe el servicio portuario, se llega a la conclusión que tanto los agentes marítimos, Cámara de Comercio y público en general, prefieren el sistema del comando único que facilita procedimientos, interrelación, documentación e información, en la perspectiva que el servicio se estandariza con trámites mas expeditivos. El comando único se logra con Autoridades Portuarias Autónomas como lo ha implantado Ecuador, Panamá y Uruguay.

### **5.2 Panorama mundial de la privatización**

Un completo estudio sobre puertos de la Comisión Económica para América Latina y El Caribe (CEPAL - LC/G. 1633-P Marzo 1991) señala que hay casos en Europa y América del Norte en los cuales los gobiernos municipales y estatales han tenido que comprar los terminales portuarios al sector privado para hacerlos funcionar. Este estudio fue realizado en cumplimiento a un Acuerdo de la Comisión Latinoamericana (COLTRAM) celebrada en la sede del Sistema Económico Latinoamericano (SELA), Caracas del 22 al 23 de Mayo de 1989 para un programa de trabajo en 1990 que hacia referencia a la creciente privatización de instalaciones y servicios portuarios en todo el mundo.

Señalan que el puerto de TAMPA en EE.UU. sus concesionarios y empresas particulares carecían de recursos suficientes para financiar los proyectos de inversión que se requerían para que el puerto siga siendo competitivo. Como resultado de esta carencia, se tomó la decisión de comprar los terminales a las empresas privadas y buscar financiamiento para las mejoras necesarias por medio de contribuciones a bienes raíces recaudadas en un periodo de cinco años. En Baltimore, otro puerto norteamericano, surgieron conflictos laborales por costos salariales, jurisdicción y otras normas, lo que indujo al gobierno a hacerse cargo del terminal de contenedores en el puerto.

La CEPAL opina que la desprivatización de los puertos, suele ser el resultado de "factores que crearon riesgos excesivos", monopolios y diversas reglamentaciones para cada empresa privada, que al final causaron engorros (Capítulo 3 Inc. C del Estudio). En el mismo informe se señala que la propiedad y el funcionamiento de los terminales a granel corresponden por lo general a la empresa naviera o al diseño del producto que se moviliza. Esto es razonable. Pero no lo es, cuando terceros asumen el control con fines de lucro y causan "cuellos de botella" en la línea del productor al consumidor. Por otra parte, las instalaciones de carga a granel suelen estar dirigidas por los gobiernos, las empresas de los terminales o las empresas marítimas, ya que ningún embarcador o dueño de carga maneja un volumen tan considerable que justifique una instalación propia. Las grandes empresas navieras han comprobado que debido al creciente tamaño de los buques y de los volúmenes de carga y dado el servicio intermodal que deben ofrecer, estas necesitan tener mayor intervención en el manejo de los terminales portuarios.

En el puerto de Los Ángeles, según la misma investigación de la CEPAL impresa por las Naciones Unidas en Santiago de Chile, la empresa Stevedoring Services of America (SSA) planteó una querrela ante la Comisión Federal Marítima (FMC) aseverando que el puerto trataba que los terminales estuvieran a cargo de empresas navieras distintas. Otra empresa de terminales del mismo puerto, Overseas Shipping Company (OSC) anunció que pondría fin a sus servicios, dejando a SSA sólo en el funcionamiento de los terminales no pertenecientes a empresas de transporte. El proceso terminó cuando SSA compró los activos de OCS. Pero la lección es que los gobiernos han de tener presente -al formular un reglamento- los intereses de todos los que proporcionen o reciben servicios en los puertos.

Un ejemplo es la empresa naviera CAST que mantenía un servicio entre Montreal y Amberes. En ambos puertos se tenía un vasto territorio de distribución y servicios de puerta a puerta plenamente integrados. Posteriormente CAST cambió su puerto de recalada de Amberes por Zeebrugge por varios motivos. Amberes carecía de espacio suficiente para dedicarlo a terminal, los buques de CAST eran cargados y descargados en Amberes por la empresa del Terminal Hessianatie cuya propiedad fue adquirida por la línea marítima belga CMB que compite con CAST en las rutas trasatlánticas y la situación de Amberes aguas arriba del río Escalda (a 50 millas del Mar del Norte), agregaba 16 horas al tiempo de viaje de cada buque. Así pues, la tendencia a largo plazo, sea en el transporte a gránules o regulares, va en dirección al funcionamiento de los terminales portuarios, este en manos de los que tienen la propiedad o el control de las cargas.

Finalmente el informe de CEPAL sobre esta materia dice que a fin de lograr un equilibrio entre los intereses de todos los que proporcionan o reciben servicios de los puertos, los gobiernos tienen que reconocer que el exclusivismo en el funcionamiento de los terminales portuarios, sea por el sector público, los trabajadores portuarios, las empresas navieras o las de transporte; puede tener por resultado que algunos de esos agentes abusen de su posición dominante en detrimento de los demás.

Una solución para evitar esto sería dictar una ley para prohibirles a todos que establezcan o posean intereses en empresas de terminales portuarios. Esta medida evitaría el abuso de alguno de ellos, pero eliminaría la participación de los mismos sectores que tienen más que ganar con la existencia de puertos productivos y eficaces en términos de costo. Otra solución -según el documento de CEPAL- sería permitir que participaran todos esos agentes, pero equilibrando sus intereses por medio de una reglamentación gubernamental, evitando así los abusos monopolísticos.

## **6. Criterios básicos para la creación de autoridades portuarias en el Perú** **(Ricardo De Guezala - Consultor PNUD y presidente de la Asociación Peruana de Agentes Marítimos)**

La promoción del comercio exterior se ha convertido en un asunto prioritario de la política económica, como resultado de la mayor aceptación del concepto de libre comercio. En consecuencia, muchos gobiernos han llegado a la conclusión de que para mejorar la posición competitiva en los mercados mundiales de las mercancías que su país produce, se requiere que sus exportadores tengan acceso a una eficiente red de transporte intermodal y un dominio de las líneas de comunicaciones entre todas las partes interesadas.

La mayor parte de los puertos del mundo funcionan bajo el esquema de autoridades o administraciones portuarias autónomas, bajo este sistema se encuentran la totalidad de los puertos públicos de Estados Unidos y Canadá, el 95% de los puertos europeos incluyendo los grandes puertos como Róterdam, Hamburgo, Bremen, etc. Igualmente más del 90% de los puertos asiáticos, en América Latina los puertos argentinos, chilenos, brasileños y otros operan bajo sistema similar. Estas autoridades asumen la responsabilidad de una zona o zonas determinadas donde están ubicados los principales centros portuarios que son de importancia vital para la nación (esto se aplica también a los centros portuarios de importancia local). Esa autoridad es necesaria para establecer el plan general de desarrollo del centro portuario a fin de utilizar de la mejor manera posible los escasos espacios disponibles, tanto marítimos como terrestres.

La reserva de espacio, como la construcción de ciertas instalaciones no puede dejarse a la iniciativa individual ni tampoco las obras que manifiestamente han de servir al interés público. Aunque la planificación y ejecución de las obras son en sí mismas actividades industriales y comerciales, la decisión de su creación y ubicación corresponden a los poderes públicos. En lo que respecta a la explotación del centro portuario, la autoridad portuaria debe encargarse de organizar y poner en práctica la reglamentación de los movimientos de los buques y de otros vehículos dentro del puerto, así como de reglamentar el funcionamiento o utilización de las instalaciones públicas, los accesos al puerto y de manera general el funcionamiento del ámbito portuario.

La asignación de espacios dentro del centro portuario a las distintas empresas y usuarios del puerto también debe correr a cargo de una autoridad portuaria. Como el espacio utilizable es limitado, si se pusiera libremente a la disposición de todos se llegaría rápidamente a una situación confusa, o bien ciertas partes obtendrían una posición dominante que sería incompatible con el papel que el puerto debe desempeñar al servicio de la economía nacional.

Existen tres tipos de autoridad portuaria que se conocen como: puerto propietario (landlord port), el puerto instrumento (tool port) y el puerto explotador (operating port). De éstas, la más liberal es la del puerto propietario que cuenta con un alto componente de participación privada.

### **El puerto propietario**

En este caso las facultades de la autoridad portuaria están limitadas a: la planificación y desarrollo portuario, la regulación de las actividades portuarias, la fijación de las tarifas, la utilización de los espacios, velar por la libre competencia, estudios de tráfico, seguimiento a los cambios estructurales y tecnológicos (en la medida que afecten la oferta y la demanda de los servicios portuarios) y analizar cuidadosamente su cartera de productos para determinar las áreas de crecimiento críticas del puerto. En muchos países también se ocupa del despacho-recepción de naves y de la regulación del practicaje (no la Titulación) que son actividades netamente comerciales, como comparación podemos apreciar que en los aeropuertos son las autoridades aeroportuarias las que se ocupan íntegramente de esta función (en el Perú la Corporación Peruana de Aeropuertos y Aviación Comercial - CORPAC).



La Junta de las Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo (UNCTAD) en su informe sobre administración portuaria TD.B.C:4 AC.&.13, preparado por los 10 mejores expertos portuarios del mundo, recomienda el establecimiento de las autoridades portuarias correspondiendo a los países escoger el tipo de acuerdo a sus necesidades.

La UNCTAD sugiere que las autoridades portuarias no deben ser dependencias del gobierno central considerando que muchas decisiones gubernamentales relativas a los puertos dependen de la geografía y habitantes de la zona local. Para que las decisiones sean eficaces han de tomarse plenamente esos factores locales fundamentales y por ello las intervenciones del Estado deben situarse lo más cerca de las personas y los lugares interesados.

En el Perú, durante el gobierno de Odría mediante la ley 12353 se creó la Autoridad Portuaria del Callao como resultado de las recomendaciones de una misión americana dirigida por el coronel Howard C. Quinn; la misma que también administró el puerto durante varios años tomando como modelo las autoridades portuarias de aquella época en los Estados Unidos y que corresponde actualmente al tipo de autoridad portuaria conocida como operating port (el puerto explotador) donde la autoridad portuaria se encargaba de la operación directa del puerto. Cabe destacar que el directorio estaba presidido por un representante del presidente de la república e integrado mayoritariamente por los usuarios. Este sistema portuario funcionó excelentemente y durante su vigencia se realizaron las principales obras de ampliación del puerto. Durante el gobierno de Belaúnde se crearon bajo el mismo esquema las Autoridades Portuarias de Chimbote y Salaverry y había la intención de hacerlo extensivo a los demás puertos. Sin embargo como resultado del golpe militar del año 1968 se convirtieron en lo que es ENAPU, bajo dirección exclusivamente estatal.

### **6.1 Propuesta: Autoridad Portuaria Nacional**

Con el fin de que el país cuente con un sistema portuario moderno, ágil y eficiente; además de altamente descentralizado, con tarifas competitivas, políticas claras de planificación y desarrollo, orientado principalmente a favorecer el comercio exterior, contribuyendo al desarrollo económico y social de los pueblos donde están ubicados los puertos, se sugiere (conforme a las recomendaciones de la UNCTAD) la transformación de ENAPU en una Autoridad Portuaria Nacional. Esta se encargaría de proponer la política portuaria nacional, la planificación y el desarrollo portuario, la normatividad general incluyendo los procesos de privatización, los criterios para la fijación de las tarifas por los servicios portuarios; así como otras funciones relacionadas con el control portuario y que se especificarían por ley.

El establecimiento en cada uno de los puertos de Autoridades Portuarias Autónomas, con las funciones correspondientes a las del puerto propietario (lanlord port), es del todo recomendable si cumplen con cinco funciones fundamentales:

- I. El ámbito del propietario y de supervisión del rendimiento
- II. La formulación de políticas, planificación y desarrollo locales, de acuerdo a la política portuaria nacional.
- III. La función de control, regulación y vigilancia del tráfico portuario.
- IV. La función de marketing, relaciones públicas y promoción.
- V. La función de desarrollo de los recursos humanos.

Además de las funciones capitales anteriores, las Autoridades Portuarias que se proponen fijarían o propondrían los planes de inversión y desarrollo; llevarían a cabo, bajo supervisión de la Autoridad Portuaria Nacional, los procesos de privatización que se requieran; regularían las tarifas por los servicios; dictarían e implementarían la normativa local; controlarían a los operadores portuarios; supervisarían diariamente las actividades; evitarían los abusos de posición de dominio; resolverían en el acto los problemas que se presenten ante los concesionarios y los usuarios y concentrarían la

mayoría de las funciones actualmente dispersas en diferentes organismos estatales, regulando y coordinando sus actividades.

Una función de vital importancia para el funcionamiento y el desarrollo del puerto es la composición del órgano deliberativo y de decisión de la Autoridad Portuaria, es decir el concejo directivo o directorio. En este sentido la UNCTAD recomienda la siguiente composición:

- a. El Estado, las autoridades locales y los organismos económicos públicos responsables de la zona en que se encuentre situado el puerto.
- b. El presidente del gobierno regional siempre y cuando sea el resultado de una elección popular.
- c. Las empresas explotadoras que ejercen su actividad en el puerto.
- d. Los trabajadores de la Autoridad Portuaria.
- e. Las personas calificadas por su competencia en los campos económicos.

Sobre la base de la recomendación anterior, el directorio podría estar integrado de la forma siguiente:

- a. Un presidente nombrado por el Presidente de la República por el mismo tiempo que dure su mandato, con capacidad de veto en determinadas circunstancias en que se afecten los intereses nacionales o locales y que se fija por ley.
- b. El presidente del gobierno regional siempre y cuando sea el resultado de una elección popular.
- c. El alcalde provincial donde este ubicado el puerto.
- d. Un representante de los agentes marítimos.
- e. Un representante de los agentes de aduana.
- f. Dos representantes de los gremios empresariales con mayor movimiento de carga en el puerto (Sociedades de Minería, Pesquería, Industrias, etc.).
- g. Un representante de los trabajadores.
- h. Un representante de los operadores portuarios.

El esquema antes presentado permitirá una administración portuaria moderna ágil y eficiente con tarifas competitivas y el desarrollo de los puertos en beneficio del comercio exterior. Igualmente no deja de ser importante la descentralización de la actividad portuaria en beneficio de los gobiernos locales y regionales así como la participación de los usuarios en la gestión portuaria tal como se efectúa en la mayoría de los puertos del mundo.

## **6.2 La Empresa Nacional de Puertos debe mantenerse**

El artículo 1 de la Ley 27396 retira a ENAPU de los alcances del Decreto Legislativo 25882. Por lo tanto ENAPU por mandato expreso de dicha Ley, no se encuentra comprendido en el proceso de privatización. Sin embargo, el Ministerio de Economía y Finanzas del anterior gobierno, mediante argucias legales mantuvo en suspenso el retiro de ENAPU del proceso de privatización.

La Ley 27396 manda en su artículo 2 que se debe mantener la integridad de ENAPU, sin embargo existen intereses y grupos de poder que fuerzan a que esto no se cumpla.

El Congreso mediante la Ley 27396 abre la posibilidad de contar con una Ley de Puertos capaz de crear un sistema portuario ágil y eficiente altamente descentralizado, con tarifas competitivas y con políticas claras de planificación y desarrollo orientado principalmente a favorecer el comercio exterior y por ende también el desarrollo de los pueblos donde están ubicados los puertos. En ese sentido proponemos sobre la base de la actual ENAPU y tal como funcionan la mayoría de los puertos del mundo, la creación de Autoridades Portuarias las mismas que serían organismos autónomos altamente descentralizados, libres de la mayoría de los controles estatales y que concentrarían la mayoría de las funciones actualmente dispersas en diferentes organismos estatales, cuyos recursos se utilizarían exclusivamente en su propio desarrollo.

La Autoridad Portuaria que proponemos fijaría o propondría los planes de inversión y desarrollo, llevaría a cabo procesos de inversión que se requieran, regularía las tarifas por los servicios portuarios, dictaría la normativa portuaria, controlaría diariamente las actividades que se realizan en el puerto, evitaría los abusos de posición de dominio, resolvería en el acto cualquier problema entre los concesionarios y los usuarios, regularía y coordinaría las actividades en el puerto de las otras entidades estatales.

En el directorio de la Autoridad Portuaria estarán presentes el Alcalde Provincial, el Presidente del Gobierno Regional, los agentes marítimos y de aduana, representantes de los principales gremios de importadores y exportadores del puerto (minería, pesquería, industrias, etc.), los trabajadores portuarios y el Gobierno Central (Presidente de la República) el cual designaría únicamente al Presidente del Directorio, el mismo que contará con capacidad de veto en determinadas circunstancias especificadas por ley, principalmente cuando se afecten los intereses nacionales.

La otra alternativa sería mantener la actual Empresa Nacional de Puertos con una nueva composición de su Directorio, donde estén representados los verdaderos usuarios del puerto, vale decir, los importadores, exportadores, navieros, trabajadores, agentes y organismos del Estado como la aduana y la capitanía. Lo principal, es que la nueva ENAPU sea un organismo alejado de la política y de los grupos de presión interesados en los monopolios o afanosos en el lucro y la ganancia, desconociendo el rol social y polo de desarrollo que cumplen los puertos peruanos.

## APORTES AL DEBATE

- No 1 **Corrupción y control ciudadano** / Lima, junio 2001  
Fernando De la Flor  
Anel Townsend  
Enrique Bernales  
Vicente Santuc  
Agustín Haya de la Torre
- No 2 **Proceso de descentralización en el Perú: análisis, retos y perspectivas 2002** / Lima, febrero 2002  
Markus Rühling
- No 3 **La sociología al final de un siglo de barbarie** / Lima, marzo 2002  
Prof. Dr. Helmut Dahmer
- No 4 **Puertos: desarrollo regional y nacional** / Lima, marzo 2002  
José Luis Guerola