

¿Quién ganó y quién perdió con la concesión del puerto de Matarani?¹

Lorena Alcázar – GRADE/Instituto Apoyo y Rodrigo Lovatón – GRADE

En la actualidad existe un gran debate sobre la importancia de continuar con los procesos de concesiones y privatizaciones como medios de generación de inversiones y, en general, de reactivación de la economía. En el caso de los puertos, cuyo proceso se encuentra paralizado hace ya algunos años, la discusión está altamente politizada. Hasta el momento, el puerto de Matarani es el único que ha sido entregado en concesión y, claramente, ha generado división, con posiciones a favor y en contra, en la opinión pública y los principales agentes afectados por esta decisión.

A pesar de que se han realizado en nuestro país diversos estudios que buscan determinar los efectos del proceso de privatizaciones en sectores tales como telecomunicaciones, electricidad, agua y saneamiento, ninguno de ellos se ha centrado en el caso de los puertos, pese a la importancia de este como determinante de los costos de transporte y, por tanto, de la competitividad del país.

En este marco se planteó como objetivos del presente trabajo: el análisis de las características del proceso de concesión del puerto de Matarani y la estimación de su impacto en la economía y en los agentes afectados por el proceso. Sobre esta base, se identifican las implicancias para la concesión de otros puertos del país. La importancia de este esfuerzo radica no solo en la coyuntura que atraviesa el sector portuario, sino también en que permite difundir una metodología aplicable a otros procesos de transferencia o concesión de empresas públicas al sector privado.

«...el puerto de Matarani es el único que ha sido entregado en concesión y, claramente, ha generado división, con posiciones a favor y en contra, en la opinión pública y los principales agentes afectados por esta decisión»



El proceso de concesión del puerto de Matarani

El primer proceso de concesión de puertos fue iniciado en 1998 y comprendió a los terminales portuarios de Ilo y Matarani. Hacia mayo de 1999, se realiza la adjudicación de la buena pro del terminal portuario de Matarani a Santa Sofía Puertos S.A.², única sociedad postora que realizó una oferta económica. La oferta ganadora estuvo constituida por un pago inicial de US\$ 9,68 MM y compromisos de inversión en

1/ Resumen del documento titulado "La concesión de los puertos en el Perú: ¿quién ganó y quién perdió con la concesión del puerto de Matarani?", desarrollado en el marco del concurso de investigación ACIDI-IDRC 2002. Podrá descargar la versión completa desde <http://www.consortio.org/programa2002.asp>

2/ Empresa perteneciente al grupo Romero. Cabe señalar que la licitación convocada para el terminal portuario de Ilo fue declarada desierta, por cuanto no se entregó propuesta económica alguna para su concesión.

infraestructura y equipo por US\$ 7,85 MM, durante los primeros cinco años de la concesión. De acuerdo con lo estipulado en las bases del proceso, se constituyó la empresa Terminal Internacional del Sur S.A. (TISUR S.A.), con el objetivo social específico de administrar el terminal portuario. El contrato de concesión de Matarani fue suscrito entre el Estado peruano y TISUR, el 17 de agosto de 1999. En el marco del contrato, se estipuló una retribución mensual al Estado equivalente al 5% de sus ingresos brutos y un 1% adicional destinado a Ositran (encargado de la supervisión del contrato).

En julio de 1999 se convocó a la licitación para la concesión de los demás puertos regionales. No obstante, si bien el proceso llegó a ser efectivamente iniciado, el Cepri puertos lo suspendió temporalmente. Dicha paralización adquirió carácter permanente en el año 2002, luego de sucesivas postergaciones.

El modelo de concesión

El diseño de un contrato de concesión adecuado, en aspectos tales como los mecanismos y proceso de selección del operador, la asignación de riesgos, los incentivos y penalidades y la exclusividad o no en la prestación de los diferentes servicios, es un punto central para la participación del sector privado en un proyecto de infraestructura y debe contemplar algunos elementos esenciales.

El factor de competencia elegido para la concesión de Matarani fue la mayor oferta económica por encima de un precio base, decisión que responde más a un objetivo financiero que a la búsqueda de eficiencia en la operación portuaria. El proceso de selección en sí fue objeto de críticas por la inclusión de una *addenda*, que especificaba la sustitución de una referencia a qué entidad asumía el papel de operador del puerto³ y la modificación del término canon por el de retribución⁴. El primero de estos argumentos se trató de justificar por la presencia de un error material comunicado a la Cepri; mientras que en el segundo caso, no se trataba de un cambio que implicara beneficios para el concesionario.

Las obligaciones del concesionario pueden incluir diferentes metas en términos de resultados o proce-

«...el mecanismo adoptado para el fomento de la competencia fue la separación de servicios, de manera que es posible distinguir actividades que corresponden solo al concesionario [...] otras abiertas a la competencia y las que son provistas exclusivamente por entidades públicas.»

sos, con el fin de impulsar las mejoras a través de la concesión. El mayor énfasis en el contrato de Matarani se confirió a las metas de proceso y al detalle de las inversiones que se debían realizar (de acuerdo con las necesidades proyectadas para atender el tráfico), aunque también se incluyó otras de resultado (criterios mínimos de operación y criterios de calidad). No obstante, en la medida que el objetivo son los resultados, el contrato debería incluirlos preferentemente como metas y permitir mayor flexibilidad a las acciones del concesionario. En este sentido, resalta la existencia de una *addenda* al contrato, en la cual se realizó un cambio en las inversiones relacionadas con los contenedores, porque las proyecciones previas a la concesión no se ajustaban a lo que efectivamente ocurrió.

El modelo de concesión de Matarani responde a un esquema *landlord*, basado en parte en competencia intra-portuaria e inter-portuaria. En el puerto, el mecanismo adoptado para el fomento de la competencia fue la separación de servicios, de manera que es posible distinguir actividades que corresponden solo al concesionario (debido al empleo de activos que este administra de forma exclusiva), otras abiertas a la competencia y las que son provistas exclusivamente por entidades públicas. La intensidad de la competencia en aquellas en que es posible el acceso de terceros está determinada, en gran medida, por el tamaño del mercado que atiende el puerto.

En el contrato suscrito por TISUR, no se prohibió la integración vertical del concesionario con otras empresas para la prestación de servicios comprendidos en la cadena logística del transporte. Este es un aspecto potencialmente problemático, que puede reducir el grado de competencia en la prestación de algunos servicios (véase el cuadro 1), particularmente por el grado de integración alcanzado por el grupo

3/ Se arguye que se sustituyó en su papel de operador a Stevedoring Services of America (SSA) por Santa Sofía Puertos (SSP).

4/ Lo cual significaba que los recursos obtenidos por la retribución serían transferidos al Gobierno central y no se revertirían en beneficio directo de la región.

Cuadro 1

Matarani: competencia en servicios portuarios

Servicio	Ayudas a la navegación Recepción	Agenciamiento marítimo y aduanero	Practicaje y remolcaje	Amarre / desamarre Uso de amarradero Uso de muelle	Estiba / desestiba
Antes de la concesión	Capitanía de puerto	Privado	Privado	Enapu	Privado
Después de la concesión	Capitanía de puerto	Privado (incluye empresas de concesionario)	Privado (incluye empresas del concesionario)	Concesionario	Privado (incluye empresas del concesionario)

Fuente y elaboración: Ositran

Romero. Sin embargo, ello podría explicarse por el tamaño del mercado, ya que una prohibición como esta podría constituir un desincentivo para participar como operador del puerto. Además, el marco regulatorio previsto permitiría evitar y castigar prácticas no competitivas y asegurar condiciones de acceso justas para terceros.

En este marco, que incluye el grado de integración de los servicios y un tamaño de mercado limitado, surge la pregunta de por qué no se consideró como alternativa la presencia de un operador que asuma la prestación de todos los servicios de forma integrada dentro del puerto. La principal desventaja de un esquema integrado es el mayor poder de mercado que podría ejercer el operador, aspecto que viene ligado a un adecuado nivel de regulación. Por otro lado, tiene como ventajas que el puerto sería más atractivo para un operador privado, constituiría un incentivo para la realización de inversiones y permitiría la generación de mayor eficiencia, a través de economías de escala y de ámbito. En última instancia, cabe preguntarse si no resulta más conveniente un esquema en el que la integración vertical que ocurre es transparente y se permita un mayor ámbito de acción al regulador.

Metodología e hipótesis

En la estimación de los efectos sobre los diferentes actores involucrados y del resultado total neto para la economía del país, se emplea la metodología desarrollada por Galal *et al.* (1994)⁵ para medir los efectos en el bienestar, producto de la venta de empresas públicas.

La metodología supone, como primer paso, analizar el desempeño de la empresa antes y después de la

concesión, con el fin de determinar qué cambios podrían haber sido causados por esta. En segundo lugar, a través de la información adquirida, se construye un escenario contrafactual; es decir, la situación que tendría el puerto si no hubiera sido concesionado. Ello se contrapone al escenario actual, a lo que efectivamente ha ocurrido con la concesión. La construcción del contrafactual requiere, necesariamente, identificar aquellos cambios que presumiblemente fueron causados por el traspaso de la empresa pública al sector privado, distinguiéndolos de factores exógenos que hubieran afectado al terminal portuario, incluso si no era concesionado. En este caso, se trabaja en el período comprendido entre 1999 y 2002. Finalmente, se fija un período relevante y se



5/ Galal, Ahmed; Leroy Jones, Pankay Tandon y Ongo Vogelsang (1994). *Welfare Consequences of Selling Public Enterprises. An Empirical Analysis*. Oxford: Oxford University Press.

realizan proyecciones para ambos escenarios, el actual y el contrafactual, con el objeto de establecer la magnitud de los beneficios derivados de la concesión hacia el futuro (en la medida que algunos de estos pueden tomar tiempo en materializarse). El plazo elegido para realizar las proyecciones comprende los años entre 2003 y 2009.

La representación de ambos escenarios permite realizar una cuantificación de los efectos en el bienestar de los agentes en la economía, que pueden verse afectados por el proceso: el concesionario, el Estado, los consumidores, empleados y competidores. Así, es posible postular una ecuación simple para la medición del cambio en el bienestar, de la siguiente manera:

$$\Delta W = \Delta S + \Delta \pi + \Delta L + \Delta C + \Delta E$$

Donde cada uno de los elementos denota el efecto en el bienestar sobre:

- los consumidores (ΔS) o usuarios de los servicios del puerto,
- los beneficios de la empresa ($\Delta \pi$), percibidos por la operación del terminal portuario de Matarani (concesionario),
- los trabajadores (ΔL),
- los competidores (ΔC), básicamente el puerto de Ilo (Perú), y
- el Estado (ΔE), que percibe impuestos y obtiene una contraprestación económica del concesionario, pero pierde las utilidades directas de operar el puerto.

El escenario real y el contrafactual

El punto de partida en la evaluación de los resultados de la concesión fue examinar diferentes variables relevantes en el desempeño del puerto, antes y después de entregado al sector privado; contexto en el cual, además, se realizó algunos paralelos con la situación de los puertos que continuaron bajo la admi-

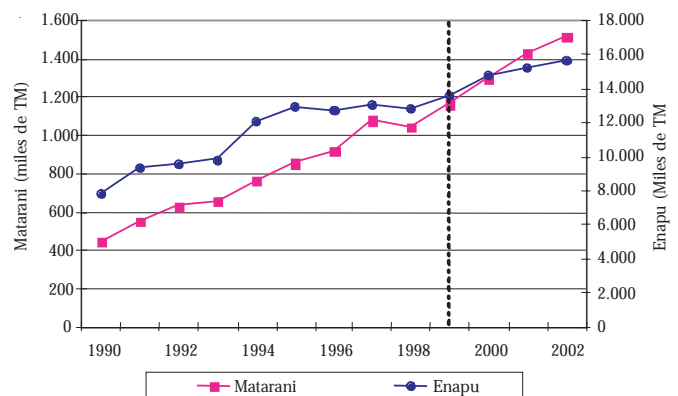
«La representación de ambos escenarios permite realizar una cuantificación de los efectos en el bienestar de los agentes en la economía, que pueden verse afectados por el proceso: el concesionario, el Estado, los consumidores, empleados y competidores»

nistración pública. Entre las principales variables que se analizaron, se encuentran: el tráfico de carga y naves, los indicadores de desempeño, los indicadores financieros, las inversiones y productividad, el empleo y condiciones laborales, así como la competencia y la estructura de tarifas.

En cuanto a la evolución del tráfico durante los años posteriores a la concesión, el número de naves atendidas ha presentado una tendencia decreciente, a pesar de lo cual el volumen de carga ha aumentado y muestra una tendencia menos volátil (véase el gráfico 1). Entre 1999 y 2002, la carga promedio por nave creció en el puerto de Matarani; mientras que los terminales de Enapu, en promedio, experimentaron una reducción.

Gráfico 1

Matarani y Enapu: tráfico de naves (unidades)



Fuente: Enapu y TISUR
Elaboración: GRADE

Las operaciones del terminal portuario de Matarani están especializadas en carga sólida a granel (granos y minerales), la cual es seguida en importancia de la carga fraccionada. En este punto, se debe mencionar la estrategia comercial que asumió TISUR desde el inicio de la concesión, la cual ha permitido la captación de mayores volúmenes del mercado de carga boliviano y ha tenido efectos en la composición de la carga que atiende. En este mercado existe una competencia considerable, básicamente por la presencia de medios alternativos como el puerto de Arica y la hidrovía Paraguay-Paraná. Algunos eventos exógenos afectaron el tráfico y la composición de la carga durante la concesión, entre los cuales se encuentran: la reducción de contenedores por el traslado de la planta de Gloria S.A. y la suspensión de operaciones de la naviera Mitsui, así como la caída en la exportación de concentrado de cobre por el cierre temporal de Tintaya.

La intensidad de la competencia en la prestación de servicios en el puerto no es demasiado alta, ya que no necesariamente todos los servicios en que es posible la participación de terceros calificados cuentan con estos y algunos, sometidos a libre competencia, presentan mercados concentrados; además de encontrarse, en varios casos, una participación importante de empresas vinculadas a TISUR. Sin embargo, ello no necesariamente puede ser atribuible a la concesión, pues varias de estas empresas vinculadas también tienen una presencia considerable en otros puertos del litoral y existen empresas no vinculadas que también han ganado mayores cuotas del mercado.



El contrato de concesión de TISUR estipula la realización de inversiones, orientadas a generar mayor nivel de eficiencia operativa y permitir la atención de cargas específicas. Entre los años 2001 y 2002, el concesionario invirtió aproximadamente US\$ 3,8 millones, entre las obras que destacan se encuentran el mejoramiento del sistema de carga de minerales y la ampliación del sistema de descarga de granos.

En el ámbito laboral, se observa una estabilización del número de trabajadores en el terminal portuario durante la concesión, aunque con el reemplazo de una parte del personal contratado previamente por Enapu. Las condiciones laborales parecen haber sido afectadas por diferentes factores, tales como la caída en el salario luego de la concesión, incrementos en las jornadas de trabajo y menor estabilidad para el personal.

La metodología propuesta tiene como uno de sus componentes principales el planteamiento de un escenario contrafactual, el cual busca determinar qué habría pasado, si el puerto no se hubiera entregado en concesión. Con este fin, se consideró supuestos conservadores, en la medida que solo tienen en cuen-

«Entre 1999 y 2002, la carga promedio por nave creció en el puerto de Matarani; mientras que los terminales de Enapu, en promedio, experimentaron una reducción»

ta diferencias respecto del escenario real en los casos que se ha logrado identificar evidencia suficiente de que estas hubieran existido. Un elemento importante en el análisis estuvo constituido no solo por lo que ocurrió antes y después de la concesión en el mismo puerto, sino también por la situación de otros puertos similares que continuaron bajo la administración de Enapu.

La construcción de este contrafactual requirió, en primer lugar, la selección de un grupo de productos que representa una parte importante del tráfico en el terminal (casi la totalidad), el análisis de su evolución en el tiempo y el establecimiento de supuestos sobre cómo se habrían comportado sin concesión. El tráfico de naves se elaboró con la idea de determinar cuántas naves serían necesarias para movilizar dicha carga. La información financiera se calculó sobre la base de las ventas (con el tráfico y supuestos sobre la estructura tarifaria) y proporciones de diferentes cuentas sobre las ventas. El bienestar para los consumidores fue estimado como excedente para cada producto (sobre la base de índices tarifarios y una elasticidad de demanda) y para los trabajadores, como los ingresos que percibirían si el puerto fuera administrado públicamente (considerando que no hay cambios en el número de personal).

En la medida que los efectos sobre el bienestar no se limitan al período en el cual el puerto estuvo bajo la administración de TISUR, sino que se extienden hacia el futuro, son necesarias proyecciones para ambos

«...se observa una estabilización del número de trabajadores en el terminal portuario durante la concesión, aunque con el reemplazo de una parte del personal contratado previamente por Enapu»

casos (escenario real y contrafactual). La metodología que se utilizó para las proyecciones y las variables con las que se trabajó son análogas al trabajo realizado para el contractual; a excepción de algunos supuestos que, en este caso, fueron algo distintos.

Estimación del bienestar

El efecto nacional neto, resultante de la concesión del puerto de Matarani, se estima en US\$ 14 MM, monto que resulta considerable si se toma como referencia el pago inicial realizado por el concesionario (aproximadamente, 40% mayor a este). Además, ello resulta solamente del análisis de once años (entre 1999 y 2009) y, por tanto, no refleja las ganancias efectivas que se esperaría alcanzar en el plazo total de vigencia de la concesión (30 años).

Tal como se observa en el cuadro 2, alrededor de la tercera parte de este cambio en el bienestar está constituido por el beneficio para los consumidores, una cuarta parte lo percibe el concesionario y el mayor beneficiado resulta ser el Gobierno, que recibe aproximadamente el 40% de esta cifra. Entre los perdedores se encuentran: los trabajadores y los usuarios intermedios⁶.

En el caso del Gobierno, se producen varios efectos de forma simultánea: aunque pierde las utilidades asociadas a la operación directa del puerto, se incrementa el pago de impuestos (gracias a las mayores utilidades generadas por el puerto) y se beneficia por el pago inicial, la retribución pactada con el concesionario y la tasa regulatoria.

El empleo parece ser el grupo perjudicado en el proceso, como consecuencia de los menores sueldos que reciben con el concesionario respecto de los que hubieran percibido con Enapu (sin considerar algunos otros efectos derivados de cambios en las condiciones laborales, los cuales no pudieron ser cuantificados). El concesionario tiene como principal efecto positivo: las rentas derivadas de operar el puerto. En el grupo de los consumidores, el cambio en sus excedentes revelaría un incremento en su bienestar.

6/ Este efecto no pudo ser directamente cuantificado, por la complejidad de los mercados y múltiples servicios en los que participa el concesionario y sus vinculadas.

7/ En los mercados de servicios como la estiba, el agenciamiento marítimo y el agenciamiento de aduanas, están presentes empresas del Grupo Romero, con una participación considerable. En algunos de estos casos, el análisis de los índices de concentración de mercado revelaría una situación menos competitiva en la actualidad.

Cuadro 2

Matarani: distribución del bienestar
Ganancias y pérdidas derivadas de la concesión
(Escenario base)

Actor	Operación privada	Operación pública	Beneficios de la concesión
<i>Gobierno</i>	63,61	44,06	19,55
Impuestos indirectos	7,40	5,61	1,79
Impuesto a la renta	14,18	5,67	8,51
Retribución y tasa regulatoria	9,27	0,00	9,27
Pago inicial	32,76	0,00	32,76
Cuasi-rentas netas	0,00	32,78	-32,78
<i>Empleo</i>	18,10	18,15	-0,04
Rentas del trabajo	15,53	17,20	-1,68
Participación de las utilidades	2,58	0,94	1,63
<i>Concesionario</i>	11,19	0,00	11,19
<i>Consumidores</i>	217,45	200,46	16,99
<i>Total nacional</i>	310,36	262,66	47,69

Fuente y elaboración: GRADE

Finalmente, debemos mencionar a los usuarios intermedios, aunque no haya sido posible cuantificar los efectos sobre ellos. La entrada del concesionario habría generado, básicamente, la pérdida de una parte del mercado para algunos de ellos o incluso el cierre de algunas firmas, con la consecuente reducción de la competencia en algunos servicios⁷.

Conclusiones y recomendaciones

En el caso de la concesión del puerto de Matarani, existieron algunos factores que empañaron el proceso y le restaron transparencia y objetividad frente a las críticas posteriores a la concesión. En general, estos aspectos contribuyeron a opacar un proceso cuyo saldo final es positivo. En este sentido, es altamente recomendable que el diseño del contrato y el establecimiento del precio base resulten de un proceso objetivo y transparente, y que no se generen expectativas sobredimensionadas sobre el valor del puerto sujeto a concesión.

El modelo de concesión debería tener mayor cuidado respecto de los mecanismos para generar competencia y qué tan intensa resulta esta en la realidad. Un requisito necesario para ello es contar con un

marco normativo e institucional sólido, que permita regular los temas de acceso y potenciales acciones anticompetitivas. Una pregunta muy importante en el diseño de la concesión debe ser si resulta preferible un esquema que permita una integración vertical explícita, de tal forma que exista mayor transparencia y, probablemente, eficiencia en la prestación de servicios, elementos que redundan en beneficio de los usuarios del puerto.

La concesión generó cambios relevantes en el funcionamiento del puerto de Matarani. Entre estos cabe señalar: mayor eficiencia, calidad de los servicios, incremento en las ventas y utilidades de la empresa. La clave de estos resultados satisfactorios sería la nueva lógica comercial implementada por el concesionario, acompañada de esfuerzos para aumentar la carga a través de otras fuentes y de las inversiones necesarias realizadas para hacer más atractivo el puerto; inclusive, con cifras superiores a las originalmente comprometidas.

Los resultados mostrados en el documento indican que el efecto total en el bienestar de la economía, en el horizonte analizado, es positivo y alcanza los US\$ 14 MM. De manera específica, el Gobierno, el concesionario y los consumidores son identificados como grupos ganadores. Por su parte, los usuarios intermedios forman parte del grupo de perdedores de bie-

«...alrededor de la tercera parte de este cambio en el bienestar está constituido por el beneficio para los consumidores, una cuarta parte los percibe el concesionario y el mayor beneficiado resulta ser el Gobierno...»

nestar junto con la fuerza laboral del puerto, que fue perjudicada por la reducción de los salarios y las condiciones de trabajo menos favorables. En este sentido, es necesario que la concesión incluya algún mecanismo que permita compensar adecuadamente a los trabajadores, por la reducción que experimentaron en su bienestar.

Las conclusiones del estudio reafirman que el proceso de concesión de cualquier tipo de infraestructura pública requiere, necesariamente, el planteamiento claro de los objetivos del Gobierno, el análisis específico de las características del sector y las implicancias de la existencia de un operador privado.