EL PROBLEMA PORTUARIO NACIONAL: PREGUNTAS Y RESPUESTAS

Capitán de Navío (r)
José Luis Guerola Lazarte*

El tema portuario en el Perú está en vías de continuar su marcha, ahora que la Comisión Especial presidida por el Viceministro de Transporte, Gustavo Guerra García, ha finalizado el proyecto de Ley de Puertos. Como se recordará, el proceso de concesionamiento de los puertos fue suspendido en diciembre del año 2000 cuando el Congreso Nacional aprobó una ley para tal efecto, hasta que sea aprobada una Ley Nacional de Puertos. Se espera que el Congreso debata en la presente legislatura dicho proyecto y que el proceso de privatización se reinicie.

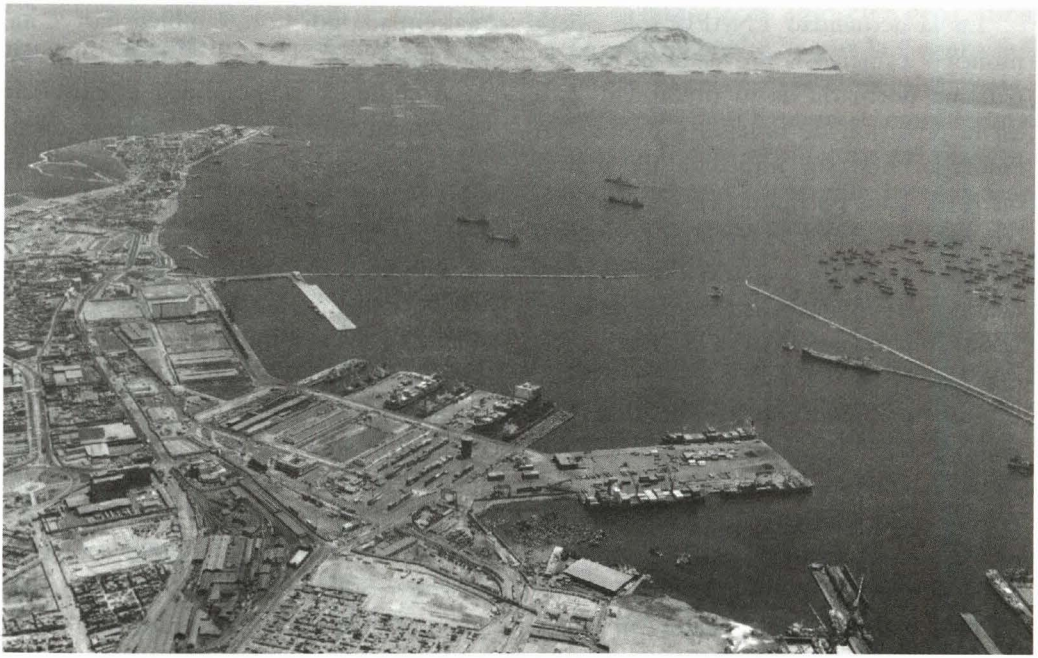
Con el fin de analizar el problema portuario nacional anexamos ocho preguntas y se ensayan las correspondientes respuestas.

¿Cuál es la situación actual de los puertos del país y, en particular, cuál es la situación del Terminal Portuario del Callao?

Aunque a nivel nacional no parece existir mucha conciencia de ello, desde hace casi una década varios servicios portuarios que tradicionalmente eran prestados exclusivamente por la Empresa Nacional de Puertos S.A. (ENAPU), la entidad operadora portuaria estatal, ahora también están progresivamente siendo prestados por el sector privado.

De haber sido tradicionalmente operados, en esencia, como puertos de servicios, los puertos nacionales, cuya gestión está encomendada por mandato de la ley a ENAPU, están ahora siendo realmente operados como una combinación de puertos herramientas y puertos propietarios, con mayor énfasis en esta última categoría.

Desde 1970, cuando el gobierno militar creó ENAPU PERÚ, como una empresa portuaria estatal centralizada a nivel nacional, ésta brindaba todos los servicios



Puerto del Callao.

portuarios, salvo los de estiba y desestiba, que eran prestados por los trabajadores denominados "marítimos", controlados por la Comisión Controladora del Trabajo Marítimo, un ente estatal dependiente del entonces Ministerio de Marina.

Sin embargo, desde 1991 el sector privado está progresivamente participando cada vez más, no sólo en la prestación de servicios de estiba y desestiba, sino también en los servicios de practicaje y remolcaje, así como en la provisión de manipulación de carga desde el costado del muelle hasta los patios o almacenes, e inclusive en el suministro de almacenaje.

Ahora, de conformidad con una disposición de OSITRAN, Organismo Regulador de las Entidades Portuarias, el sector privado también podrá participar en el servicio de gavieros y ya lo ha solicitado.

En el caso particular del almacenaje, durante el gobierno del Presidente Fernando Belaúnde, primero fue autorizada la prestación de los servicios privados de almacenaje extraportuario, en los así llamados "puertos secos", y hace dos años –en el caso del Terminal Portuario del Callao– se permitió la participación del sector privado, no sólo en el apilamiento de contenedores en patios situados en el recinto portuario, sino también en la prestación de otros servicios que son propios de las denominadas CFS ("Container Freight Stations"), dentro del mismo puerto, en módulos de superficie alquilados a las empresas privadas.

En la actualidad ENAPU sólo opera monopólicamente la provisión de infraestructura portuaria de su titularidad, esto es, la provisión de muelles y patios. Sin embargo, no está impedida de prestar otros servicios portuarios en competencia con los prestadores de servicios portuarios privados, todo ello con sujeción a las regulaciones del organismo supervisor de la inversión en infraestructura de transporte, OSITRAN.

Principalmente como resultado de una mejor gestión de la empresa portuaria nacional estatal, y probablemente de la progresiva mejor capacitación y profesionalización de su personal, pero sin ninguna duda también como resultado de la creciente participación del sector privado y del aliento a la competencia en la prestación de servicios portuarios, es posible constatar que en los últimos años de la gestión de ENAPU parece haberse producido un mejoramiento de la productividad y eficiencia de los puertos nacionales de uso público, administrados y gestionados por ella y una importante reducción de sus tarifas.

Ciertamente, en gran parte de los puertos nacionales se puede notar una significativa mejora de los índices de rendimiento portuario, aun cuando existe amplio margen para continuar las mejoras si se adoptan las medidas necesarias para ello. El tiempo de rotación de los buques portacontenedores está ahora cercano a las 24 horas, lo que refleja una mejor coordinación de las operaciones en las que participan distintos prestadores de servicios portuarios. La tasa del volumen de carga manipulada por hora también parece haber mejorado.

Aunque en la actualidad ENAPU no sea responsable directa de la ejecución de cada uno de los servicios portuarios, es responsable de la coordinación de estos servicios. Y estos logros deberían ser atribuidos, en parte, a esta entidad.

Sin embargo, en los últimos años los puertos bajo la administración de la empresa portuaria estatal han mejorado su eficiencia y reducido sus tarifas, las cuales, en opinión de muchos usuarios, anteriormente eran las más altas de la región, por ello, es necesario seguir mejorando su productividad y eficiencia operativa, para lo que se requiere, además de significativas mejoras en la gestión, de sustantivas inversiones en infraestructura y equipos.

La estructura y la losa de los muelles del Callao no soportarían en la actualidad el montaje de una moderna grúa pórtico buque-tierra. De otro lado, si el Estado dispusiera de ingentes recursos financieros para modernizar los puertos, debería asignarlos a obras de mayor prioridad social.

Existe urgente necesidad, de adecuar la infraestructura portuaria a la futura demanda naviera y también de dotar de equipos modernos a los terminales portuarios, particularmente a aquellos que operan carga contenedorizada y granos. Para ello se requiere de una significativa inversión de capitales que en la actualidad el Estado no está en capacidad de proveer.

Es allí donde se requiere del capital privado, particularmente si se tiene en consideración que las inversiones en in-

fraestructura portuaria tienen un riesgo financiero importante y la recuperación de la inversión sólo se logra en el mediano o largo plazo.

En términos de volumen, el puerto del Callao moviliza virtualmente el 70 % de la carga que se realiza a nivel nacional por vía marítima. Sin embargo, y no obstante haber logrado ocupar en el año 2000 el puesto N° 100 a nivel mundial entre los puertos que manipulan contenedores, es sorprendente que no se cuente con grúas de pórtico buque-tierra. Debido a que las losas de los muelles no están en capacidad de permitir la operación de dichas grúas. Además, para recibir buques de mayor eslora y calado, los puestos de atraque requieren ser ampliados.

En general, se requiere adecuar la infraestructura del puerto del Callao a los requerimientos del tráfico marítimo para el año 2020, teniendo presente que la tasa de crecimiento del volumen de comercio marítimo es superior a la tasa de crecimiento del PBI. Conviene, por lo tanto, llevar a cabo una oportuna planificación del desarrollo del Callao, si se desea evitar que en este puerto se produzca un caso de congestión. Y se requiere apropiada acción no sólo en lo referente a la adecuación del frente marítimo, esto es, dragado de canales de entrada y mejores y más grandes puestos de atraque, para permitir dar servicio a buques de mayor tamaño, sino también del establecimiento de apropiados medios de enlace con las vías de comunicación hacia el interior, para facilitar el rápido flujo de la carga en el lado de tierra.

Dada la importante ubicación geográfica del Perú y el hecho de que la Cuenca del Pacífico concentra el 56% del movimiento económico mundial, considerado el mayor ámbito económico del planeta, ¿qué se debería hacer para incrementar nuestro comercio exterior y lograr mayor competitividad?

¿Tiene realmente el Perú una ubicación geográfica privilegiada, como frecuentemente se suele afirmar? Eso depende. No se trata solamente de tener una ubicación geográfica conveniente o particular en relación a los continentes y mares del planeta, sino de ocupar posiciones estratégicas en áreas donde convergen las más importantes rutas del tráfico marítimo mundial. Ese no es nuestro caso, ni el de ningún país de Sudamérica.

El tráfico marítimo hacia la costa occidental de Sudamérica es de muy baja densidad, y por tanto, no es probable que haya margen para buscar las economías de escala usualmente aparejadas a la utilización de buques portacontenedores grandes, esto es de 4,000 contenedores o más. Es verdad que la posición geográfica del Callao vis-a-vis la posición geográfica de otros puertos de la costa oeste de Sudamérica es muchísimo más favorable. Es también verdad que las condiciones geográficas y particularmente las condiciones oceanográficas y de protección brindan a nuestro primer puerto una posición insuperable.

Pero, aunque sea cierto que los puertos peruanos tienen potencial para convertirse en adecuadas plataformas logísticas con proyección hacia los más importantes paí-

ses de la Cuenca del Pacífico, se debe tener presente que la competencia a este respecto no se habrá de dar únicamente con los puertos chilenos, ecuatorianos y colombianos sino también con los puertos panameños y, en particular, con el puerto de Los Ángeles, en los Estados Unidos y, aunque en un principio es difícil concebirlo, también con los puertos sudamericanos situados en el océano Atlántico, que se pueden proyectar hacia el Asia.

A este respecto se debe tener presente que las distancias económicas son más importantes que las distancias físicas. Y aún estas últimas, en muchos casos, son paradójicamente más cortas desde algunos puertos del Atlántico, hacia puertos tales como Singapur en el importante continente asiático.

Pero intentando dar una respuesta a la pregunta específica, se cree que no sólo existe necesidad de identificar adecuadamente las líneas de exportación de las cuales el Perú goza de ventajas comparativas y promover su desarrollo, sino también de adoptar una apropiada política arancelaria y, especialmente, de reducir los costos de transporte dentro de la cadena logística.

Son los costos de transporte los que definirán en última instancia si se consiguiera el éxito en los mercados y los que determinarán la preferencia de éstos por los productos nacionales en competencia con los productos extranjeros, particularmente cuando las barreras arancelarias hayan perdido significación, lo que ocurrirá cuando los acuerdos comerciales regionales y globales entren plenamente en vigor reduciendo primero y eliminando después las barreras arancelarias.

Desde que el 90% de nuestras exportaciones tienen lugar por la vía marítima, ¿qué estrategia se debería aplicar para integrarnos al Tratado de Libre Comercio de las Américas y, en un futuro, al Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico?

Durante las últimas cuatro décadas está teniendo lugar una notable expansión del comercio internacional. Con la aparición y multiplicación de centros y grupos de comercio mundial se han diversificado las rutas y se ha transformado la estructura del comercio internacional.

El efecto de estos cambios en el escenario internacional no ha sido debidamente aprovechado por nuestro sector exportador. Este continúa afrontando serios problemas, debido a los altos costos de producción resultantes de altos costos financieros y de energía, elevados impuestos y gran atraso en la paridad cambiaria.

La participación en el Tratado de Libre Comercio de las Américas requiere de una acción política apropiada, y se cree que los esfuerzos que está realizando el gobierno en tal sentido van por muy buen camino. Se debería tratar de constituir un bloque sudamericano con la capacidad adecuada para negociar apropiadas condiciones de integración ventajosa a ese tratado.

De otro lado, el Perú ya es parte del Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico. La integración a ambos importantes acuerdos de comercio internacional es uno de los retos más formidables que ha-

ya enfrentado nuestro país. Se trata del desafío más grande de la historia a nuestra capacidad exportadora. En la XXIII reunión de Ministros de Transportes y Comunicaciones de la APEC que tuvo lugar en Lima, bajo la presidencia del Ministro Luis Chang Reyes, en mayo del presente año, quedó evidenciado el interés por el desarrollo del comercio marítimo en base al transporte oceánico internacional y el potencial para una rápida tasa de crecimiento de dicho sector.

Como bien se señala en la pregunta, en términos de tonelaje aproximadamente el 90% de nuestras exportaciones tienen lugar por el modo marítimo. Por tal razón se debería concertar esfuerzos con los países vecinos para hacer más eficientes los servicios marítimos que prestan servicios en esta zona geográfica y hacer más productivos los puertos de la región. En este caso se necesita una política de concertación y no de competencia. Además, y complementariamente, se debería atender específicamente los problemas que afronta el sector exportador.

Según un estudio del Banco Mundial, los costos logísticos de nuestros puertos son de los más altos de Latinoamérica y más del doble de los costos de los servicios portuarios de Chile. ¿Qué se debería hacer para revertir esta situación?

No parece que el Banco Mundial haya efectuado estudios comparativos sobre costos logísticos de los puertos latinoamericanos, cuando menos, no recientemente. Lo que sí se conoce bien es que el Consejo de Usuarios de Distribución Física Internacional (CONUDFI), asociado a otros importantes gremios nacionales, ha efectuado un interesante estudio de los costos logísticos de los puertos peruanos y ha determinado que existen innecesarios sobrecostos que afectan nuestro comercio exterior.

Tras esa identificación se requiere una acción concertada para reducir o eliminar tales sobrecostos. En este sentido es indispensable poner en práctica el concepto de "Comunidad Portuaria".

Se trata de que todos los actores involucrados en la actividad portuaria operen concertadamente para hacer más atractivos los puertos en general. De nada valdrían, por ejemplo, los esfuerzos de los operadores portuarios por reducir sus tarifas, si el resto de los actores logísticos no dirigieran su accionar al logro de resultados que a la postre hagan más atrayentes los puertos nacionales para las líneas navieras internacionales.

Son éstas las que, en función de la demanda de la carga, decidirán en última instancia, qué puertos habrán de ser utilizados por sus buques. Conviene tomar nota que los operadores portuarios no siempre son responsables de los sobrecostos portuarios, sino otros actores que también operan en el ámbito portuario y sobre los cuales usualmente las administraciones portuarias no tienen competencia o jurisdicción.

En este sentido es conveniente diferenciar el costo de los servicios portuarios de los sobrecostos logísticos. De los primeros son responsables las administraciones portuarias; de los segundos, otras entidades.

¿Qué ventajas aparejaría la concesión de puertos?

Con el concesionamiento de los puertos nacionales, se alcanzarán tres objetivos principales: primero, mejorar la capacidad de gestión de las entidades portuarias, con el fin de –entre otras cosas- aumentar la eficiencia y productividad operacionales; segundo, reducir la demanda financiera sobre el sector público mediante la utilización de recursos del sector privado y/o la generación de mayores ingresos para la caja fiscal; y tercero, mejorar la calidad de los servicios que se brindan a los usuarios y reducir las tarifas portuarias.

Con la entrega en concesión de los puertos nacionales o con cualquier otro método de privatización que finalmente se ponga en práctica, será posible obtener los clásicos beneficios resultantes que se señala son obtenibles con la privatización: a) generación de ingresos necesarios para la caja fiscal; b) expansión de la habilidad de las entidades privatizadas para diversificar sus líneas de negocios; c) mayor capacidad de acceso al mercado de capitales; d) remoción de las restricciones relacionadas con inversiones y préstamos; e) nuevas prácticas en las relaciones industriales; f) un enfoque más comercial o empresarial de la gestión del negocio; y, por supuesto, g) una mayor competencia portuaria; todo lo cual debe mejorar los rendimientos financieros y económicos de los puertos.

Es importante eliminar los defectos inherentes a la administración estatal, burocracia, nepotismo y particularmente intromisión política en la gestión.

Es cierto que al privatizar se hace frente a un riesgo importante: el de que un monopolio privado u oligopolio privado reemplace a un monopolio u oligopolio estatal. Pero para evitar ello existe necesidad de fortalecer la capacidad y autonomía de los organismos reguladores.

Es cierto también que no todos los procesos de privatización han resultado exitosos. Y es que no existe una fórmula simple que establezca una relación directa entre las variables privatización y éxito. Tampoco se debe afirmar que la empresa privada es, en todos los casos, más eficiente que la empresa estatal. Pero sí se ha verificado, en general, que con la privatización se puede lograr una significativa reducción de las tarifas portuarias y, en general, de los costos de transporte marítimo.

En América Latina, es particularmente significativo el resultado bastante positivo de la privatización de los puertos panameños, colombianos y del puerto de Buenos Aires. Y es que, de acuerdo a la opinión de calificados expertos portuarios, más del 50% de los costos de transporte internacional son atribuibles a los costos portuarios. Y, lo que es importante señalar, se afirma que 45% de tales costos portuarios son evitables. Parecería que quienes dogmáticamente se oponen a la privatización, como una cuestión ideológica, no reparan en el daño que tal postura puede acarrear para el desarrollo del comercio exterior de nuestro país.

¿Qué se espera de la nueva Ley Nacional de Puertos que será debatida y aprobada como plazo máximo el 30 de junio?

La ciudadanía espera una Ley Nacional de Puertos principista y promotora de la inversión privada, que establezca las condiciones bajo las cuales se deben llevar a cabo las actividades y servicios portuarios públicos y privados. La ley tendrá que tener en cuenta, como elemento esencial de la política portuaria, la necesidad de lograr un apropiado equilibrio entre los objetivos comerciales propios de las empresas privadas que operarán en el entorno portuario y el interés público subyacente a la operación de los puertos de uso público.

La Ley Nacional de Puertos tendrá que definir con acierto, el papel regulador, coordinador y promotor del Estado en las actividades y servicios portuarios y el papel de operador portuario – sólo donde sea necesario atender el interés social y no exista interés comercial del sector privado por participar en el mercado portuario.

Además tendrá que definir, en especial, el grado de participación del Estado en cuanto a la planificación portuaria, teniendo en cuenta que si bien el desarrollo portuario debe ser concebido para satisfacer la demanda privada, para que ese desarrollo sea eficiente se necesita un desarrollo organizado y no caótico, en el marco de una bien concebida red de transporte nacional, en la cual los puertos actúen: primero, como centros de servicio y apoyo al comercio exterior del país; segundo, como eslabones de la cadena de transporte intermodal; y tercero, como polos de distribución física (logística, informática, redistribución, reempaque, etc.).

Como muy acertadamente lo ha remarcado el Ministro de Transportes, Comunicaciones, Vivienda y Construcción, ingeniero Luis Chang Reyes, la Ley Nacional de Puertos no tiene por qué incluir en ella aspectos específicos del concesionamiento portuario, el que debe regirse por su propia normativa.

¿Cuál es el impacto de la informática en los puertos?

La eficiencia de la administración portuaria depende hoy en día en gran parte de un rápido flujo de documentación e información. La documentación portuaria debe ser sencilla, compatible con la del comercio y del transporte y debe estar computarizada. Se ha señalado que la causa común de la congestión en un puerto es el lento flujo de la información. Si se presenta congestión en un patio de contenedores probablemente se deba a un proceso documentario muy largo que esté limitando la salida de los contenedores desde el patio donde éstos se manipulan.

Se puede lograr una gran productividad documentaria mediante el sistema electrónico de intercambio de datos, lo que usualmente se conoce como EDI (electronic data interchange).

En el pasado, la calidad de un puerto estaba directamente vinculada a la calidad de su infraestructura y sus servicios. Ahora también lo está, pero además es necesario añadir a la calidad de la información. Un buen flujo de información y datos es un requisito previo para un rápido y eficiente flujo de la carga y el mejoramiento de la competitividad de los puertos. De allí que los puertos estén poniendo en práctica sistemas integrales de operaciones portuarias

que permitan interconectar unidades operativas y que sean compatibles, en sus formatos electrónicos, con entidades tales como las aduanas y otros sistemas de transporte y comercio exterior.

Ciertamente existe ahora un nuevo concepto portuario: el de "infoestructura", que permite diferenciar la calidad de servicio de los puertos, cuando en otros ámbitos operacionales no existen grandes diferencias entre ellos.

¿Algún comentario adicional en relación al Terminal Portuario del Callao?

El modelo de privatización del Puerto del Callao que finalmente se adopte, habrá de tener un enorme peso en la definición del éxito o el fracaso del proceso privatizador en el Perú. Es comprensible la preocupación de las entidades privatizadoras en relación con la prioridad que se debe dar a la privatización del Terminal Portuario del Callao vis-a vis la programación de los terminales portuarios regionales. ¿Cuáles deben privatizarse primero? Es que no es posible comparar el terminal portuario del Callao y los relativamente pequeños terminales portuarios regionales.

Aparte de concentrar casi el 70% del tráfico marítimo del país, el Callao es un puerto multipropósito. Por él se realiza el tráfico de contenedores, carga general fraccionada, carga a granel sólida y carga líquida. ¿Cómo asegurar que exista en el Callao la necesaria competencia intraportuaria y cómo asegurar que un exceso de competencia intraportuaria no sea contraproducente, particularmente en relación al objetivo de lograr una mayor eficiencia?

¿Podrá regular el mercado, por sí mismo, todas las externalidades que se presentan en la operación portuaria y cuál habrá de ser el grado de intervención de los organismos reguladores?, ¿tras la privatización, qué papel habrán de jugar las Autoridades Portuarias: deberá subsistir una sola Autoridad Portuaria o será conveniente establecer una Autoridad Portuaria en cada región o puerto privatizado, sin recargar excesivamente los cargos burocráticos?

Son muchas las variables que es necesario manejar, lo que torna la toma de decisiones en una actividad particularmente apasionante, interesante y compleja. Pero en el debate y en las actividades portuarias se deben dejar de lado pequeños intereses de grupos tanto políticos como empresariales, para concentrar la atención desapasionada y despolitizadamente en los reales intereses del país. De otro modo se corre el riesgo de caer en un peligroso entrampamiento.

---

* *Consultor de la Organización Marítima Internacional (OMI) en aspectos marítimos y portuarios. Desde 1979 hasta 1985 fue asesor marítimo de la OMI para América Latina, y entre 1985 y 1993 desempeñó el cargo de Jefe de la Sección América Latina en la División de Cooperación Técnica de dicho organismo internacional. Es miembro de número del Instituto de Estudios Histórico-Marítimos del Perú y fue integrante de la Comisión de Estudios Estratégico-Marítimos y del Comité de Comercio Marítimo de dicho Instituto. Desde noviembre del 2001 es uno de los cinco directores de ENAPU S.A.*
Sus opiniones son completamente personales y no reflejan, en modo alguno, la opinión de ninguna de estas entidades.