

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ  
ESCUELA DE POSGRADO



La problemática institucional en el proceso de agendación de la política pública de desarrollo portuario y su implicancia en la Empresa Nacional de Puertos del Terminal Portuario del Callao dentro del contexto de Reforma del Estado  
(2003 – 2011)

Tesis para optar el Grado de Magíster en Ciencia Política  
Con mención en Políticas Públicas y Gestión Pública

Autor

María Esther Melgar Apagüeño

Asesor

Jaris Mujica Pujazón

Jurado

Abelardo Carlos Alberto Alza Barco (Presidente)  
Jarís Mujica Pujazón (Segundo miembro /Asesor)  
Jessica Violeta Bensa Morales (Tercer Miembro)

Lima – Perú  
Noviembre del 2013

## ÍNDICE

<b>Introducción .....</b>	<b>4</b>
<b>1. Capítulo I: Concesión portuaria en América Latina y el Perú: perspectivas en la región, el Perú y su desarrollo teórico</b>	
1.1. Reformas en América Latina y el Perú y su implicancia en materia portuario .....	11
1.2. Funcionamiento de Empresa Nacional de Puertos en el Perú luego de su modernización y sus consecuencias .....	21
1.3. Paradigma de Desarrollo como estrategia de Modernización .....	32
1.4. Políticas públicas, su agendación y la teoría institucional .....	43
<b>2. Capítulo II: El proceso de privatización como antecedente para la reforma del sector portuario y la legislación emitida al respecto y su influencia en la normativa portuaria en el proceso de modernización del sistema .....</b>	<b>55</b>
2.1. Legislación peruana sobre Modernización y Reforma del Estado peruano como antecedente de la reforma portuaria en el Perú .....	55
2.2. Legislación en materia de desarrollo portuario .....	60
2.3. Plan Nacional de Desarrollo Portuario en el Perú del año 2005 .....	69

<b>3. Capítulo III: La institucionalidad del sistema portuario: Agendación de la política pública, actores, valores, intereses, interrelaciones y desarrollo portuario en el Callao</b>	<b>78</b>
3.1. El neoinstitucionalismo y su aplicación en el campo del desarrollo portuario en el Perú	78
3.2. Rol de los actores gubernamentales en el proceso de agendación	106
3.3. Rol de los actores no gubernamentales en el proceso de agendación	117
3.4. Interacción de los actores y sus intereses en el proceso de agendación	129
<b>4. Capítulo IV: Consecuencias de la implementación de la política pública de desarrollo portuario con respecto al funcionamiento de Empresa Nacional de Puertos como empresa pública en el Terminal Portuario del Callao</b>	<b>136</b>
4.1. Apreciaciones teóricas de la nueva política de desarrollo portuario en el Perú	136
4.2. Implementación de la política de desarrollo portuario en el Perú y la necesidad de una nueva visión de la misma	150
4.3. Contexto y actuación de los diferentes actores del Sistema Portuario Nacional y la implementación de la política pública de desarrollo portuario en el Perú	154
4.4. Políticas creadas para el fracaso: Caso de la política pública de desarrollo portuario y su implementación en el Terminal Portuario del Callao	158
<b>Conclusiones</b>	<b>163</b>
<b>Anexos</b>	<b>173</b>
<b>Bibliografía</b>	<b>181</b>

## INTRODUCCIÓN

El Terminal Portuario del Callao es considerado como el puerto más importante del Perú por ser donde se lleva a cabo el mayor número de operaciones comerciales que generan un gran ingreso al Estado. Dentro del contexto de liberalización económica, en el país se dieron reformas importantes que llevaron a la redefinición de varios sectores económicos como por ejemplo el sector transporte y, dentro de él, el sector portuario. Sin embargo, a partir del año 2003, luego de más de una década del proceso de liberalización, el gobierno peruano decidió implementar una política pública de desarrollo portuario que tenía como objetivo lograr la competitividad del sector.

El desarrollo de la actividad portuaria a nivel nacional está regida por la Ley 27943 desde el 2003 bajo el mando de la Autoridad Portuaria Nacional, entidad tutelada por el Ministerio de Transportes y Comunicaciones; la Empresa Nacional de Puertos (ENAPU) y otras instituciones dentro del sistema portuario nacional, así como también otras no estatales que se unen a esta dinámica y coadyuvan a la formación y desarrollo del sector.

El proceso de agendación de la política pública de desarrollo portuario involucró la participación de distintos actores que forman parte del entramado institucional directa o indirectamente. No obstante lo anterior, se ha observado en estos últimos años que la capacidad de las instituciones del sector portuario se ha transformado en desmedro de ellas, dilucidando así la existencia de un doble discurso en el momento de la agendación por parte del gobierno y posterior desarrollo de dicha política.

En efecto, la agendación es el momento dentro del ciclo de construcción de políticas públicas en la cual los agentes del gobierno acceden a las demandas de la población y de los diferentes grupos sociales asumiendo una decisión de orden político-técnico. La finalidad de esta es materializar las expectativas mediante acciones concretas que impulsen la transformación o el mantenimiento del orden institucional. Por lo tanto, las instituciones que se encuentran inmersas en esta dinámica son de vital importancia para entender cómo los agentes del gobierno toman las decisiones y bajo qué lógica son dadas.

Dentro del planteamiento de este trabajo, la normativa emitida por los órganos competentes del Sistema Portuario Nacional es la unidad de observación. En esta se evidencia la toma de decisiones que el gobierno adoptó en pos de consolidar el proceso de agendación de la política pública de desarrollo portuario y su eventual implicancia en el desarrollo del Terminal Portuario del Callao. Asimismo, la toma de decisiones de los diferentes actores

involucrados en el proceso de formulación de la política pública de desarrollo portuario es la unidad de análisis de este estudio. Con ello se determinará la repercusión en la institucionalidad de ENAPU como ente administrador del sistema portuario, en general; y en el terminal portuario del Callao, en específico.

El problema que se plantea en esta tesis es describir la capacidad real y efectiva de las instituciones; de los actores del sector portuario y del gobierno en el proceso de agendación de las políticas públicas de desarrollo del sector. La idea de realizar este estudio nace del supuesto de que dicho proceso está sujeto a la subjetividad de los actores que priorizan sus valores e intereses particulares en desmedro de lo público, perjudicando la institucionalidad de la Empresa Nacional de Puertos (ENAPU) y del mismo Sistema Nacional Portuario. La consecuencia mediata de esto es el debilitamiento del Estado en su institucionalidad y como agente empresarial. Sin embargo, se argumenta que la agendación dada responde a medidas que se enmarcan dentro del esquema del estado mínimo, tal y como lo plantea el enfoque neoliberal, dentro de un periodo de nuevos desafíos para el estado peruano respecto a su modernización y posicionamiento en la sociedad internacional.

En las justificaciones de este trabajo se plantea que el proceso de agendación de las políticas públicas en el sector portuario es un tema escasamente estudiado por los especialistas de la Ciencia Política y de las Ciencias Sociales en el Perú. Asimismo, esta tesis será la primera investigación

sobre este sector en la maestría de la Escuela de Gobierno y Políticas Públicas de la PUCP y ello beneficiaría a la academia con el importante aporte que generará debido a que se busca conocer mediante los actores involucrados, expertos, etc., la experiencia y la información de primera mano necesaria para entender el problema de estudio, que luego será tratado con el objetivo de lograr una base teórica para las siguientes investigaciones. Por último, no menos importante, este estudio se centra en el fenómeno de la toma de decisiones de los actores involucrados y la complejidad real que ello implica, teniendo en cuenta el entramado institucional en los procesos de agendación de una política pública y cómo esto repercute en la institucionalidad del sector portuario debido a los valores que predominan en el proceso.

Esta investigación comenzó con la elaboración de un glosario de preguntas que luego se consolidaron, mediante la lógica, en un esquema inicial de una pregunta matriz y subpreguntas. Dentro de este esquema, la pregunta matriz de esta tesis fue el planteamiento sobre cuáles fueron los problemas de tipo institucional que se dieron en entorno al proceso de agendación de la política pública de desarrollo del Terminal Portuario del Callao (ENAPU). Las subpreguntas de esta investigación planteaban interrogantes con respecto a cuál es la normativa en materia de desarrollo portuario implementada por el gobierno peruano en dicho periodo planteado, cuáles son los factores institucionales que se encontraron inmersos en el proceso de agendación de la dicha política y cuáles son las consecuencias de la implementación respecto al funcionamiento de ENAPU como empresa pública.

Asimismo, los objetivos sobre esta investigación fueron el describir los problemas de tipo institucional que se dieron en el proceso de agendación de la política pública de desarrollo del terminal portuario del Callao; la determinación sobre cuál es la normativa en materia de desarrollo portuario en ese periodo; describir los factores institucionales que estuvieron inmersos en el proceso de agendación de la política pública; y, por último, explicar las consecuencias de dicha política respecto al funcionamiento de ENAPU como empresa estatal.

En lo referente a lo estudiado en los capítulos de este trabajo, en él se abordará todo lo referente al Estado de la cuestión y el marco teórico que lo sustenta – en donde se presentan los diversos trabajos más recientes que abordan el tema de investigación y la discusión teórica de los conceptos básicos tomados por el investigador para su posterior desarrollo, respectivamente (Capítulo I). Asimismo, se hace un estudio sobre la normativa más relevante dada por el gobierno peruano emitida desde los diferentes organismos y entidades públicas que coadyuvan al desarrollo portuario (Capítulo II). Además, se desarrollará minuciosamente el proceso de agendación de la política pública de desarrollo portuario describiendo a los actores tanto del Estado como los no estatales, su grado de influencia y su nivel de poder dentro del sistema portuario nacional así como también los diversos discursos que cada uno de ellos elaboró dentro de este proceso (Capítulo III). Por último, específicamente se hace un sucinto análisis sobre los principales puntos abordados como la teoría descrita; el proceso de

agendación de la política; los principales actores; los intereses en juego en dicho periodo; las principales consecuencias con respecto a las posturas del gobierno en la toma de decisión para lograr el desarrollo portuario y el análisis de la propia política lo que permitirá responder la pregunta sobre la problemática de la institucionalidad portuaria en el país y el devenir de la Empresa Nacional de Puertos (Capítulo IV).

Con respecto a las herramientas utilizadas en esta tesis, son básicamente de tipo documental y entrevistas. Las evidencias de tipo documental han dado a esta tesis el bagaje, tanto desde la normativa hasta las noticias recopiladas de los distintos medios periodísticos y de opinión, suficiente y necesario para entender y comprender el fenómeno que este estudio involucra. Asimismo, para las entrevistas se requirió la construcción de una serie de preguntas abiertas y no bloqueadas que han dado cuerpo al instrumento denominado entrevistas semiestructuradas. Estas han sido de gran utilidad por haber proporcionado información de primera mano de especialistas en el tema de estudio.

La validez de los instrumentos dados se concentra en la inteligibilidad de las preguntas y la predictibilidad de las respuestas. Las entrevistas semiestructuradas han ayudado a constreñirlos, tanto preguntas y respuestas, lo suficiente para lograr la coherencia que implique la constatación de los supuestos planteados. El instrumento fue construido teniendo en cuenta los objetivos de la tesis. Se formuló alrededor de quince preguntas las cuales los

entrevistados respondieron con información fehaciente y concreta a cada una de ellas. Las repuestas serán la fuente de la cual emane la información de primera mano y de las fuentes documentales la información complementaria que permita construir los argumentos de esta investigación.

Como conclusión final, luego del desarrollo de esta estudio, se puede colegir, primero, que no existe un concepto de desarrollo que involucre una definición suficientemente idónea que permita entender el problema desde la Ciencia Política lo que dificulta un planteamiento teórico que sustente la elaboración de la política pública. Asimismo, la definición de políticas públicas y lo institucional varía según la realidad de su aplicación ya que mucho de lo que se ha planteado no ha sido abordado para explicar realidades como la estudiada en este trabajo. Desde la perspectiva de este estudio, podemos ver que la deficiencia institucional del sistema portuario en el Perú es un factor que juega en contra del desarrollo de sí mismo debido a que la lógica de los actores que formulan la agenda de las políticas son contradictorias y se evidencia en su variación según los gobiernos que han sucedido en la gestión del Estado.

1.

**CONCESIÓN PORTUARIA EN AMÉRICA LATINA Y EL PERÚ:**  
**PERSPECTIVAS EN LA REGIÓN, EL PERÚ Y SU DESARROLLO TEÓRICO**

**1.1. Reformas estructurales en América Latina y el Perú y su implicancia en materia portuaria**

**A. Reforma estructural del Estado en América Latina y el Perú: La aplicación de la propuesta del Consenso de Washington**

En la década de 1970, los países de América Latina (AL) sufrieron importantes pérdidas económicas debido a dos grandes crisis: la del petróleo (1973 y 1979) y de la deuda externa. El no pago de la deuda provocó un desequilibrio en el sistema financiero internacional (Fair, 2008: 237). Asimismo, se produjo a nivel mundial el agotamiento de la política económica de “sustitución de importaciones” y del “modelo de planificación estatal de crecimiento hacia adentro”, basado en una lógica centralista no abierta al

mercado, que no permitía generar nuevas estrategias para salvaguardar la estabilidad macroeconómica.

De este modo, AL se vio sumergida en una coyuntura en la cual el Estado de bienestar se resquebrajaba. Ante este escenario, a mediados de los años ochenta, desde Washington se concibió la idea de establecer ciertos parámetros económicos específicos con miras a lograr la reinsertión internacional de los países que afrontaron largos procesos de recesión, inflación, deslegitimación de los gobiernos y del paradigma democrático (Fair, 2008: 239; Moreno, Pérez y Ruiz, 2004:150).

El “Consenso de Washington”, consistía en un conjunto de políticas económicas generales que sirvieron de pauta para la estabilización macroeconómica de los países de la región (Casilda, 2004: 19-23 y Moreno, Pérez y Ruiz, 2004: 150-151). Estados Unidos y las entidades financieras internacionales (como el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo) se constituyeron en sus principales promotores. Estas son:

- 1) Disciplina presupuestaria (una inflación no mayor al 2% del PBI),
- 2) Cambios en las prioridades en el gasto público (eliminar los subsidios innecesarios),
- 3) Incrementar el ingreso fiscal logrando una base gravable,
- 4) Liberalizar la tasa de interés,

- 5) Establecer un régimen flexible de tipo de cambio,
- 6) Liberalizar el comercio exterior,
- 7) Liberalizar los flujos de inversión extranjera (permitir la inversión extranjera directa),
- 8) Privatizar las empresas estatales para un mayor manejo del sector privado de los servicios públicos;
- 9) Promoción de la libre competencia dejando que el mercado regule la economía y sin una planificación estatal limitante de los flujos de capital y de bienes y servicios,
- 10) Garantizar los derechos de propiedad.

Como consecuencia de la implementación de las recomendaciones del “Consenso de Washington”, las economías de AL llevaron a cabo grandes procesos de privatización de las empresas públicas. Esto coadyuvó al equilibrio fiscal y a mantener bajos niveles de inflación para alcanzar mayor competitividad económica. Al respecto, en el corto plazo, se pudo obtener una gran liquidez como resultado de las ventas de las empresas públicas al sector privado y, en el largo plazo, se logró una mayor eficiencia en la asignación del presupuesto al no ser contemplado el gasto de dichas empresas en él. Asimismo, se implementó la política de desregulación de los servicios públicos para que el estado mantuviera una gran presión presupuestal y se dejó de lado los subsidios que les brindaba a sectores económicos y a servicios públicos (Casilda, 2004:19-24 y Moncayo, 2003:74-75).

Algunos estudios al respecto determinan que las reformas emprendidas en el “Consenso de Washington” fueron necesarias para el establecimiento del sistema global neoliberal, el cual sería el paradigma de desarrollo económico. Estas medidas condujeron, entre otros aspectos, a una economía de mercado regulado por las grandes empresas transnacionales que requerían de una gran libertad en los países (con poco institucionalidad y un sistema político-legal frágil) para expandirse sin restricciones (Ezcurra citado por Fair, 2008: 239).

Desde otro punto de vista, Ramón Casilda afirma que si bien el “Consenso de Washington” fue planteado unilateralmente como recetas necesarias para acceder al crédito de los organismos financieros internacionales, la implementación de dichas políticas tiene un efecto positivo y otro negativo.

[...] Por un lado, las políticas económicas del consenso de Washington fueron claves para una modernización de las instituciones económicas de los países de América Latina que se tradujeron en una reducción de la inflación y en el equilibrio de la balanza de pagos a nivel macroeconómico. Con ello, los Estados lograron acceder a los créditos internacionales para la inversión en reformas sociales y de él mismo, así como poder reinsertarse en la esfera internacional y ser focos de inversión extranjera directa. De otro lado, sin embargo, hubo una involución respecto a la planificación estatal de la economía, el crecimiento económico no fue el esperado, el tema social llegó al límite con las altas tasas de mortalidad infantil y desnutrición, el aumento de la pobreza y la poca redistribución de los recursos se vio empeorada con la falta de oportunidades laborales. Todo ello trajo como consecuencia el fenómeno denominado “La fatiga reformista”, que derivó en un rápido rechazo a las medidas por parte de la población [...] (Casilda, 2004: 23-24).

Desde un análisis político del problema de las reformas económicas, algunos autores señalan que la implementación de estas reformas en la década de los ochenta en América Latina, fueron dadas por regímenes políticos de corte autoritarios (sean militares o civiles), con una institucionalidad democrática débil. En efecto, existía una fuerte relación entre el autoritarismo y la implementación de políticas económicas liberales que, muchas veces, eran contradictorias a la lógica democrática (Torre, 1997: 472).

En el Perú, el proceso de la implementación de las reformas del “Consenso de Washington” tuvo consecuencias significativas. En 1991, en el Gobierno del presidente Alberto Fujimori, con el shock de inversiones, el Perú se reinsertó a la esfera internacional y liberalizó su economía siguiendo las políticas económicas dadas en Washington. Estas políticas se dieron en dos rubros: políticas de estabilización y políticas estructurales para lograr una reingeniería del estado peruano. Dentro del primer rubro, se dieron políticas en materia fiscal, tributaria, monetaria, cambiaria y de pago de la deuda. Dentro del segundo rubro, se dieron políticas tales como las de liberalización comercial, financiera, apertura a los mercados de capitales, privatización de empresas estatales, reforma laboral, promoción a las exportaciones, reforma al sistema de pensiones, reformas sociales y la desregulación de los servicios públicos (Pasco, 2000).

Luego de la implementación del proceso de privatización de las empresas públicas, nos centraremos ahora a lo concerniente al modelo de

reforma en el sector portuario, desde su lógica de privatización y de desregulación de los servicios portuarios. Es importante conocer cómo esto se ha dado dentro de América Latina y, en particular, en el Perú, ya que, como veremos, la modernización del sector portuario es de vital importancia para el desarrollo eficaz del comercio y de la competitividad de los países en el mercado internacional.

## **B. Reformas portuarias en América Latina y el Perú y sus efectos**

Tras la implementación de las políticas económicas de estabilización propuestas por el Consenso de Washington, AL se encontraban en una situación muy particular. Para comprender lo acontecido en materia portuaria es necesario conocer cómo se desarrolló este periodo de cambios. Los países en desarrollo comenzaron a introducir estas políticas económicas en el sector portuario debido, principalmente, a que los puertos son la puerta de acceso del comercio internacional al territorio nacional.

Los estudios sobre las reformas portuarias en AL van desde lo económico hasta esquemas más integrales. En el primer caso, existen trabajos que abordan el problema de la reforma en materia portuaria como una necesidad propia de los países de la región para lograr una eficaz integración a los mercados internacionales, que cada vez demandan una mayor oferta portuaria con precios competitivos y mayor fluidez y seguridad de la mercancía

para la solvencia de los mercados, sobre todo, luego de los atentados terroristas del once de setiembre del 2001 (Sánchez, 2004: 9-11).

El trabajo de Sánchez es un estudio que aborda la evolución del desarrollo marítimo y de puertos a nivel mundial. No obstante, para el caso de este estudio, es relevante comprender lo que explica con respecto al caso de América Latina. Postula que el problema del desarrollo marítimo y puertos en la región no debe ser visto superficialmente y, por el contrario, hace un breve análisis sobre la gran importancia de este sector a nivel mundial.

Determina que un gran problema que vive la región es con respecto a los altos costos portuarios que no permiten la competitividad de las importaciones para el desarrollo industrial lo cual se traduce en un exiguo incremento de las exportaciones que, por el contrario, se ven afectadas drásticamente logrando así la insostenibilidad para lograr un desarrollo industrial deficiente. Y ello se refleja claramente en un menor ingreso para la economía de los países latinoamericanos y en la postergación de desarrollar una industria interna.

Igualmente, desde una proyección sobre el crecimiento económico, manifiesta que innumerables estudios empíricos evidencian que los altos costos de infraestructura y de los servicios portuarios implican una reducción de la inversión extranjera, una menor tasa de ahorro, reduce la exportación de

servicios, restringe el acceso a nuevas tecnologías y conocimientos y reducen sustancialmente el empleo (Sánchez, 2004: 10).

Asimismo, cabe mencionar el trabajo de Beato que estudia los principales efectos de la modernización portuaria. A través de un análisis comparativo, determina que el verdadero valor de las reformas es el cambio en las relaciones laborales que aún estaban en manos del monopolio de lo público. Las relaciones sindicales portuarias son mucho más fuertes en comparación a otros sectores y, por ende, pueden ejercer mayor presión al momento de los cambios en materia laboral que pudieran perjudicar su estabilidad, amparándose en la legislación vigente y los derechos de reivindicación sindical. La reforma laboral es de gran importancia en la modernización de los puertos para lograr competitividad en el servicio portuario e impulsar al sector privado en el manejo de dichos servicios (Beato, 1996: 1-2). Ambos trabajos contemplan la necesidad de reformas en el sector portuario bajo criterios propios de las tendencias económicas mundiales y de la región.

De otro lado, en el trabajo de la UNCTAD queda en evidencia que existe una visión contraria a lo expuesto por Beato, al señalar que no se puede determinar que la privatización de los puertos sea un remedio a los problemas laborales de este sector. Por el contrario, el estudio hace una descripción de las formas por las cuales podría darse la modernización de los puertos señalando que las medidas que se tomen respecto al desarrollo de estos es una decisión política. La forma como un Estado piensa la modernización de sus

puertos es cuestión política-técnica –en el mejor de los casos- y, por lo tanto, es imprescindible estar al tanto de las verdaderas intenciones de este (UNCTAD, 1998: 2, 13).

El documento de la UNCTAD para la modernización portuaria es una guía de procedimientos y da los lineamientos de lo que debe ser un proceso de modernización portuaria sea cual sea el modo de privatización que se escoja para tal empresa. Por lo tanto, el documento referido prescribe los procesos de modernización de los puertos no sólo a nivel mundial sino sobretodo en los países en desarrollo.

### **C. Los procesos portuarios y su implicancia en el desarrollo institucional de ENAPU**

El desarrollo institucional portuario del Perú se da durante la década de 1969, durante el gobierno militar, cuando se crea la Empresa Nacional de Puertos del Perú - ENAPU (por Decreto Ley 17256). Fue la primera entidad de carácter público centralizado que rigió el sector portuario a nivel nacional. Previo a este, la administración de los puertos recaía en manos de los gobiernos locales con las denominadas Autoridades Portuarias del Perú (carácter descentralizado). Asumió la administración y operación de los terminales marítimos de atraque directo y lanchonaje en todo el país.

En 1981, el régimen jurídico de ENAPU S.A. fue transformado a través del Decreto Legislativo 98, pasando a ser de propiedad exclusiva del Estado, sujeta al régimen legal de las personas jurídicas de derecho privado y organizada como Sociedad Mercantil con Estatuto Social, adscrita al Sector de Transportes y Comunicaciones. Tiene las funciones de administración, operación, equipamiento y mantenimiento de terminales y muelles en la República sean marítimos, fluviales o lacustres, incluida su construcción en caso de ser autorizada.

El sector portuario experimento importantes cambios influenciados por procesos de privatización iniciados en el Perú en la década de 1990, con la liberalización económica y con la concesión de los principales terminales portuarios, tales como el de Matarani en Arequipa (1999), del muelle Sur del Terminal portuario del Callao muelle sur (2006) y el de Paita (2009). Un estudio revelo que la concesión del puerto de Matarani fue algo muy positivo para el gobierno peruano; sin embargo, perjudicó a la fuerza laboral, a causa del clima de inestabilidad, y a los sectores intermedios, por las dificultades de competir con las grandes firmas (GRADE, 2003: 2-4).

Luego de casi una década de haberse implementado las políticas del Consenso de Washington en el Perú, se creó el Plan Nacional de Desarrollo Portuario. En el 2003, se promulgo la Ley 27943 que establece el Sistema Nacional Portuario encargado de definir las políticas portuarias a ejecutarse en el marco de la apertura comercial y de la inversión privada, con miras a consolidar el sector portuario. Para tal efecto, en el 2004, se elaboró el

reglamento de la Ley 27493 y se creó la Autoridad Portuaria Nacional (APN). En el 2005, la APN elaboró el Plan Nacional de Desarrollo Portuario mediante el cual especifica la estrategia portuaria para la modernización y desarrollo de los puertos a nivel nacional. En los años siguientes, se llevan a cabo reformas a la Ley del Sistema Nacional Portuario y su reglamento, en materia de flexibilización y mayor apertura de los capitales privados, y las modificaciones del Plan Nacional de Desarrollo Portuario en el 2012.

## **1.2. Funcionamiento de Empresa Nacional de Puertos en el Perú luego de la modernización y sus consecuencias**

La modernización del sector portuario peruano era necesaria para ajustarse a las nuevas demandas comerciales y de competitividad frente al resto de países del pacífico sudamericano. La modernización de los puertos implicó, por una necesidad básicamente económica, la implementación de un esquema de desarrollo con jurisdicción de lo privado. La desregulación de los servicios públicos fue una política aplicada para los países de América Latina, ya que esto permitió que los Estados descarguen su presión presupuestaria y la trasladen al sector privado. Con ello, sólo ejercería su papel regulador construyendo un marco legal eficiente que coadyuve al desarrollo óptimo de la nueva gestión de los servicios y de las empresas públicas. Además de establecer un marco normativo que establezca las principales competencias del sector privado como nuevo regulador de la economía en estos países, así

como fijar límites para establecer hasta qué punto el Estado estaba dispuesto a ceder su soberanía.

Cuando hablamos sobre el sector portuario se presenta un gran dilema. Los puertos, desde siempre, tienen una especial atención de los países por ser parte del espacio de soberanía que ellos representan y, por consiguiente, se constituyen en un sector estratégico para la seguridad y defensa y desarrollo del país. Sin embargo, el rol de los puertos ha cambiado. Ellos son puntos prioritarios en materia económica porque a través de ellos se desarrollan la mayor cantidad de transacciones comerciales y son foco para el desarrollo nacional. Esto se debe a que el nuevo esquema de desarrollo económico está integrado a una economía global neoliberal, donde lo que prima sobre los objetivos propios del país es el desarrollo del mercado global.

Los trabajos que han desarrollado esta visión son diversos. Al respecto, el estudio de Larry Burkhalter, desarrolla una visión que propugna la necesidad de la privatización de los puertos. El argumenta que los Estados no pueden volver a tomar el papel rector de este sector porque esto no contribuiría a su desarrollo. Señala, además, que los países latinoamericanos no tienen la tecnología necesaria para el desarrollo de los puertos, por lo que se encuentran en una amplia desventaja con los países desarrollados. A ello se suma, la falta de flexibilidad estatal que el sector privado sí posee (sobre todo en materia laboral), condición que le permite establecer mayores márgenes de competitividad. Finalmente, el Estado no tiene la capacidad de invertir en

grandes proyectos que cuenten con la tecnología e infraestructura adecuada para el desarrollo óptimo de los servicios portuarios.

A continuación se delinea tres características importantes de los puertos modernos:

- 1) Siguen las políticas del mercado globalizado asumiendo con ello que sus países están involucrados en este esquema de desarrollo,
- 2) La infraestructura y los servicios portuarios son desarrollados por el sector privado según sea el modelo de desarrollo portuario,
- 3) La institucionalidad, el marco legal y la reforma laboral tienen como principio eje el libre mercado, y las normas y leyes dirigidas a este sector limitan el accionar del Estado, dándole al sector privado un amplio poder discrecional. En las relaciones laborales, prima la razón del mercado, buscando así la eficiencia desde la lógica de las empresas privadas (Burkhalter, 1999: 46).

Asimismo, el trabajo de Sánchez muestra que esta región requiere de mejoras en el servicio y en la infraestructura portuaria a efectos de alcanzar una estabilidad en la oferta sobre la gran demanda externa por las importaciones y las exportaciones que crecieron rápidamente en esta última década. El argumento se centra en que las relaciones comerciales de los últimos años han intensificado el flujo comercial, por lo cual se hace indispensable que los puertos sean focos de percepción de los flujos de mercaderías y que esto vaya acompañado por un sistema eficiente y de poco

costo para los usuarios de los puertos y, al mismo tiempo, ofreciéndole calidad en el servicio que prestan. Es así que dentro de este esquema, es de vital importancia que los puertos se modernicen porque ello traerá como consecuencia mejoras en la utilización de las instalaciones portuarias, mano laboral calificada y mayores ingresos en materia de prestación de servicios portuarios (Sánchez, 2004: 10-11).

En ambos casos, se destaca la necesidad de la privatización portuaria por una cuestión de sobrevivencia frente a la competencia internacional y regional. Asimismo, se señala que la modernización de los puertos debe ser una tarea llevada a cabo por el sector privado, debido a su aporte tecnológico, a una mayor flexibilidad laboral con mano de obra calificada. Además, modernizan los sistemas de las cadenas lógicas de los servicios y mejoran la infraestructura de éstos para atender la gran demanda de los usuarios y desembarcar sus mercaderías en puertos eficientes, baratos y seguros. Es por este motivo que los países ahora se encuentran en una gran encrucijada luego de tantos años de ser ellos mismo los prestadores de todos los servicios de los puertos a nivel regional: ¿La privatización o la Concesión? Resulta ser un problema económico que se involucra con lo político.

#### **A. Privatización y concesión portuaria: modelos de modernización**

A partir de lo descrito en el acápite anterior, se colige que la principal herramienta para la modernización portuaria es el camino a la privatización.

Esta es una medida necesaria adoptada por los países en desarrollo para mejorar el desempeño de sus puertos tanto en infraestructura como en servicio. Se busca con ello reducir las desventajas tecnológicas y competitivas en relación a los puertos de los países desarrollados y afrontar, en mejor forma, los cambios bruscos del mercado.

La modernización de los puertos es vital para el desarrollo económico de los países de AL. Casi todas las investigaciones sobre el particular se centran en la importancia de los puertos y su privatización, esto como requisito para su efectivo desenvolvimiento y competitividad a nivel regional e internacional. Se busca una competitividad a nivel tecnológico y de precios por operación y almacenamiento de la mercadería en sus diferentes tipos (contenedorizada, no contenedorizada, granel sólido, granel líquido, rodante, entre otros). La determinación de las tarifas es lo más importante respecto a los puertos, por ser factor de competencia no sólo para el traslado de los bienes y servicios de un país a otro, sino también para el desarrollo de las industrias de los países en desarrollo. El intercambio de bienes y servicios es el resultado de toda una red logística vial que, así como coadyuva para el traslado de las mercancías producto del comercio, también contribuye al traslado de los productos industriales que ingresan y salen del país que tienen un valor agregado (Bulkhalter, 1999: 54-55; Haralambides, sfc: 1; Torero, 2002: 14; UNCTAD, 1998: IV-V).

En sus directrices para las Autoridades Portuarias y los gobiernos, la UNCTAD define la privatización de las instalaciones portuarias de la siguiente forma:

Privatization is the transfer of ownership of assets from the public to the private sector or the application of private capital to fund investments in port facilities, equipment and systems [...] (UNCTAD, 1998: 1)<sup>1</sup>.

Esta definición se centra en los parámetros económicos del proceso por el cual el sector público se despoja de parte de su soberanía (el rol del Estado como empresario e inversor en sectores económicos estratégicos, por una necesidad de mejorar la productividad y redimensionar su poder dentro del espectro nacional con la llegada de las reformas económicas) y se lo deriva al sector privado que regirá bajo sus propias reglas de juego, no sin ser regulado de una manera indirecta por el Estado. Asimismo, el trabajo de la UNCTAD indica que el mayor problema se encuentra en materia laboral, lo que podría afectar estos procesos. Al respecto, si bien la desregulación de lo laboral conlleva a una mayor flexibilización en las operaciones y servicios portuarios y una mano de obra mucho más calificada, no obstante, podría también ocasionar problemas sociales por el desempleo.

En el capítulo 4 de su trabajo sobre la participación del sector privado y el papel de la autoridad portuaria, Beato analiza los modelos de participación y determina tres formas: 1) empresas privadas para la prestación de servicios

---

<sup>1</sup> La privatización es la transferencia de la propiedad de los activos del sector público al sector privado o de la aplicación de capital privado para financiar las inversiones en instalaciones portuarias, equipos y sistemas.

portuarios, 2) concesión portuaria y 3) la venta de los puertos. Para los efectos de esta tesis nos centraremos en la definición de la Concesión portuaria y la de venta de puertos también conocido como Privatización. Al respecto, Beato argumenta sobre la concesión portuaria:

[...] La autoridad portuaria concede las terminales de un puerto a empresas privadas. Durante el período de concesión, la empresa concesionaria explota y gestiona la terminal correspondiente y es responsable de las inversiones de la misma. Al final de dicho período, la terminal y todas las inversiones revierten a la autoridad portuaria [...] Las inversiones que tienen que realizar las empresas concesionarias son elevadas por la necesidad de rehabilitar las terminales y también porque los contratos de concesión así lo estipulan. Puesto que las inversiones que deben realizar las empresas concesionarias incluyen la infraestructura básica y los equipos para la prestación de los servicios, el período para la recuperación de las mismas suele ser muy largo. Por esta razón, el período concesional debe ser también largo. Así pues, el concesionario y el inversor privado están expuestos a un riesgo financiero alto. La autoridad portuaria explota las zonas comunes y, aunque mantiene la propiedad de las terminales, sus funciones se reducen a la vigilancia y actualización del contrato de concesión. La actualización de los contratos de concesión es una tarea difícil por cuanto el período de concesión es largo y las condiciones económicas y financieras del puerto y su entorno variarán mucho durante el período concesional [...] (Beato, 2004: 12-13).

Respecto a la venta de los puertos la autora argumenta lo siguiente:

La venta de un puerto público al sector privado significa el traspaso de toda la responsabilidad y la enajenación de todos los activos del puerto a la empresa compradora. Es decir, la gestión, explotación y propiedad pasan al sector privado. Desde el punto de vista de las funciones que realizan las empresas privadas, la concesión y la venta son muy similares. Dos diferencias deben destacarse. La primera es que la inversión de la empresa privada es mayor que en el caso de la concesión. La segunda, es que la financiación privada es más fácil en el caso de venta que en el caso de concesión. Ello es así, debido a que los contratos de concesión, en general, no son traspasables a terceras empresas mientras que no hay restricciones, al menos a largo plazo, para vender un puerto a otro consorcio. Además, la explotación de un

puerto después de la venta suele estar regulada a través de leyes y reglamentos, tal regulación suele ser más flexible que la implícita en los contratos de concesión (Beato, 2004:13-14).

Queda en claro que la privatización y la concesión son dos modelos distintos de explotación portuaria y que su aplicación dependerá de lo que los países consideren más conveniente, dentro de sus propios esquemas de desarrollo portuario, siguiendo sus parámetros político y económico. Ahora definiremos cuál ha sido la estrategia del estado peruano en materia portuaria y, para efectos de este trabajo, sobre el terminal portuario del Callao.

## **B. Concesiones portuarias y el desarrollo del sector portuario en el Perú y el Terminal Portuario del Callao**

En el Perú, según la Ley del Sistema Nacional Portuario, ENAPU se encarga de la administración de los puertos a nivel nacional, mientras que la Autoridad Portuaria Nacional es el organismo público que establece los lineamientos de modernización de los puertos y de las concesiones (Ley del Sistema Nacional Portuario, 2003: 12).

El modelo de concesión portuaria dependerá de la importancia que el puerto represente. Existen en el sistema portuario amarraderos y terminales portuarios que son de uso público y privado. Estas últimas, en su mayoría, son instalaciones que realizan labores específicas, mientras que las de uso público se caracterizan por ser instalaciones de uso múltiple y pueden ser de ataque

directo marítimo, fluvial o lacustre y, además, representan a los más importantes dentro del sistema portuario. Los puertos de atraque directo más importantes fueron administrados por ENAPU. Los principales concesionados hasta el momento han sido el Puerto de Matarani en 1999 (GRADE, 2004: 11), el Muelle sur del terminal portuario del Callao en el 2006, el terminal portuario de Paita en el 2009 y el muelle norte del terminal portuario del Callao en el 2011.

Respecto al proceso de concesión del terminal portuario del Callao, Córdoba y Cayo (2007), realizan un análisis sobre la problemática portuaria desde un enfoque orientado hacia una nueva gestión privada y mejoras en las tarifas portuarias. Argumentan que la actual administración ejercida por ENAPU tiene un bajo nivel de eficiencia por ser estatal. Asimismo, las disposiciones dictadas por el Organismo Supervisor de la Inversión en Infraestructura y Transporte (el cual siempre se encuentra en conflicto con ENAPU por las tarifas), no contribuyen a que existan tarifas portuarias competitivas. Determina que la concesión del muelle sur del terminal portuario del Callao comprende el diseño, construcción, financiamiento, operación, administración y mantenimiento de un nuevo terminal de contenedores. Se le adjudicó la buena pro en el 2006 al concesionario DP World Callao S. A. (que es una empresa formada por capitales tanto inglés, árabes y peruanos), por un plazo de 30 años y en un área de alrededor de más de ocho hectáreas. Se previó la demolición del muelle nueve en donde se construirá el nuevo muelle Sur. La Inversión total se estima en unos 260 millones de dólares divididos en 155

millones en obras y en 105 millones en equipamiento. El objetivo último de la concesión es la creación de un Hub regional en la costa oeste sudamericana (Córdoba y Cayo, 2007: 150-156).

De otro lado, el trabajo de Rondan, mediante estadísticas, muestra la importancia del terminal portuario del Callao a nivel mundial y regional. El determina las principales reformas que debería emprender la Autoridad Portuaria Nacional para la modernización del Terminal Portuario del Callao bajo estándares internacionales a fin de mejorar su desempeño:

- 1) Captar inversión privada para la construcción de un nuevo terminal de contenedores, permitiendo al concesionario la administración de las instalaciones y brindando servicios portuarios de forma exclusiva, con el objetivo de mejorar la eficiencia y la seguridad de los mismos.
- 2) Establecer tarifas competitivas en la región. Se estableció que el mejor camino para la eficiencia es la formulación de tarifas mínimas y el financiamiento de obras portuarias comunes.
- 3) Mejorar la eficiencia portuaria, con un flujo dentro del estándar internacional de 25 contenedores/hora por grúa utilizada. Un factor decisivo de la concesión fue que el costo de esta operación fuera el adecuado, ya que tenía que equilibrarse entre el costo de la concesión y la necesidad de tarifas

competitivas no tan altas para lograr los objetivos iniciales de la primera etapa de operación (Rodán, Aguilar y Ortiz, 2007: 10-14).

En el estudio del Estado de la Cuestión sobre el tema de desarrollo portuario se ha visto cómo se ha dado este proceso desde lo más general hasta lo más específico. Dicho proceso es consecuencia de una decisión tomada por los gobiernos de AL respecto a su desarrollo e integración al mercado a nivel internacional. En la mayoría de los trabajos citados, la definición de una estrategia de desarrollo está fuertemente relacionada con los valores y la ideología con la que la economía se sustenta y, de este modo, se definirá cómo el Estado, dentro de toda su institucionalidad, se manifiesta. Es decir, el desarrollo de las condiciones para que un Estado pueda lograr su bienestar se sustenta en la perspectiva de las decisiones que toman los actores políticos dentro de su lógica como personajes con determinados valores e intereses particulares. El Estado se sustenta en el derecho y, también, en la legitimidad de sus gobiernos, los cuales elaborarán las políticas que deberán coadyuvar a una mejora en el bienestar de la población y del país en su conjunto. Siguiendo este principio, se fundamentara cuál es la visión de desarrollo adoptada por el gobierno peruano y cómo es que esto se involucra en lo institucional, que definirá el proceso de agendación de la política pública de desarrollo portuario en el Perú.

### 1.3. Paradigma de desarrollo y Estrategia de modernización

#### A. Concepto de desarrollo y enfoques sobre el mismo

En Ciencia Política, el estudio sobre el desarrollo es importante ya que el paradigma que se aplique en la construcción de las políticas públicas del gobierno, y del Estado, ocasionará un impacto de orden político-institucional. Existen varios conceptos de desarrollo, pero los paradigmas del mismo son pocos. En primer lugar, es necesario plantear para los efectos de esta tesis algunas definiciones sobre el desarrollo que podrían ayudarnos a esclarecer qué se entiende por este. Giovanni Reyes (2002) define al desarrollo como una condición social que se inserta dentro de un determinado país, con la cual la población satisface sus necesidades auténticas de manera racional con el uso adecuado de sus recursos –de manera sostenible– y del sistema natural (Reyes, 2002: 1).

Por su parte, Marcial Valcárcel (2006), define al desarrollo tomándolo desde sus raíces occidentales y lo vincula directamente a la idea de “progreso”, pero este se engarza según el paradigma con el que se asuma la realidad económica. En otras palabras, entiende que la idea de progreso ha cambiado conforme los paradigmas económicos van evolucionando con el transcurrir del tiempo, sobre todo en estos últimos 50 años (Valcárcel, 2006: 3).

Evidentemente, la historia sobre la definición del concepto de desarrollo ha sufrido cambios importantes en estas últimas décadas como producto de los diversos acontecimientos a nivel mundial, especialmente luego de la Segunda Guerra Mundial. Se contempla algunos paradigmas básicos sobre el desarrollo: Teoría de la Modernización, la Teoría de la Dependencia, la Teoría de los sistemas mundiales y la Teoría de la Globalización (Reyes, 2002: 2-17).

La Teoría de la Modernización, que nace en el periodo de postguerra, determina que la base de crecimiento de la economía es el mayor desarrollo industrial, la redistribución del ingreso en la población, y la creación de una élite dirigente sobre las regiones atrasadas. En un contexto de Guerra Fría, los países pobres sólo tenían dos caminos: el capitalismo y la democracia o el comunismo y la dictadura (Valcárcel, 2006: 6).

La Teoría de la Dependencia, que nace en la década de los cincuenta, plantea un enfoque de desarrollo desde la perspectiva de los países del tercer mundo. Los temas tratados en esta teoría, básicamente, corresponden al quehacer de los países menos desarrollados que proyectan alternativas propias para lograr el desarrollo desde una perspectiva más regional. Su enfoque de desarrollo se centra más sobre la sociedad ya que el desarrollo es una realidad humana y, por consiguiente, un conjunto de interrelaciones, como estructura social y como un estilo de vida (Valcárcel, 2006: 12).

La Teoría Sistémica de desarrollo económico, desarrollada por Wallestein, determina la necesidad de comprender el nuevo accionar del sistema capitalista a nivel global. Esta vez el capitalismo tenía un funcionamiento distinto: las empresas multinacionales comenzaban a reclamar mayores espacios de interacción, lo cual distorsionó la manera de análisis de la problemática internacional. Se comenzó hablar no solo de Estados Nación y organismos internacionales, sino también de corporaciones internacionales a gran escala. Esto significó el punto de inicio de lo que se llamó la gran expansión de la economía y la dependencia del sistema económico mundial en el establecimiento de los equilibrios necesarios para su continua expansión. En lo político, se dio lugar a las llamadas inversiones extranjeras que eran básicamente nuevas relaciones de dependencia sobre los países pobres (el monopolio del capital). Su unidad de análisis central son los sistemas sociales (Reyes, 2002: 11).

La teoría de desarrollo global se centra en el estudio del desarrollo de los países dentro de un esquema más complejo de interrelación interestatal a nivel mundial. Se enfoca en los aspectos culturales, económicos y comunicacionales a escala mundial. Esta teoría argumenta que los principales aspectos modernos a tener en cuenta para determinar los procesos de desarrollo son los vínculos culturales, así como también los vínculos económicos, financieros y políticos. En la comunicación cultural, lo más relevante es el estudio de la flexibilización de las comunicaciones y de los sistemas tecnológicos para la comunicación mundial (Reyes, 2002: 14-15).

Luego de presentar los diferentes paradigmas de desarrollo dados en los últimos setenta años, se puede entender el actual paradigma de desarrollo adoptado por los países de AL. A continuación abordaremos la postura de desarrollo neoliberal y su equivalente en lo político, así como otras posturas – algunas opuestas a la teoría neoliberal – que nos mostrarán algún tipo de superación de esta teoría o la necesidad de la creación de un nuevo paradigma en la región.

### **B. Enfoque neoliberal de desarrollo, enfoques alternativos y enfoques divergentes**

Dentro del esquema de estudio de las políticas portuarias, es importante conocer el paradigma de desarrollo que determina las políticas públicas del gobierno y con ello comprender cómo los actores y las instituciones toman sus decisiones. En esta investigación analizaremos dos posturas teóricas sobre el desarrollo: La teoría del desarrollo económico desde el enfoque neoliberal y algunas otras teorías opuestas que proponen una visión y valores distintos a los presentados por la primera.

La teoría del desarrollo neoliberal concibe el desarrollo del mercado a gran escala a nivel internacional, bajo acuerdos comerciales, libre de barreras estatales para que el precio de los productos commodities sea realmente competitivos (obtener el menor precio posible). Ello traería como consecuencia un gran impulso económico en las importaciones, lo que resultaría en un rápido

crecimiento económico (Adelman, 1999:4-5). Esta teoría se caracteriza por encontrarse enmarcada dentro de un espacio-tiempo definido en el cual se vislumbra una pérdida de la concepción de los Estado-Nación para dar paso a la dependencia económica y política con respecto a los organismos financieros internacionales, a la expansión del comercio y las finanzas a nivel mundial y el comienzo del resquebrajamiento del equilibrio entre los Estados desde la perspectiva de poder y dominación (la asimetría del poder entre los países). Con la caída del comunismo, se genera una hegemonía unipolar que trata de homogenizar todos los aspectos de la sociedad, como una sola y única nación mundial –económica, política, social, cultural y militarmente. En lo político, en América Latina, se da una gran deslegitimación de los partidos políticos, se rompe el poder sindical, las economías nacionales deben apostar por las medidas dadas por los organismos internacionales y no había opción de adoptar medidas económicas autónomas sin contar con la aprobación de éstos (Fair, 2008: 7).

Existen otras posturas que se plantean como alternativas dentro de este campo. Tenemos visiones como las de Amartya Sen, que propugna por un cambio en los valores dentro del esquema de desarrollo neoliberal, porque este enfoque no puede incluir ciertos aspectos del desarrollo económico ni de la vida de los seres humanos. Se entiende que las políticas del Consenso de Washington se centran en el desarrollo del mercado a nivel internacional y propugna por una mayor eficiencia de los Estados mediante la interrelación con los organismos internacionales multilaterales que interpretan el desarrollo en

base al crecimiento económico y la estabilidad de las cifras macroeconómicas. Por lo tanto, no queda posibilidad alguna a que ellos puedan tomar decisiones autónomas de orden económico frente a alguna crisis. Sin embargo, hubieron dos casos que hicieron que el modelo neoliberal del Consenso de Washington perdiera legitimidad en América Latina: El modelo de crecimiento Asiático (se implementaron medidas de salida económica bajo sus propias ideas de desarrollo e impulsaron políticas que favorecían un gran avance en lo tecnológico y la educación) y la crisis mexicana de 1994 (Edo, 2002: 5-6).

Es dentro de este contexto en que las ideas de Sen toman fuerza e impulsa su modelo: El desarrollo como idea de Libertad. La propuesta de desarrollo de Sen se fundamenta en el estudio de la Elección colectiva y determina su base teórica en la lógica formal, la economía de bienestar y la filosofía moral. En los últimos treinta años se ha declarado como un gran crítico de la economía de bienestar tradicional postulando su teoría del desarrollo como idea de libertad que consiste en un rechazo a las teorías que sostienen que el desarrollo está directamente relacionado con el crecimiento económico. Se basa en el enfoque de “las necesidades básicas” y argumenta que el desarrollo se alcanza con el desarrollo de las libertades de los individuos. El desarrollo de las libertades se centra en la expansión de las libertades reales de las que disfruta un individuo y, por lo tanto, plantea que el desarrollo sea medido con el indicador que contemple el aumento de las libertades de los individuos. La libertad como fin y como medio (Edo, 2002: 19-21). Enfatiza la

necesidad de lograr, primero, las libertades políticas necesarias para un real cambio en la perspectiva de desarrollo.

Asimismo, el trabajo de Edgar Moncayo (2003) argumenta que en la región existe un desaliento por los resultados obtenidos por la aplicación de las reformas del Consenso de Washington. A pesar de haberse liberalizado la economía, el crecimiento del PBI creció poco o casi nada durante los primeros diez años y, por el contrario, las brechas entre los grupos sociales se agudizaron. Hubo un crecimiento deficiente que melló la competitividad. La democracia fue lo único positivo que se logró, pero esto no es suficiente para el desarrollo de la región.

El citado autor determina que dentro del pensamiento actual existe una preponderancia en que la idea del desarrollo sea más que el simple crecimiento económico y la estabilidad de las cifras macroeconómicas y, por ende, existe una necesidad de comprender al desarrollo económico dentro del sistema social. Existen muchas teorías acerca de este desarrollo tales como el desarrollo humano, el neoinstitucionalismo económico, entre otros, que brindan la base para la construcción de un nuevo paradigma en la región. Su principal aporte es la idea de un nuevo paradigma del desarrollo regional sobre la base de la Nueva Geografía Económica que inserta la premisa de estudiar a profundidad las diferencias geográficas y cómo éstas interfieren en el desarrollo. Existe un preponderante papel del Estado en el desarrollo dejando

de lado la mirada neoliberal de una Estado erosionado por los poderes supranacionales que hacen que la institucionalidad de este se vaya debilitando.

Se plantea la necesidad de un Estado lo suficientemente fuerte y flexible para poder asimilar rápidamente los cambios tanto en la esfera económica, social y política. Asimismo, el Estado es el generador de la estabilidad y equilibrio que toda sociedad necesita para su libre y buen desenvolvimiento.

El rol del Estado dentro de esta postura tiene que verse dentro de 2 esferas: Externa, relacionada a la defensa y la seguridad del territorio donde se desarrollarán las actividades productivas y como generador de circunstancias internacionales para su mejor desenvolvimiento. Interna, como generador de oportunidades dentro del país y defensor del bienestar de la nación, se convierte en el filtro entre las demandas externas e internas para lograr el equilibrio (Moncayo, 2003: 33-37).

Otro trabajo dentro de la línea crítica del modelo es el que ha realizado Bernardo Kliksberg con su teoría del desarrollo con enfoque de Equidad. Kliksberg como economista y científico social es considerador como el propulsor de la Gerencia social y de la teoría de la Responsabilidad social empresarial. Tomando la idea del Stiglitz, enfatiza la necesidad de la creación de un nuevo consenso poswashington. Esto se prevé como una necesidad en AL debido a que la implementación de las políticas dadas por dicho consenso no ha alcanzado los resultados esperados por las sociedades

latinoamericanas. Centra su estudio en una redefinición de la idea de desarrollo no sólo evaluando las cifras macroeconómicas tales como el PBI o PBI per cápita, sino también la medición de la disminución o aumento de la brecha de la inequidad (Kliksberg, 1996: 53-64).

Además de las teorías liberales aquí presentadas, existe otra desde una perspectiva nacionalista del desarrollo, como los de Barriuso y Castro (1991) que proponen al Nacionalismo como un factor de desarrollo en los países latinoamericanos. Su tesis se centra en que todo país por más dependiente que sea, su política económica siempre debe guardar un atisbo de nacionalismo para poder conservar y proteger los valores culturales, tradiciones y visión política sobre el desarrollo de los Estado-Nación. Los autores defienden la tesis del *Colonialismo Interior* que todo país con componentes étnicos debe establecer al momento de implementar sus políticas. En las regiones avanzadas el nacionalismo es entendido bajo una connotación negativa al momento de perfilar sus políticas económicas y de desarrollo; mientras que por otro lado, en los países menos desarrollados el nacionalismo es una consecuencia de la situación de explotación y subdesarrollo en la que se encuentran por la aplicación del propio sistema capitalista. Es visto como una consecuencia propia del sistema en tanto genera un desarrollo económico desigual a nivel mundial y esto tiene una correlación en los temas sociales y políticos. Se colocan los factores económicos en el centro de los programas políticos (Barriuso y Castro, 1991: 119-136).

Para concluir, también es interesante el trabajo desarrollado por Ha-Joon Chang (2002) en su obra “Retirar la escalera, la estrategia del desarrollo en perspectiva histórica”. El autor critica los parámetros que determina el desarrollo en los países en desarrollo. Argumenta que las medidas adoptadas por estos gobiernos de los países en desarrollo en materia económica son presupuestos que históricamente no son realizables ya que los actuales países desarrollados, cuando no eran desarrollados, tenían otras formas de manejar sus políticas siguiendo siempre fines similares: establecer buenas políticas en materia industrial, comercial y tecnológico. Establece que la ideología neoliberal impregna todo a tal punto que las instituciones y los países se ven cada vez más limitados en su capacidad de actuar y, sobre todo, en la manera de hacer políticas. Los países desarrollados, antes de serlos, implementaban las políticas “necesarias” para conseguir el desarrollo económico y no siempre apostaban por el camino del libre mercado. La evidencia sobre los esquemas de desarrollo en países desarrollados afirma que su más valiosa arma para defender su crecimiento económico es el nacionalismo proteccionistas (el caso de EE.UU). Las instituciones políticas se ven imbuidas dentro de esta lógica de la competencia, pero el autor determina que muchas veces esta competencia fracasaría en AL debido a que tiene un desarrollo histórico completamente distinto. Argumenta que las disposiciones dadas por los organismos multilaterales en materia política siempre fracasarán en esta región dado que el desarrollo institucional de éstas es mucho más bajo a diferencia de los países desarrollados en sus inicios (Chang, 2002:15-18).

### C. El desarrollo y su implicancia en lo institucional

Para los fines de este trabajo, se entiende que es menester estudiar el concepto de desarrollo desde enfoques alternativos debido a lo siguiente: el enfoque de desarrollo neoliberal ya se aplica dentro de la lógica de las estructuras económicas del Estado. Esto lo podemos ver claramente en la Constitución de 1993, en donde se plantea que el régimen económico peruano es el de una economía social de mercado. El Estado orienta principalmente en el desarrollo del país en áreas como educación, salud, promoción del empleo, seguridad, servicios públicos e infraestructura. Se da toda una serie de prerrogativas a la inversión privada y plantea una igualdad de oportunidades, tanto a la inversión extranjera como a la nacional. También revela la garantía por parte del Estado el derecho de propiedad que es inviolable (Constitución Política del Perú de 1993, 2006: 35-39).

Por otro lado, se hace imprescindible llegar a entender las otras definiciones del concepto desarrollo porque existe una corriente influyente dentro de la región que evidencian la necesidad de explicar, en términos más éticos, el concepto de desarrollo. En efecto, hay evidencia sobre la superación del mismo y se plantea la necesidad de poder encontrar una forma de cambiar el esquema neoliberal primigenio por un enfoque de desarrollo más integral. Esta necesidad surge debida, principalmente, a la superación del modelo de administración pública gerencial por un modelo más participativo de la sociedad

civil. Ello coadyuva al replanteamiento de todo un esquema de valores en lo público y su lógica de trabajo.

Esta investigación busca entender aquellos aspectos que el esquema de desarrollo neoliberal no contempla. Tal es el caso, por ejemplo, de la necesidad de hacer partícipe al Estado dentro de la lógica económica. En los países en desarrollo latinoamericanos existe un gran problema de gobernabilidad debido, básicamente, a que el Estado no cumple con las funciones mínimas por el cual se ha instituido. Ello configura nuevas relaciones en lo económico, social, cultural y político. Estas otras posturas nos ayudan a poder comprender la dinámica económica propia de la región post Consenso de Washington.

#### **1.4. Políticas públicas, su agendación y la teoría institucional**

##### **A. Definición del concepto de instituciones y sus enfoques de estudio**

Existe dentro de la academia una preocupación por la conceptualización del término “instituciones”, porque no sólo abarca lo referente a la cultura política, sino también otros aspectos de la vida en sociedad tales como los valores, las tradiciones, las ideas, las ideologías, entre otros. Asimismo, cuando se habla sobre este concepto se refiere a las entidades creadas por el poder constituyente para ejercerlo (sistemas político, electorales y de partidos; burocracia y organismos que conforman el Estado en general).

En efecto, existen diferentes variantes sobre este concepto del institucionalismo que es necesario precisar: Institucionalismo clásico, económico, normativo, sociológico, histórico y político.

La variante clásica de la teoría institucional responde a la visión del Estado como entidad metafísica que encarna la ley y las instituciones gubernamentales y que éstas se rigen bajo cinco principios: El *legalismo*, que tenía un rol preeminente en la actividad gubernamental; el *estructuralismo*, que determina el comportamiento y deja poco espacio de discrecionalidad de los individuos dentro del quehacer político; *holista*, entendido como fatalismo; e *histórico*, por tener una fuerte fundamentación histórica; y *normativo*, que está en la búsqueda del “Buen gobierno” (Peters, 1999: 20-27).

La variante económica se presenta dentro del enfoque del nuevo institucionalismo y coloca a los hombres como seres racionales que miden su comportamiento frente a la posibilidad de ser merecedores de algún castigo o beneficio y dependiendo de ello ejecuta sus actos (March y Olsen citado en Rivas, 1997: 23). Si bien este enfoque determina la racionalidad de los actos humanos y la repercusión de los mismos dentro de la vida en sociedad, no obstante, pone énfasis en la supremacía de la obediencia a instituciones como la ley que regulan su vida social y el Estado.

Por el lado normativo, se sostiene que los actores políticos no sólo son individuos fragmentados que reflejan su socialización, su psicología y sus intereses, sino también son sujetos que reflejan fuertemente los valores

institucionales a los que está vinculado. Estos individuos se integran al sistema político mediante una trama institucional que moldea su comportamiento y muchas veces las interacciones que realizan los ponen en situaciones de decisión compleja. (Peters, 1999:46).

El institucionalismo sociológico enfatiza los procesos de socialización, puesto que éstos son los que darán a los individuos valores y marcos de referencia. La mayoría de las acciones y formas pueden ser entendidas como prácticas particulares de origen cultural (Roth, 2002: 41). El enfoque sociológico se centra en cómo los individuos y las organizaciones toman decisiones (Rivas, 2003: 42). Esta vertiente estudia las instituciones dentro y fuera de sus reglas normativas (formal e informal), es decir, analiza a las instituciones dentro de la realidad de su accionar y, asimismo, revaloriza el papel del liderazgo, los sistemas políticos, del gobierno, electorales, de partidos, la burocracia, la gestión pública, entre otros. Dentro de la variante política, el nuevo institucionalismo encuentra su matriz de desarrollo conceptual en esta teoría y sintetiza el enfoque económico (con su teoría de elección racional).

El nuevo institucionalismo político de March y Olsen y la teoría de las instituciones bajo el enfoque de Douglass North son las teorías que se abordará para efectos de este estudio. Para la teoría de March y Olsen, el Estado es el principal agente productor de la legislación, generador de estabilidad e integración política en la sociedad y, en paralelo, estudia también

la interrelación de éste con los partidos, las ONGs, la gestión, los grupos económicos, el parlamento -como parte de es- y cómo coadyuvan a generar ese clima de estabilidad e integración socio-político. El Estado y los diferentes grupos sociales realizan la misma función: creador de orden (citado por Rivas, 2004: 25). A diferencia de la teoría institucional clásica, el nuevo institucionalismo se enfoca además en el estudio de los actores como sujetos individuales que se involucran en una lógica institucional. Asimismo, se observa también la importancia que sugiere el estudio del comportamiento organizacional de del Estado y sus organismos como actores interdependientes de este. Es decir, existe la tesis sobre la independencia de acción de los entes estatales dentro del propio sistema.

La teoría de Douglas North nos refiere sobre el rol de las instituciones, el cambio institucional y la creación de nuevos valores en la gestión del las organizaciones. A pesar de que este enfoque se circunscribe a la realidad económica, es importante el aporte de North porque describe la necesidad de la creación de nuevos mecanismos que se inserten en la inercia burocrática que permitan un mayor dinamismo dentro de la gestión estatal. El cambio organizacional es la clave para la modernización de la gestión. Esto coadyuva a un mejoramiento de los bienes y servicios que genera la organización.

El trabajo se sustentara bajo los parámetros del nuevo institucionalismo político-económico por las razones siguientes: primero, la necesidad de comprender la interacción e interrelación de los diferentes poderes del Estado

en la determinación de una política pública y, en este caso, de desarrollo de los puertos. Segundo, cómo los poderes del Estado, tanto el Poder Ejecutivo como el Poder Legislativo, y los actores involucrados tomaron la decisión de formular una política de desarrollo portuario para lograr el cambio institucional. Tercero, comprender el proceso político de agendación de esta política pública, teniendo en cuenta a los diferentes actores estatales y no estatales que poseen una gran influencia en este proceso. Por último, la importancia de entender cuales han sido los valores que han predominado en la realización de este proceso desde un enfoque organizacional.

## **B. Políticas públicas y enfoques de políticas**

Las políticas públicas son actualmente un elemento de la política en la cual se reflejan claramente esta interacción entre lo social y lo político, y los intereses individuales se unen para buscar el bienestar general. Asimismo, el Estado, amparándose en el gobierno como brazo que ejecuta, tiene una lógica de búsqueda del bien común y de la vida en comunidad enmarcado dentro de un Estado de derecho.

En ese sentido, las políticas públicas se han constituido en una rama de estudio específico de la Ciencia Política que sustenta su objeto de estudio dentro del campo de los resultados del quehacer político. Las principales teorías que las sustentan se han desarrollado a lo largo del siglo XX para un análisis correcto de estas. Entre las décadas de 1950 y 1970, se inició la

primera división teórica del estudio de las políticas públicas en los enfoques normativo, disciplinario e interdisciplinario y el positivista. Sin embargo, comenzó a ver una tendencia dentro de dos corrientes preponderante: la postura sinóptica, ligada a la teoría-empírico-analítica; y la antisinóptica, ligada con el neopluralismo (Valenzuela y Álvarez, 2008: 103). Asimismo, existe otra forma de análisis de las políticas públicas bajo dos corrientes: las elitistas - Thomas Dye, Geraient Parry-, y las pluralistas –Robert Dahl- (Estévez, sfd: 1-2). Los modelos de análisis utilizados de forma frecuente son: La Elección racional, Racionalidad Limitada (Simon), el incrementalismo (Lindblom) y el de Garbage Can (March y Olsen).

Para los fines de esta investigación, se abordara dos tendencias sobre las políticas públicas planteadas por Eugenio Lahera y Charles Lindblom. El primero analiza las políticas públicas desde los actores del gobierno (más institucional), determinando que el accionar del gobierno tiene un objetivo y que se encuentra definido de forma democrática. Su curso de acción o de información es desarrollado por el sector público y con frecuencia el sector privado y la comunidad. Una política pública de calidad deberá incluir orientaciones o contenidos pero también mecanismos y preverá sus resultados (Lahera, 2008: 28-43). Charles Lindblom, por su parte, analiza las políticas públicas desde una mirada integral e innovadora. Determina que el proceso de decisiones en el desarrollo de las políticas públicas no sólo es tarea del gobierno, sino que además existe un interés por otros agentes fuera de él lo cual hace de ellas un proceso complejo (Lindblom, 1991: 5-16).

Para Charles Lindblom, una política pública juega un papel importante en la búsqueda de legitimidad por parte de los gobiernos y, a la vez, son fuentes de control político ciudadano. Considera de vital importancia que la política pública tenga una consistencia dual: por un lado, que tenga una base científica y, por el otro, que tenga una base política. El juego de poder en democracia es básico para entender como es que los diferentes actores pueden lograr llegar a establecer sus preferencias o, en todo caso, llegar a situaciones de satisfacción mutua. Dentro de su análisis de las políticas públicas y el accionar de la empresa privada es importante el aporte de Lindblom sobre el rol de éstas como imperativo para que una determinada política se de o no (Lindblom, 1991: 93-106).

No obstante, el autor hace un análisis de cómo se formula e implementa una política pública. Todo lo que esto conlleva no se da plenamente en la realidad de los países en desarrollo y, sobretodo, en el Perú. El primer argumento es que la institucionalidad democrática peruana es frágil toda vez que no tenemos un sistema de partidos eficiente que realmente actúe como ente moderador entre la sociedad civil y el gobierno. Como consecuencia de esta problemática, no existe una base eficiente sobre la cual tomar decisiones de orden político en la implementación de políticas y muchas veces esto repercute de manera negativa en la ciudadanía. Este enfoque es el que se tomará para el análisis de la política de desarrollo portuario y, salvo estas

apreciaciones, dará cuenta del complejo proceso de formulación de políticas en el país.

### **C. Lo institucional y el proceso de agendación política como fase de una política pública**

La agendación es un proceso por el cual los actores de gobierno toman decisiones con la finalidad de incorporar los temas de la agenda pública a la agenda gubernamental y la agenda política. Sin embargo, cabe resaltar que para los objetivos de este estudio, se enfocara la agendación como un proceso complejo donde se da una interrelación de fuerzas para lograr satisfacer las demandas y legitimar el accionar de sus actores.

Dentro de la agendación se analizará el acto mismo de la decisión política para la elaboración de las políticas públicas. Para Cobb y Elder, la agendación se entiende como el proceso a través del cual ciertos problemas o cuestiones llegan a llamar la atención seria y activa del gobierno como posibles asuntos de política pública. La importancia del proceso se debe principalmente a dos hechos. En primer lugar, la capacidad de atención del gobierno es limitada y; en segundo lugar, los problemas de políticas públicas no son datos *a priori*, sino resultados de definiciones (Elder y Cobb, 1984: 77-78).

El modelo de proceso de agendación que se abordará en este trabajo será el propuesto por John Kingdom, que nos define el concepto agenda como el siguiente:

The “Agenda” [...] is the list of subjects or problem to which governmental officials, and people outside of government closely associated with those officials, are paying some serious attention at any given time [...] the agenda setting process narrows this set of conceivable subjects to the set that actually becomes the focus of attention<sup>2</sup>.

En efecto, el gobierno no siempre está sujeto a prestar atención a todas las demandas sociales por cuestiones de su limitada capacidad de recursos y por su poca relevancia política. No todos los problemas entendidos como socialmente importantes llegan a tener la debida atención en política. La capacidad de una propuesta de tema de agenda o para que un problema sea tomado por el gobierno está muy vinculado a la presión que pueden ejercer los actores que influyen en el gobierno, en la opinión pública y en los medios a fin de que determinado problema se incluya en la agenda de gobierno.

Es así que se describe un proceso de formación de la agenda, entendiéndose que dicho problema debe ser definido, analizado y solucionado para poder ser “agendado” políticamente. En ese momento es donde se abre “la ventana de oportunidad” de la política, que es el momento cuando los actores políticos buscan lograr que tal problema logre ingresar a la agenda debido a que existen condiciones favorables para ello.

---

<sup>2</sup> La "Agenda" [...] es la lista de temas o problemas en que los funcionarios gubernamentales y personas fuera del gobierno estrechamente asociado con estos funcionarios, están prestando una atención seria en un momento dado [...] El proceso de establecimiento de agenda conecta este conjunto de temas imaginables en el conjunto que en realidad se convierte en el foco de atención.

El problema debe ser reconocido por la ciudadanía como materia necesaria de discusión, debe ser de carácter público y entender que es el gobierno quien debe resolverlo y antes de encontrar la ventana de oportunidad para introducirlo en la agenda debe haber pasado por una buena y limitada definición, la determinación de alternativas y un proceso político en el cual los distintos autores hayan discutido sobre este.

Si bien las condiciones que explica Kingdom sobre el contexto en el cual realiza su estudio es propio de una democracia como la norteamericana (con un sistema de partidos bipartidista que tiene una gran influencia sobre cómo se daban las confluencias entre la ciudadanía y el ejecutivo), no se pueden extrapolar ni asimilar al caso peruano. Podemos establecer que los lineamientos generales del estudio podrían ayudarnos a entender el proceso de agendación en un sistema democrático. Ello ayudaría mucho en la comprensión del juego de poder, las acciones, los roles, los valores de los actores y cómo influyen directamente en la elaboración de las agendas del gobierno.

#### **D. Implicancias de las políticas públicas con respecto al desarrollo portuario**

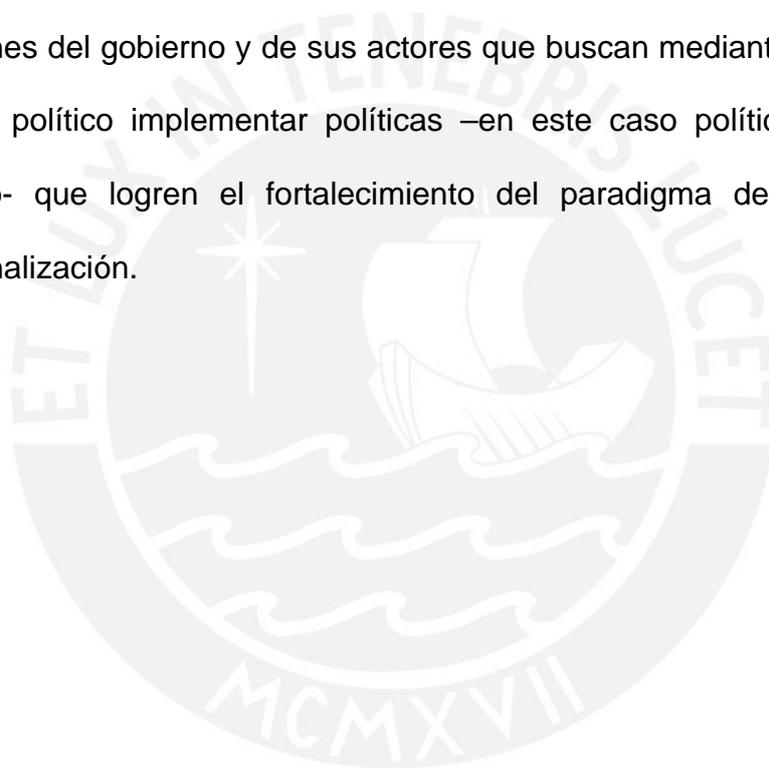
La Liberación económica fue un hecho que marcó a toda AL no sólo por sus evidentes repercusiones en lo económico sino también porque se configuró un nuevo diseño institucional del Estado (acorde con lo planteado por el

Consenso de Washington), las relaciones del gobierno con la sociedad civil, los sectores económicos, los sindicatos laborales y los capitales extranjeros. Asimismo, el preámbulo de la década de 1990, y el transcurso de ella, fue para el Perú un periodo de crisis social, económica y política debido a la anomia que se vivió como resultado del fenómeno inflacionario dado en el gobierno Aprista, el conflicto armado interno y la corrupción dentro del Ejecutivo presidido por el ex-presidente Alberto Fujimori.

No obstante ello, la modernización del sector portuario fue un hecho que se dio de manera progresiva y en un periodo de asentamiento del modelo. En un primer momento se habló de la modernización portuaria con miras a su privatización. En el año 1999 se realizó la primera concesión portuaria en el Perú: El puerto de Matarani. Luego, el proceso de modernización portuaria quedó paralizado debido a que el gremio sindical junto con otras fuerzas sociales -las empresas portuarias y navieras- y del estado –congresistas- exigían una modernización de los puertos acorde a lo que su pliego de reivindicaciones exigía –es decir, el Estado debía tomar en cuenta la propuesta de modernización planteada por ellos. El argumento que esgrimían era que su propuesta fue producto de una concertación de los actores involucrados dentro del quehacer portuario. En definitiva, existía un entramado de actores, valores e intereses que se involucraban con la institucionalidad portuaria.

El presente trabajo busca comprender la problemática institucional que emerge en ese contexto y cómo esta afectó al proceso de agendación de la

política pública de desarrollo portuario en el Perú, la repercusión de la toma de decisiones de los policymakers, o decisores, en el desarrollo del Sistema Portuario Nacional y, específicamente, sobre la Empresa Nacional de Puertos (ENAPU) y el Terminal Portuario del Callao (TP del Callao). Para ello, se ha definido el periodo de estudio y el marco en el que se encuentra este fenómeno con el fin de comprender los valores, los intereses y las expectativas de las instituciones del gobierno y de sus actores que buscan mediante su liderazgo y su poder político implementar políticas –en este caso políticas públicas de desarrollo- que logren el fortalecimiento del paradigma democrático y su institucionalización.



## 2.

### **EL PROCESO DE PRIVATIZACIÓN COMO ANTECEDENTE PARA LA REFORMA DEL SECTOR PORTUARIO Y LA LEGISLACIÓN EMITIDA AL RESPECTO Y SU INFLUENCIA EN LA NORMATIVA PORTUARIA EN EL PROCESO DE MODERNIZACIÓN DEL SISTEMA**

#### **2.1. Configuración de la legislación peruana sobre la Modernización y Reforma del Estado peruano como antecedente de la Reforma portuaria en el Perú**

##### **A. Normatividad respecto a la modernización de la Administración y Gestión pública del Estado y sus diferentes organismos**

Luego de un fuerte periodo de crisis durante el primer gobierno de Alan García Pérez, el Perú vivió un nuevo proceso electoral en 1990, donde triunfó el candidato a la presidencia de la república por “Cambio 90 Nueva Mayoría” el ingeniero Alberto Fujimori Fujimori. Durante su mandato se asumió la implementación de las medidas de corte neoliberal, ya dadas en la década de

1980, pero esta vez más a ultranza, para la reforma estructural de la economía del país. Esto marcó el comienzo de la aplicación de los lineamientos trazados por Washington para la modernización y estabilidad del estado peruano y de toda AL.

Este trabajo se centra: primero, en el análisis de algunas políticas plasmadas en leyes marco, que dan cuenta de cómo se dio este proceso de modernización del Estado. Al respecto, una de las principales medidas legislativas dadas en la década de 1990 fue la promulgación del Decreto Legislativo 674 en el cual se aprueba la Ley de Promoción de la Inversión Privada de las empresas del Estado. Asimismo, se da la Ley Marco para el crecimiento de la Inversión Privada (Decreto Legislativo 757), el Decreto Legislativo 758 (de 1991), por medio del cual se dictó las normas para la promoción de las inversiones privadas en la infraestructura de servicios públicos, modificado luego por Decreto Legislativo 839 publicado el 20 de agosto de 1996 que modificó el artículo XI de dicha ley.

En la primera década del Siglo XXI, se dio la Ley 27658 - Ley Marco de la Modernización de la Gestión del Estado - en la cual se determinó los principios y la base legal del proceso de modernización del Estado y de sus diferentes instancias a nivel nacional. La finalidad es mejorar la gestión pública y construir un Estado democrático, descentralizado y al servicio del Ciudadano. El reglamento de la citada Ley se aprobó por el Decreto Supremo 030-2002-PCM, a través del cual se estableció que el presupuesto de cada sector no

sería incrementado mientras no concluyera el proceso de modernización del Estado. Esto generó un estancamiento del mismo ya que, como se sabe, los cambios institucionales suponen la asignación presupuestaria necesaria para la realización de estos. Se estableció, además, lo que se llamó los Convenios de Gestión que ayudarían a las entidades estatales, con el apoyo del Ministerio de Economía y Finanzas, a modernizar la gestión de los demás ministerios y cualquier otro organismo público dependiente de algún sector.

En la primera década del presente siglo, se dio la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE) que definió y delimitó las funciones y competencias de dicho poder del Estado. En virtud de esta Ley, en el artículo I se establece los principios y las normas básicas de organización, competencias y funciones del Poder Ejecutivo, como parte del Gobierno Nacional; las funciones, atribuciones y facultades legales del Presidente de la República y del Consejo de Ministros; las relaciones entre el Poder Ejecutivo y los Gobiernos Regionales y Locales; la naturaleza y requisitos de creación de Entidades Públicas y los Sistemas Administrativos que orientan la función pública, en el marco de la Constitución Política del Perú y la Ley de Bases de la Descentralización (LOPE, 2007).

## **B. Legislación peruana sobre la modernización de las empresas estatales**

En 1991, se promulga el Decreto Legislativo 674, que sanciona la Ley de Promoción de la Inversión Privada de las Empresas del Estado. Con ello, se

fundamenta que el estado peruano incentivaría el crecimiento de la actividad privada en todos los ámbitos de la actividad económica nacional, promoviendo nuevas fuentes para la generación de bienes, servicios y empleo. Esto se debe a que la actividad empresarial del Estado no había logrado, en conjunto, resultados económicos y financieros satisfactorios y esto se refleja en los inadecuados precios con que el Estado ofrece sus bienes y servicios a la población.

Asimismo, se otorgó a los inversionistas privados las garantías de mecanismos claros y seguros de adquisición de acciones y bienes de las empresas del Estado. También se le otorgo al Estado los instrumentos necesarios para lograr la recuperación económica en el más corto plazo y así contar con recursos para aplicarlos a la seguridad, salud, educación y la infraestructura vial, entre otros. Se estableció, además, las formas de intervención privada en las empresas del Estado y los órganos encargados de la promoción de la inversión privada en el ámbito de la actividad empresarial estatal: 1) La Comisión de Promoción de la Inversión Privada (COPRI) y 2) Los Comités Especiales.

Esta Ley fue modificada luego por el Decreto Ley 25570, en 1992, que dictamina que las transferencias de acciones que se realicen conforme al presente Capítulo I, tendrán la garantía establecida por el artículo 59 del Decreto Legislativo 755 Ley de Mercado de Valores (Decreto Ley 27550).

El Decreto Ley 26120 del mismo año, que modifica los artículos I, II, XV, XVI, la quinta disposición final, la octava disposición final del Decreto Legislativo 674 y, mediante el artículo 7 de dicha norma, se establece como mecanismos para la mejor intervención estatal lo siguiente: 1) la racionalización del personal, es decir, se da paso al proceso de ceses voluntarios, con o sin incentivos al personal de dichas entidades; 2) la reconstrucción económica y financiera del Estado, se les solicita a las empresas públicas a pagar sus deudas al Estado; 3) la reestructuración legal y administrativa de las empresas públicas.

Asimismo, se promulgó la Ley 27170 en 1999, -Ley del Fondo Nacional de Financiamiento de la Actividad Empresarial del Estado. De esta forma, se crea el FONAFE, como organismo de derecho público adscrito al Ministerio de Economía y Finanzas cuyo fin es el de normar y dirigir la actividad empresarial del Estado. El FONAFE cuenta con un Directorio y una Dirección Ejecutiva, cuyos integrantes son designados por resolución suprema refrendada por el PCM. Es el FONAFE, además, que deberá determinar la política de endeudamiento de las empresas que se encuentran dentro de su ámbito.

## 2.2. Legislación peruana en materia de desarrollo portuario

### A. Legislación emitida por el Ejecutivo sobre el desarrollo portuario.

Las Principales medidas dadas por el Ejecutivo en materia de desarrollo portuario fue el Decreto Supremo 006-2005-MTC, mediante el cual se aprobó la Ley del Sistema Portuario Nacional (SPN) que regula las actividades y servicios en los puertos de toda clase (de prestación pública y privada) y todo lo que atañe al Sistema Portuario Nacional. En el artículo IV de dicha ley se establece el Plan de Desarrollo Portuario Nacional, elaborado por la Autoridad Portuaria Nacional, como instrumento técnico normativo, que consta de 10 capítulos.

El Decreto Legislativo 1022-2008 modifica varios artículos de la Ley del Sistema Portuario en lo que respecta al ámbito de su aplicación como las actividades y servicios realizados dentro de las zonas portuarias, así como las competencias y atribuciones de los funcionarios del SPN. El PNDP articula los planes maestros elaborados por la Autoridad Portuaria Nacional (APN) de los terminales portuarios de titularidad y uso público de ámbito nacional y los planes maestros regionales de desarrollo portuario elaborados por las Autoridades Portuarias Regionales (APR), la naturaleza e identificación de bienes de dominio público portuario, clasificación de los puertos y terminales portuarios, con su infraestructura e instalaciones portuaria, autorización de uso de área acuática y franja ribereña, habilitaciones portuarias, administración de

la infraestructura portuaria, de las inversiones en la infraestructura portuaria, del tratamiento de las naves y mercancías en los puertos, zonas de actividades logísticas, Marinas y las disposiciones transitorias y finales.

Decreto Legislativo 1031 tiene como objetivo el de promover la eficiencia de la actividad empresarial del Estado, principalmente en lo que respecta a sus principios, naturaleza, organización, funciones, gestión, recursos y su vinculación con los sistemas administrativos del Estado. Esta norma determina cuales son los recursos de las empresas públicas, la nueva política de dividendos, nuevas disposiciones sobre aspectos de gestión y control de la actividad empresarial del Estado –respecto a la designación de los directores y los requisitos para el cargo, la solución de controversias patrimoniales, estados financieros, sobre los bienes de las empresas del Estado, sobre las prohibiciones de los bienes del Estado y del registro de acciones en el Registro Público del Mercado de valores-, y algunas disposiciones finales.

Decreto de Urgencia 001-2011 fue una norma que dictó una serie de disposiciones extraordinarias a ser aplicadas durante dicho año para facilitar la promoción de la inversión privada en determinados proyectos de inversión, asociaciones público privadas y concesión de obras públicas de infraestructura y de servicios públicos por parte del gobierno nacional. En el Artículo 1 se establece, mediante lo establecido por PROINVERSIÓN para la apertura a los capitales privados en proyectos de infraestructura, la necesidad de dar en Concesión el Terminal Multipropósito del Muelle Norte del Callao y, asimismo,

se determina la viabilidad de los proyectos referidos a dicho artículo, las opiniones previas a dichas obras de necesidad nacional son parte de la responsabilidad de PROINVERSIÓN, se estipuló medidas de simplificación de exigencias legales.

### **B. Legislación emitida por el Congreso sobre el desarrollo portuario**

Desde el poder Legislativo, se promulgó la Ley 27943 -Ley del Sistema Portuario Nacional-, ley que crea el nuevo sistema de administración de los terminales portuarios, puertos y demás instalaciones portuarias, así como también, de los servicios portuarios dentro del territorio nacional o de su competencia.

La ley tiene como principal finalidad la regulación de las actividades y de los servicios en los terminales, infraestructuras e instalaciones ubicados en los diferentes puertos nacionales tanto públicos como privados. El ámbito de aplicación de la citada norma, comprenden:

- a. La actividad y los servicios desarrollados dentro del Sistema Portuario Nacional en todas las áreas marítimas.
- b. Las competencias y atribuciones de las autoridades portuarias.
- c. Las autorizaciones, derechos y obligaciones de las personas naturales o jurídicas que desarrollan las actividades y servicios portuarios.

- d. La construcción, aprovechamiento, explotación, operación y otras formas de administración de las actividades y los servicios portuarios.

La LSPN determina los lineamientos de la política portuaria nacional (PPN), siguiendo 2 líneas principales: las políticas institucionales y las políticas ambientales. Dentro de las primeras se encuentran:

- 1) El Estado fomenta, regula y supervisa, a través de los organismos competentes establecidos por la presente Ley, las actividades y los servicios portuarios, con sujeción a los lineamientos de política portuaria que ella establece (Ley del Sistema Portuario Nacional 27493),
- 2) El fomento y planeamiento de la competitividad de los servicios portuarios y la promoción del comercio nacional, regional e internacional,
- 3) La integración de los puertos al sistema de transporte nacional y a la cadena logística internacional,
- 4) La promoción de la competitividad internacional del sistema portuario nacional,
- 5) El fomento del cabotaje y la intermodalidad (el transbordo y tránsito de mercancías),
- 6) La promoción de la inversión en el Sistema Portuario Nacional,
- 7) El fomento de las actividades para dar valor agregado a los servicios que se prestan en los puertos,
- 8) La promoción del libre acceso, la leal competencia y libre concurrencia al mercado de los servicios portuarios,

- 9) El fomento de la participación del sector privado, preferentemente a través de la inversión en el desarrollo de la infraestructura y equipamiento portuarios,
- 10) La promoción y fortalecimiento de la descentralización y desconcentración del sistema portuario, la tecnificación y desarrollo de los puertos,
- 11) La promoción, preservación y mejora del patrimonio portuario nacional,
- 12) La constante renovación tecnológica en el Sistema Portuario Nacional,
- 13) La promoción del empleo portuario, como consecuencia de la capacitación y profesionalización de los trabajadores,
- 14) La promoción de los sistemas de calidad total en la gestión portuaria,
- 15) La protección y cuidado del medio ambiente, con arreglo a la legislación sobre la materia,
- 16) La especialización y capacitación permanente de los trabajadores, así como la protección de sus derechos laborales y condiciones de vida.

[...] La PPN considera a los puertos como importantes eslabones de la cadena logística del transporte internacional y como interfaz del intercambio modal, principalmente entre los modos de transporte marítimo y terrestre [...] los considera también como centros de transporte integrados y como plataformas logísticas, que debido a la contenedorización, a la utilización progresiva de buques de mayores dimensiones, a las nuevas tecnologías de comunicación e información, entre otros, requieren de significativa inversión en infraestructura y equipamiento portuario, [...] se considera que los puertos son organizaciones concebidas para prestar servicios al comercio nacional e internacional, por lo tanto, es menester lograr una mayor eficiencia portuaria que debe traducirse en menores costos de distribución. Esto hará que las exportaciones sean más competitivas y las importaciones más baratas [...] La PPN se sitúa en el medio de dos enfoques tradicionales: el macroeconómico y el microeconómico [...] Según el enfoque macroeconómico, no se considera prioritaria la viabilidad

financiera del sector portuario por sí misma, sino la contribución que este sector realiza al logro del bienestar económico del país, de la región o de la localidad con la que está vinculado. Los puertos contribuyen al crecimiento económico, al desarrollo del comercio y la industria, a la generación de empleos y salarios, a la recaudación de ingresos fiscales, [...] Por otro lado, para el enfoque microeconómico la actividad portuaria es considerada como cualquier otra actividad empresarial. El objetivo principal de la actividad portuaria es asegurar su viabilidad financiera, a través del uso eficiente de sus recursos, la capacidad de gestión y la eficiencia operativa, [...] La PPN, enmarcada en la tendencia actual de las políticas portuarias se orienta a que, en el marco de una sana competencia, los objetivos de rentabilidad del sector privado estimulen la eficiencia del sector portuario. Ello debe conducir a una orientación comercial de la gestión portuaria, a la adopción de formas societarias de los administradores portuarios y, como consecuencia natural de todo lo anterior, a la descentralización y desconcentración [...] (Plan de Desarrollo Portuario 2005: 3-4).

La PPN fomenta la participación del sector privado en las actividades y servicios portuarios, de preferencia a través de la inversión en el desarrollo de la infraestructura y equipamiento portuario. Y es que dada la importancia y el elevado costo de las inversiones para desarrollar los puertos, se ha hecho evidente a nivel mundial, la necesidad de que los poderes públicos y las autoridades portuarias lleven a efecto reformas y estrategias para atraer la financiación privada (Plan de Desarrollo Portuario 2005: 3-4).

En materia ambiental, se estipula lo siguiente:

[...La Constitución Política del Perú establece que los recursos naturales, renovables y no renovables, son patrimonio de la Nación. El Estado es soberano en su aprovechamiento [...] determina la política nacional del ambiente y se promueve el uso sostenible de los recursos naturales [...] La Política Nacional del Ambiente es de cumplimiento obligatorio en los niveles del gobierno nacional, regional y local y de carácter orientador para el sector privado y la sociedad civil. Se estructura en base a cuatro ejes temáticos esenciales de la gestión

ambiental y con ellos se establecen los lineamientos de política orientados a alcanzar para el desarrollo sostenible del país:

**Eje de Política 1.** Conservación y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales y de la diversidad biológica

**Eje de Política 2.** Gestión Integral de la calidad ambiental

**Eje de Política 3.** Gobernanza ambiental

**Eje de Política 4.** Compromisos y oportunidades ambientales internacionales

La Política Nacional del MTC, establece como uno de sus lineamientos, el fortalecimiento de la gestión socio-ambiental en el sector transportes. Como estrategias generales se busca fortalecer los mecanismos de protección socio – ambiental en la provisión de infraestructura y servicios de transportes, esto aplicado al entorno portuario implica establecer mecanismos de protección ambiental y sanitaria ante probables desastres naturales y fuentes de contaminación por los buques y otros.

El Gobierno Regional del Callao, establece en su Plan de Desarrollo 2003 – 2011, promover el uso sostenible y la conservación ambiental de los recursos naturales, implementar instrumentos que permitan el desarrollo de la gestión ambiental sobre los sistemas productivos y de

servicios en el Callao, de tal manera que no generen desequilibrios en el ambiente ni en la salud de las personas, y finalmente promover la educación ambiental con el fin de incrementar el nivel de conciencia ambiental de la población del callao.

La LSPN tiene como un importante lineamiento de la Política Portuaria Nacional, la protección y cuidado del medio ambiente y la salud de las personas, con arreglo a la legislación sobre la materia” (Plan Nacional de Desarrollo Portuario 2012: 51-52).

Por otro lado, la Ley 27866, Ley del Trabajo Portuario, establece como objetivo regular las relaciones laborales aplicables al trabajo portuario de manipulación de carga y descarga de mercancía, y demás faenas propias de dicho sector económico. Se define trabajo portuario como la actividad económica que comprende el conjunto de labores efectuadas en los puertos privados de uso público y en los puertos públicos del país. Además, define al trabajador portuario como aquella persona natural que está subordinado a un empleador portuario y que realiza un servicio específico dentro de esa área para lo cual es capacitado. Establece la creación de un registro de trabajadores portuarios, los requisitos de admisión de dicho registro, la acreditación, el lugar de nombramiento de los trabajadores portuarios, cómo se da el nombramiento y el contenido del formato único.

Desde el Ministerio de Transporte y Comunicaciones, Decreto Supremo 034-2005-MTC se aprueba el Reglamento de Organizaciones y Funciones de la Autoridad Portuaria Nacional, el Decreto Supremo 046-2004-MTC que

aprueba el reglamento del Plan Nacional del Desarrollo Portuario, Decreto Supremo 006-2005-MTC que aprueba el Plan Nacional de Desarrollo Portuario ya descrito anteriormente.

### **C. Legislación emitida por otros organismos públicos.**

La legislación emitida por otros organismos públicos sobre el desarrollo de los puertos en el Perú es extensa. Por ejemplo, PROINVERSIÓN, en noviembre del 2005, creó la figura de “Asociación Público Privada” que estipulaba la forma como debía darse la interacción entre el sector privado y el Estado dentro de un esquema de competencias específicas, describiendo de manera sucinta y clara su aplicación. Este sistema de trabajo entre el sector privado y público se da dentro de la lógica de la asociación público-privada: concesiones de alta rentabilidad social e insuficiente rentabilidad financiera dándole mayor prioridad a los servicios públicos rentables pero no financieramente y a la infraestructura pública del mismo tipo. Establece los tipos de contrato entre el Estado y el sector privado y como se da la concesión de la infraestructura de algunos sectores.

Asimismo, Fondo Nacional de Financiamiento Estatal elaboró un Código Marco para el buen Gobierno Corporativo de Empresas del Estado en el cual se describe, de forma detallada, cómo debe ser el manejo efectivo de las empresas dentro del marco de la nueva gestión pública dada desde la década del noventa y enfatizada a partir de la década del 2000.

### **2.3. Plan Nacional de Desarrollo portuario en el Perú del 2005 y su modificatoria en el 2012**

#### **A. Presupuestos teóricos del Plan nacional de Desarrollo portuario en el Perú**

El Plan Nacional de Desarrollo Portuario es el documento técnico normativo elaborado por la Autoridad Portuaria Nacional, con base en los planes maestros de cada puerto a nivel nacional y los planes de trabajo de cada gobierno regional. Es aprobado por el Ministerio de Transporte y Comunicaciones. El Plan desarrolla la estrategia portuaria nacional dirigida a modernizar el sistema administrativo portuario a nivel nacional. Este documento establece la forma de explotación de los recursos e infraestructura portuaria por el sector privado y el tiempo del mismo. No obstante, establece que los bienes de dominio público son imprescriptibles, inembargables e inalienables y que sólo pueden ser administrados por un privado por un tiempo determinado por ley (LSPN, 2003: 2).

Dentro del esquema de modernización portuaria, el SPN se define como el conjunto de personas naturales, entidades públicas o privadas, instalaciones portuarias (con bienes muebles e inmuebles que se destinen a su servicio) y todo aquello relacionado directa e indirectamente con las actividades portuarias dentro del territorio nacional. Se determina que dicho sistema forma parte de la

cadena logística de transporte nacional que coadyuva al desarrollo social y económico del país, con el propósito de lograr un mejor nivel de vida de la población, brindándoles mejores servicios de calidad con valor agregado y contar con recursos humanos calificados y competentes.

La idea central sobre la necesidad de un mejor desarrollo de los puertos nacionales es, básicamente, entrar a la senda de la Globalización. Este contexto involucra una serie de cambios económicos, políticos, tecnológicos en donde la economía tiende a generar brechas entre las poblaciones con más y menos recursos, lo cual se va ampliando con el dominio de las comunicaciones y el conocimiento que son los factores reales de cambio.

Dentro de su esquema básico de desarrollo, la visión del SPN es constituirse en el eslabón de las cadenas logísticas tanto nacional como internacional. Tiene entre sus funciones, contribuir con las exportaciones para que puedan convertirse en el motor impulsor del desarrollo económico nacional, haciendo del puerto del Callao y de los demás puertos del Perú puertos *hub* o puertos pivotes de la costa sur de América. Asimismo, promover y garantizar la inversión privada como mecanismo eficaz para la modernización de la infraestructura y equipos portuarios necesarios para la prestación de servicios.

Las líneas de acción que se determinan para lograr las PPN son las siguientes:

1. Consolidar el modelo de negocio *land lord* en el SPN;
2. Continuar con el proceso de modernización del Terminal Portuario del Callao, y consolidar su posicionamiento como puerto hub subregional en la Costa Oeste de Sudamérica;
3. Establecer los criterios técnicos y legales que guiarán el ordenamiento de la oferta portuaria existente para la eficiente atención de las cargas en los puertos.
4. Impulsar la promoción de la participación de la inversión privada, prioritariamente en los terminales portuarios de uso público General San Martín, Pucallpa y San Juan de Marcona (PNDP, 2012: 51).

## **B. Modelos de modernización portuaria**

Teniendo en cuenta lo anterior, existe una necesidad por definir el modelo de desarrollo del sector portuario para la consecución de los propósitos dados en el PNDP. La forma como el Estado define la actual participación de los puertos nacionales respecto a los demás de la región y del mundo, determina que el Perú viene perdiendo participación relativa en las exportaciones totales a nivel mundial. Es debido a esto que se determinó que sin infraestructura de los puertos, no habrá desarrollo. Para liderar las exportaciones competitivas era necesario realizar transformaciones importantes del sistema portuario, algo que no se había dado desde los años setenta con la

creación de la ENAPU. El escenario portuario actual era distinto al de esa época. Los procesos de contenedorización de la mercancía han abaratado los costos de su manipulación en los puertos, lo que ha obligado a realizar una modernización e invertir en capital específico (grúas de contenedores, reforzamiento de muelles, etc.) Es por esta razón que el Estado ha convenido establecer un plan de desarrollo que especifica –mediante un análisis FODA– cuales son los puertos, terminales portuarios, entre otros, que tienen necesidad de mejorar su infraestructura, equipamiento, desarrollo e implementar un nuevo sistema de trabajo en los puertos.

A efectos de lo planteado en esta tesis, la modernización del terminal portuario del Callao está dada bajo el esquema de participación privada. La Participación Público Privada es la herramienta más utilizada de gestión indirecta de los servicios portuarios –entendida como el proceso o tendencia de mayor participación del sector privado en la inversión y prestación de servicios portuarios, sin que esto suponga la venta de los activos de los puertos por el sector público al privado. Es el instrumento del contrato de concesión, personalizado en cada país de acuerdo con el correspondiente marco legal (PNPD 2012: 32).

En términos generales, desde la perspectiva del derecho administrativo, se puede definir el contrato de concesión portuaria como aquel que otorga el sector público al privado para el uso del espacio portuario (terrestre y/o acuático) en el desarrollo de la prestación de servicios específicos. Cabe

señalar que se trata de una figura que cuenta con una larga tradición en la financiación de infraestructuras viarias, ferroviarias y portuarias.

En relación con las concesiones portuarias resultan de especial relevancia los siguientes aspectos: la evaluación de riesgos por la iniciativa privada, la contraprestación económica a la Autoridad Portuaria, los indicadores de rendimiento en el contrato y los criterios para la evaluación técnica y financiera de las ofertas.

Asimismo, debe tenerse en cuenta que la actual legislación nacional (LSPN y Decreto Legislativo 1012), permite el uso de otros instrumentos contractuales, que posibilitan la participación de la inversión privada en el desarrollo de infraestructura portuaria de titularidad y uso público, los cuales se detallan a continuación (PNDP, 2012: 32):

- a) Asociación en Participación,
- b) Contratos de Arrendamiento,
- c) Contratos de Riesgo Compartido,
- d) Contratos de Gerencia,
- e) Contratos Societarios y
- f) Contratos bajo otras modalidades establecidas en la legislación, que le resulten aplicables.

Bajo estos se han entregado en concesión el Terminal Portuario de Matarani, el Terminal Portuario de Paita, el Nuevo Terminal de Contenedores-Zona Sur, Terminal Norte Multipropósito, el Nuevo Terminal de embarque de concentrado de minerales del TP del Callao, así como el Terminal Portuario de Yurimaguas-Nueva Reforma; cuyos contratos establecen los siguientes requisitos mínimos:

- Inversiones obligatorias y en función a la demanda para el desarrollo de infraestructura y equipamiento portuario.
- Fijación tarifaria de servicios estándar.
- Establecimiento de niveles de servicio y productividad con estándar internacional.
- Exclusividad en la prestación de los servicios portuarios dentro del recinto portuario.
- Retribución económica al Estado (PNDP, 2013: 33).

### **C. El desarrollo portuario y La Empresa Nacional de Puertos**

Dentro de lo que se estipula en el marco de PNDP, es evidente que la visión de desarrollo que plantea dicho documento propugna por la promoción de la iniciativa privada no sólo en la prestación de los servicios portuarios sino también en la construcción y desarrollo de nueva infraestructura. Asimismo, queda en claro que existe una necesidad pública de reducción de gastos y la subsidiaridad que el Estado prestaba a ciertos servicios.

El nuevo reto para el Estado es lograr una modernización portuaria para su competitividad fomentando la activa inversión. Para ellos es menester implementar mecanismos que permitan una mejor participación del sector privado y más eficientes mecanismos regulatorios que garanticen un adecuado desarrollo de los puertos. Se insiste que este es el mejor momento para lograr dicho cometido debido a que existe una oportunidad de inversión que no puede dejarse de lado.

Por otro lado, ENAPU es la empresa pública que administraba el puerto más importante del Perú y la región: El terminal portuario del Callao. Se define a este como el eslabón más importante de la cadena logística vial del país. A pesar de que ENAPU ha tratado de lograr la modernización del terminal portuario del Callao de distintas formas – por ejemplo la compra de las grúas pórtico en el año 2007-, la relación que el PNDP estableció entre ENAPU y el SNP es definida como poco adecuada a los desafíos de la modernización portuaria. En el Plan de Desarrollo Portuario Nacional se advierten que existen algunos aspectos que hacen poco competitivo al Sistema Portuario Nacional y establece al respecto lo siguiente:

- 1) ENAPU genera grandes costos debido al gasto que tiene que hacer la empresa Nacional sobre el pago de pensiones a los trabajadores públicos de dicha entidad por formar parte de la Ley 20530,

- 2) ENAPU brinda un servicio deficitario sobre el transporte de los contenedores ya que su rendimiento por hora es muy poco a comparación de otros puertos con mayor tecnología y esto se debe, por ende, a que el Estado no está en condiciones de poder realizar las inversiones necesarios para el mejoramiento tecnológico ni de la infraestructura de los puertos a nivel nacional y, sobre todo, del terminal de contenedores del Callao,
- 3) Posee un obsoleto sistema de embarque de minerales,
- 4) Hay un calado insuficiente para que puedan embarcar buques de gran calado como los Panamax o los Postpanamax que llevan a tener una eslora hasta de 16 a 18 metros de altura,
- 5) Un deficiente sistema de multas que se empeora con el error administrativo al imponerlas,
- 6) Falta de espacio del patio de contenedores con lo cual los usuarios se ven obligados a tener que rentar espacios fuera del terminal portuario,
- 7) Baja competitividad en el sistema de Cabotaje,
- 8) La existencia de una multiplicidad de cobros a los agentes económicos en los diversos tramos de la cadena logística y
- 9) Se necesita mejorar los servicios aduaneros en puerto.

El proceso de desarrollo portuario se describe tal y como se ha mostrado en este capítulo. El papel que juega la inversión privada respecto a este sector es relevante y la legislación dada en la década de 1990 permite a la iniciativa privada desempeñar un rol más activo como agente generador de bienes y

servicios y actor social en el proceso de diseño de políticas. Asimismo, el proceso de modernización portuaria por medio de la privatización fue lento y progresivo lo cual se demuestra con la privatización del puerto de Matarani en 1999, luego de casi una década de implementación del consenso.

No obstante, el momento más importante de este desarrollo se logró con la promulgación de la Ley del Sistema Portuario Nacional en el 2003. Este periodo se vio caracterizado por ser el de la transición del sistema político peruano a la senda democrática. Se podría considerar a este periodo como el de los mayores logros en materia portuaria y, más aún, por ser un momento de gran confluencia de actores tanto del gobierno como de la sociedad civil que vieron la oportunidad de lograr ciertos cambios.

Sin embargo, el esquema de desarrollo que se había implementado con enfoque neoliberal no ha cambiado hasta hoy. La consecución de la legislación tal y como se presenta en este estudio es importante porque enmarcan claramente las distintas posturas que los policymakers adoptaron para lograr la agendación de la política dependiendo del gobierno.

### 3.

## LA INSTITUCIONALIDAD DEL SISTEMA PORTUARIO: AGENDACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA, ACTORES, VALORES, INTERESES, INTERRELACIONES Y DESARROLLO PORTUARIO

### 3.1. Prolegómenos de la teoría neoinstitucional y su aplicación en el campo del desarrollo portuario en el Perú.

#### A. Douglas North y March & Olsen como teoría explicativa al problema portuario

La teoría neoinstitucional no sólo aborda la problemática de los parámetros formales de la toma de decisiones en la arena de acción política, económica y social, sino también aquellos factores “no formales” que coadyuvan o influyen en este proceso (la toma de decisiones). Desde la perspectiva del neoinstitucionalismo económico, Douglas North determina que las instituciones son reglas de juego en una sociedad o, más formalmente, son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana.

Asimismo, las instituciones tienen un sentido positivo toda vez que reducen la incertidumbre en la toma de decisiones. Ellas son las que definen y limitan el conjunto de elecciones de los individuos. Las instituciones pueden ser formales, como disposiciones o normas; e informales, como códigos y acuerdos dados de manera no formalizada.

En la teoría institucional planteada por North, existe una distinción entre las instituciones y los organismos. Si bien ambos proporcionan una estructura de interacción humana, éstos últimos son productos de las mismas reglas de juego dadas por las instituciones. No obstante, los organismos son vistos como cuerpos, es decir, grupos de individuos enlazados por alguna identidad común hacia ciertos objetivos. Los organismos entendidos como cuerpos pueden ser de diferentes modos (políticos, económicos, sociales, entre otros), y pueden ser comprendidos en el análisis de las estructuras de los gobiernos, las capacidades de este y cómo su aprendizaje determinan el éxito de la organización a lo largo del tiempo.

El principal aporte de la teoría de North es la interacción entre instituciones y organizaciones. Las primeras son normas que moldean las conductas y limitan las intervenciones de los grupos y de los individuos. Las organizaciones son entes creados con propósitos deliberados como consecuencia de la oportunidad y, en el curso de su esfuerzo por conseguir sus objetivos, se constituyen en una fuente para el cambio institucional.

North propone una teoría que contempla el cambio organizacional como proceso de inserción de los nuevos protocolos informales a la inercia de la gestión de la administración pública con el fin de coadyuvar a su dinamismo. Lo institucional es un resultado de la nueva lógica formalizada.

En la misma línea, la teoría del nuevo institucionalismo planteada por March y Olsen se constituyó en una alternativa de análisis frente a lo que planteaba el modelo racional - de la Ciencia Política anglosajona de paradigma teórico racional que basaba su éxito en la teoría política institucional clásica que tiene como piedra angular la teoría microeconómica de la elección racional y la elección Pública- de toma de decisiones. Muchos autores vislumbran la necesidad de la teoría de la elección racional para explicar la política en sí. Sin embargo, March y Olsen argumentan que los fenómenos políticos no son sólo actos de negociación, intercambio o enfrentamiento entre los diversos actores - negociaciones en los que unos ganan y otros pierden: de suma cero-, si no que también son relaciones institucionales, las cuales exhortan a los actores a la creación de consensos necesarios para la el logro de objetivos tales como mecanismos de formación de este y la creación de metas colectivas en la sociedad –dentro de una lógica de negociaciones integrativas.

Para los autores, los actores no se encuentran permanentemente en situaciones de enemigos o aliados, sino más bien son ciudadanos que comparten concepciones específicas del mundo, crean identidades dentro de la colectividad en la que se desenvuelven e interactúan dentro de espacios

institucionalizados de actividad política. Su unidad de análisis se concentra en el conjunto de reglas, normas y tradiciones que existen en las distintas organizaciones que conforman el sistema político. Esto es lo que se denominará el marco institucional.

Los trabajos de James March con respecto a la teoría de las organizaciones se orientan al cuestionamiento del enfoque racional. Argumenta que el grado de utilidad del concepto racionalidad es limitada ya que los resultados de las decisiones organizacionales no pueden ser valoradas como óptimas porque estas son tomadas con restricciones de tiempo y presupuesto, lo que imposibilita llegar a la optimización.

Por lo tanto, el modelo racional no proporciona un análisis fidedigno de la realidad en la cual los agentes son actores debido a que la toma de decisiones desde un esquema racional es irreal ya que no se cumple al ciento por ciento lograr la optimización de los recursos organizacionales. El modelo de racionalidad limitada es la base de donde March construye su análisis de las organizaciones y es entendido como el modelo de la satisfacción antes que el de la optimización.

En efecto, en esta teoría los sujetos decisores establecen cuál es el nivel mínimo de resultados favorables dispuestos a aceptar, examinan un número relativamente pequeño de cursos de acción y construyen escenarios futuros al que los llevan las alternativas estudiadas. No obstante, la racionalidad limitada

no asume información completa pero sí asume que el decisor sabe lo que quiere y lo que prefiere y conoce él porqué. De esto devienen conceptos como la atención organizacional y su distribución.

Por otro lado, en el trabajo de los autores a principios de la década de 1970 propusieron un modelo alternativo de racionalidad limitada: El modelo de botes de basura. Este modelo incluye el elemento temporal en el estudio de las decisiones organizacionales. En esta teoría la coincidencia temporal de problemas y soluciones en las instancias decisorias es el factor más importante. De este modo, establece que las soluciones no son diseñadas para resolver un problema en particular; por el contrario, toda organización tiene permanentemente disponible un abanico de soluciones posibles. Cuando aparece un problema en la agenda, se le asigna una solución ya existente. La pertinencia de solución es un asunto fortuito: puede o no resolver el problema.

Asimismo, determinan que existe una ambigüedad en las preferencias. Varios estudios realizados al respecto instan a que el concepto de racionalidad deforma sustancialmente la comprensión de los procesos de toma de decisiones –que establece que las preferencias son estables, consistentes, precisas y exógenas. La conclusión respecto a la realidad es que la ambigüedad desempeña un papel mucho más importante en el funcionamiento de las organizaciones del que se reconoce. Argumentan que las preferencias cambian constantemente, son ambiguas y a veces inconsistentes. Muchas

veces los agentes no tienen claro lo que quieren y en el proceso aclaran y establecen sus preferencias –por lo tanto, no son exógenas al proceso.

Por lo tanto, la relevancia del neoinstitucionalismo es que propone una visión sobre la teoría organizacional más acorde a la realidad. Deja de lado la lógica racional tradicional prescriptiva y enfatiza la necesidad de un estudio más idóneo a los problemas que se vislumbran en la arena política real. Tanto la teoría de North como la de March y Olsen asumen que existe un componente importante para este estudio: la toma de decisiones por parte de los actores involucrados. Asimismo, enfatizan que los cambios organizacionales -si bien son lentos y progresivos- existen como resultado de las decisiones organizacionales.

En este sentido, en el Perú el proceso de cambio institucional se dio de manera abrupta. Teniendo como referencia lo dado a inicios de la década de 1990, el estado peruano entró a un proceso de modernización que fue radical, intensa y rápida. En menos de una década, la administración pública sufrió un gran cambio gracias a las medidas implementadas por el Consenso de Washington. Esto se observó sobre todo en las instancias de tipo económicas, de recaudación tributaria y de inversión. Se introdujeron nuevos valores al sistema propios del mercado que fueron vitales para lograr la modernización sostenida del Estado dado que fue la fuente principal para el establecimiento del nuevo paradigma en la gestión pública.

En el gobierno de Alberto Fujimori, en los primeros años de su mandato se dieron alrededor de 228 Decretos Legislativos, de los cuales 206 fueron de orden económico. En este periodo se dio la primera reforma de la gestión del aparato público basado en el modelo de la Nueva Administración Pública de paradigma gerencial. En efecto, dicho modelo constituyó una nueva forma de gestión que superó al antiguo modelo clásico de administración pública weberiano: un modelo de generación de gestores que crean valor público (Moore, 2010).

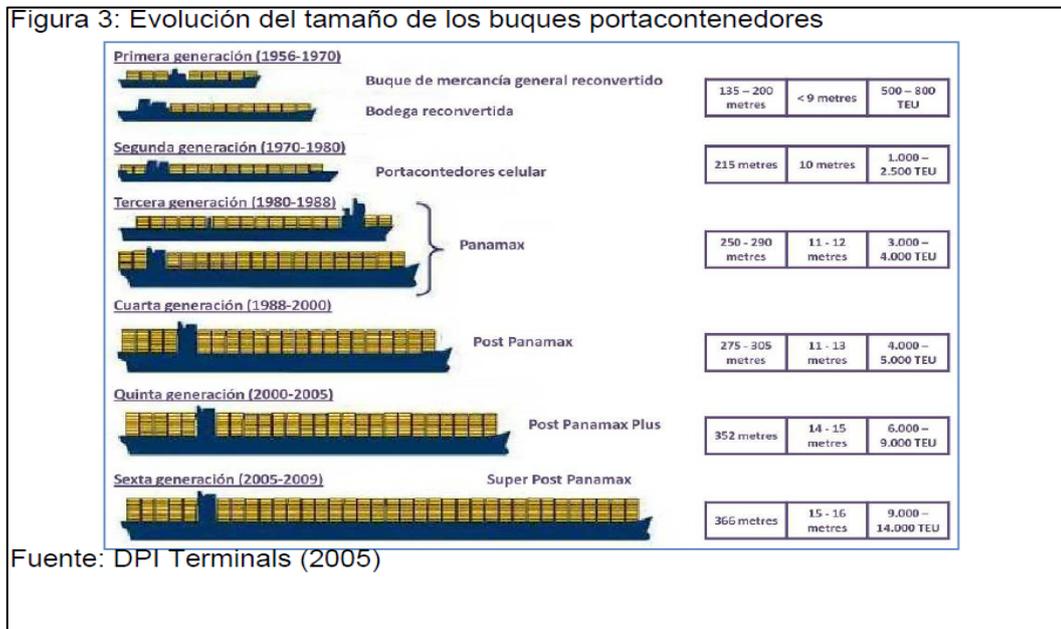
Los valores en este nuevo enfoque son básicamente de carácter empresarial y fueron absorbidos por la administración de lo público con el objetivo de flexibilizar la gestión del Estado. Es decir, el sector empresarial sería visto como actor que promueve la modernización y el grupo de interés que tiene mayor injerencia en la elaboración de las políticas públicas. La administración estatal aseguró las condiciones para que el sector privado pueda ejercer dominio y lograr así el manejo de todo aquello que lo público dejó en sus manos. Es aquí donde nace la idea de que todo lo privado es mejor que lo público (Ruíz, 2006: 242).

En este sentido, se decretó la Ley de Promoción de La Inversión Privada de las Empresas del Estado (1991). Con respecto a este estudio, se podría determinar que la oportunidad para la modernización portuaria en el Perú se dio luego de casi una década de la liberalización económica ya que la Ley del Sistema Nacional de Puertos se promulgó en el 2003 y, por lo tanto, en

comparación a lo dado en la gestión del Estado, fue un proceso lento y progresivo. Esto permite plantear como interrogantes qué es lo que hizo que se diera este proceso de modernización de los puertos y cuál era el esquema primigenio de desarrollo de los mismos y, para efectos de esta tesis, cuál era el esquema primigenio de desarrollo del terminal portuario del Callao.

En efecto, la Empresa Nacional de Puertos ha tenido y aún tiene un papel preponderante en el desarrollo de la actividad portuaria en el Perú. El esquema de modernización portuaria se inició hace veinte años atrás con el Estudio de Factibilidad correspondiente al Desarrollo Portuario del Callao realizado por una Misión Especial de la Agencia de Cooperación Internacional del Japón -JICA en el año 1982, que recomendó -entre otras inversiones- equipar el Muelle 5, hoy Muelle Norte, con Grúas Pórtico de Muelle con miras a enfrentar el crecimiento de la carga contenedorizada, cuya proyección al año 1990 se estimaba en 200,000 TEU's. El proceso de modernización de los puertos se dio gracias a la innovación del transporte de la carga contenedorizada. La nueva forma de transporte de carga por containers a nivel mundial se encuentra ya en su cuarta generación con buques denominados Postpanamax. En el 2010, se esperó la llegada de los primeros buques Panamax y Postpanamax desde los países asiáticos -República Popular de China, Japón, Corea y Singapur. (Primeras Grúas Pórtico de Muelle en el Perú, 2009: 13).

Figura 1



El contexto económico de la modernización portuaria fue un factor relevante y se sintetiza en cinco puntos clave: la globalización, crecimiento de la economía, participación creciente del comercio exterior en la composición del PBI, contenedorización, tendencia a la utilización de naves de mayor dimensión y la capacidad y creciente participación del sector privado en los servicios portuarios. La empresa nacional quiso alcanzar niveles tecnológicos competitivos a nivel mundial, dotándolo del equipamiento necesario para elevar su eficiencia y competitividad y así justificar la inversión en la adquisición de Grúas Pórtico de Muelle. ENAPU sustentó la necesidad de elevar la capacidad de los servicios en el Terminal Portuario del Callao para atender naves tipo Panamax, tomando como referencia un rendimiento de 30 TEU's/hora/grúa para descargar o embarcar 720 TEU's en 12 horas de operación con dos Grúas

Pórtico de Muelle para la atención de una nave (Primeras Grúas Pórtico de Muelle en el Perú, 2009: 19).

Figura 2



Se entiende entonces que ENAPU fue un actor relevante de la modernización portuaria del país. A pesar de ser una empresa pública, sus principales objetivos estaban enmarcados dentro de parámetros propios de una empresa privada aunque con valores propios de lo público ya que veía que en el devenir portuario existía una necesidad de mayor modernización no sólo de la infraestructura sino también de la gestión portuaria.

El terminal portuario del Callao es el principal puerto de la República. Tiene un hinterland muy, pero muy importante; la capital de la República, básicamente. Y tenía que desarrollarse y requería inversión. La política no la formula la Empresa Nacional de Puertos, es el Estado a través del

gobierno quién en ese momento es el gobierno de turno [...] Y en ese momento decidió, de un lado, en el gobierno del señor Toledo, desarrollar una infraestructura nueva en la zona sur del TP del Callao para poder generar un muelle [...] Y en la zona norte también fue una política de gobierno del Señor García que sacó adelante este proceso de concesión. ENAPU no tuvo nada que ver en el caso de la política de desarrollo portuario del TP del Callao. (Mario Arbulú Miranda, expresidente del Directorio de ENAPU).

El SPN es un elemento sustancial en el Desarrollo del país, porque es a través del sistema portuario que circula el 85% de la mercancía de importación y exportación del país. Y este 85% circula a través de los puertos públicos [...] Los puertos, además, implican polos de desarrollo que dinamiza la economía, el empleo, el comercio de las regiones en las cuales están ubicados [...] Los Puertos públicos tienen una dinámica diferente asociada a los mercados regionales. ENAPU [...] ha sido el sistema básico de articulación de los puertos públicos, el sistema principal [...] Yo creo que el principal problema es, digamos, es que el Estado, la política económica y la destinada a lo que es el desarrollo empresarial del Estado siempre ha estado supeditada a los intereses de los grupos de poder económico [...] (Lourdes Chávez, experta en Puertos. Congreso de la República).

## **B. Principales aspectos de la teoría institucional y el tema portuario**

El nuevo institucionalismo es un enfoque teórico de análisis que se diferencia del modelo racional clásico principalmente en la atención del contexto donde se desenvuelven los agentes. En el modelo clásico, los agentes están libres de toda fricción dentro de su interacción, por lo que resulta suficiente solo conocer las preferencias de los individuos y asumir las premisas del modelo racional y, con ello, como efecto automático, colegir su comportamiento. Mientras que el nuevo institucionalismo argumenta que los contextos institucionales en los cuales los agentes interactúan son importantes

toda vez que éstos influyen de manera relevante a la hora de adoptar cierto comportamiento o tomar cierta decisión.

Para el nuevo institucionalismo dado por March y Olsen, las organizaciones desarrollan características institucionales que las diferencian a unas de otras, y estas son el factor más importante por considerar para entender el comportamiento de los actores organizacionales. Es menester para este enfoque determinar cuales son los procesos por los cuales las instituciones desarrollan sus características particulares y describir las formas en que estas características influyen en el comportamiento de los miembros de la institución.

El nuevo institucionalismo es una teoría que explica la estabilidad en los procesos sociales. Esta explicación reposa sobre dos ideas: 1) las instituciones sólo cambian de forma incremental –plazos de tiempo relativamente largos porque los cambios se van dando de a pocos- y 2) que las normas y reglas influyen determinadamente sobre el comportamiento individual. De este modo, los individuos al actuar en contextos institucionales observan un comportamiento relativamente estable. Esto es relevante para esta investigación ya que se determina que las instituciones cambian de manera gradual y lenta y que la conducta de los actores puede variar dentro del mismo campo institucional.

La nueva teoría institucional se estructura alrededor de tres temas generales: la estabilidad institucional, el cambio institucional y el análisis institucional en el estudio de la política. De lo anterior, March y Olsen argumentan que las principales instituciones dentro de un sistema democrático deben ser de dos tipos: agregativas e integrativas. Se agrega mediante la negociación ya que se da por sentado que existen preferencias divergentes entre ciudadanos y/o grupos sociales. Mientras que por otro lado, también existen instituciones integrativas las cuales crean por medio del *diálogo razonado* –aquel diálogo mediante el cual se logra consensuar y crear objetivos comunes entre los diversos agentes involucrados-, nuevas preferencias compartidas por todos los ciudadanos.

Dentro de estos enfoques, se demuestra una gran preponderancia a los mecanismos por los cuales los agentes de la arena política determinan y hacen posible la obtención de sus intereses. En el tema de puertos a este respecto, tenemos que tener en cuenta varios aspectos.

La modernización portuaria fue un fenómeno que tuvo un desarrollo dentro de un proceso mayor: La modernización del Estado en la década del fujimorismo y luego durante el proceso de democratización del sistema postfujimori -que se caracterizó por la descentralización del poder del estado a nivel territorial y asentamiento del modelo económico.

Asimismo, existe en la actualidad una diversidad de agentes que se encuentran inmersos en este proceso y que conforman el Sistema Nacional Portuario determinándolos como los siguientes: Autoridad Portuaria Nacional, Autoridades Portuarias Regionales (por instalarse, 5), Aduanas, sanidad marítima, Dirección de capitanías y guarda costas, Servicio Nacional de Sanidad Agraria, Empresa Nacional de Puertos, Migraciones, 30 empresas prestadoras de servicios portuarios, 92 empresas de estiba y desestiba, 92 agencias marítimas, fluviales y lacustres, 28 agencias generales, 40 agentes de carga internacional marítima, 230 agencias de aduanas, 11 empresas de remolcaje, 17 empresas de practicaje, 62 instalaciones portuarias (Diagnóstico del Sistema Portuario Nacional perspectivas desarrollo y modernización de la APN, 2005).

La interacción entre estos agentes muchas veces no es entendida de manera simple. Al respecto, se puede señalar que las medidas que se toman en materia portuaria han sido el resultado de procesos tanto agregativos como integrativos, pero que al final se convirtieron más bien de decisión unilateral. Y es por esto importante resaltar que en un primer momento el proceso de agendación de la política pública de desarrollo portuario fue fenómeno de carácter no estatal e integrativo debido a que existió un agente del sistema que fue el artífice del desarrollo portuario en el Perú: El gremio sindical del Frente Nacional de los Trabajadores de la Empresa Nacional de Puertos del Callao y su iniciativa legislativa ante el congreso.

[...] En el caso específico de puertos, durante toda esa época, este, hubo toda una lucha de los trabajadores por lograr, este, que ENAPU fuera sacado del proceso de privatizaciones y, además, en el marco del proceso de privatizaciones, normado por Fujimori, se había dado un conjunto de normas irregulares e igual que el conjunto de empresas públicas. Una de estas normas era una ley que permitía el despido, el cese colectivo de los trabajadores violando todo el debido proceso, el derecho de defensa y todo lo demás [...] En el 98,99, los trabajadores con el Ingeniero Mohme y 34 parlamentarios presentaron un texto para un proyecto de Ley, para que el Congreso suspendiera las privatizaciones portuarias y se pudiera discutir y elaborar un marco normativo que fuera una Ley de Puertos. La Comisión de Economía (del Congreso de la República) eh, este, no discutió el proyecto ley, simplemente lo archivó de plano. Ni siquiera lo discutió. Entonces los trabajadores en una Asamblea Nacional decidieron transformar ese proyecto de Ley de los congresistas sacarlo a las calles y recoger firmas [...] Por el lado del Congreso de la República, la normatividad más importante fue la Ley de Puertos que estableció por primera vez un marco normativo jurídico donde se pudiera insertar las políticas de desarrollo portuario [...] Las responsabilidades y atribuciones de las diferentes autoridades y de los diferentes actores económicos vinculados a la comunidad portuaria. (Lourdes Chávez, experta en puertos).

[...] En el Perú no existía ley de Puertos. En el Perú no existía un reglamento de la Ley de puertos. Tampoco existía un Plan Nacional de Desarrollo Portuario. Todo eso lo logramos nosotros los trabajadores con nuestro esfuerzo, nuestro sacrificio, nuestra insistencia de años de lucha para lograr que el Perú tenga todas esas cosas [...] Cuando se creó la Ley del Sistema Portuario Nacional fue una ley perfecta que apuntaba a la modernización y desarrollo de los puertos peruanos. No porque sean deficitarios sino porque se piensa que hay un futuro y las proyecciones hay que hacerse hacia el futuro ¿No? Porque los puertos peruanos crecían y, sobretodo, tenían espacio suficiente para la apertura de ingreso de naves y mercadería [...] (Leopoldo Ortiz, Secretario General de Federación Nacional de Trabajadores Portuarios).

Para los gobiernos anteriores y para los grupos de poder económico ligados a la actividad portuaria, entre ellos el grupo Romero, eh, mejor era como estaban las cosas en ese momento que no había una “Ley Marco” del desarrollo portuario. Sin ley, vía decretos, resoluciones ministeriales podían manejar mejor el asunto. Entonces nosotros respondimos de que era necesario para la actividad económica tan estratégica como es la actividad portuaria debería de tener un marco

legal [...]. (Adolfo Granadino, exsecretario del Frente Nacional de Trabajadores Portuarios).

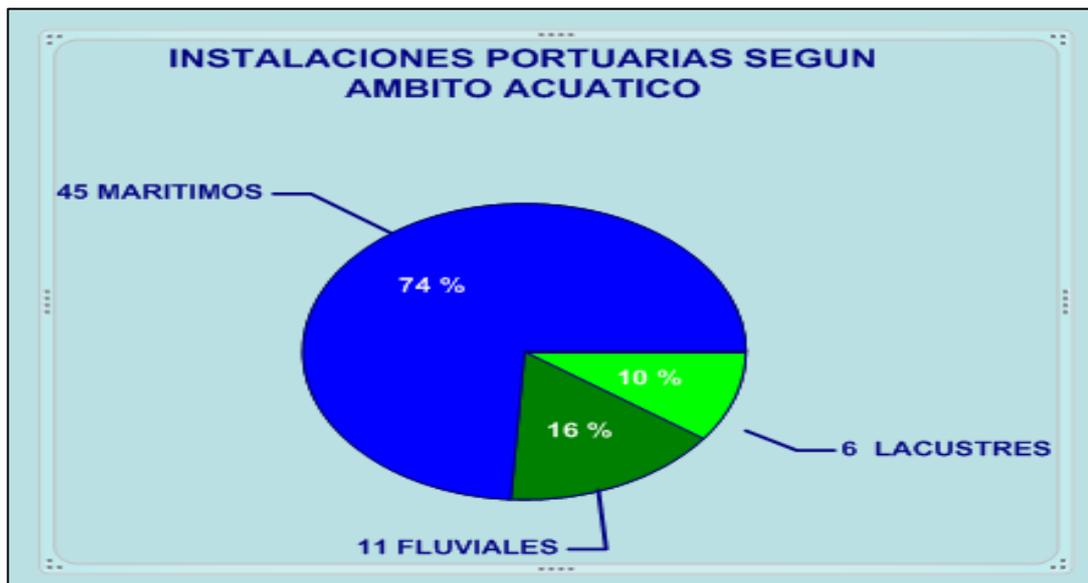
La institucionalidad del Sistema Portuario Nacional se inició en el año 2003, con la creación de la Ley 27943 que creó dicho sistema y determinó como órgano rector de este a la Autoridad Portuaria Nacional (APN) cuyo reglamento fue aprobado por el Decreto supremo 034-2004-MTC.

Al año 2005, según el diagnóstico de los puertos del país elaborado por la APN, el estudio reveló la existencia del balance de tráfico de carga total de alrededor de 60 millones de TM., especificada en mercancía general 18 millones TM., dividida en: no contenedorizada (3 millones TM.), contenedorizada (15 millones TM.), granel sólido (22 millones TM.), granel líquido (20 millones TM.), tráfico de naves de alto bordo (3,500) y containers (1 400).

Las instalaciones portuarias con las que cuenta el país son: 45 marítimos, 11 fluviales y 6 lacustres. La titularidad de las instalaciones su totalidad en el país es la siguiente: 43 – en porcentaje del 69%- son estatales y 19 –en un porcentaje del 31 % -no estatal. Con respecto a las instalaciones estatales, se saben que de las 43 instalaciones portuarias 27 son marítimas (63%), 10 fluviales (23%) y 6 lacustres (14%). En cuanto a las instalaciones privadas, se sabe que de las 19 instalaciones portuarias 18 son marítimas (95%) y 1 es fluvial (5%). Asimismo, se tenía como concesiones –con respecto

a las instalaciones portuarias estatales- hasta la fecha (2005) 8 instalaciones portuarias marítimas y 1 lacustres (Figuras 3 y 4).

Figura 3



Fuente: Autoridad Portuaria Nacional

Figura 4

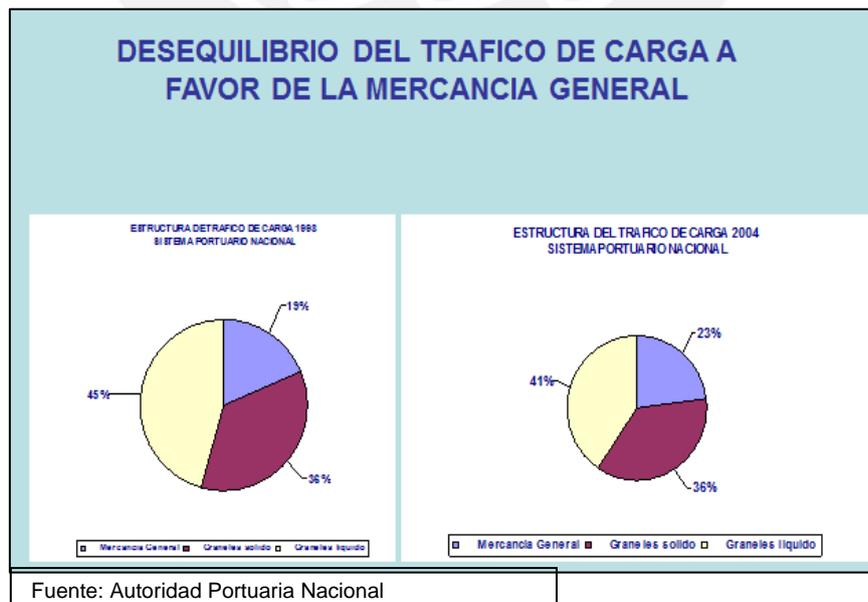


Fuente: Autoridad Portuaria Nacional

Visto desde otro punto de comparación con respecto al tráfico de sus cargas, de las 62 instalaciones portuarias en su totalidad, el 50% (31) son para tráfico de mercancía en general, un 39% (24) de tráfico de granel líquido y 11% (7) para granel sólido. De aquí se destaca que con respecto al uso de las instalaciones tanto públicas como privadas, con respecto a las primeras, el uso de sus instalaciones portuarias es básicamente para mercancía general y las privadas para el tráfico de granel líquido y el tráfico del granel sólido tiene similar utilización entre ambos. Se sabe que el tráfico según lo estipulado por la información dada por la Autoridad Portuaria Nacional, que el mayor tráfico de las mercancías se encuentra en las instalaciones portuarias de uso privado (58%) que de uso público (42%) (Figura 5)

Es así como se puede ver la gran relevancia del tema portuario en el país. El Perú es considerado un país megadiverso y, además, un país bioceánico gracias a que cuenta con el río Amazonas el cual desemboca en el Océano Atlántico. Asimismo, nuestro país es considerado como el mejor ubicado geoestratégicamente en el continente sudamericano teniendo como principales rivales portuarios a países como Chile y Ecuador. Cuenta con un frontera natural marítima de 200 millas que son recorridas en casi 3000 Km. a lo largo del litoral costero lo cual hace que el país se considerado como marítimo.

Figura 5



No obstante todo ello, en el Perú en los últimos años no se había elaborado, desde el gobierno del Gral. Juan Velazco Alvarado, una política de desarrollo de puertos luego del fenómeno de la privatización y liberalización económica del país. Fue recientemente en el año 2003, en el gobierno de Alejandro Toledo que este proceso se inició con la creación de la Autoridad Portuaria Nacional y se creó, asimismo, el Sistema Portuario del país y toda una organización con respecto al tema de los puertos. El énfasis en la palabra organización en este trabajo se define de este modo: un sistema con actores e intereses propios de cada uno de los involucrados en el devenir del desarrollo de los puertos. Cuando hablamos de sistema, según lo estipulado en el Plan Nacional de Desarrollo Portuario, hablamos de lo siguiente:

[...] Conjunto de cosas o partes coordinadas según una ley o que, ordenadamente relacionadas entre sí, contribuyen a determinado objeto o función [...] Por tanto, podríamos decir que el Sistema Nacional de Desarrollo Portuario (SNDP) es el conjunto de personas naturales, entidades públicas o privadas, instalaciones portuarias con bienes muebles e inmuebles que se destinen a su servicio, infraestructura y todo aquello que esté relacionado directa o indirectamente al desarrollo de las actividades portuarias dentro del territorio nacional [...] (Plan Nacional de Desarrollo Portuario, 2005: 3).

La importancia del tema portuario dentro de la cadena logística económica y de transporte fue la principal causa de la creación del SNP. Asimismo, el Plan Nacional de Desarrollo Portuario, determina que la principal preocupación para la modernización de los puertos en el Perú es el contexto de globalización que se ha acentuado en estas últimas décadas y que conlleva a la necesidad de establecer lineamientos y políticas que nos proporcionen las

herramientas para este fin. La necesidad de lograr un sistema lo suficientemente eficiente para poder competir en el mundo internacional es lo que hace que las políticas de desarrollo se enmarquen dentro de los parámetros internacionales y de la política económica internacional y, sobretodo, en lo que respecta al desarrollo de los puertos en América Latina.

Es debido a esta necesidad que el perfil de desarrollo establecido por el estado peruano se enmarca en la concesión de los principales puertos del país a la actividad privada mediante las formas jurídicas diversas. Con respecto al tema que se estudia en esta tesis, se ve que los procesos de Concesión del Puerto del Callao ha sido la Asociación público privada de integración vertical. Sin embargo, a pesar de esta visión del estado sobre el tema portuario, la problemática del sector va más allá de lo que se ha estipulado en la normativa en esta materia. Siguiendo la línea de investigación de este trabajo, se sabe que el problema de la modernización de los puertos en el Perú es un tema político más que económico. Al respecto, muchos expertos en la materia argumentan que el actual modelo de modernización de los puertos no es el más adecuado. Y esto es por el hecho de que el actual modelo de desarrollo debilita al sistema y sobretodo a ENAPU. Lo planteado en la normativa es sólo una formalidad respecto a los hechos reales.

#### Tabla 1

Posición	Puerto	2003
1	San Juan	1 665 765
2	Santos	1 560 963
3	Colón <sup>a</sup>	1 512 365
4	Kingston	1 137 798
5	Freeport	1 057 879
6	Buenos Aires	897 123
7	Manzanillo	707 404
8	El Callao	627 902
9	Limón-Moin	611 984
10	Veracruz	571 765
11	Río Grande	541 250
12	San Antonio	524 376
13	Cartagena	573 477
14	Guayaquil	468 599
15	Itajaí	466 771
16	Balboa	457 134
17	Puerto Cortés	399 612
18	Río Haina	395 664
19	Puerto Cabello	380 039
20	Montevideo	333 871
21	Puerto España	342 000
22	Valparaíso	319 368
23	Paranáguá	309 931
24	Sao Francisco do Sul	281 887

Fuente: CEPAL, "Perfil Marítimo", portal electrónico, 2004c ([www.eclac.cl/transporte/perfil](http://www.eclac.cl/transporte/perfil)).  
<sup>a</sup> Colón Container, Puerto Colón, Manzanillo International Terminals (MIT).

Realmente objetivos claros no los tiene. Me da la impresión que cuando un Ministro de Transportes asume la cartera, recién se entera que en el Callao hay un puerto. Porque, entonces, los lobbies aprovechan para sorprenderlo e inducirle cual es la dirección que debe llevar la política del Estado del puerto del Callao o de cualquier puerto en particular. Por ejemplo se habla de inversiones en los puertos, se ha entregado el muelle norte con un negocio en marcha. Con un negocio con su cartera de clientes ¿No cierto? Es decir, que esta es una tienda y la vendo y tu caja sigue sonando porque sigue entrando. Así ha sido el puerto del Callao. De manera que no hay inversión nueva sino que lo que están esperando es hacer caja [...] y alzar tarifas [...] La lógica era de tipo estrictamente político, desde mi modesto punto de vista. La presencia de los árabes en el Callao incomodó a la casa blanca [...] Para los americanos después de las torres gemelas no hay árabes buenos o malos, sino "árabes"; entonces, un puerto que tiene conexión directa con los puertos norteamericanos y que hayan árabes manejando el puerto,

entonces es incómodo totalmente. Entonces, se legisló con esto de las Asociaciones Público Privadas, con el Decreto Legislativo 1022 para permitir también que se ponga en subasta el muelle norte, pero ¡Oh, maravilla! APM Terminals era postor para el puerto de Paita, pero hubo negociaciones a efecto que se retirara de la bueno pro, por lo tanto los chilenos quedaron como postor único del puerto de Paita y ahí hubo el asociamiento: “Oye, salte de Paita porque te vamos a dar el Callao” [...] O sea, no hay una lógica, lo que hay son formas de como “Chí Cheñor” a la gran metrópoli norteamericana (Adolfo Granadino, exsecretario de la Federación Nacional de Trabajadores Portuarios).

Al respecto, se tiene conocimiento que los procesos de concesión que se dan hoy en día en el Perú responden a una lógica de decisión del no hacer frente a lo público, en este caso frente al problema del desarrollo portuario del país. Los análisis arrojan que el estado peruano -a través de sus gobiernos- ha tenido una postura contradictoria frente al tema portuario. La gestión de los principales puertos en el Perú era un rol exclusivo de ENAPU como empresa pública que administraba y establecía sus tarifas siguiendo la demanda portuaria -sólo en un 10% porque OSITRAN regula casi el 90%. Además, el rol de ENAPU se vio fortalecido en la Ley inicial del SPN propuesto por el gremio sindical que fue el primer intento de una real medida para salvaguardar a la empresa pública portuaria y considerarla como actor clave del desarrollo del sector.

Lamentablemente el gobierno actual de Ollanta Humala tiene dos objetivos contradictorios respecto al SPN. Por un lado, el discurso del Presidente, el Plan de Gobierno del Presidente Ollanta, el llamado “Plan por la Gran Transformación”, ¿No? Considera la importancia estratégica de los puertos y plantea la recuperación de los puertos privatizados, la necesidad del fortalecimiento de ENAPU, la necesidad de modernización del Sistema Portuario Nacional con inversiones públicas y privadas pero bajo una modalidad por la cual el Estado no pierda la soberanía marítimo-portuaria, sino más bien que se logre captar capitales para el

fortalecimiento del sistema portuario e, incluso, la formación de consorcios con gobiernos municipales y regionales. Ese, por un lado, ese objetivo central ha sido ratificado por el presidente de la república en sus 2 mensajes de 28 de julio -2011 y 2012-, ha sido ratificado por el mismo presidente del Consejo de Ministro Salomón Lerner, cuando vino al congreso; por el ministro Valdés y por Jiménez. Es una voz del poder ejecutivo, de ENAPU como empresa [...] Y otra lo que hace el ministro Castilla, como presidente del Consejo Directivo de PROINVERSIÓN [...] El ministro de Transporte y el Presidente del al Autoridad Portuaria Nacional que en realidad continúan con una política desde el gobierno anterior [...] cuyo principal objetivo, desde el 2007, era la liquidación de ENAPU y la concesión de toda la infraestructura portuaria [...] (Lourdes Chávez, experta en puertos. Congreso de la República).

Sin embargo, esta estrategia inicial no fue llevada a cabo como política a nivel estatal. El problema aquí surge por la no comprensión de la relevancia del sector portuario y la necesidad de lograr un sistema coherente que permita el desarrollo. En efecto, las medidas dadas en el gobierno de Alejandro Toledo tuvieron un gran impacto en la institucionalidad del SPN ya que lo fortaleció y, asimismo, fortaleció a ENAPU como actor articulador de dicho sistema y el coordinador de los demás puertos a nivel nacional respecto a la gestión y operaciones portuarias. En esta etapa era un tanto más claro el papel que jugaba la empresa nacional dentro del desarrollo de este sector.

### **C. Actores y proceso de Agendación de la política de desarrollo del Terminal Portuario del Callao**

El proceso de Agendación de una política pública –en términos de John Kingdom-, es aquel momento en la cual un problema público es tomado con interés por los policymakers –decisores de política. En efecto, es el momento

en donde encuentra la oportunidad de ser tomado en cuenta para un futuro diseño por parte de los entes de gobierno. Los agentes impulsores de dicha política previamente han analizado los posibles escenarios de ejecución y han determinado un posible camino o alternativa a seguir en pos de llevar a cabo sus cometidos. Es dentro de este contexto donde se da el juego político y gana el que tiene la mejor definición del problema, pero sobre todo una buena alternativa de solución.

La contienda política (La anarquía organizada) se organiza mediante las fuerzas necesarias para lograr que dicha opción sea la que se tome en cuenta al momento de idear una estrategia para su desarrollo o diseño de política. Los agentes involucrados deben tener un olfato para la determinación del momento preciso en el cual dicha estrategia de política deberá ser tomada en cuenta y la solución se vea como la más adecuada a las circunstancias. Es ahí donde se presenta la ventana de oportunidad de la política. Es así como nace la política –la política pública- dentro de un juego de intereses en donde los agentes más privilegiados, influyentes, constantes y claros hacen de su política la mejor opción en dicho escenario (Kingdom, 1995: 18, 165-168).

En esta investigación se determina que una agente influyente y privilegiado en este juego de la elaboración de la agenda de gobierno y de la agenda de decisión gubernamental: la empresa privada frente a todo lo público. En palabras de Charles Lindblom, la empresa privada es un actor muy influyente a la hora de la elaboración de la política pública y más que influyente

es un actor privilegiado debido a su posición frente a la economía respecto a su desarrollo y cumple un rol preponderante dentro de la gobernabilidad democrática (Lindblom, 1991: 93). La teoría planteada por este autor, habla sobre la posición privilegiada de la empresa privada en el proceso de elaboración de las políticas públicas y argumenta que por razones aún no bien entendidas, en palabras del autor, ninguna democracia se ha consolidado excepto en las sociedades con un sistema de mercado y empresa privada. Parece ser que un requisito para la estabilidad de este sistema de gobierno es que exista una economía de mercado competitiva en donde la empresa privada actúe bajo un rol preponderante.

Adentrándose en la teoría de Lindblom, él determina que esta dependencia de la democracia frente al mercado hace que las formas de libertad también se amplíen hacia otras formas de libertad como las del comercio, los negocios, y la acumulación de la riqueza de la gente y es por eso la necesidad de la sociedad y de los grupos organizados de controlar la autoridad del Estado. El primer paso fue el logro de las libertades civiles básicas e incluyó la del derecho al voto pero como consecuencia de su capacidad de adquisición o con respecto a su propiedad (el voto por medio de lo posesión, los derechos económicos y sociales con un carácter sobrentendido y de condición previa). Es por eso que determina que la democracia donde quiera que se desarrolle depende de las libertades civiles básicas.

De esta asociación entre mercado, la empresa privada y la democracia se confirma las consecuencias para el proceso de las políticas públicas. Las consecuencias a las que el autor se refiere son las siguientes: 1) Existe una dualidad en los tipos de cargos públicos –los sistemas de mercado requieren un segundo grupo de “cargos públicos” y, por lo tanto, otra élite en donde los directivos de la empresa privada de nivel ejecutivo realicen funciones públicas importantes pero no como funcionarios de gobierno porque realizan muchas tareas organizativas de la sociedad tales como la organización de las fuerzas de trabajo, asignación de recursos a la nación, inician las tareas críticas específicas para la producción de determinados bienes o servicios públicos, etc.-; 2) Las empresas ejercen un control sobre el proceso de elaboración de las políticas públicas –las funciones realizadas por los directivos de las empresas privadas en el mercado son esenciales para la sociedad ya que, si no se realizan, ocasionarán un amplio descontento y -en el extremo- el desorden (anomia político-social). Los funcionarios gubernamentales reconocen esto y saben que un fallo generalizado de la empresa en la realización de estas funciones hará caer al gobierno (ingobernabilidad democrática). La desorganización económica extrema no solo acabaría con la legitimidad de las autoridades públicas en el poder sino que además rechazaría todo el régimen o forma de gobierno; 3) Existen dos procesos de control muy separados que operan sobre los funcionarios de gobierno: el control electoral normal (votos, grupos de interés) y el control empresarial; y se advierte que la debilidad de los controles electorales a menudo permiten a los cargos públicos

hacer lo que los empresarios quieren y los directivos de las empresas no deben esforzarse mucho para modificar los controles electorales.

Podemos colegir de lo anterior, que la empresa privada tiene una gran ventaja dentro de la escena política que cualquier otro grupo social debido principalmente a que la empresa privada, o el sector privado, es el motor de la economía –sea esta sobre todo privada- y porque es sobre ella donde descansa el impulso del mercado. El control que ejerce sobre el gobierno es abrumador toda vez que ponen en funcionamiento su gran estructura para la consecución de sus objetivos. Asimismo, la empresa tiene la capacidad de poder influir en el proceso de políticas ya que saben que son el bastión de la gobernabilidad económica del país y, por lo tanto, de la estabilidad política de la nación. La política económica se elabora en coordinación con los gremios empresariales ya que no se puede dejar de lado sus posturas ni sus recomendaciones a la hora de dicha elaboración. La empresa privada siempre tiende a lograr sus beneficios que no siempre son los mismos que los fines públicos (Lindblom, 1991: 93-106).

Para el caso de estudio, la teoría de Lindblom no es del todo cierta. La empresa privada en el primer proceso de agendación de la política pública fue un actor influyente que coadyuvó al fortalecimiento de ENAPU. Desde lo descrito en esta tesis, sector privado del sistema portuario eran los gremios empresariales de comercio exterior; Agencias portuarias, aduanas y navieras; los importadores, etc. Fueron los principales socios del gremio sindical junto

con ENAPU para que se lograra una modernización en la gestión, construcción y operación de los puertos a nivel nacional. Es importante destacar que la primera acción de lucha se dio frente al propio Estado dentro de la Comisión multisectorial realizada con este propósito.

No obstante, esta interrelación cambió con el devenir de los sucesivos gobiernos, de los funcionarios de ENAPU y nuevos sindicalistas en la secretaría general del gremio. El gremio sindical debilitó sus lazos iniciales con el sector privado del sistema portuario quienes tenían grandes intereses en juego con la puesta en marcha de dicha política de desarrollo portuario. ENAPU se había configurado en la mejor carta para el impulso de la modernización y futuro desarrollo del sistema; sin embargo, esto se desvirtuó durante el gobierno de García.

### **3.2 Contexto y actuación de los agentes desde el lado del Estado en el proceso de agendación**

#### **A. Principales intereses del Estado en materia de desarrollo portuario**

Según lo establecido en el Ley del Sistema Portuario Nacional y el Plan de Desarrollo Portuario actualizado, el Estado peruano determina como principales intereses los siguientes:

- 1) La competitividad de los servicios portuarios y la promoción del comercio nacional, regional e internacional,
- 2) La integración de los puertos en el sistema de transporte nacional y a la cadena logística internacional,
- 3) La promoción de la competitividad internacional del sistema portuario nacional,
- 4) El fomento del cabotaje y la intermodalidad,
- 5) El fomento del cabotaje y la intermodalidad,
- 6) El fomento de las actividades para dar valor agregado a los servicios que se prestan en los puertos,
- 7) La promoción del libre acceso, la leal competencia y libre concurrencia al mercado de los servicios portuarios,
- 8) El fomento de la participación del sector privado, preferentemente a través de la inversión en el desarrollo de la infraestructura y equipamiento portuarios,
- 9) La promoción y fortalecimiento de la descentralización y desconcentración del sistema portuario, la tecnificación y desarrollo de los puertos,
- 10) La promoción, preservación y mejora del patrimonio portuario nacional,
- 11) La constante renovación tecnológica en el SPN,
- 12) La promoción del empleo portuario, como consecuencia de la capacitación y profesionalización de los trabajadores,
- 13) La promoción de los sistemas de calidad total en la gestión portuaria,
- 14) La protección y cuidado del medio ambiente, con arreglo a la legislación sobre la materia y

15) La especialización y capacitación permanente de los trabajadores, así como la protección de sus derechos laborales y condiciones de vida (Plan Nacional de Desarrollo Portuario Actualizado, 2012: 49).

Estos objetivos conforman la materia para el actual accionar del Estado frente al problema de los puertos. Sin embargo, mucho de lo que se explica aquí no es el principal objetivo de la modernización portuario. Es más, se colige de la investigación que el actual modelo de modernización ha devenido en contradictorio y ha paralizado el accionar del propio estado en su rol de actor dinámico en la sostenibilidad del sistema. La concesión del TP del Callao norte fue el mayor golpe a la institucionalidad de ENAPU como empresa pública debido a que al concesionar dicho terminal ENAPU ha entrado a un proceso de quiebre práctico.

El estado peruano ha mellado la institucionalidad del propio sistema al hacer que ENAPU pierda el dominio de la administración y operaciones portuarias a nivel nacional. Este contexto se dio dentro del gobierno del expresidente Alan García Pérez. La contradicción se vislumbró en la compra de las grúas pórtico de muelle en el 2007 para el fortalecimiento de ENAPU y en la posterior venta del Terminal Portuario en el 2011. Estas disposiciones se dieron dentro del marco de las facultades legislativas que le confirió el Congreso de la República al Ejecutivo sobre las prioridades de políticas respecto a los TLC.

Existe una necesidad de contar con una infraestructura moderna en el ámbito portuario. Desde hace cuatro décadas solo se brindó mantenimiento, se reparó y se adquirió alguna maquinaria para el

servicio portuario, que en cierta medida agiliza el movimiento de carga y de contenedores. En este contexto, el Estado decidió cerrar la brecha de infraestructura a través de la convocatoria a la inversión privada nacional o extranjera. Como se sabe, el acto de concesión permite diseñar, construir, financiar y operar. Al término del período de concesión, transfiere la infraestructura al Estado peruano.

[...] (Hay quienes aseguran que al entregar la concesión y administración de un puerto a manos privadas el Estado peruano pierde control sobre este): Es absolutamente falso. De acuerdo a nuestra Constitución Política, las propiedades que administra el Estado son intransferibles e invendibles, así como no puede ser, bajo ningún concepto, objeto de embargo. El Estado peruano nunca pierde el control sobre un puerto o área concesionada. Nunca pierde sus prerrogativas, sus derechos ni obligaciones de control sobre la infraestructura, y los servicios que se brindan. OSITRAN es el organismo regulador que verifica que las tarifas que se cobran en los puertos sean acordes a lo que se estableció con el concesionario. La APN tiene la obligación de verificar el mantenimiento y la infraestructura, y que se cumplan los índices de productividad establecidos". (Entrevista al Vicealmirante Frank Boyle Alvarado (r), expresidentes del Directorio de la APN, Revista de la Autoridad Portuaria Nacional, 2008: 21).

## **B. Actores institucionales como agentes principales de una política pública**

La determinación sobre el concepto de institucional y no institucional es respecto a la participación en la elaboración de la política. Los actores por parte del Estado son considerados como institucionales y es sobre estos, asimismo, donde recae la ejecución de la política pública de desarrollo portuario. Los agentes involucrados en este contexto serán todos aquellos que están inmersos dentro de la comunidad marítimo-portuaria.

La Autoridad Portuaria Nacional es una institución que tiene un rol relevante en la política portuaria y está adscrita al Ministerio de Transporte y Comunicaciones (MTC). Cuenta con personería jurídica de derecho público interno, patrimonio propio, autonomía administrativa, funcional, técnica, económica y financiera y facultad normativa por delegación del Ministro de Transportes y Comunicaciones.

La APN está encargada del desarrollo del Sistema Portuario Nacional, el fomento de la inversión privada en los puertos y la coordinación de los distintos actores públicos o privados que participan en las actividades y servicios portuarios, su objetivo es establecer y consolidar una sólida comunidad marítimo-portuaria que enlace a todos los agentes del desarrollo marítimo-portuario, estatales y privados con un objetivo común: el fortalecimiento de la competitividad de los puertos nacionales para hacer frente al fenómeno de la globalización y a los retos planteados por la necesidad de desarrollar a plenitud su sector exportador y su normativa es dada bajo resoluciones de Acuerdo de Directorio (Página institucional de la Autoridad Portuaria Nacional).

Asimismo, otro actor importante en la política portuaria es el Ministerio de Transportes y Comunicaciones. Es el ente encargado de la política del sector transporte a nivel nacional y es el principal actor y ejecutor de las políticas de gobierno en esta materia. La normativa que emite está dada bajo Decretos Supremos Ministeriales y Resoluciones Ministeriales. Fue el organismo encargado de promover la comisión multisectorial a cargo de

elaborar la política pública de desarrollo portuario. Asimismo, fue el órgano que trabajo junto con la APN la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo portuario a nivel nacional.

Desde otra rama del ejecutivo, también tiene un lugar preponderante al Ministerio de Economía y Finanzas ya que es el ente rector del manejo de los recursos públicos y su rol en este escenario es esencial según lo comentado por los entrevistados. Además, desde el Ejecutivo, se tiene que tener en cuenta la presencia de la Presidencia de la República como entidad creadora de varios de los dispositivos legales sobre la materia que se dan en forma de Decretos legislativos. Asimismo, el Consejo de Ministros es la institución en donde se plantean las diferentes políticas de Estado a nivel sectorial.

Por otro lado, otros organismos muy influyentes del Sistema Nacional Portuario son el Organismo Supervisor de la Inversión en Infraestructura de Transporte de Uso Público (OSITRAN), la Empresa Nacional de Puertos (ENAPU) y, desde el gobierno de Alan García, también la Agencia Peruana de la Inversión pública (PROINVERSIÓN).

Con respecto al primero, OSITRAN es el organismo regulador que se encarga de la fiscalización de todo lo relacionado al transporte y, por ende, también de los puertos. Cabe resaltar que este organismo es el encargado de determinar las tarifas de los servicios portuarios. Otra función de este

organismo es la supervisión de los contratos de concesión puestos en marcha gracias a los proyectos impulsados por PROINVERSIÓN.

PROINVERSIÓN es una agencia gubernamental cuya principal función es la promoción de la inversión privada en proyectos de infraestructura pública y otros proyectos que tenga el Estado. La relevancia que ha obtenido esta agencia en el tema portuario ha sido establecida en el Decreto Legislativo 1012 en el cual se determina la forma de cómo el Estado debe trabajar con el sector privado y la designación de dicho organismo como ente rector que ayudaría a los diferentes organismos y ministerios con respecto a la inversión privada (Decreto Legislativo 1012).

La Empresa Nacional de Puertos es la entidad estatal que administra los distintos puertos públicos a nivel nacional. Tiene facultades para intervenir en materia tarifaria de los servicios portuarios y por el uso de la infraestructura de los puertos. Fue hasta hace poco la empresa que administró los principales puertos a nivel nacional y tuvo la titularidad del TP del Callao hasta el 2011. Fue creada en 1968 bajo el régimen de empresa pública de derecho público, pero a partir de 1980 -el segundo gobierno del Belaúnde- se rige bajo derecho privado tal y como lo la Ley General de Sociedades.

Por último, no se debe dejar de mencionar el rol del Ministerio de Defensa ni de la Marina de Guerra del Perú como órgano de línea de este. Estos actores han intervenido de manera directa al momento de querer hacer

los cambios a la LSPN pronunciándose sobre la falta de visión geoestratégica, de defensa y seguridad nacional al momento de dar en concesión el TP norte multipropósitos del Callao. Asimismo, muchos de los actores involucrados y que son parte de las instituciones del sistema portuario son agentes involucrados a las fuerzas armadas -en este caso marinos en estado de retiro.

Los que pasa es que hay funcionarios (del sector portuario) que han sido de la Marina de Guerra. Y así como hay buenos y malos médicos, buenos y malos periodistas, hay buenos y malos marinos. Por ejemplo, ENAPU tuvo un presidente de directorio, ha tenido presidentes de directorios marinos como el Almirante Gustavo Barragán [...] el Almirante Noriega que renunciaron incluso cuando a ENAPU se le pretendió quitar su patrimonio porque; y renunciaron denunciando esto [...] Y hay otros malos funcionarios como el Contralmirante en retiro Frank Boyle ¿No?, El Vicealmirante al cual no lo pueden ver en ninguna de las instalaciones de la Marina de Guerra del Perú porque él, por ejemplo, mientras el Ministerio de Defensa y la Marina de Guerra opinaban en contra de los que se estaba haciendo en la privatización del Callao, él más bien se tomo la atribución de bloquear esas opiniones y que se resolviera de otra manera favoreciendo al operador Privado [...] (Lourdes Chávez, experta en puertos. Congreso de la República).

### **C. El proceso de agendación de la política de desarrollo portuario y la implicancia del gobierno**

Como bien se ha visto, en un primer momento la actitud del estado peruano en cuanto al proceso de agendación de la política de desarrollo portuario fue descrita como pasivo debido a que no estimó, para ese momento –antes del 2003-, cuan necesaria era el diseño de una política de puertos que ayudara a su desarrollo y modernización. Y no lo fue hasta el momento que se dio la oportunidad de un posible TLC con los Estados Unidos de América. A

partir de este momento en el que la administración García volcó esta indefinición hacia un proyecto de diseñar una política de modernización portuaria diferente a lo que ya si había trabajado en el plano social.

En efecto, la propuesta de modernización portuaria fue elaborada varios años atrás por un ente de la sociedad civil y un ente público adscrito al sector: El gremio de trabajadores portuarios y la Empresa Nacional de Puertos, lográndose así lo que se denominará una **interdependencia positiva**.

La concepción de esta frase se encuentra dentro del campo del liderazgo organizacional y su definición varía según los autores que la abordan. Sin embargo, dentro de todos los significados dados a este constructo existen elementos comunes que permiten una aproximación para su entendimiento. La interdependencia positiva tiene que ver con el trabajo cooperativo para lograr objetivos que coadyuven a lograr el fin último. La colaboración es básica dentro de toda la estructura de desarrollo organizacional porque permite que se construyan lazos significativos de interdependencia entre los miembros del grupo. Se asume que el trabajo en equipo es mucho más enriquecedor que la unión de colaboradores individuales que trabajan de forma conjunta pero con una lógica individualista. En la interdependencia positiva esto cambia. La forma del trabajo cooperativo exige un aprendizaje diferente ya que cada uno de los miembros aprende del otro por la exigencia de entender y sobrellevar las tensiones dentro del grupo.

En efecto, la interdependencia positiva dentro del sector portuario se ve ligada a la explícita vinculación entre ENAPU y el gremio sindical. La necesidad de la modernización del sistema portuario se enfocó, desde la visión del gremio sindical, en el fortalecimiento de ENAPU como empresa pública y principal actor dentro de dicha modernización. Asimismo, se estableció que esta debía ser el eje integrador del SNP con lo cual se pretendió a hacer de la empresa pública el motor del desarrollo portuario en el país (Proyecto de Ley 00380).

Una organización de la sociedad civil y una empresa pública trabajaron en la construcción de una nueva visión del sector. A pesar que el SPN es un eje articulador mucho más abarcador que el mismo sector portuario, el propósito del proyecto de ley ante el congreso es categórico: la modernización del sistema, del sector y de ENAPU.

La estrategia construida para este propósito era afianzarse, además, con el sector privado. Los valores recogidos por el gremio sindical fueron importantes para el fortalecimiento de dicha interdependencia: La defensa de los puertos peruanos a favor de la modernización del sistema portuario del país. El gremio empresarial trabajó unido a las reivindicaciones de ENAPU y del gremio sindical y esto debido a que su unión era un hecho positivo para un futuro desarrollo portuario integral que permita la eficiente gestión portuaria nacional gracias al fortalecimiento de ENAPU y del gremio sindical como actor que velaría también por sus intereses como usuarios de los servicios portuarios. La actividad empresarial exportadora, importadora, agencias de

aduanas y navieras se dieron la mano para lograr una mayor institucionalización del sistema convirtiéndose en actores clave para un eventual proceso de desarrollo portuario.

Nosotros como no teníamos nada que perder como gremio sindical, a diferencia de empresarios que si tienen mucho que perder; y dentro del espectro empresarial portuario, el 90 % eran pequeños empresarios, que tienen su agencia de aduana, que tienen su agencia naviera, que tienen su agencia; o sea, que representan al buque o a la línea de buques y ellos reciben la carga, etc., etc., etc. Entonces, ellos no tenían la capacidad de salir a protestar dado que los pesos gordos, los pesos grandes querían agarrarse todo, toda la actividad portuaria. Entonces, nosotros (el gremio sindical) también éramos voceros de ellos como gremio [...] porque veían que nosotros, eh, sí sabíamos, sí veíamos las cosas con claridad. Y veíamos las cosas con claridad porque tuvimos la suerte de, en los años 90, de afiliarnos a la Federación Internacional del Transporte que tiene sede en Londres, donde están los gremios de trabajadores portuarios de todos los puertos más importantes del mundo [...] (Adolfo Granadino, exsecretario general de la Federación Nacional de Trabajadores Portuarios).

No hay que olvidar en destacar que el gremio sindical pudo tener este empuje a merced de los contactos dentro del Congreso de la República. En un inicio, contó el apoyo de diferentes congresistas de diversas bancadas que fueron claves para lograr la negociación con el Ejecutivo y el MTC. Con ellos se logró la implementación de un Comité multisectorial que trabajó de la mano con la sociedad civil y se esperó que la LSPN fuera una suerte de compromiso entre los actores involucrados en esta materia. Cualquier modificatoria debía ser consultada a los representantes de los gremios que fueron hacedores de la Ley. Sin embargo, en la práctica no fue así.

Este panorama de concertación y apertura fue durante el gobierno del presidente Alejandro Toledo. Pero no sucedió lo mismo durante el gobierno aprista de Alan García. La interrelación de fuerzas cambió con el tiempo y esto dio pie para que el gobierno de turno lograra consolidar unas nuevas. Esto fue también el resultado de un debilitamiento de la fuerza sindical del gremio de trabajadores por parte de los dirigentes que se plegaron a lo estipulado por dicho gobierno. ENAPU sólo fue un actor con poder mientras existiera esa interrelación con la el gremio sindical y el poder del gremio empresarial.

### **3.4 Contexto y actuación de los agentes no gubernamentales en el proceso de agendación**

#### **A. Principales intereses de los actores no gubernamentales en materia de desarrollo portuario**

Dentro de los principales actores no gubernamentales analizados por esta tesis son aquellos grupos de la sociedad civil que tienen una gran capacidad de convocatoria y recursos, muy reconocidos y dinámicos: el gremio Empresarial, el gremio sindical, los medios de comunicación y algunos actores que colaboraron en esta agendación que tuvieron un rol importante.

El gremio empresarial es en este sentido tiene un rol relevante en la puesta en marcha de esta política. Según lo señalado por los entrevistados, la política pública de desarrollo portuario tuvo un fuerte apoyo por parte del sector

empresarial y se aunó a la lucha del gremio sindical en su momento. Asociaciones como Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas (CONFIEP), Cámara de Comercio, Asociación de Exportadores (ADEX) y la Consejo Nacional de Usuarios del Sistema de Distribución Física Internacional (CONUDFI) -4 representantes del sector privado junto con el gremio sindical- lograron concebir una visión para el desarrollo de la libre competencia de los puertos en el momento de establecerse la mesa de trabajo donde se elaboró de la Ley del Sistema Portuario Nacional. Se manifestó mediante las entrevistas que la postura del sector empresarial fue asumida en conjunto con los distintos actores.

En el año 2006, con la llegada de Alan García a la presidencia de la República la agendación de la política de desarrollo portuario cambio rotundamente. Los gremios empresariales tuvieron un nuevo rol y trabajaron más de la mano con el Ejecutivo. La gran reforma se dio con la aprobación de la Ley 29157 que trajo consigo la promulgación de los Decretos Legislativos 1012, 1022 y 1031 en el marco de la modernización del Estado para favorecer el comercio Bilateral entre Perú y los Estados Unidos de América.

En Cuanto al rol del gremio sindical, ellos son los articuladores primigenios de la modernización del sector portuario. Esto es visto y analizado desde la óptica en la que los actores de un sistema son los que lo hacen activo. Los actores desde su visión y valores se impregnan de la lógica institucional y se forjan y deciden desde dichos valores –tanto los personales como los

adquiridos en la socialización. El gremio sindical fue el que incubó la idea de modernización que se plasmó en la iniciativa legislativa propuesta como Proyecto de Ley ante el legislativo. El principal objetivo en este trabajo fue el empoderamiento de la Empresa Nacional Portuaria como eje articulador de la política integral para el desarrollo de los puertos del Perú.

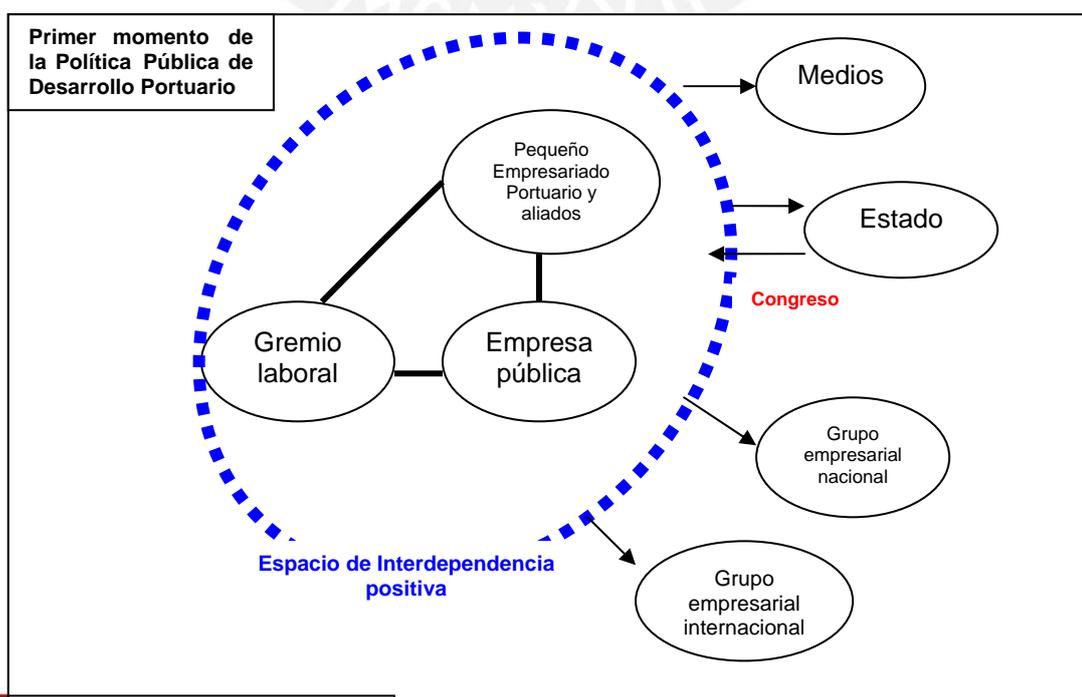
El juego de los actores involucrados aquí se revela en que el gremio sindical llegó a tener un gran poder de lobby al inicio y esto se traslució en la conformación de una coalición entre los sectores gremiales, sectores empresariales y a la misma empresa pública. Cabe recalcar que el gremio sindical es el único actor que se ve autónomo ante lo dispuesto por el Estado y esto también debido a la fuerte institucionalización organizativa y capacidad de movilización. Además, se colige que fue este un defensor de la legalidad institucional del propio sistema en el periodo en el que se dieron los decretos legislativos que desvirtuaron la visión inicial del desarrollo portuario establecido en el año 2003.

Como actor subyacente no menos importante en este estudio tenemos a los medios de comunicación que libraron una contienda en cuanto informar a la ciudadanía sobre este fenómeno. Al inicio de la formulación de la política, la prensa informó del hecho, mas rápidamente salió el tema de sus líneas de redacción. Lo mismo sucedió con lo que aconteció en el gobierno de García en cuanto a la poca difusión de la noticia acerca de la propuesta en concesión del TP norte multipropósito del Callao. Los titulares y noticias al respecto fueron

por cortas temporadas y sin alcanzar la portada de los medios de prensa y, por lo tanto, no se dio una mayor difusión ni discusión de este en materia comercial y de defensa nacional.

Asimismo, haciendo un análisis sobre lo anterior, en menester recalcar que hubo una lucha somera entre los diferentes medios de comunicación. En la prensa escrita los titulares estuvieron polarizados según las orientaciones de los diarios de circulación nacional y, por otro lado, la prensa televisiva no fomentó un espacio de diálogo frente a este problema. Con ello se puede concluir que en esta propuesta de política el agente medios fue clave debido a que ellos no apuntalaron hacia una real discusión a nivel de opinión pública el problema de la concesión del TP del Callao. Es decir, que en los medios no se logró el advocacy que hubieran querido los grupos en contra de la política pública dado por el gobierno aprista.

Gráfico 1



Fuente: Elaboración propia

## **B. La “competitividad” como valor principal de la política pública de desarrollo portuario**

La competitividad en este trabajo está definida como el principal objetivo que se buscaba como la modernización del TP del Callao, en específico, y de todos los puertos a nivel nacional, en general. Para esto, el gobierno de Alan García se vio en la necesidad de involucrar ciertos mecanismos que no estaban dados dentro de los esquemas formales –leyes, decretos, etc.–, que fueron referente para el desarrollo de la política pública. En este aspecto, se evidencia que la intromisión de PROINVERSION dentro del proceso de concesión portuaria fue una acción estratégica del gobierno. La participación de esta entidad pública en un primer momento fue ser un ente para la promoción de la inversión privada. Hoy en día es el principal administrador de las concesiones de la infraestructura que aún queda bajo la administración de ENAPU y que se encuentra en carteta de proyecto.

Muchas de las prerrogativas que actualmente posee PROINVERSIÓN se dieron por el Decreto Legislativo 1012, pero la administración de los puertos fue y es aún una tarea de la Empresa Nacional de Puertos. No obstante, también se entiende que desde la visión del gobierno concedente, este desarrollo sólo prosperaría con la presencia del sector empresarial en lo referente a la construcción, operación y transferencia del TP del Callao –

Modelo BOT según lo establece el MEF respecto a las Asociaciones público privadas.

El discurso que legitimó la intromisión del sector privado para promover la administración del puerto más importante del país fue el que la privatización produciría una mejor gestión de los puertos y la inversión en la infra y superestructura portuaria que vendría de la mano con una mejor calidad en los servicios. Según los expertos, la visión de la política dada en este contexto de apertura comercial -con la firma de los TLC a nivel mundial- era lograr la modernización del sistema portuario al menor costo por parte del Estado. Es decir, que el gobierno peruano no tuviera que invertir más en la modernización portuaria debido a que este era un proyecto de inversión autosostenible. Al parecer lo que se dio en este aspecto no sólo ha sido una cuestión de presupuestos ni de trabajo por parte de operadores estatales involucrados si no que se tendió hacia una política que fue menos costosa para el Estado teniendo en cuenta lo que sucedió posteriormente en el gobierno de García.

En efecto, todo lo estipulado como factor de competencia y dado en la Ley y en el PNDP son esquemas que tratan de lograr este objetivo. Sin embargo, el problema del factor competitividad es de otra índole. De lo dicho por los entrevistados, se había sugerido que era necesario para la modernización de los puertos un desarrollo que involucre tanto al sector privado y a ENAPU. El gremio sindical tuvo esa visión y determinó que era necesario lograr algún tipo de relación con el sector privado y tuvo la consigna

de elaborar propuestas de inversión en materia portuaria con la salvedad de que sea procesos de licitación pública a nivel internacional.

Porque en el Perú no existen operadores con experiencia y con la capacidad de poder, este, de poder construir una infraestructura como la que el Callao necesitaba [...] a Dubai Ports (D.P. World) se le entregó el mar y ha construido infraestructura nueva. Por eso es que ahora está enjuiciando al Estado peruano, porque dice: “A mí me pusieron una valla tan alta, que yo he invertido quinientos millones de dólares y, ahora toda la infraestructura pública se la ha entregado a un privado para que la administre”. O sea, hay una gran diferencia. Entonces, en el Perú no existía un operador peruano con esas características [...] Sin embargo, hubo un operador privado que postuló también que fue el grupo Romero asociado con unas empresas internacionales y no logró superar la oferta que había hecho Dubai Port. Pero era importante porque si se hacía a nivel nacional no más [...] No se iba a lograr la meta que se requería de otorgarle a un operador con capacidad de inversión y con la experiencia en construcción en infraestructura portuaria de la que se requería en ese momento [...] (Lourdes Chávez, experta en puertos. Congreso de la República).

El propósito de esta medida fue principalmente lograr que los postores de las propuestas de inversión fueran grandes empresas con experiencia en obras de esta envergadura. Es por esto que la concesión del TP sur es considerada como un éxito debido a este punto. Asimismo, también se considera como exitoso el proceso por el cual el muelle sur se configuró en una parte fundamental del desarrollo de las instalaciones portuarias del TP Callao en su conjunto y el modo cómo se dieron las inversiones de este proyecto. La inversión comenzó desde el 2006 y comenzó a operar en el 2010. Es por esto último que dicha concesión es considerada como modelo de concesión a nivel portuario y nacional: primero las inversiones y luego la operación.

[...] (La concesión del muelle sur de ENAPU fue) Fabulosa. Eso es lo que el Perú necesita. Eso es lo que necesitamos todos los peruanos [...] el muelle sur es una inversión real [...] el ideal de toda concesión son tres fundamentos básicos: capitales frescos, inyección de dinero fresco; creación de infraestructura nueva, moderna y crear fuentes de trabajo. El muelle sur trajo esos tres fundamentos básicos de toda concesión y modernización. Y UD. vaya a ver, yo les digo a los congresistas: ¡Vayan a ver al Callao, abran los ojos en el Callao; está cerquita, tres soles el pasaje y van a ver lo que es una verdadera inversión una verdadera concesión! [...] Esa concesión del muelle sur no es obra de ningún congresista ni de ningún gobierno: es obra de nosotros los trabajadores portuarios [...] (Leopoldo Ortiz, presidente del Frente Nacional de Trabajadores Portuarios).

Esto no ocurrió con el proceso de concesión del Muelle norte. El problema principal de su esquema es que no se había estipulado que fuera un proyecto de concesión. Se había establecido que el TP del Callao sería un proyecto de capitales privados y estatales para asegurar la competitividad intraportuaria. Con esto se lograría que ENAPU tuviera un competidor cercano que ofreciera servicios para la carga contenedorizada mientras que esta daría los servicios portuarios tradicionales y la operaciones serían dadas por las empresas privadas que se encontraban ofreciéndolas dentro del puerto.

[...]Y lo otro, el muelle norte, eso es traición a la patria, eso es un robo al país, eso es lo que no debe hacer ningún peruano ni debe estarlo ningún peruano. Son las dos caras de la medalla [...]. (Leopoldo Ortiz, Secretario general del Frente Nacional de Trabajadores Portuarios).

La ley de puertos y el PNDP planteaban como un objetivo central convertir al Callao en el “megapuerto” del Pacífico sur. Y eso implicaba, este, desarrollar de manera importante su infraestructura. Por eso se logró una licitación pública internacional para lo cual se tuvo que convocar a una huelga de trabajadores para convocar a licitación pública internacional la construcción del muelle sur que fue por parte de Dubai Port y la adquisición de las grúas pórtico para el Callao [...] A partir del año 2008, el gobierno de Alan García se empezó a abrir la posibilidad de

inversión privada en el resto del puerto administrado por ENAPU. Entonces Dubai Port presentó una primera iniciativa privada, en la cual planteaban una inversión de 1600 millones de dólares, planteaba fortalecer la Empresa Nacional de Puertos (ENAPU), planteaba asociarse con ENAPU para darle un asiento en el Directorio, para que pudiera decidir; planteaba hacerse cargo de toda la carga pensionaria de los jubilados que son como trescientos millones de dólares adicionales y planteaba un nivel de capacitación y de apoyo al fortalecimiento al resto de puertos a nivel nacional administrados por ENAPU, que se consideraban como socios subsidiarios del desarrollo del Callao [...] Sin embargo, el contrato de concesión (del muelle sur) se había hecho para lograr una competencia intraportuaria en el mismo puerto. Un operador privado y un operador público que era ENAPU [...]. (Lourdes Chávez, experta en puertos. Congreso de la República).

### **C. El proceso de agendación de la política de desarrollo portuario, su implicancia en el TP del Callao y la acción de los agentes no gubernamentales**

El proceso de agendación de la política pública de desarrollo portuario se ha definido en esta tesis como un proceso continuo y de constante cambio que no tiene un final definido. Dentro de esta investigación se ha referido a la agendación de la política como aquel espacio del diseño donde los actores involucrados tratan de establecer sus intereses y formular una propuesta de solución al problema considerado como público.

Para un mejor análisis de este tema será dividido en tres periodos importantes: el gobierno de Alejandro Toledo, Alan García Pérez y, finalmente, el de Ollanta Humala. La división dada es más por una cuestión metodológica

y, asimismo, porque permite establecer las posturas de los actores en estos tres momentos de agendación de la política.

En un primer momento, la política pública de desarrollo portuario fue dada como una consecuencia del propio proceso de modernización del Estado peruano y sobre todo enmarcado en el proceso de descentralización y de mejora de la gestión en la administración de lo público. Lo trascendental en este primer momento fue que hubo un primer intento, luego del gobierno de Alberto Fujimori, de una mejor gestión de los servicios portuarios y la inversión necesario para el fortalecimiento del sector desde lo público. Asimismo, se hizo necesario a su vez encontrar los mecanismos para lograr una mayor formalización de este y, por lo tanto, se concibió la idea de lograr la promulgación de la Ley del Sistema Portuario Nacional, de la creación de la Autoridad Nacional Portuaria y del Plan Nacional de Desarrollo Portuario. El mayor logro en este periodo fue la interdependencia positiva entre los gremios sindicales, empresariales y la Empresa Nacional de Puertos. Este fue considerado como el periodo de la concertación y ello concluyó en una ley exitosa.

En el gobierno de Alan García, sin embargo, las cosas fueron distintas. El problema de la modernización para este gobierno fue el de lograr una mayor participación del sector privado en dicho proceso. Los valores en este contexto no fueron concebidos bajo una lógica económica propiamente dicha, sino más bien desde una lógica política. Esto puede entenderse bajo la luz de lo

establecido en el Informe del Grupo de trabajo de la Comisión de Transporte y Comunicaciones respecto a la investigación sobre los procesos de Concesión del Terminal Portuario de Paita y del TP del Callao (Muelle norte).

En dicho informe se estimó varias contradicciones y graves irregularidades sobre lo dado en el TP norte del Callao tales como la emisión por parte del Ejecutivo de una serie de dispositivos legales que fueron dados a pesar de que esto significaba una violación a la jerarquía jurídica.

[...] El 17 de junio del 2008, el Gobierno del Presidente Alan García, promulgó el Decreto Legislativo 1022, mediante el cual se realizan cambios sustantivos a la Ley del Sistema Portuario Nacional para facilitar los procesos de promoción de la inversión privada y la transferencia de los puertos públicos a operadores privados [...] En ese contexto, se entregaron en concesión dos terminales portuarios que eran administrados por la Empresa Nacional de Puertos, el Terminal Portuario de Paita y el Terminal Portuario del Callao, entregándolos a operadores privados, bajo las premisas de alentar la inversión extranjera y modernizar los puertos públicos [...] Sin embargo, diversos sectores de la comunidad portuaria nacional; entre ellos, la Asociación de Exportadores (ADEX), la Asociación de Agentes Marítimos (APAM), las organizaciones gremiales de trabajadores (FENTENAPU y SITENAPU Callao), así como, diversos especialistas, cuestionaron estas concesiones [...] (Informe del Grupo de trabajo de la Comisión de Transporte y Comunicaciones respecto a la investigación sobre los procesos de Concesión del Terminal Portuario de Paita y del TP del Callao (Muelle norte), 2012: 6).

Igualmente, dicho documento determinó que la primera etapa fue declarar al Terminal Norte Multipropósito del Callao como proyecto de necesidad nacional con la emisión de los Decreto de Urgencia 039-2010, Decreto de Urgencia 001-2011 y Decreto de Urgencia 002-2011. La segunda etapa fue el inicio del proceso de concesión del Terminal Norte Multipropósito del Callao

como acto administrativo hasta la adjudicación de la buena pro y firma del contrato.

Luego de un análisis normativo y de los hechos ocurridos en este proceso, el grupo de trabajo determinó la existencia de diversas irregularidades como las siguientes: 1) existió una violación al principio constitucional de jerarquía normativa y la potestad reglamentaria de las leyes, sin transgredirlas ni desnaturalizarlas –estipulado en los Artículos 51 Y 118, inciso 8 de La Constitución Política-, 2) se dio una vulneración de la libre y leal competencia; la prohibición de monopolios o abuso de posiciones de dominio y defensa de los consumidores y usuarios –según los Artículos 61 Y 65 de La Constitución Política-, 3) El contrato de concesión desconoce las funciones otorgadas por norma con rango legal a OSITRAN, e invade las funciones exclusivas del organismo regulador en materia de arbitraje, opiniones técnicas, interpretación del contrato de concesión, del equilibrio económico financiero, y aprobación y modificación del contrato de concesión -artículo 51 de la Constitución Política-, 4) se dio una violación al derecho del trabajo, de permanencia y protección contra el despido arbitrario, libertad sindical, y derechos colectivos de los trabajadores sindicalizados -Artículos 26, inciso 2; 27; 28 de la Constitución-, y 5) Hubo una omisión de las observaciones alcanzadas por el Ministerio de Defensa y la Marina de Guerra del Perú a las bases de convocatoria y al contrato de concesión para el Terminal Portuario del Callao (Informe del Grupo de trabajo de la Comisión de Transporte y Comunicaciones respecto a la

investigación sobre los procesos de Concesión del Terminal Portuario de Paita y del TP del Callao (Muelle norte), 2012: 55-100).

### **3.4 Interacción de los diferentes agentes en el contexto del proceso de agendación con respecto a sus intereses.**

#### **A. Principales actores involucrados en la agendación de la política pública de desarrollo portuario y su articulación**

Los actores involucrados en este contexto de modernización portuario tienen una dinámica interesante y poco usual ya que vemos por primera vez a la sociedad civil, y con ellos hablamos de los gremios empresarial y sindical, se juntan y se involucran con el Estado, teniendo como aliado a la Empresa Nacional de Puertos como ente dependiente dentro del sistema portuario -del MTC, OSITRAN y FONAFE- que se enfrentan para lograr que el Estado, en ese momento bajo la administración de Perú Posible, enfrente el problema de modernización de los puertos y lograr el lobby dentro del Congreso para hacer que su objetivo de modernización del sistema portuario en el Perú se logre satisfactoriamente.

Como se sabe, los actores involucrados tienen grados de poder dentro de este contexto y, asimismo, distintos intereses que no se pueden dejar de lado en el análisis. Asimismo, no se puede dejar de señalar el gran logro inicial respecto a la unión del gremio sindical, ENAPU y los gremios económicos en

una suerte de lucha por intereses comunes: la modernización de los puertos. Igualmente, es interesante analizar como una pequeña porción del Estado que era ENAPU pudo unirse a esta dinámica y lograr el impulso inicial de esta política fue todo un reto. A este fenómeno se le podría conceptualizar como las interdependencias positivas que se define como aquel concepto que es tomado de la teoría sobre el Liderazgo que evidencia la necesidad de los actores en conjugarse para lograr el objetivo planteado por el conjunto. Por esto es menester entender y saber a ciencia cierta cuál es el grado de poder o capacidad de cada uno de los involucrados para lograr este propósito y hacer un balance de esfuerzos entre los actores.

Por otro lado, es importante asimismo entender el viraje que tuvo luego esta propuesta de modernización. Entrado el gobierno de Alan García, la visión de modernización tomó una dirección distinta a la anterior: modernización portuaria, pero sin la intervención del Estado en materia de inversiones, con propuestas de desarrollo desde el Estado pero sólo en materia regulatoria y como ente organizador de la inversión dándole impulso a PROINVERSIÓN.

Los criterios para la modernización son claros: la mayor apertura de los capitales privados en esta labor y de la gestión. Lo que primero cambió fue el nuevo esquema de factor de competencia sobre la inversión de pago inicial que luego era recuperado mediante las tarifas. Antes del establecimiento del PNPD las tarifas eran controladas por OSITRAN por ser ENAPU empresa pública y, por tanto, el libre mercado no regulaba del todo en este ámbito –ENAPU era

controlado en un 90% por OSITRAN y sólo dejaba un margen del 10% al libre mercado. Esta situación cambió rotundamente con la privatización de los puertos públicos dejando un margen de regulación tarifaria al libre mercado del 90% y sólo el 10% a OSITRAN.

Por otro lado, un problema fue la capacidad de ENAPU para asegurar oferta portuaria idónea para la demanda que existe. Se establece que la capacidad ociosa en todo terminal portuario debe de ser del 40% del total –ya que esta sirve como espacio para cualquier eventual contingencia de toda índole-, pero ENAPU tenía su capacidad en infraestructura al tope.

Siguiendo con el análisis anterior, el problema fundamental de la necesidad de un fortalecimiento de ENAPU es que para el Estado peruano la actividad portuaria no es una prioridad y, por lo tanto, no es un sector estratégico. La argumentación contra este punto de vista resalta aspectos importantes. En primer lugar, ENAPU era considerado como ente articulador e integrador de los puertos a nivel nacional y, por tanto, establecía las prioridades para la operación de los servicios portuarios sobre todo respecto al ámbito nacional. Asimismo, este fue parte del sistema nacional en la lucha frente a desastres naturales, etc., ello equivalía a darle una mayor prioridad a ciertos buques y cargas de ayuda humanitaria. La empresa nacional era considerada entonces como la principal entidad encargada de la conectividad del sistema portuario en el país. Por lo tanto, tomando esto como referente se colige que el actual sistema de modernización portuaria no ha ayudado a la empresa

nacional para su fortalecimiento más bien, por el contrario, a permitido el debilitamiento del sistema que había creado y con ello debilitó, asimismo, el poder del gremio sindical portuario hasta el punto de convertirlo en un actor políticamente frágil.

### **B. Interrelación de los intereses de los Actores gubernamentales y no gubernamentales en materia de desarrollo portuario**

Los intereses que se encuentran suscritos a las acciones emprendidas por los actores -tanto gubernamentales como no gubernamentales- evidencian que la formación de los valores en este contexto es propio de lo que cada actor presupone como necesario por separado. Por un lado, se evidencia que la visión por parte del Estado en esta materia fue ambigua de manera intencional con la promulgación de los Decretos Legislativos que transformaron las principales líneas de lo determinado por la Ley del Sistema Portuario Nacional. Se puede colegir que el Estado peruano – en la decisión de sus gobiernos- no tuvo una visión clara de lo que se quería con respecto al desarrollo de los puertos desde el inicio, que la vinculación con una política de ese espectro fue una tarea dada desde los frentes externos al Estado. Es decir, este frente externo más bien jugó –a la vez que jugaba por sus propios intereses- por los intereses del propio sistema portuario para lograr así el fortalecimiento de ENAPU y el cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo Portuario y teniendo como guía de manejo institucional a la Autoridad Portuaria Nacional.

La empresa privada es un actor que siempre ganó a pesar de los virajes que la política tuvo. Una suerte de doble juego puede ser el colofón de esta historia de agendación ya que la empresa privada siempre juega a ganar y, a pesar de que jugó en algún momento por la causa del fortalecimiento de ENAPU como empresa pública en la primera visión de política de desarrollo, en el gobierno de Alan García no tuvo mayor problema de acatar el viraje de dicha la política.

Quienes sí pusieron muchos intereses en juego y han resultado muy perjudicados en este juego político han sido el gremio sindical y el propio estado peruano representado en su empresa pública por haber perdido su facultad de ente orientador y administrador directo de los puertos con márgenes de ganancia competitivas. La figura de la necesidad de una innovación del sistema propuso a los actores gubernamentales la necesidad de invertir en este sector y hacerse planes maestros para cada una de las instalaciones portuarias a modernizar. Ahora todo ello está sujeto a las posibilidades de negocio de los privados y replantear objetivos para lograr los objetivos empresariales pero no necesariamente desde una perspectiva pública de mejor desarrollo para el bienestar general. A pesar de esto, el Estado siempre llevará una buena relación con el sector privado ya que son el motor de lo económico y de la estabilidad política.

Otros perjudicados fueron los Ministerios de Defensa y La Marina de Guerra del Perú ya que en materia de modernización portuaria no fueron

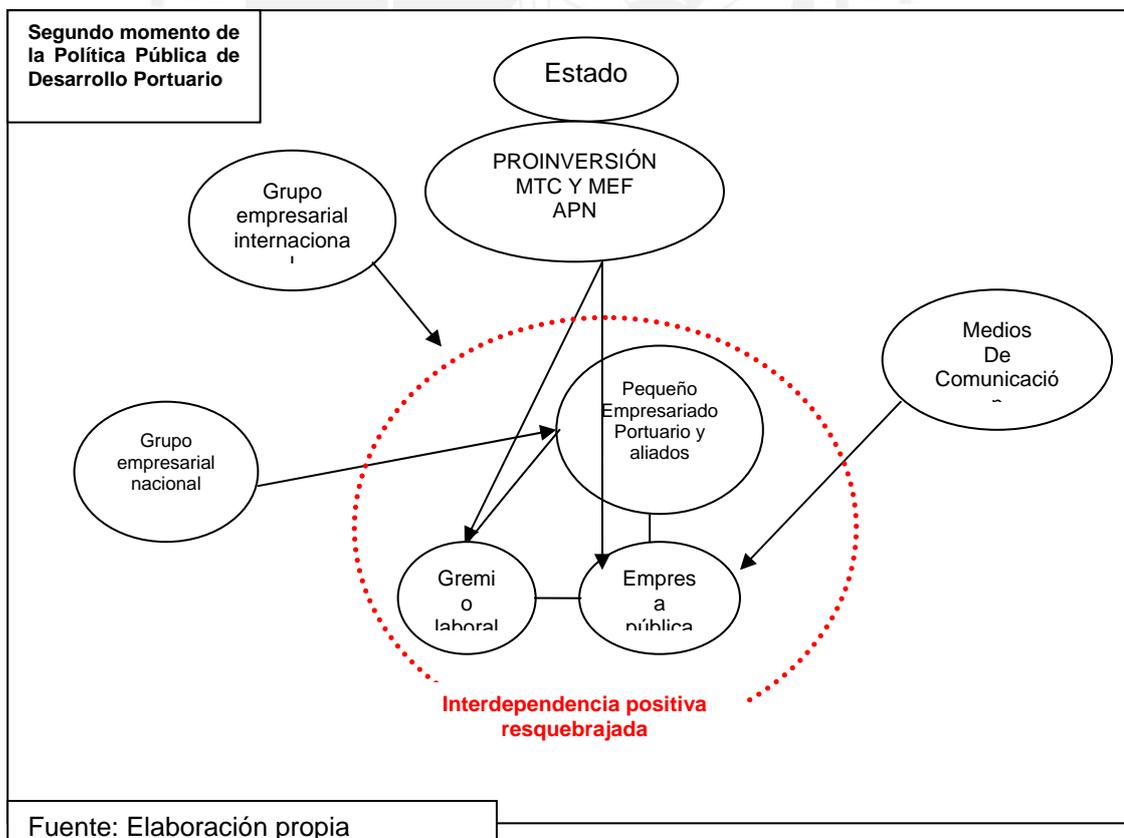
escuchados cuando se planteaba la necesidad de lograr un modelo que salvaguarde la seguridad y defensa territorial y un mínimo criterio de soberanía. Y es que el actual esquema de desarrollo es un esquema de competitividad de libre mercado sin hacer incapié de las repercusiones para la seguridad nacional que esto involucre. Es un esquema más de negocio pero con gran implicancia política. Sin embargo, según lo señalado en alguna entrevista, si bien el tema de seguridad y defensa no fue una problemática para el estado peruano si lo fue para los Estados Unidos de América y la concesión del TP sur a DUBAI PORT S.A. (DP WORLD) sobre todo luego del once de setiembre.

Los medios de comunicación fueron agentes de la empresa privada internacional y del Estado. Jugaron un gran papel a la hora de la difusión de toda esta problemática que se dio como consecuencia de la modernización. Su actuación fue importante ya que si bien algunas veces el tema fue abordado en los medios, no se hizo un *advocacy* que repercutiera de manera negativa al interés de los actores involucrados y más bien se coadyuvó al lobby que significa el rol de PROINVERSIÓN en este tema.

1. “Fentenapu espera que Ollanta Humala cumpla con fortalecer ENAPU” (Título de noticia, Diario la República, Domingo, 08 de abril de 2012).
2. “Ex ministros Cornejo y Thorne incurrieron en infracción constitucional en concesión de los puertos” (Título de noticia, Diario la República, Sábado, 28 de julio de 2012).

3. “El gobierno ratificó su intención de fortalecer las empresas estatales” (Título de noticia, Diario la República, Domingo, 29 de julio de 2012).
4. “Llegando a mal puerto: El anuncio del fortalecimiento de ENAPU es irracional y será costoso” (Título de la nota Editorial del Diario el Comercio, sábado, 11 de agosto del 2012).
5. “¿Qué debe hacer el Gobierno para avanzar en infraestructura portuaria?” (Título de noticia, Diario El Comercio; lunes, 18 de marzo del 2013).

Gráfico 2



## 4.

**CONSECUENCIAS DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA  
DE DESARROLLO PORTUARIO CON RESPECTO AL FUNCIONAMIENTO  
DE ENAPU COMO EMPRESA PÚBLICA EN EL TERMINAL PORTUARIO  
DEL CALLAO**

**4.4 Apreciaciones teóricas sobre la nueva política de desarrollo portuario  
en el Perú**

**A. La captura del Estado y las políticas públicas: transgresiones a la  
teoría de Lindblom respecto al caso de la política pública de  
desarrollo portuario en el Perú**

Según la propuesta de Francisco Durand, la Captura del Estado es un problema propio del neoliberalismo económico y, en particular, de la reforma estructural que vivió el Perú en la década de 1990. Este fenómeno se dio en un periodo de crisis y de inestabilidad política-socio-económica en la cual los agentes gubernamentales decidieron que la aplicación de las políticas económicas –estructurales dadas en ese entonces eran el mejor camino hacia

la construcción de una nueva estructura organizacional y funcional del Estado en el Perú.

El planteamiento del autor radica en la afirmación de que el Estado peruano se ve inmerso en este problema como consecuencia de la necesidad de reformar el aparato público. Ello debió producir cambios sustantivos en la formulación de políticas públicas eficientes y en la inversión extranjera como principal fuente de financiamiento para ello. No obstante; y como consecuencia de la fragilidad del sistema, este proceso no estaba exento de posibles complicaciones o de irregularidades debido a la presencia de intereses privados con poder de iniciativa.

El argumento de esta teoría es que el problema de la captura del Estado fue un fenómeno que se relaciona con la implementación de las políticas neoliberales del Consenso de Washington y las condiciones iniciales político-socioeconómicas no favorables. Los principales problemas al inicio fueron la debilidad de las instituciones políticas en aquel entonces; el gran problema social que vivía el Perú frente al flagelo del terrorismo; la situación de la sociedad civil que se encontraba desconcertada y muy debilitada en sus valores institucionales y de buen vivir; la economía del país se encontraba en uno de los periodos inflacionarios más álgidos en la historia que alcanzó la cifra también histórica de más de tres dígitos de hiperinflación o inflación galopante. La crisis en América Latina fue muy compleja; pero en el Perú, mucho peor.

La captura del Estado se da en el periodo en el que el Estado se involucra con el poder autoritario. En el año de 1990, Alberto Fujimori ganó las elecciones de forma democrática gracias al voto de todos los peruanos en las urnas. No obstante ello, en 1992 esta elección transparente se tornó en un periodo de dictadura al dar el Ejecutivo el 5 de abril de dicho año, un golpe de Estado –autogolpe– que tuvo como propósito el cierre del Congreso. Fue entonces cuando se autoproclamó el Ejecutivo como el único ente legislador y ejecutor de la ley en ese periodo e instó a las Fuerzas Armadas a alinearse con la causa que se había emprendido en ese entonces.

Luego de este periodo, se dio una serie de reformas, las cuales, fueron dadas gracias a que, en el año 1993, se dio el Congreso Constituyente. Se creó una nueva Carta Magna que fue producto de un poder legislativo que, hasta el final de su gobierno, fue controlado por el Poder ejecutivo. No hubo una división clara del poder político y por esa razón se estimó que dicho periodo de gobierno sería proclamado, según los investigadores y estudiosos del tema, el periodo del autoritarismo del Fujimorato (Pease, 2003: 4). Es en este periodo donde se dan la mayor cantidad de Decretos Ley, Legislativos y de Urgencia que tuvieron como fin la Modernización del Estado peruano sobre todo en lo económico. Se crearon muchas instituciones con ese fin y se dieron una serie de reformas en lo tributario creando así la Superintendencia de Administración Tributaria (SUNAT) y otros organismos como los reguladores que luego fueron denominados las “Islas de eficiencia”. En esta modernización se dio, básicamente, por la necesidad de contar con instituciones que

implementaran las políticas dadas por los organismos internacionales multilaterales (El Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial, etc.); pero en esencia, éstas sólo se involucraron en la esfera de lo económico y dejaron de lado otras esferas a la espera de la modernización institucional como por ejemplo lo social.

El problema de la captura del Estado se dio en un contexto en el cual era necesario la modernización del Estado y del sistema político democrático liberal de mercado. No obstante, lo que se consiguió debido a la debilidad institucional es que dicha captura implementaría un régimen democrático endeble en el cual los políticos y los hacedores de políticas pudieran obrar corruptamente y lograr rentas. Asimismo, lo que ocurrió es que hubo una captura del Estado por las corporaciones tanto nacionales como internacionales ya que podían y tenían la capacidad de colocar a agentes privados en el gobierno y, en las Instituciones más relevantes del poder político. En el periodo postfujimori, estos mismos agentes privados tuvieron gran poder de lobby y también se vislumbró en la financiación de campañas.

[...] Y también influye mucho quienes son los que financiaron las campañas electorales que generalmente, El Grupo Romero, siempre juega a ganador. Ve tres candidatos que pueden tener futuro y los financia; o sea no tiene pierde [...] (Adolfo Granadino, exsecretario general de la Federación Nacional de Trabajadores Portuarios).

La captura del Estado no es un problema de influencia sino más bien de acceso de los privados al poder político y del poder que ellos ejercen en la

formulación y el diseño de las políticas dejando de lado los intereses comunes por la satisfacción de los intereses propios de los grupos económicos. El objetivo de la captura del Estado fue el Ejecutivo debido a la fragilidad institucional del régimen en general. Esto permitió que se celebraran las famosas “negociaciones bajo la mesa” so pretexto de los beneficios de la inversión que era necesaria para el país en ese entonces. Tenemos evidencia de ello en las políticas de exoneración tributaria, privatizaciones perjudiciales para el Estado con bajísimos márgenes de ganancias, etc.

El problema aquí es que mucho de este fenómeno no ha cambiado hasta ahora, si bien se sabe que en lo político existe una menor concentración del poder, se sabe también que la influencia del poder económico es aún alta, la capacidad de movilización y organizacional de la sociedad civil es aún baja pero más proactiva aunque la calidad de la democracia, de la administración pública y burocracia es baja (Durand, 2012: 22).

Es en este espacio en el cual se dio la política de desarrollo portuario a nivel nacional. Nació en el gobierno de Alejandro Toledo y estuvo imbuida dentro de un contexto de retorno a la senda democrática, donde los principales actores y las instituciones del Estado comenzaban a ver las primeras reformas. La reforma y modernización del Estado en este periodo fue crucial sobre todo por la gran reforma estructural de la subdivisión territorial del poder político con la Ley de Descentralización territorial del poder del Estado tanto en lo político como en lo fiscal y económico.

Es bajo este enfoque en el cual se apostó por una política de desarrollo portuario; como una política que implicó la reconstrucción del aparato estatal en la administración portuaria y del rol del Estado como empresario en este rubro. De los servicios que en otrora época el Estado enajenó a lo privado, este sector fue uno de los cuales sufrió reformas parciales. Hasta entonces su mayor fuente de ingresos, el Terminal portuario del Callao, no fue privatizado por ser de gran importancia para el mantenimiento de los puertos a nivel nacional.

No obstante lo anterior, lo importante aquí es entender el fenómeno de la captura del Estado que se observó principalmente en la preponderancia de los grupos económicos lobbystas que hicieron que la política de desarrollo portuario en el gobierno de Toledo y, sobretodo, en el de Alan García virara hacia la Concesión del TP norte multipropósitos del Callao sin que existiera la necesidad para dicho cometido.

En efecto, este fenómeno de la Captura del Estado tuvo como precedente el papel que desempeñó Pedro Pablo Kuczinsky como primer intento de Captura del Estado durante el gobierno de Toledo. En palabras de Manuel Dammert, este fue el primer caso de esta lógica lobbyista durante este periodo. En su ensayo publicado en el 2011, el autor argumenta que existió una red de lobby respecto a algunos proyectos avalados por el entonces Presidente del Consejo de Ministros y Ministro de Economía Pedro Pablo Kuczinsky. Para el tema de estudio, en particular llama la atención lo dado respecto al tema

portuario y su vinculación con los grupos chilenos navieros Avon Upper- Claro (ANEXO 1).

[...] La lucha durante el gobierno de Toledo fue contra Kuczinsky, Pedro Pablo Kuczinsky que quería, bueno, quería a ultranza privatizar los puertos porque el tenía incluso intereses personales y socios empresariales en este tema [...] (Lourdes Chávez, experta en puertos. Congreso de la República).

Por otro lado, durante el gobierno de Alan García este proceso se agudizó luego de haberse firmado el TLC con los Estados Unidos de América. Fue el mejor momento para presentar las propuestas de privatización con el pretexto de construir nueva infraestructura portuaria para las importaciones y exportaciones ingentes que se avecinaban con la firma de dicho tratado –que, por cierto, hasta ahora no ha ocurrido ciertamente de ese modo. En menos de un año se dio la buena pro a APM Terminal con lo cual se dio en concesión el TP norte multipropósito de ENAPU dejando a la empresa pública prácticamente en la quiebra práctica por haber dejado de percibir ingresos en casi un 86% - alrededor de 100 millones de soles anuales- que serán reemplazados con tan sólo el 17% de las utilidades netas –si las hubiera- del concesionario.

Esto es, evidentemente, un problema para el Estado peruano: ¿Es posible concesionar a tu mayor sucursal en ganancias para quedarte solamente con las sucursales que te generan gastos sabiendo de antemano que ya no contarás con los recursos que la primera te generaba?

En este trabajo se concluye que la lógica de privatizar y traspase del TP norte del Callao en este aspecto se redujo a un cálculo político que no

necesariamente sería beneficioso para el Estado, pero sí beneficioso para los actores involucrados. El sector empresarial que propugnaba por una privatización de los puertos en aras de lograr un mejor funcionamiento e inversiones en infraestructura no tuvo ninguna objeción sobre este aspecto.

En el gobierno de García; él, Enrique Cornejo y Frank Boyle, puesto ahí para este propósito, con claridad han venido implementando un proceso de liquidación de la Empresa Nacional de Puertos. Incluso cometiendo actos irregulares que están siendo investigados en este momento en el Congreso [...] Incluso afectando la soberanía nacional, en contra de la opinión del Ministerio de Defensa y la Marina de Guerra del Perú [...] (Lourdes Chávez, experta en Puertos. Congreso de la República).

El acceso se ve claramente en los puestos claves de las organizaciones que están dentro de este sistema portuario. El involucramiento de PROINVERSIÓN a dicho proceso es clave debido a que, como se ha manifestado en alguna entrevista, es un ente de promoción de la inversión, pero mucho de su personal está involucrado con firmas de abogados y consultoras que están inmersas en estos negocios.

[...] PROINVERSIÓN es una agencia de lobbystas. Es eso esencialmente. No solamente son funcionarios incapaces de mirar, es que en realidad las normas de promoción de la inversión privada tienen un conjunto de alternativas. No solamente son la venta y la concesión. Pero PROINVERSIÓN es un grupo de lobbystas preocupados de favorecer intereses privados. Yo estoy convencida. Sus funcionarios tienen ese objetivo central. Están asociados a grandes estudios de abogados y a consultoras y, a su vez, asesoran empresas privadas que son aquellas que se benefician con las operaciones que hace PROINVERSIÓN. (Lourdes Chávez, experta en puertos. Congreso de la República).

Asimismo, se evidencia también un problema de puerta giratoria la conformación del Directorio de la Autoridad Portuaria nacional que se traduce en una entidad pública con sólo representantes de la sociedad civil y, prácticamente, de los grupos empresariales que se encuentran inmersos en este proceso. Falta por designarse a los representantes de los trabajadores, al representante del Ministerio de Transporte y Comunicaciones, al representante de ENAPU, etc. Además, es sabido que existe un intercambio de los actores dentro de dicho sistema ya que encontramos a funcionarios de ENAPU que luego han trabajado para organismos internacional, consultores internacionales y como funcionarios de otras instituciones públicas que son reguladores de la actividad empresarial del Estado así como también empresas. Un caso igualmente paradigmático es la diversidad de funciones del Ministro de Economía y Finanzas ya que rige como jefe de la cartera de economía y Presidente de la junta directiva de PROINVERSIÓN asumiendo funciones como juez y parte en los procesos de privatización.

### **B. La teoría de la Ventana de Oportunidad o Garbage Can como estrategia en la planificación de las políticas públicas**

El modelo de ventana de oportunidad o *garbage can* desde este análisis se vislumbra en el momento en que esta política no tuvo su nacimiento dentro de la esfera estatal. La problemática portuaria fue un tema que estuvo lejos de ser tratado por el gobierno porque no lo vislumbró en su agenda. Fueron actores con intereses específicos como la Empresa Nacional de Puertos, el

gremio de los Trabajadores Portuarios y el gremio empresarial quienes determinan que era necesaria una reforma en el ámbito portuario. Es por eso que se da la Iniciativa Legislativa ciudadana 00380 de 1999 –Proyecto de Ley-, que determinó o enfatizó que la Empresa Nacional de Puertos sea un elemento importante en la Consolidación de un sistema portuario nacionalmente integrado.

Con esta propuesta de Ley para la reforma portuaria es visto que estos actores pretendían lograr una consolidación de ENAPU para poder salvaguardar sus puestos de trabajos y lograr que la empresa pública tenga una real participación en la modernización portuaria del país pero con una visión más de Estado, de empresa pública y con todo lo que esto implica – mejoramiento de la visión del funcionamiento de los puertos –, inversión pública por parte del Estado, preponderancia del bien público sobre los intereses privados, mayor participación del Estado en un servicio que era rentable a pesar de la lentitud de los procesos en la administración pública, etc. Asimismo, por parte de los privados el interés fue la prestación de servicios eficientes y económicos para lograr la competitividad del comercio a escala mundial (Proyecto de Ley 00380, 1999).

Con la Concesión del muelle sur, se ve que este propósito ha sido cumplido parcialmente a pesar de todo lo que se dijo sobre dicho tema. Según lo referido por los entrevistados, la concesión de este fue un objetivo articulado por los actores involucrados en esta empresa ya que era necesario poder

lograr la modernización portuaria del país y lo más importante es que se dio bajo los parámetros establecidos por Ley. Es así que se dio en Concesión en el año 2006 a la Empresa de capitales árabes DP World. Esta empresa comenzó sus operaciones en el año 2010 luego de haber invertido en el TP sur del Callao la suma de casi quinientos millones de dólares en construcción de nueva infraestructura desde el 2006. Cosa que no sucedió con la Concesión del Muelle Norte.

La ventana de oportunidad para la modernización portuaria se da en dos momentos: 1) Cuando el grupo de trabajadores, empresariado y ENAPU logró proponer su Proyecto de Ley para la modernización portuaria y la conformación de la Comisión multisectorial en el Congreso para la elaboración de la LSPN durante el mandato de Alejandro Toledo y 2) Durante el proceso de reforma de la política de desarrollo portuario en el gobierno de Alan García como consecuencia de la suscripción del Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos de América gracias a la prerrogativa de otorgamiento de facultades legislativas al Ejecutivo para lograr dichos objetivos. Esto último se dio en un contexto en el que se abre la ventana de oportunidad para que el gobierno pueda realizar la mayor expedición legal mediante Decretos Legislativos, de Urgencia sin la revisión exhaustiva, acuciosa y fiscalizadora por parte del Legislativo.

La ventana de oportunidad para la concesión del Muelle Norte fue el último paso del segundo Gobierno de Alan García. Se determina que fue con el

Decreto Legislativo 1022 que el gobierno de García, que ya contaba con el respaldo de PROINVERSIÓN a razón del Convenio marco que firmaron en el año 2005 entre esta entidad con la Autoridad Portuaria Nacional, realiza cambios sustanciales para concesionar los puertos públicos del país. No es difícil entender que lo acontecido se debe a que existe un gran manejo político del tema y, además, porque las agentes y actores involucrados en él conocen de la problemática y expresan sus intereses sin necesidad de entablar roles con operadores Ad Hoc debido a que existe un acceso de los agentes económicos al poder y estos están ligados a los formuladores de políticas o policymakers (Informe Final del Grupo de Trabajo de la Comisión de Transportes encargado de la evaluación de los procesos de concesión de los Terminales Portuarios del Callao (Muelle Norte) y Paita: 6-7).

Es así que se pudo dar en concesión dos puertos públicos antes administrados por ENAPU: el de Paita y el Terminal Norte Multipropósitos del Callao. El problema con el terminal portuario del Callao es que es el principal puerto a nivel nacional y de América del Sur. Los ingresos generados por este terminal portuario ascendían al 86% de lo que a ENAPU tenía como recaudación por sus servicios a nivel nacional (Evaluación Financiera y Presupuestaria - II Trimestre 2012) (Anexo 2).

El problema con dicha concesión es que el operador portuario no ha efectuado la inversión que se requería para que pudiera comenzar con sus operaciones ya que sólo ha hecho usufructo de lo que le transfirió ENAPU a

razón de la firma de la Concesión en participación según el Contrato de Concesión. En el año 2007 se compraron las primeras grúas pórtico en el país y eso fue un hecho de gran importancia ya que se veía que existió la voluntad del gobierno anterior –de Alejandro Toledo- en apostar por la modernización de ENAPU como empresa pública.

### **C. Elaboración de la política pública y la implicancia de la empresa privada como actor privilegiado en su elaboración**

Es sabido por las afirmaciones que Charles Lindblom, que existe un privilegio por parte del gobierno hacia la empresa privada ya que éstas llevan la batuta de la estabilidad económica en el Estado y esto permite la gobernabilidad democrática de los gobiernos. Queda en claro que el tema que aborda nuestra tesis hemos visto que la empresa privada tiene mucho poder en este sector y sobre todo los grandes intereses nacionales y transnacionales con el viraje de la política pública de desarrollo portuario.

A pesar de lo descrito, el autor determina que existen dos tipos de cargos públicos que son ejecutados en los sistemas de mercados y hace referencia a la existencia del requerimiento de un segundo grupo de “cargos públicos” no públicos con respecto a los directivos de la empresa privada y sobre todo a los directivos que ocupan niveles ejecutivos que concentran funciones públicas importantes. Es en este nivel que los directivos de las empresas privadas logran adentrarse en el gobierno y sugerir a los funcionarios

estatales se les den facilidades de distinta índole como por ejemplo subsidios, tasas impositivas bajas, etc. La empresa privada tiene un lugar privilegiado por ser ella quien tiene un fácil acceso a los decisores de las políticas y es así como influyen en las dinámicas de elaboración de políticas. Esto es como una suerte de contraprestación al gran manejo de este sector económico en la gobernabilidad de los gobiernos, valga la redundancia. La empresa privada no está obligada a seguir las funciones que tiene asignadas como parte del engranaje del mismo sistema económico y sólo realizan sus funciones siempre y cuando estas le sean rentables.

En el caso que abordamos esto no siempre es así. En primer lugar estamos frente a un sistema de puerta giratoria, donde los actores privados suelen también ser actores estatales. Es este problema lo que dificulta la autonomía de uno y otro. Esto conlleva a la figura de la captura del Estado por parte de los privados que en su lógica permite más fácilmente conseguir que el gremio empresarial tenga un mayor acceso a lo gubernamental. Los actores descritos por Lindblom son actores independientes que se interrelacionan de distintas maneras pero siempre mantienen su autonomía. En el caso del Estado peruano esta figura no suele ser así.

## **4.2 Implementación de la política de desarrollo Portuario en el Perú y la necesidad de una nueva visión de desarrollo Portuario**

### **A. Argumentos sobre la necesidad de una política de desarrollo portuario en el Perú en el contexto de la Globalización**

Es claro ante la cantidad de argumentos de esta investigación que existe una necesidad de plantearnos una política de desarrollo de los puertos a nivel nacional por una cuestión de inserción en la esfera global de la economía y el comercio. La evidencia clarifica que la idea sobre el desarrollo es una cuestión de las posibilidades del Estado y, sobre todo, de lo que este determina para lograr alcanzar sus objetivos como nación dentro de un territorio para el logro tanto de sus potencialidades y fortalecimiento económico institucional como estructura de poder y condiciones dignas de vida de sus ciudadanos.

La idea con que se ha inculcado sobre el desarrollo es una ficción creada por modelos externos que en un momento sirvieron para lograr alcanzar ciertos objetivos básicos que fueron necesarios para lograr la estabilidad política-económica de aquel entonces (Rist, 2002: 1-2). No obstante, se nos presenta el problema en cuanto a qué es lo que se entiende ahora por desarrollo para el estado peruano luego del periodo post- Fujimori. Embarga la duda por entender cómo es que en estos últimos años el Estado peruano ha ido construyendo las bases de nuestro modelo de desarrollo sin tener una idea clara de ello.

Esto se verifica en el proceso de agendación de la política pública de desarrollo portuario que nació como una iniciativa de algunos grupos de la sociedad civil y que luego esta fue la base para el proceso de privatizaciones desencadenada en el segundo gobierno de Alan García. No tenemos evidencia de quienes fueron los principales beneficiarios de esta política ya que en un inicio se impulsó con el objetivo de empoderar a ENAPU como la empresa líder del desarrollo portuario en el país y con esto permitir al Estado seguir con su rol de empresario en un rubro que –según lo expuesto- no le iba mal.

Sin embargo, se vislumbra que a lo largo del tiempo este objetivo vira en desmedro de la misma empresa pública y llega a convertirse a tal punto que el proceso de agendación en el gobierno de Alan García los actores hicieron fuerza de choque y lograron la privatización de la parte fundamental de ENAPU: el TP norte multipropósito del Callao, no sin antes lograr la concesión del Puerto de Paita en Piura, el segundo más importante en el SPN. Con estos ejemplos es posible sostener que la política de desarrollo portuario no nace de una iniciativa del Estado como agente propulsor de políticas que se ajustan a beneficio del bienestar general, sino más bien se ve a un Estado que cobija y asume posiciones no desde dentro de sí mismo sino desde lo externo y esto evidencia un fuerte debilitamiento de la administración pública, de la tecnocracia, de los objetivos del gobierno en turno y, sobre todo, de una clara idea de desarrollo portuario en el país.

Es por eso menester examinar la evidencia dada en este trabajo de investigación que servirá como un aporte a la academia para identificar los argumentos expresados a la opinión pública sobre la problemática portuaria, los agentes que propulsan el cambio a favor o en contra de la empresa pública y cómo es que los distintos gobiernos abordan este problema teniendo como eje orientador sus propias visiones de país (ANEXOS 3, 4 , 5 y 6).

Los portuarios somos nosotros, los que trabajamos los puertos [...] Nosotros somos los perjudicados de esta concesión. Tal vez Ud. no tenga conocimiento, pero fue tanta la corrupción. Fíjese, como fue de poderoso ENAPU que a los estibadores, que no son trabajadores de ENAPU, les ha dado cincuenta mil soles a cada uno de ellos para que renuncien a su gremio; que no tienen nada que ver con ENAPU [...] Imposición de la mafia de FONAFE, hicieron toda esa corrupción con Arbulú, aprobado todo para que de las arcas de ENAPU se les de cincuenta mil soles para que se vayan y sean una carga menos para el concesionario. Y después les han dado ciento cincuenta mil a nuestros propios trabajadores pa' poder doblegar su lucha, quebrarlos por plata, y para poder pasarse a la otra empresa. Lógicamente, por eso nos quebraron (como gremio), dirigentes también corruptos que estuvieron en ese momento. Se dice que hubo en su momento. También se dice que ha habido un bono, especial, para lograr ese tipo de trabajo. Pero esos cincuenta mil no eran para los que se pasaban a la otra empresa, era para los que se iban a quedar sin empleo como nosotros [...] (Leopoldo Ortiz, secretario general de la Federación Nacional de los Trabajadores Portuarios).

## **B. Implementación como fase de ejecución de la política pública de desarrollo portuario y su implicancia en lo institucional**

La implementación de la política de desarrollo portuario en el Perú ha llevado consigo la futura quiebra de ENAPU. Como fue señalado en el acápite anterior, este proceso de implementación se ha visto acompañado con el

despliegue del empoderamiento de los puertos públicos por parte de ENAPU al concesionar el TP norte multipropósito del Callao. Al haber logrado dicha concesión mediante una asociación público privada, se entiende que la administración y la oferta del servicio ya no es ofrecido por la empresa pública y ello ha conllevado a una pérdida de los ingresos que hacían sostenible la labor del Estado en materia de administración portuaria.

La implementación de la política de desarrollo portuario trajo tanto beneficios como perjuicios. Desde el punto de vista positivo, podemos ver que la concesión del TP sur del Callao fue un hecho que permitió la participación de la comunidad portuaria en forma competitiva. Esto significó un gran paso hacia una nueva forma de gestión de la modernización del sector. La vinculación de los capitales privados y la participación de la empresa pública fue un gran progreso en este aspecto. Se construyó infraestructura nueva en una zona donde solo había mar. La inversión fue hecha desde cuatro años antes de que entrara en operaciones la empresa concesionaria: DP World (Dubai Port Holding). La modernización del puerto del Callao se planeó desde una perspectiva de competencia intraportuario tanto del operador privado como del público. Esto permitió el empoderamiento de ENAPU en la región luego de un largo periodo de no inversión en infraestructura portuaria.

No obstante, por el lado negativo tenemos que la concesión del TP norte del Callao permitió el debilitamiento del sistema portuario en su conjunto. La intromisión de PROINVERSIÓN es una clara señal de la disfuncionalidad del

sistema. Además, el proceso de concesión fue caracterizada como irregular gracias a una investigación hecha por la Comisión de Transporte del Congreso en el 2012 y descubrió una serie de irregularidades en este proceso. El mal manejo de la concesión trajo consigo una demanda para el Estado peruano ante CIADI por parte de DP World alegando mayores privilegios en la concesión del muelle norte al operador portuario APM Terminals que las que tuvo esta empresa en su oportunidad.

Uno de los mayores problemas que se generaron en este proceso fue el de la vulneración de los derechos laborales de los trabajadores portuarios. La concesión del TP norte ha devenido en la mayor crisis del sistema laboral portuario en el país. Este proceso ha dejado en la calle a un buen porcentaje de la capacidad laboral de ENAPU en una incertidumbre laboral y familiar. La carga pensionaria de ENAPU no fue absorbida en este proceso por la empresa privada lo que ha generado una gran carga para el Estado pagando pensiones y bonos para el retiro voluntario de los trabajadores portuarios.

#### **4.3 Contexto y Actuación de los diferentes agentes del Sistema Portuario Nacional y la Implementación de la política pública de desarrollo portuario en el Perú**

##### **A. Análisis de los mecanismos de acción estatal para resolver el problema del control de los actores en la escena política- portuaria**

La teoría estudiada en este trabajo permite entender cómo es que el nuevo institucionalismo argumenta que los actores del sistema son los que fomentan las relaciones y plantean la creación de reglas y acuerdos formales que permiten una menor incertidumbre al momento en que estos plantean sus propuestas de políticas o las llevan a cabo.

No obstante en el tema portuario, se puede dilucidar que existe un entramado de actores que no tienen roles definidos dentro de la red de instituciones que comprenden su funcionamiento. Esto da como resultado la necesidad inmediata de institucionalizar las reglas de juego entre estos actores - tanto los que se involucran en la elaboración de la agenda y la construcción de la política y aquellos que se benefician o perjudican con el accionar de los primeros.

Es importante comprender que siempre hay una necesidad de lograr la burocratización en el control de los actores ya que es evidente la necesidad de la construcción de cuadros permanentes de funcionarios que cumplan con sus roles y que interpreten como propios los valores públicos para el logro de los objetivos del Estado. Esto constituye como necesidad imperiosa la creación de una burocracia que se afiance y se nutra de los valores públicos que impulsen las reformas en este sector.

La existencia de actores multifuncionales es clave para el desarrollo de esta investigación. La multifuncionalidad dentro de lo público es un problema,

pero la multifuncionalidad de los actores entre lo público y lo privado es mucho más compleja. La creación de cada vez más puestos de confianza muchas veces coadyuva a desintegrar la visión de las instituciones en manos de actores con interés particulares fijos y antepuestos sobre lo público.

### **B. Problemática de la puerta giratoria y la intromisión de los agentes privados en lo público y sus efectos en el proceso de la política pública**

En el caso de ENAPU, la problemática se vislumbra en que este mecanismo de puerta giratoria permite que los agentes privados puedan tener acceso a los funcionarios de gobierno de una manera no formalizada evidenciada en la irrupción de los intereses particulares en desmedro de los intereses del Estado en la materia.

Los distintos funcionarios de ENAPU – y en general de la administración pública- no son agentes formados en las canteras del Estado per se. Es decir, los valores constitutivos de los agentes muchas veces no son los valores institucionales que un funcionario, gerente o servidor público tienen como actor de un sistema de gobierno. La explicación se encuentra en que la poca profesionalización de los funcionarios públicos como tecnócratas que entienden el manejo tanto político como técnico con capacidad de influir en ambos espacios, pero sobretodo en los espectros de toma de decisiones de alto nivel.

Una cultura tecnocrática es aquella que nace de la misma organización política partidaria en donde los partidos del sistema proponen la formación de cuadros competitivos que desarrollen la capacidad de los técnicos políticos que llevan consigo la configuración tanto de los valores partidarios como los de funcionario público. La creación de los cuadros profesionales es el primer objetivo para lograr una gestión pública de calidad y moderna que interiorice los valores y objetivos de los grupos a los que pertenecen. Los partidos políticos y el propio Estado son los primeros generadores de ideas y forman técnicos políticos que preparen leyes coherentes y eficientes y asesoren a los funcionarios de alto nivel. La generación de un capital humano eficiente y comprometido es la primera tarea en la modernización del Estado y Reforma del mismo en la época del liberalismo económico. La tecnocracia es necesaria porque permite la estabilidad del modelo económico del sistema político en el que confluente, permite un proceso de aprendizaje político de las élites que ingresan al gobierno en cada proceso de elecciones, modernizan la gestión pública y, en este caso, permitían un mejor desarrollo del Estado en el tema portuario (Dávila y Soto, 2011:16-19).

En el campo portuario la no modernización y formación de profesionales tecnócratas ha traído una gran desventaja para el aparato estatal ya que se vio –y aún se ve- en la necesidad de tener que apelar a los expertos externos en la materia que muchas veces no cuentan con la visión en que el juego político debe llevarse. Si bien es cierto que existe una necesidad por la generación de más recursos humanos dentro de un real servicio civil, es menester que en esta

materia los agentes que han estado involucrados en este sector han sido más que profesionales o expertos especializados pero que muchas veces han trabajado para organismos internacionales o para la empresa privada y no se ha generado una suerte de formación de cuadros que permitan una real competitividad que generen la innovación necesaria para que el Estado pueda ser un actor promotor del cambio en el sistema. La política de dejar pasar y no decidir también es una visión de política pública (Thomas Dye citado por Lahera 2008).

#### **4.4 Políticas creadas para el fracaso: La política pública de desarrollo portuario y su implicancia en el Terminal Portuario del Callao**

##### **A. Implicancia de la nueva lógica de desarrollo portuario y el funcionamiento de la Empresa Nacional de Puertos (ENAPU).**

La política de desarrollo Portuario en esta década está marcada, básicamente, por la visión de los gobiernos que estuvieron inmersos en este contexto. En el Gobierno de Toledo se muestra una actitud mucho más favorable al diálogo fluido de los diferentes actores aunque no necesariamente más conciliador, pero se llegaron a ciertos consensos gracias a la participación de la sociedad civil y el gobierno para la elaboración de una propuesta de desarrollo en materia portuaria. Tanto los usuarios, representados en la APN, el Estado peruano, ENAPU y el gremio de los trabajadores portuarios estuvieron inmersos en la consecución de este objetivo.

Fue gracias a este fluido accionar de los agentes se logró la concesión del muelle sur -definida como una necesidad en aras del desarrollo del puerto del Callao. Para lograr este cometido los trabajadores portuarios tuvieron que ejercer una gran presión recurriendo a la huelga para lograrlo. Luego de las medidas dadas por ENAPU Callao para el logro de este propósito, se gestionó la forma como debía darse los póstumos contratos de concesión de los puertos del país que se hubiera requerido.

El problema con respecto a la necesidad de la Concesión del TP norte multipropósito no fue una medida del todo rechazada por las partes afectadas. Es más, FENTENAPU, como gremio, entendió la necesidad de la modernización portuaria y de la necesidad de la intervención privada. No obstante, hubo la salvedad de que dicha modernización fuera un producto de las partes comprometidas para que, en todo caso se requiera, se lograra procesos de privatización acordes a lo logrado en consenso e, inclusive, que permitirán el fortalecimiento de la posición de dominio por parte del Estado a través de ENAPU.

No obstante, el problema de la Concesión se suscita en el contexto de que dicha medida es tomada de forma rauda y con la intermediación sólo de algunos actores clave en este proceso: El ejecutivo, con la promulgación de Decretos Legislativos, Supremos y de Urgencia referentes a la materia; el

Ministerio de Transportes y Comunicaciones; PROINVERSIÓN y la Autoridad Portuaria Nacional.

Ya para esto se le había quitado facultades a ENAPU con la expedición de los Decretos que son materia de discusión por el último parlamento. Esto inició una comisión evaluadora –más no investigadora, lo cual determina su carácter no vinculante- ya que las facultades de la Empresa Nacional de Puertos fueron dadas bajo ley –se evidencia la existencia de procesos que atentan contra la jerarquía de las normas.

### **B. La sobrevaloración de lo privado frente a lo público y el papel de la Empresa Nacional de Puertos dentro del Sistema Nacional Portuario**

En la Constitución de 1993 –donde establece el régimen económico neoliberal-, se da una clara alusión al rol del Estado frente a los agentes privados y, asimismo, sobre la competencia del Estado en relación a la inversión privada. Se declara así que el Estado no puede competir con los operadores privados, que donde exista un interés privado en la inversión, el Estado debe ser garante de esta en vez de ser un competidor. El Estado sólo debe invertir en donde el privado no esté interesado o no pueda hacerlo y es él quien debe suplir la escasez de los recursos para la supervivencia de la población en dicho lugar (Constitución Política del Perú 1993, 2006: 35-42).

Es decir, se determina por qué el Estado no es competidor del privado aún así tuviera los recursos para invertir en algún servicio, infraestructura y/o empresa. Teniendo en cuenta esto, podemos ver que la posición del Estado peruano frente a la necesidad de la innovación de ENAPU es frágil debido a que ha demostrado que no tiene la capacidad de lograrlo y no cuenta con mecanismos institucionales que permitan una sólida intervención para lograr la transformación del sector. Se puede entender que la fragilidad institucionalidad de los organismos estatales mella la sostenibilidad de un sector público empresario. Asimismo, la no existe de una cultura de lo público en los agentes estatales administradores de los recursos ni de los funcionarios estatales es un factor importante también en el problema.

### **C. El funcionamiento del Terminal Portuario del Callao luego de la implementación de la política pública de desarrollo portuario**

Hoy, el Terminal portuario del Callao es una infraestructura concesionada en dos partes: El Terminal del muelle sur concesionada a DP World en el año 2006 y el terminal del muelle norte concesionado a APM Terminals. Dichos terminales siguen siendo, como se ha señalado anteriormente, los puertos principales del SPN, pero no son administrados por ENAPU.

La modernización portuaria está en manos de la inversión privada y esto debido a que la empresa nacional, gracias a la firma de asociaciones público

privadas, ya no es más la administradora de los principales puertos en el país. Teniendo como fuente la misma Constitución, se sabe que el rol del Estado como agente económico es limitado y, por consiguiente, no debe interferir con el actor privado si este desea competir en determinado rubro. Es decir, el Estado no puede competir con el privado en igual de condiciones.

El actual gobierno tiene una gran tarea, tratar de encontrar una salida para así corregir y dejar de lado ese doble discurso sobre la política de modernización de los puertos y las concesiones que se han dado y que próximamente se darán. Hasta el momento, las visiones son claras: mientras que, por un lado, el Presidente y el Primer Ministro tiene un discurso a favor de la reforma portuaria por parte de la empresa nacional; por otro lado, funcionarios como los del Ministerio de Economía y Finanzas, El Ministerio de Transportes y Comunicaciones y el Presidente del Directorio de la Autoridad Portuaria Nacional y PROINVERSIÓN propugnan por una privatización de los servicios y lograr mayor inversión privada en infraestructura portuaria.

Este nuevo proceso de agendación se ve más complejo que los iniciales ya que aquí no sólo se tienen ya compromisos adquiridos con empresas internacionales, sino que también los propios actores estatales siguen un doble juego en lo retórico, mientras que en el accionar la consigna sea distinta.

## CONCLUSIONES

### **Capítulo uno: El marco institucional político socio-económico y la idea de desarrollo en las políticas públicas en el Perú como factores del debilitamiento del sistema portuario**

Es evidente que el proceso de Reforma del Estado y modernización de las décadas de 1980 y 1990 en AL fue un fenómeno que marcó definitivamente la estructura de los sistemas políticos de los países de la región. En efecto, reordenó la matriz de desarrollo y a los actores que, desde ese momento, entrarían en el juego de lo político y económico. Es decir, la transición desde un esquema de estado promotor a un estado regulador sin mayor injerencia en lo económico hizo que los actores económicos tuvieran un gran poder en este.

Asimismo, en el tema portuario se evidencia que los parámetros que prevalecen en la evaluación sobre el performance de la actividad portuaria están en íntima relación a lo establecido por la demanda internacional. En efecto, la integración en el comercio internacional es lo que fomenta el incremento de las operaciones portuarias y establece los indicadores de

competitividad en cuanto precio, infraestructura y servicios portuarios. Debido a esto es que existe un mayor impulso de hacer del sector privado el artífice del desarrollo del sistema ya que se sabe que esto involucra una mayor flexibilidad en cuanto a la gestión portuaria -tanto en lo logístico como en lo laboral- y porque sus procesos y productos son de mejor calidad.

La definición del concepto de desarrollo es compleja ya que esta puede variar según las doctrinas que la aborden dentro de lo económico. No obstante, se entiende que aún el concepto de desarrollo en Ciencia Política es un tanto ambiguo, no se centra en una dimensión específica del espectro político y ello coadyuva a la indefinición de los objetivos políticos que se quieren obtener al momento de formular una política –en este caso la política de desarrollo portuario.

Por otro lado, el análisis respecto al concepto de políticas públicas se enfoca sobre la formulación y el proceso político en la agendación y, asimismo, sobre quiénes son los que plantean la agenda del gobierno. La política pública no es sólo una cuestión de gobierno como lo determinan las diferentes doctrinas, sino más bien es un juego de poder que se interrelaciona con la funcionalidad institucional. El producto de dicha interrelación es una política pública que se organiza bajo la lógica de quien prevalece en el juego político. No es sólo una cuestión de consenso, es una cuestión de influencia y privilegio. En efecto, en este caso, el estado peruano al no plantearse un proyecto concreto de desarrollo de las capacidades del sector portuario por su

indefinición **caótica** del desarrollo per se, determina no intervenir en alguna actividad. Esto se hace evidente en los posteriores cambios de la misma política.

La institucionalidad del sistema no sólo se logra por el fortalecimiento de las instituciones que lo sustentan, sino también mediante acciones que los actores realizan para forjar la formalización de lo informal permitiendo que la inercia del estado se vuelva más flexible. No obstante, ellos también logran con su accionar que los intereses –ya sean particulares o institucionales- se trasluzcan en la ley.

Si bien es cierto que los actores institucionales se empapan de una lógica institucional, esto no se evidencia en el caso de los puertos. Por el contrario, se evidencia que los funcionarios de este sector son agentes multifuncionales que se forjan en el quehacer de la profesión, pero que no están dotados de una racionalidad de Estado.

## **Capítulo dos: La Legislación portuaria como oportunidad de cambio y como problema para la institucionalidad del sector**

Dentro de las conclusiones de este capítulo, se determina que la legislación emitida durante el gobierno del presidente Alberto Fujimori en lo que respecta a los procesos de privatización no han cambiado en mucho hasta la fecha. Podría colegirse que es gracias a esta legislación que la privatización en

esta época es aún un tema muy complejo asociado a la corrupción ya que se interrelaciona este concepto con el modo de decisión de la adjudicación o traspaso de las competencias estatales al sector privado.

Se evidencia que existe una lógica particular en la emisión de la normativa del Poder ejecutivo según los intereses de los actores en cada periodo de gobierno. Se colige entonces que el proceso de agendación de la política de desarrollo portuario no ha sido una política de estado debido a que en cada gobierno se ha ido modificando la misma y, evidentemente, también refleja que no existe una visión de este tipo en cuanto a los objetivos del desarrollo portuario.

Las leyes dadas por el Congreso han sido propuestas que no han salido del propio parlamento sino más bien han sido propuestas desde la sociedad civil. La ley del Sistema Nacional Portuario fue una propuesta de iniciativa ciudadana promovida por el gremio sindical que nació con el objetivo de empoderar a la Empresa Nacional de Puertos y lograr así su institucionalidad como agente integrador de la política de desarrollo portuario. La ley del Trabajador portuario fue una ley que por primera vez reguló el trabajo de los estibadores y definió sus labores y dio estabilidad laboral a los trabajadores no sindicalizados.

El Plan Nacional de Desarrollo portuario es un documento técnico normativo que describe de manera concreta y precisa los proyectos de

desarrollo de infraestructura en los diferentes puertos a nivel nacional. Se entiende que hasta el Plan dado en el año 2005 no se contemplaba del todo las formas de cooperación entre el sector público y privado cosa que sí sucedió en el Plan de Desarrollo Portuario del 2012.

Un punto interesante en este trabajo es donde se evidencia la nueva configuración de lo que es hasta hoy el modelo de gestión para la modernización portuaria: El Convenio Marco suscrito entre la Autoridad Portuaria y la Agencia de Promoción de la Inversión Privada en el Perú (PROINVERSIÓN). Es mediante este convenio que la primera le transfiere sus funciones estipuladas por ley otorgándole la prerrogativa a la segunda de ser el ente que promociones las inversiones en materia de puertos. Asimismo, un gesto claro de la reformulación de la política de desarrollo portuario es la promulgación de los Decretos legislativos 1012, 1022 y 1031 en el gobierno de Alan García.

### **Capítulo 3: La insuficiencia de la teoría institucional moderna planteada para el análisis del sector portuario y su repercusión en los actores y en el desarrollo del sistema**

El Capítulo tres de esta tesis habla acerca de los actores que intervinieron en el proceso de agendación de la política portuaria dada hasta el momento. Se puede concluir, en primer lugar, que los actores involucrados en este proceso no siempre han mantenido el mismo nivel de influencia o poder en

los distintos periodos de gobierno. Se demuestra entonces que hubo más de un momento de agendación dentro de esta política portuaria y esto ha variado según el gobierno de turno.

El actor preponderante que propugnó por un cambio en la política portuaria fue el gremio sindical de ENAPU. Asimismo, otros actores que intervinieron de forma menos activa fueron la Empresa Nacional de Puertos y el empresariado involucrado en el tema –ADEX, CONFIEP, etc.- ya que a mejores condiciones de las instalaciones portuarias y del servicio a precios competitivos harían bien al comercio internacional. El gremio sindical y ENAPU se unieron en una simbiosis que fortaleció la institucionalidad de la empresa pública debido a que el gremio le brindó legitimidad y la empoderó nombrándola, en su iniciativa legislativa, como el eje integrador de la política de desarrollo portuario. Adicionalmente, esto empoderó asimismo al estado peruano de una u otra forma al proponerlo como agente activo del desarrollo portuario apostando así por la capacidad empresarial del Estado en un sector que hasta el momento no había generado déficit en sus ingresos y que ayudaba al Estado en la recaudación.

El estado peruano jugó un papel ambiguo como actor en el proceso de agendación de la política de desarrollo portuario. Evidencia de esto es que desde el un primer momento de la agendación se tuvo la idea de empoderar al estado y generar así una nueva visión del desarrollo portuario desde la categoría de empresa estatal y no por sí mismo sino por agentes externos a él,

es decir, fue una política que nació desde una visión externa y formulada por actores externos al sistema político. Luego, esta idea cambió en el Gobierno de Alan García ya que, como es comprendido, gracias a las firmas de sendos TLC tanto con Estados Unidos en el 2006 así como con China en el 2009 le brindó la posibilidad de hacer cambios en la legislación portuaria. Esto llevó al debilitamiento ENAPU y en sí de todo el sistema.

No obstante, este debilitamiento no fue en vano sino más bien beneficioso. Con esto se solucionó un problema y se ganó un aliado: Destruir al movimiento laboral sindicalizado y la apertura de las empresas transnacionales a las negociaciones bilaterales sólo con el Ejecutivo gracias a la ayuda de PROINVERSIÓN y otros actores del sistema, respectivamente. Con esto se quiebra la lógica inicial de las concesiones que era de carácter participativo.

En el Gobierno del Señor Ollanta Humala la situación es aún más apremiante. Esto se evidencia claramente en el doble discurso por parte del Poder ejecutivo, el Presidente de la República y el Presidente del Consejo de Ministros, apostando por una reactivación de ENAPU como empresa pública articuladora del sistema y, por otro lado, lo que otros actores del Gobierno realmente realizan en cuanto a materia de desarrollo (El Ministro de Economía y Finanzas, el Ministro de Transportes y Comunicaciones, La Autoridad Portuaria Nacional y PROINVERSIÓN).

## Capítulo 4: La fragilidad institucionalidad del sector público en la formulación de políticas públicas como factor debilitante del desarrollo portuario en el Perú

En este capítulo se concluye, primero, que la política de desarrollo portuario fue creada por actores cuyos intereses han marcado de manera clara sus posiciones. Dentro del plano gubernamental, existe evidencia de la multifuncionalidad de los actores tales como el Ministro de Economía que tiene voz tanto en su cartera como en PROINVERSIÓN ya que es quien lo dirige.

Asimismo, se evidencia que las autoridades del sector portuario han sido actores que se han movido dentro de la esfera pública así como la privada fungiendo labores en ambas y esto se puede constatar con los miembros del Directorio de la Autoridad Portuaria Nacional y en el papel de Pedro Pablo Kuczinsky durante el gobierno de Toledo en sus roles como Presidente del Consejo de Ministros y Ministro de Economía y Finanzas. Ello evidencia el fenómeno conocido como **puerta giratoria** y la captura del Estado ya que, según lo expuesto en el trabajo, hubo una sobrevaloración de los intereses privados con respecto a los públicos al momento de agendar e implementar la política pública de desarrollo portuario.

Existe una segregación en cuanto a la representación de los intereses gremiales sindicales dentro del espectro político portuario ya que aún no se ha concretado la designación del representante de este gremio ante la Autoridad

Portuaria Nacional. Es más, aún no se ha concretado la representación de varios sectores del mismo Estado tal como el Ministerio de Economía y Finanzas, de la Producción, Transporte, entre otros.

Otra conclusión sobre este capítulo es lo planteado respecto a las teorías tomadas para la fundamentación de esta tesis. Tanto para Kingdom y Lindblom, los actores involucrados en la construcción de la agenda y en la elaboración de la política pública son actores diferenciados cada uno con intereses tanto particulares como sujetos y también con intereses institucionales como funcionarios y ellos se involucran en un juego político de dependencia de unos sobre otros. El que mejor desarrolle y analice el problema público será el actor que gane la puesta en mano al momento de participar en el juego de poder e influencia. No obstante, en el caso portuario estas posturas se reflejan de manera relativa ya que si bien existe una interrelación entre los actores involucrados algunas veces estos han cambiado sus valores y han convenido la reagrupación de sus alianzas según sus intereses en juego, muchas veces los mismos actores han jugado tanto para sus intereses privados como para los públicos. Esto determina que la normativa es siempre flexible en el momento de que uno de los actores así lo crea conveniente a sus intereses no logrando así normar la conducta de los mismos por parte del Estado en la Ley.

La amalgama normativa que conforma esta política pública no se ajusta a lo que en un primer momento se planteó como medida para el desarrollo de

los puertos. Con el pasar del tiempo, los gobiernos han modificado los valores iniciales de la medida y esto se ha evidenciado en la actual situación de la Empresa Nacional de Puertos. El gremio empresarial ha sido un actor que se ha mantenido siempre con quién proteja sus intereses. Es por eso que en un primer momento fue aliado del gremio sindical y de ENAPU para lograr la promulgación en el Congreso de la Ley del Sistema Portuario Nacional dándose así la interdependencia positiva entre estas instituciones.

Como conclusión final, se puede colegir que con el actual modelo de desarrollo portuario es muy probable que la Empresa Nacional de Puertos sea liquidada y con ella la capacidad del Estado de ser parte importante y activa de un sector que hasta hace poco estuvo conduciéndolo de una manera sostenible. La capacidad del sistema ya no tiene como base lo planteado inicialmente y sus actuales pilares son el Ministerio de Transportes y Comunicaciones, el Ministerio de Economía y Finanzas y PROINVERSIÓN relegando a la Autoridad Portuaria Nacional sólo a un plano administrativo y de creador de planes maestros para la Concesión. ENAPU es hoy una empresa subsidiaria del Estado que ha perdido el 86% de sus ingresos anuales por operaciones y servicios debido a la Concesión del Terminal Portuario norte multipropósito de ENAPU Callao con lo cual no puede afrontar los costes de la actividad portuaria de sus demás instalaciones a nivel nacional.

## ANEXOS

### Anexo 1

El Grupo Empresarial y las funciones públicas de Pedro Pablo Kuczynski

39

Ruta crítica de incompatibilidad entre la función pública de Kuczynski y las operaciones de sus empresas privadas

### Puertos

CARGOS PÚBLICOS DE PPK	PUERTOS	
	ÁMBITO PRIVADO	ÁMBITO PÚBLICO
	<p><i>PPK vinculado a grupos empresariales chilenos, siderúrgicos y naviero-portuarios</i></p> <p><i>Monopolio naviero-portuario chileno, controla el 75% de actividades y servicios en puertos peruanos, y busca controlar la infraestructura a cargo de Enapu.</i></p>	<p><i>Iniciativa ciudadana Ley 27396 frena privatización fujimorista de Puertos a Grupo Chileno con Romero.</i></p>
<p><b>Ministro de Economía y Finanzas:</b>  <i>Del 28-Julio-2001 al 11-Julio-2002</i>  <i>Director de COPRI</i>  <i>Directivo FONAFE</i></p>	<p><i>LAEFM, incluyendo Sepúlveda, vinculado a grupo Urenda-Von Appen-Claro.</i></p> <p><i>PPK asesor estratégico financiero AGUNSA, del Grupo Urenda, (Junio a Diciembre 2001) para proyecto expansión en Pacífico Sur.</i></p>	<p><i>PPK impulsa privatización de Puertos Públicos</i></p>
<p><i>Julio 2002</i>  <i>Febrero 2004</i>  <i>Sin cargo público</i></p>	<p><i>PPK tenía como socio empresarial del 2002 al 2007 a Diego Aramburu, accionista y apoderado de empresas portuarias del Grupo chileno Urenda, activo en las privatizaciones.</i></p>	<p><i>Aprobación de la Ley del Sistema Portuario Nacional, potenciando los puertos públicos con participación privada en ampliaciones y en forma competitiva.</i></p>

<p><b>Ministro de Economía y Finanzas:</b>  <i>Del 28 Febrero 2004  al 15 de Agosto 2005  Director de Proinversión  Directivo de Fonafe</i></p>	<p><i>Concurso para el muelle sur del Callao</i></p>	<p><i>RS 098-2005-EF que otorga a Proinversión facultades para privatizar infraestructura portuaria, en contra de la Ley de Puertos Proinversion Propone que Bases para que el Concurso del Muelle Sur no tengan exigencias técnicas ni económicas obligatorias, para favorecer Grupo pro Chileno Ransa- Dragados. No prospero.</i></p>
<p><b>Presidente del Consejo de Ministros:</b>  <i>Del 16 de Agosto 2005  al 28 Julio 2006  Director de Proinversión  Directivo de Fonafe</i></p>		<p><i>Desde Fonafe se boicotea inversiones de Enapu en equipamientos y Grúas</i></p>
<p><i>2006-2009</i></p>	<p><i>PPK participa en venta de 49% de acciones de Tramarsa, principal empresa del grupo naviero portuario chileno en Perú</i></p>	<p><i>Se acentúa privatización, se cambia la ley de puertos con el DL 1022, Una consultora chilena (con personal vinculado a Agunsa) monitorea la privatización portuaria Se impulsa liquidación de Enapu.</i></p>

## ANEXO 2

### Empresa Nacional de Puertos S.A. (ENAPU S.A.)

#### La Empresa

Es una empresa estatal de derecho privado de la Corporación FONAFE, creada el 21.03.1969. Tiene participación accionaria de FONAFE de 100%.

Su objeto es administrar y desarrollar actividades y servicios portuarios en los puertos de titularidad pública.

#### El Mercado

El mercado está constituido por los sistemas portuarios de la costa oeste de Sudamérica, cada uno de los cuales busca convertirse en el centro logístico y puerto pivote en el ámbito sub-regional.

El sistema portuario nacional está constituido por puertos administrados por ENAPU, puertos de propiedad privada y puertos concesionados al sector privado en el marco del proceso de promoción de la inversión privada. Dentro de los puertos concesionados se tienen:

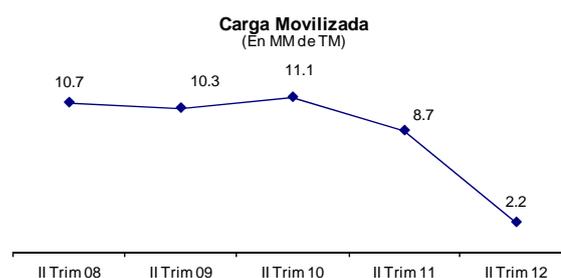
- El puerto de Matarani entregado en concesión a la empresa Terminal Internacional del Sur S.A. - Tisur del Grupo Romero, que inició operaciones en 1999.
- El puerto de Paíta entregado en concesión al consorcio Terminales Portuarios Euroandinos a fines de 2009.
- El Muelle Sur en el TP Callao, concesionado al consorcio árabe - peruano DP World Callao, cuyas operaciones iniciaron formalmente en mayo de 2010.
- El Terminal Norte Multipropósito del TP Callao, concesionado al consorcio APM Terminals Callao S.A., cuyas operaciones iniciaron en julio de 2011.

#### Operaciones:

Enapu tiene bajo su administración 11 puertos a nivel nacional en los cuales oferta dos tipos de servicios:

- *Servicios a la nave:* remolcaje, amarre y desamarre, uso amarradero y alquiler de equipo.
- *Servicios a la carga:* uso de muelle, almacenamiento, transferencia, manipuleo, alquiler de equipo y otros servicios.

Durante el año Enapu ha movlizado 2.2 MM de TM de carga, donde el 57% del tráfico de carga de la empresa ha sido por importaciones.



Tráfico de Carga (TM's)	II Trim 11	II Trim 12	Var. %
Importaciones	5,155,447	1,231,285	-76%
Exportaciones	2,584,122	627,544	-76%
Transbordo	197,325	14	-100%
Otros	757,691	302,274	-60%
<b>TOTAL</b>	<b>8,694,585</b>	<b>2,161,117</b>	<b>-75%</b>

### El Plan Operativo

El plan operativo al II trimestre 2012 alineado al plan estratégico de la empresa, alcanzó un cumplimiento del 98%, siendo los siguientes indicadores los que presentaron la menor ejecución:

Ejecución del programa de Medio Ambiente en los Terminales Portuarios bajo el ámbito de ENAPU S.A. (12%), debido principalmente que por la situación actual de reestructuración de la empresa, el área encargada se encuentra capacitando personal y solicitando los equipos necesarios para cumplir con las actividades programadas.

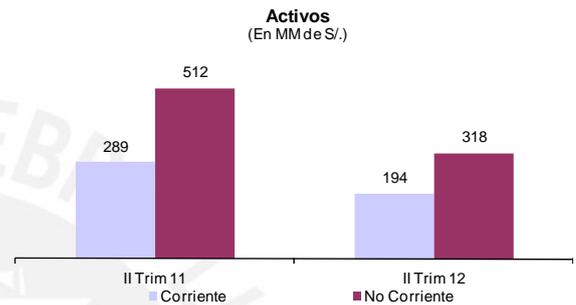
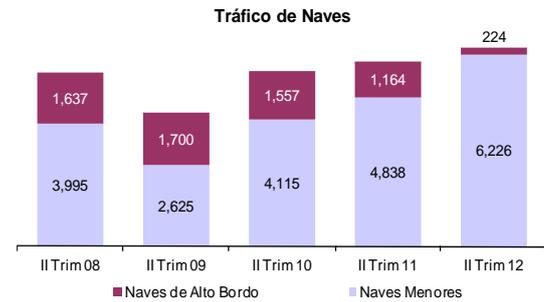
Tonelaje movilizado en los Terminales Portuarios bajo el ámbito de ENAPU S.A. (50%), debido principalmente a la menor movilización de carga sólida a granel.

### Hechos Relevantes

Dada la entrega en concesión del TP Callao, Enapu se encuentra en proceso de reestructuración, enfocando sus operaciones a los puertos de provincias que aún se encuentran bajo su administración.

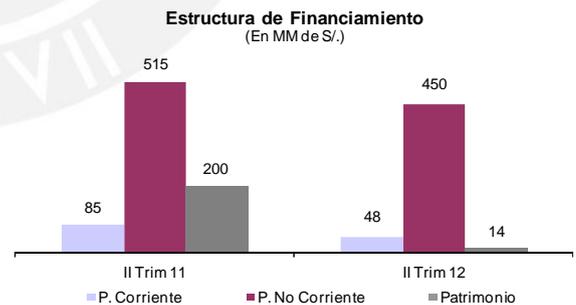
### Evaluación Financiera

Respecto al II trimestre 2011, los **activos** (S/. 511.8 MM) disminuyeron en 36%, debido principalmente a los menores ingresos por la concesión del Terminal Norte del TP Callao, y a la aplicación del Programa de Retiro Incentivado durante el 2011.



Los **pasivos** (S/. 497.6 MM) disminuyeron en 17%, debido principalmente a las reducciones de provisiones para el pago de contingencias judiciales, así como por la cancelación del saldo de las grúas pórtico.

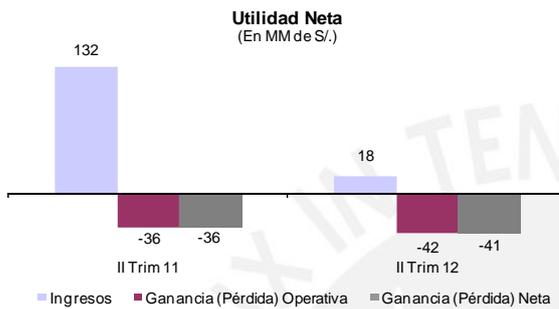
El **patrimonio** (S/. 14.3 MM) fue menor en 93%, debido a la aplicación de las pérdidas generadas en los últimos meses por la descompensación generada con la concesión del TP Callao.



Los **ingresos de actividades ordinarias** (S/. 18 MM) se redujeron en 86%, debido a la entrega en concesión del Terminal Norte del TP Callao, el cual constituía la principal fuente de ingresos.

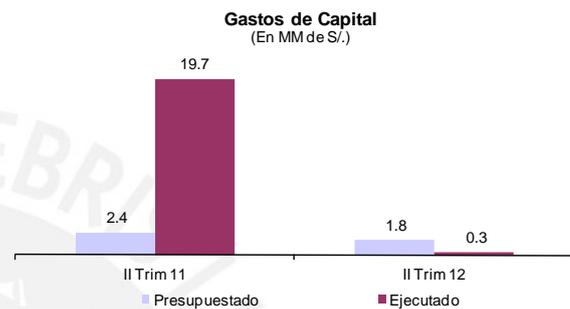
El *costo de ventas* (S/. 19.5 MM) se redujo en 72%, debido principalmente a la disminución de gastos de personal operativo por la aplicación del programa de retiro.

La *ganancia (pérdida) neta del ejercicio* (S/. -41.3 MM) disminuyó en S/. 5.2 MM, debido principalmente a la menor pérdida operativa.



Los *gastos de capital* (S/. 0.3 MM) se ejecutaron al 15% de su marco, debido a que no se consiguió el financiamiento requerido para realizar las inversiones, por lo que se está trabajando en la reformulación de las

mismas, priorizándolas según las necesidades de cada terminal portuario.



La evolución de los ratios financieros se muestra en el siguiente cuadro:

**Ratios Financieros**

	II Trim 11	II Trim 12	Var.
Liquidez	3.38	4.08	↑
Solvencia	2.99	34.87	↑

El *resultado económico* (S/. - 5.5 MM) se ejecutó en S/. 26.1 MM por encima de su marco, debido principalmente al mejor resultado operativo.

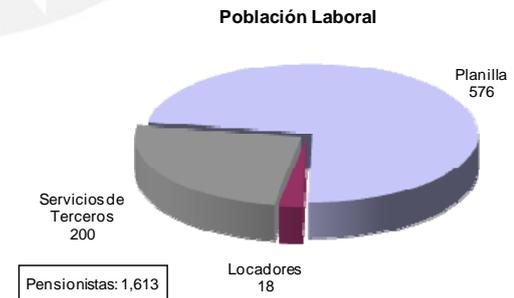
El *gasto integrado de personal – GIP* (S/. 25.1 MM) se ejecutó al 44% de su meta, debido principalmente a que no se ejecutó el Programa de Retiro Incentivado durante el periodo.

El *saldo final de caja* (S/. 150.9 MM) de la empresa al II trimestre 2011 se ejecutó al 63% de su meta, debido a que no se consiguió el financiamiento esperado para las inversiones.

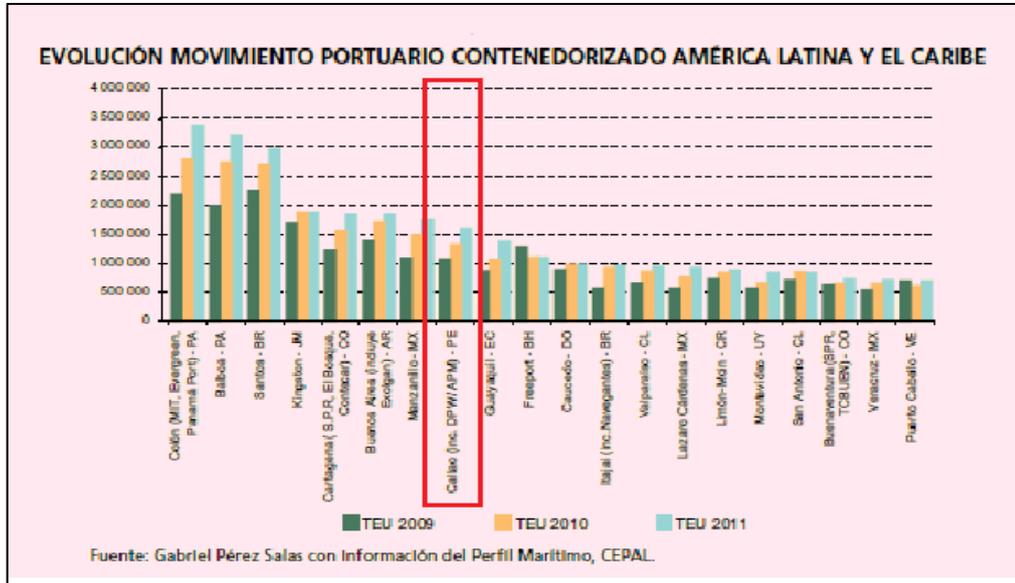
**Evaluación Presupuestaria**

Los *ingresos operativos* (S/. 36.4 MM) se ejecutaron al 91% de su meta prevista, debido a que se atendió una menor carga sólida a granel a la esperada.

Los *egresos operativos* (S/. 41.7 MM) se ejecutaron al 60% de su meta, debido principalmente a que no se ejecutó el Programa de Retiro Incentivado durante el periodo.



### ANEXO 3



### ANEXO 4

**MOVIMIENTO PORTUARIO CONTENEDORIZADO AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE 2011, POR PUERTO**

Puerto	País	TEU 2009	TEU 2010	TEU 2011	Var 2011/2010
1 Colón (MIT, Evergreen, Panamá Port)	Panamá	2 210 720	2 810 657	3 371 714	20,00%
2 Balboa	Panamá	2 011 778	2 758 506	3 232 265	17,20%
3 Santos	Brasil	2 255 862	2 715 568	2 985 922	10,00%
4 Cartagena (inc. S.P.R., El Bosque, Contecar,ZP)	Colombia	1 237 873	1 581 401	1 853 342	17,20%
5 Buenos Aires (incluye Exolgan)	Argentina	1 412 462	1 730 831	1 851 687	7,00%
6 Manzanillo	México	1 110 356	1 511 378	1 762 508	16,60%
7 Kingston	Jamaica	1 728 042	1 891 770	1 756 832 <sup>a</sup>	-7,10%
8 Callao (inc. DPW/ APM)	Perú	1 089 838	1 346 186	1 616 165	20,10%
9 Guayaquil	Ecuador	884 100	1 123 098	1 405 762	25,20%
10 Freeport	Bahamas	1 297 000	1 125 000	1 116 272	-0,80%
11 Itajai (inc. Navegantes)	Brasil	593 359	957 130	983 985	2,80%
12 Valparaíso	Chile	677 432	878 787	973 012	10,70%
13 Caucedo	República Dominicana	906 279	1 004 901	960 000 <sup>b</sup>	-4,50%
14 Lázaro Cárdenas	México	591 467	796 023	953 497	19,80%
15 San Antonio	Chile	729 033	870 719	928 432	6,60%

Fuente: Gabriel Pérez Salas, Unidad de Servicios de Infraestructura, DRNI, CEPAL, Naciones Unidas, 2012.  
 Nota: El ranking es elaborado a partir de información pública o proporcionada por los propios puertos u organizaciones nacionales a CEPAL. La versión más actualizada de este ranking se encuentra en línea, en la dirección: <http://www.cepal.org/ld.asp?id=45897>.

**ANEXO 5**
**EVOLUCIÓN POSICIÓN RELATIVA EN RANKING DE MOVIMIENTO PORTUARIO CONTENEDORIZADO  
DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, 2005-2011**

	RNK2005	RNK2006	RNK2007	RNK2008	RNK2009	RNK2010	RNK2011
Santos	1	1	1	1	1	3	3
Colón	2	3	2	2	2	1	1
Kingston	3	2	3	4	4	4	4
Buenos Aires	4	4	5	5	5	5	6
Freeport	5	5	6	6	6	9	10
Callao	6	8	8	8	9	8	8
Manzanillo	7	6	7	7	8	7	7
San Antonio	8	14	17	18	13	14	17
Puerto Cabello	9	9	12	13	14	21	20
Cartagena	10	10	9	9	7	6	5
Guayaquil	11	12	13	11	11	10	9
Limón-Moin	12	11	11	12	12	15	15
Rio Grande	13	18	18	21	18	20	22
Balboa	14	7	4	3	3	2	2
Itajai	15	13	16	17	19	12	12
Veracruz	16	15	14	16	22	19	19
Puerto Cortés	17	20	22	23	24	23	23
Montevideo	18	19	19	19	21	17	16
Paranaguá	19	21	20	22	17	22	21
Valparaiso	20	17	10	10	15	13	13
Buenaventura	21	16	15	14	16	18	18
Caucedo	33	35	21	15	10	11	11
Lazaro Cárdenas	42	41	31	24	20	16	14

Fuente: Gabriel Pérez Salas con Información del Perfil Marítimo de CEPAL, 2012.

**ANEXO 6**
**MOVIMIENTO CONTENEDORIZADO DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE 2011, POR PAÍS**  
*(Expresado en miles TEUs)*

Pais	Total TEUs Movilizados	Participación total regional
Brasil	7 909	19,14%
Panamá	6 630	16,05%
México	4 226	10,23%
Chile	3 393	8,21%
Colombia	2 845	6,89%
Argentina	2 131	5,16%
Jamaica	1 892	4,58%
<b>Perú</b>	<b>1 805</b>	<b>4,37%</b>
Ecuador	1 527	3,70%
Republica Dominicana	1 382	3,34%
Venezuela (República Bolivariana de)	1 335	3,23%
Guatemala	1 176	2,85%
Bahamas	1 116	2,70%
Costa Rica	1 069	2,59%
Uruguay	861	2,08%
Honduras	663	1,60%
Cuba	247	0,60%
Trinidad y Tabago	171	0,41%
El Salvador	160	0,39%
Guadalupe	151	0,36%
Antillas Neerlandesas	94	0,23%
Nicaragua	84	0,20%
Barbados	77	0,19%
Saint Maarten	77	0,19%
Santa Lucía	60	0,15%
Guyana	60	0,14%
Aruba	54	0,13%
Islas Caimán	45	0,11%
Belice	34	0,08%
Antigua y Barbuda	22	0,05%
San Vicente y las Granadinas	16	0,04%
Saint Kitts y Nevis	3	0,01%
Anguila	3	0,01%
Total América Latina y el Caribe	41 317	100,00%

Fuente: Gabriel Pérez Salas con información del Perfil Marítimo, CEPAL.

## BIBLIOGRAFÍA

ADELMAN, Irma

- 1999        *The Role of Government in Economic Development*. Working paper N° 890. EUA: University of California at Berkeley. Department of Agricultural and Resource Economics and Policy, Division of Agricultural and Natural Resources.

ALCÁZAR, Lorena y LOVATÓN, Rodrigo

- 2005        *Evolución de la concesión del puerto de Matarani: ¿Quién ganó y quién perdió? GRADE, documento de trabajo 47 – marzo*. Lima.

AUTORIDAD PORTUARIA NACIONAL

GARLAND ITURRALDE, Gonzalo

- 2005        Diagnóstico del Sistema Portuario Nacional y Perspectivas de desarrollo y modernización. [Diapositivas]. Diciembre del 2005.

BEATO, Paulina

- 1996        “Las reformas portuarias en Latinoamérica: Estudio de tres puertos”. *BID*. Washington, D.C. Setiembre.

CASILDA BÉJAR, Ramón

- 2004        “América Latina y el Consenso de Washington”. *Boletín de Información Comercial Española*, Madrid, número 2803.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

- 1999        Proyecto de Ley 00389 que promueve la creación del Sistema Portuario Nacional.

- 1999 LEY 27170. Ley del Fondo Nacional de financiamiento de la Actividad empresarial del Estado. 8 de setiembre.
- 2002 LEY 27658. Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado. 29 de enero.
- 2006 Constitución Política del Perú de 1993
- 2007 Ley 29158. Ley Orgánica del Poder Ejecutivo. 20 de diciembre del 2007.
- 2012 Informe Final del Grupo de Trabajo de la Comisión de Transporte y Comunicaciones sobre los Procesos de Concesión de los Terminales Portuarios de Paíta y el Callao (Muelle norte).
- CÓRDOVA C., Daniel
- 2007 “Gestión Privada de los Servicios Públicos: Las tarifas y el fin de los mitos”. Lima: Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas. Pp. 146-154.
- COSTA, Ana María; BRIEVA, Susana; IRIARTE, Liliana
- 2006 “Nueva institucionalidad en el sistema portuario argentino: Vinculación público/privada en la organización y gestión del puerto Quequén”. *Economía, Sociedad y Territorio*. Toluca, año/Vol. V, número 20, pp. 753-779.
- DAMMERT, Manuel
- 2009 Los puertos peruanos, el grupo naviero portuario chileno de Von Appen-Urenda Claro y las actividades lobbystas. En *La República Lobbysta: Amenaza contra la Democracia Peruana en el siglo XXI*. Lima: Medios & Enlaces.
- DÁVILA, Mireya Y SOTOSOUTULLO, Ximena
- 2011 “¿De qué se habla cuando se habla de políticas públicas? Estado de la Discusión y actores en el Chile de Bicentenario”. *Revista Chilena de Administración pública*. N°17, pp. 5-33.

DURAND, Francisco

2012 "El debate sobre la captura del Estado peruano". *Perú Hoy, La gran continuidad*, Lima: Desco, 2012. pp. 19-56.

ELDER, Charles y COBB, Roger

1984 *La formación de la agenda el caso de la política de los Ancianos*. En AGUILAR, Luis. Problemas públicos y Agenda de Gobierno. México: Editorial Porrúa, pp. 201-212.

FAIR, Hernán

2008 *Sistema Global Neoliberal*. Revista Polis. VOL VII, N° XXI, Universidad Bolivariana De Chile. pp., 229-263.

FONDO NACIONAL DE FINANCIAMIENTO DE LA ACTIVIDAD EMPRESARIAL DEL ESTADO (FONAFE)

2012 Evaluación Financiera y Presupuestaria - II Trimestre 2012  
Evaluación Financiera y Presupuestaria - I Trimestre 2012

HA-JOON, Chang

2002 Retirar la escalera: La estrategia del desarrollo en perspectiva histórica. Madrid: Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación.

KINGDON, John

2003(1984) *Agendas, Alternativas, and Public Policies*. Segunda Edición. Nueva York: Longman.

LAHERA, Eugenio

2008 (2002) *Introducción a las Políticas Públicas*. Segunda Edición. Santiago de Chile: Fondo de Cultura Económica.

KLIKSBERG, Bernardo

1996 "Inequidad y Crecimiento. Nuevos Hallazgos". En CARPIO, Jorge y NOVACOVSKY, Irene (Compiladores). *De Igual a Igual: El problema de la Inequidad en América Latina*. DF: Fondo de Cultura Económica. Pp. 30-66.

LINDBLOM, Charles

1991 *El proceso de elaboración de Políticas Públicas*. Primera Edición. México D.F.: Miguel Ángel Porrúa.

MARCH, James y OLSEN, Johan

1997 *El Redescubrimiento de las Instituciones, La base organizativa de la Política*. DF: Fondo de Cultura Económica.

MELGAR A., María E.

2012 Entrevista semiestructurada N° 1 a experto. Adolfo Granadino. Entrevista del 17 de agosto del 2012 a Adolfo Granadino.

2012 Entrevista semiestructurada N° 1 a exfuncionario. Mario Arbulú Miranda. Entrevista hecha en varias sesiones a Mario Arbulú Miranda.

2012 Entrevista semiestructurada N° 2 a experto. Lourdes Chávez. Entrevista hecha en varias sesiones a Lourdes Chávez.

2013 Entrevista semiestructurada N° 3 a experto. Leopoldo Ortiz. Entrevista hecha el 18 de marzo del 2013 a Leopoldo Ortiz.

MINISTERIO DE TRANSPORTE Y COMUNICACIONES

2002 *Ley 27866. Ley del Trabajo Portuario*. 16 noviembre.

2003 *Ley 27943. Ley del Sistema Portuario Nacional*. 07 de febrero.

2004 *Decreto supremo 003-2006 MTC. Reglamento del Sistema Nacional Portuario*. 03 de febrero.

- 2005 *Decreto supremo 006-2005-MTC. Aprobación del Plan Nacional de Desarrollo Portuario.* 3 de marzo.
- 2005 *Plan Nacional de Desarrollo Portuario.* 19 de marzo. Diario El Peruano. Separata Especial.
- 2008 Decreto supremo 046-2008-MTC. Modificatoria al Plan Nacional de Desarrollo Portuario. 2 de diciembre.
- 2012 Plan Nacional de Desarrollo Portuario Actualizado. 11 de Agosto.
- MONCAYO, Edgard
- 2003 “Nuevas Teorías y Enfoques conceptuales sobre el desarrollo regional: ¿Hacia un nuevo paradigma?”. *Revista de Economía Institucional*, primer semestre, año/Vol. 5, número 008. Universidad Externado de Colombia Bogotá, pp. 32-65.
- MORENO, Juan Carlos; PEREZ, Esteban; Ruiz, Pablo
- 2004 “El Consenso de Washington: Aciertos, yerros y omisiones”. *Perfiles latinoamericanos de Ciencias Sociales*, número 025. México D.F. pp. 149-168.
- NORTH, Douglass
- 1990 (1995) *Instituciones, Cambio institucional y Desempeño económico.* Primera edición en español. DF: Fondo de Cultura Económica.
- PASCO, Alberto
- 2000 “Políticas De Estabilización Y Reformas Estructurales: Perú”. *Serie Reformas Económicas N° 66.* Pp., 5-69.
- PÉREZ, Gabriel
- 2012 Movimiento portuario contenedorizado de América Latina y el Caribe 2011. En *Boletín FAL. Unidad de Servicios de Infraestructura, DRNI – CEPAL.* Edición 307. Núm. 3. pp. 1-8.

## PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS

1996. Decreto supremo 059-96-PCM. Texto Único Ordenado de las normas con rango de la Ley que regulan la entrega en concesión al sector privado de las obras públicas de infraestructura y de servicios públicos. 27 de diciembre.

## PODER EJECUTIVO

- 2008 Decreto Legislativo 1012. *Decreto Legislativo que aprueba la ley marco de asociaciones público - privadas para la generación de empleo productivo y dicta normas para la agilización de los procesos de promoción de la inversión privada.* 13 de mayo.
- 2008 Decreto Legislativo 1022. *Modificación de la Ley Sistema Portuario Nacional Ley 27943.* 17 de junio.
- 2008 Decreto Legislativo 1031 *Decreto legislativo que promueve la eficiencia de la actividad empresarial del Estado.* 23 de junio.

## REYES, Giovanni

- 2001 “Principales teorías sobre desarrollo económico y social y su aplicación en América Latina y El Caribe”. *Nómadas*. Madrid, número 4, julio–diciembre.

## Rist, Gilbert

- 2002 El desarrollo: historia de una creencia occidental. Los libros de la Catarata. Madrid, Págs. 13 – 18, 273 - 284.

## RIVAS, José Antonio

- 2003 “El neo institucionalismo y la revalorización de las instituciones”. *Reflexión Política*. Bucaramanga, número 9, Junio, pp. 37-46.

## RONDAN, Hans; AGUILAR, José Carlos; ORTIZ, Humberto

- 2007 “La concesión del Muelle Sur del puerto del Callao: una buena propuesta”. *Coyuntura CISEPA–PUCP*. Lima, año 3, número 12, Mayo – Junio, pp. 10-14.

RUIZ, Ariela

2007 “Las privatizaciones en Perú: un proceso con luces y sombras”. *Nueva Sociedad* 207, enero-febrero, pp. 130-143.

SÁNCHEZ, Ricardo

2004 “Puertos y transporte marítimo en América Latina y el Caribe: un análisis de su desempeño reciente”. *CEPAL – SERIE 82, División de recursos naturales e infraestructura*, Santiago de Chile, diciembre.

TORRE, Juan Carlos

1997 “El lanzamiento político de las reformas estructurales en América Latina”. *Política y Gobierno*. Vol. IV. Núm. 2. Santiago de Chile, segundo semestre.

UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT – UNCTAD

1998 “Guidelines for port authorities and governments on the privatization of port facilities”. Report of September.

VALENCIA, Germán y ÁLVAREZ, Yohan

2008 “La ciencia política y las políticas públicas: notas para una reconstrucción histórica de su relación”. *Revista de Estudios Políticos* N°33. Instituto de Estudios Políticos, España. Universidad de Antioquia, pp. 93-121.