



## Políticas para mejorar el desempeño del mercado laboral

*Aunque el desempeño macroeconómico es actualmente favorable, la ciudadanía continúa considerando que la falta de empleo es el principal problema del país. En otras palabras, esta mejoría no se ha traducido aún en un incremento del volumen y la calidad del empleo acorde con las expectativas de la población. Por otro lado, la negociación de un TLC con EE.UU. evidencia otro aspecto de la problemática laboral: el incumplimiento masivo de las normas. En este contexto, se viene discutiendo en el Congreso de la República la Ley General del Trabajo, norma que, además de unificar en un solo código disposiciones ahora dispersas, pretende introducir algunas reformas sustantivas. Aunque existe amplio consenso en varios aspectos (formación, por ejemplo), en otros el debate continúa.*

### Protección y empleo: aspectos conceptuales y evidencia internacional

Desde una perspectiva económica, la legislación laboral se justifica por imperfecciones en el mercado cuya solución requiere de intervención externa. Desde un punto de vista social, es un instrumento para asegurar los derechos fundamentales mínimos de los individuos. En medio de estas dos concepciones existe un consenso amplio

*(sigue en la página 2)*

## Las concesiones de infraestructura en el sector portuario: un balance de la experiencia de Matarani<sup>1</sup>

*A pesar de la necesidad de modernización e inversiones en el sector portuario, hasta el momento solamente se ha concretado la concesión del puerto de Matarani, que desde 1999 es operado por TISUR S.A. Aunque la evaluación de desempeño del puerto muestra un balance positivo, no todos los grupos involucrados parecen haber sido beneficiados. En el presente artículo se presentan los efectos de la concesión del puerto de Matarani para los diferentes actores involucrados y su efecto total neto para la economía del país.*

### Antecedentes

En octubre de 1998, el Estado peruano ofreció en concesión al sector privado los terminales de Ilo y Matarani: al final del proceso, solo Santa Sofía Puertos S.A. presentó una propuesta económica para Matarani<sup>2</sup>. La oferta ganadora consistió en un pago inicial de US\$ 9,68 millones (el precio base fue de US\$ 9,5 millones) y un compromiso de inversión de US\$ 7,85 millones durante los cinco primeros años de la concesión. En concordancia con lo estipulado en las bases de la concesión, se constituyó la empresa Terminal Internacional del

*(sigue en la página 5)*

acerca de que la regulación laboral debe asegurar un balance entre la protección a los derechos de los trabajadores y el adecuado funcionamiento del mercado de trabajo.

Para comprender la relación entre normatividad y mercado laboral es fundamental entender que, independientemente de lo que las normas prescriban y de los deseos de quienes las formulan, el mercado determina quién asume los costos de la regulación laboral. Debido a ello, los efectos de una norma pueden ser opuestos a los esperados. Por ejemplo, parte de los beneficios sociales obligatorios es financiada por el trabajador a través de un menor salario o por los desempleados, dado que los empleadores, al percibir que los costos de contratación son altos, deciden contratar menos. Además, los empleadores y trabajadores pueden eludir o incumplir la norma si vigilar su cumplimiento es costoso y aplicarla puede tener peores efectos (cierre de empresas, mayor desocupación) que una supervisión laxa (informalidad).

La investigación empírica reciente subraya la relación entre la regulación laboral y los resultados de empleo e ingresos. Conceptualmente, el vínculo se da a través de los costos del contrato laboral. Concretamente, la normativa contiene disposiciones orientadas a proteger el empleo mediante provisiones para eventos de desempleo del trabajador, desincentivos a la rotación de empleados y beneficios laborales irrenunciables. Estas normas generan costos laborales no salariales que, en un mercado competitivo, pueden reducir los niveles de empleo formal, impacto que dependerá de la capacidad de la empresa de traspasar los costos adicionales al trabajador a través de menores salarios<sup>1</sup>.

Diversos estudios han encontrado evidencia de algunos efectos importantes de la protección del empleo<sup>2</sup>. Primero, los mercados laborales son muy fluidos, por lo que las tasas de rotación por lo general son altas, aun cuando la legislación desaliente los despidos (y con ello, también las contrataciones). Segundo, no hay pruebas de que mayores niveles de protección generen mayores tasas de empleo. El grueso de la evidencia, incluyendo la del Perú, se inclina más bien en sentido contrario<sup>3</sup>. Tercero, una mayor protección favorece a quienes ya gozan de un empleo y perjudica a quienes lo buscan, pues su desempleo dura más. Cuarto, existen importantes efectos distributivos en el mercado laboral en contra de las mujeres, los trabajadores jóvenes y los menos calificados. Y por último, hay una relación positiva entre el nivel de protección y el tamaño del empleo informal.

La investigación indica, además, que en América Latina los trabajadores absorben entre el 52% y el 90% del total de costos de los be-

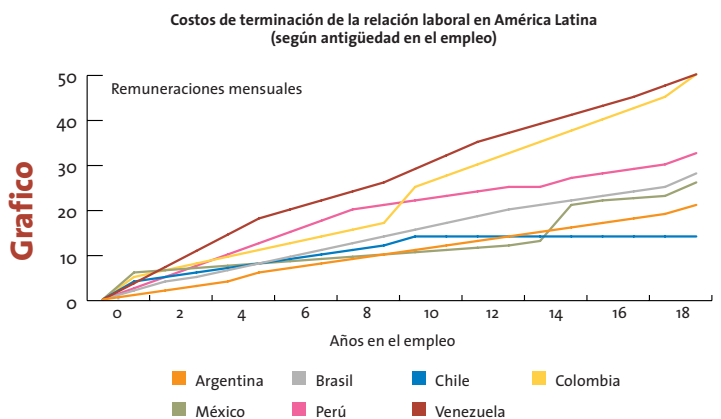
neficios sociales. Por otro lado, la valoración de estos costos no es la misma en todos los trabajadores. Un trabajador pobre valora más su ingreso monetario corriente que un trabajador rico, para quien los beneficios o riesgos futuros tienen una mayor significación. Así, la relación laboral informal puede ser preferida por los mismos trabajadores, como lo sugieren estudios realizados en México, Brasil, El Salvador y Perú.

## El marco institucional del mercado laboral en Perú

### Protección del empleo

Los dos mecanismos contemplados en la legislación peruana para promover la estabilidad del empleo y paliar los efectos de episodios de desempleo sobre el bienestar de los trabajadores son la indemnización por despido arbitrario y la compensación por tiempo de servicio (CTS). En teoría, estos mecanismos tienen diferente naturaleza y objetivos. Sin embargo, en su justificación legal, y en la práctica, ambos buscan proteger a los trabajadores de los episodios de desempleo. Actualmente, la indemnización por despido es igual a un sueldo y medio por año trabajado, con un tope de doce remuneraciones, mientras que la CTS equivale a un sueldo anual.

Según las investigaciones, América Latina cuenta con una de las regulaciones laborales más proteccionistas del mundo (Jaramillo y Saavedra, 2003). Entre los países latinoamericanos, Perú es uno de los que tiene mayores costos de terminación de contratos laborales (ver gráfico).



### Costos no salariales

En el Perú, los costos no salariales representan el 57,8% del sueldo bruto del trabajador, un nivel alto respecto de otros países de la región. No obstante, no son las contribuciones a la seguridad social las

1 En un mercado competitivo en bienes y factores, los empleadores pagan el valor de la productividad marginal del trabajador y no pueden elevar el precio de su producto sin perder mercado.

2 Las siguientes afirmaciones se basan en una amplia revisión de la literatura sobre regulación laboral y empleo. Véase Jaramillo (2004), Addison y Texeira (2001), Heckman y Pagés (2004), BID (2004).

3 Saavedra y Torero (2004).

que explican la diferencia; más bien, la legislación peruana ofrece más vacaciones y gratificaciones que los demás países de América Latina. La mayor parte de países ofrece 15 días al año como descanso vacacional y solo el Perú ofrece bonificaciones obligatorias de dos salarios al año.

Costos laborales no salariales en América Latina  
(como porcentaje de la remuneración)

	Argentina	Brasil	Chile	Colombia	México	Perú
Salud	14,0 %	30,0 %	7,0 %	12,0 %	9,4 %	9,0 %
Sistemas previsionales	27,0 %		12,5 %	13,5 %	6,5 %	11,2 %
Asignación familiar	7,5 %			4,0 %		2,9 %
CTS		8,3 %		8,3 %		9,7 %
Vacaciones	4,2 %	8,3 %	4,2 %	4,2 %	2,1 %	8,3 %
Gratificaciones	8,3 %	9,7 %		4,2 %	4,2 %	16,7 %
Otros	1,5 %		3,0 %	3,0 %	5,0 %	
Impuestos	62,5 %	56,4 %	26,7 %	49,2 %	27,2 %	57,8 %

Fuente: Jaramillo, 2004

Cuadro

Dado que las gratificaciones son salarios diferidos que se concentran en dos meses del año, la presunción es que el trabajador está pagándolas a través de un salario mensual más reducido. Por otro lado, apenas un décimo de la PEA asalariada goza de vacaciones en algún momento del año y, en promedio, los trabajadores usan solo tres de las cuatro semanas normativas. Es decir, prefieren el ingreso adicional al ocio, lo que sugiere que estarían dispuestos a intercambiar vacaciones por ingresos.

### Los contratos temporales

Complementan la regulación del contrato laboral las modalidades a plazo fijo, que han cobrado notable importancia en la última década. En el año 2001, alrededor del 20% de los trabajadores del sector privado se encontraba empleado bajo esta modalidad. A pesar de que estos contratos conllevan el pago de los mismos beneficios sociales que los permanentes, permiten evitar la indemnización por despido. Otras razones de su uso extensivo son el rol disuasivo que pueden tener respecto de la afiliación sindical, el mayor poder de negociación que otorgan a las firmas y la desconfianza de estas ante futuros cambios en la regulación laboral.

Si bien los contratos temporales parecen una segunda opción ante las dificultades políticas de reducir los costos de despido, en el largo plazo incrementan la percepción de inseguridad de los trabajadores, desincentivan la capacitación en el trabajo y aumentan la rotación, por lo que pueden tener un impacto negativo en la productividad. Por ello, pese a la necesidad de incrementar la flexibilidad del mercado de trabajo, puede ser contraproducente una regulación que favorezca implícitamente una excesiva rotación laboral.

### ¿A quién protege la regulación laboral peruana?

Aproximadamente un tercio de los asalariados privados y uno de ocho trabajadores ocupados están cubiertos por la seguridad social (salud). Si nos enfocamos en la indemnización por despido, solo un cuarto de los asalariados privados (8% de los ocupados urbanos) está potencialmente cubierto. Los pobres son quienes resultan menos

protegidos. La baja cobertura se explica por el hecho de que todos los beneficios sociales se encuentran "atados" y por una normativa muy costosa, que impide que los agentes involucrados puedan financiar los beneficios impuestos por la ley. Así, solo los trabajadores más ricos —y más productivos— son capaces de financiar los beneficios laborales que manda la ley.

Atendiendo a esto, la Ley de Promoción y Formalización de la Micro y Pequeña Empresa (MyPE) establece un régimen laboral especial de carácter temporal para las empresas con diez o menos trabajadores (40% de la PEA asalariada) que se registren ante el MTPE con el objetivo de promover su formalización. En este régimen se reducen los requerimientos del régimen general en cuanto al período vacacional, indemnización por despido, afiliación al sistema provisional y no se contempla CTS. Si bien este es un esfuerzo interesante por adecuar la legislación laboral a la realidad de la gran mayoría de empresas, presenta aspectos problemáticos, como la dificultad de monitorear efectos no deseados, dados los incentivos a mantener escalas de producción reducidas o a "partir empresas". En todo caso, es posible que los efectos negativos de esta norma puedan ser superados con la ampliación de beneficios sociales a un volumen importante de trabajadores.

Resumiendo, se puede decir que el actual sistema de protección del empleo es uno de los más costosos del mundo, y además es excluyente y desalienta la generación de empleo formal. Es excluyente porque su cobertura es muy limitada y se concentra en grupos específicos. Fomenta la informalidad porque la productividad de la mayoría de empresas no les permite cubrir sus costos. El análisis indica que una reforma de la regulación del mercado laboral es deseable tanto por razones de eficiencia como de equidad. Esta reforma no debería concentrarse exclusivamente en los aspectos de regulación del mercado laboral, sino también en el tema de la capacitación, puesto que el sustrato fundamental del problema de la informalidad es la baja productividad.

### La regulación laboral: de la economía positiva a la economía normativa

Como señalamos, la regulación laboral debe mantener un equilibrio entre promover la eficiencia del mercado y asegurar a los trabajadores un conjunto de derechos fundamentales. Al margen de su contenido, la regulación también debería ser clara, estable y flexible, además de generar costos administrativos bajos, prever los costos asociados a su aplicación y considerar un plan de monitoreo de sus efectos desde su formulación. En consideración a los dos problemas centrales del mercado laboral peruano, una reforma laboral debería orientarse a fomentar el crecimiento de la productividad, promoviendo la capacitación; y a reducir la informalidad, haciendo menos costoso cumplir con la regulación, pero asegurando derechos fundamentales y protección contra eventos de desempleo.

### Para promover la mejora de la productividad

La productividad de una empresa depende de su tecnología, capital físico, capacidad organizativa y, fundamentalmente, de su capital humano. Si bien en el largo plazo la mejor política para elevar el capital humano será la que logre mejorar la calidad de la educación pública, el tema de la productividad es importante y urgente. Se requiere, por tanto, de acciones que movilicen cambios en plazos más cortos.

Un conjunto amplio y coherente de políticas orientadas a solucionar problemas de información, eficiencia y equidad en los mercados de capacitación fue desarrollado en el Foro Nacional de Competitividad. El tema, entonces, no parece ser de formulación, sino más bien de priorización y de decisión para la implementación de las políticas.

En adición a las propuestas del mencionado foro, se sugieren dos políticas: una franquicia tributaria para la capacitación y el establecimiento de bonos de productividad. En cuanto a la franquicia, la idea es tener un sistema en el que las empresas que inviertan en capacitar a sus trabajadores con entidades debidamente registradas tengan una doble deducción tributaria hasta un tope de 1% del valor total de la planilla de trabajadores permanentes. Con relación al bono de productividad, se daría la opción a las empresas para que elaboren planes anuales o multianuales de aumento de productividad y efectúen aumentos salariales libres de cargas sociales hasta por un 20% del salario anual del trabajador con un tope de 1 ó 2 UIT.



### Para reducir la informalidad

Para enfrentar el problema de la informalidad —asegurando derechos fundamentales y manteniendo un nivel de protección adecuado—, la estrategia central es reducir el costo del contrato formal permanente. Los instrumentos son la reforma de la protección del empleo y el alineamiento de los costos no salariales con los niveles de productividad de la mayoría de las empresas. Adicionalmente, debe invertirse en mejorar la capacidad de supervisión del Ministerio de Trabajo.

A fin de reformar el deficiente sistema actual de protección del empleo, limitar sus efectos negativos y ampliar su cobertura, se propone recuperar la CTS como instrumento de protección efectiva para eventos de desempleo. Ello implica restituir progresivamente la intangibilidad de los depósitos para asegurar un fondo mínimo de cuatro remuneraciones, el cual, según las estimaciones, permitiría cubrir la gran mayoría de los episodios de desempleo.

Una vez cubierto este mínimo, el trabajador podría usar el 50% de los depósitos.

La CTS es un buen instrumento de protección porque es seguro (la cuenta le pertenece al trabajador, por lo que no depende de la situación financiera de la empresa al momento del despido) y no desalienta la contratación formal, dado que ya está incorporada como remuneración adicional. Consolidado este mecanismo de protección, se pueden usar dos vías para reducir el costo de terminación del empleo. La primera, posiblemente de mayor impacto, sería rebajar la indemnización por despido injustificado a medio sueldo por año trabajado, sin topes. La segunda sería admitir el despido individual por causas objetivas, es decir, económicas, tecnológicas o estructurales.

Actualmente, solo se puede terminar relaciones laborales por causas objetivas vía cese colectivo, lo que no parece razonable: ¿por qué es lícito despedir a cien trabajadores y no a uno por la misma razón? Complementariamente, es prudente restringir los contratos temporales. El plazo de renovación de hasta cinco años parece excesivo y podría reducirse a tres, excepto para los contratos por obra, cuya duración no requiere de límites, siempre que sea congruente con la duración de la obra.

En cuanto al alineamiento de los costos no salariales con los niveles de productividad de las empresas, la legislación laboral actual provee beneficios laborales por encima del promedio del mercado. Ello promueve la informalidad y tiende a comprimir el salario en las empresas formales. Adicionalmente, al ser muy prescriptiva y establecer pisos elevados, desalienta la negociación colectiva. La propuesta, en este punto, se orienta a promover la negociación colectiva en las empresas para establecer las condiciones de empleo. Esto se realizaría a través de dos mecanismos: limitando la normativa al establecimiento de pisos mínimos para las condiciones de empleo y generando incentivos para que las empresas se interesen en establecer acuerdos con sus trabajadores.

Finalmente, implementada una reforma de las características esbozadas, es necesario reforzar capacidad de fiscalización del Ministerio de Trabajo. Si se emprendiera una mayor fiscalización sin dicha reforma, la consecuencia no deseada probablemente sería una mayor tasa de desempleo. Para fortalecer la capacidad de fiscalización del MTPE es necesario mejorar su alcance a través de convenios con SUNAT o con municipalidades provinciales e implementar un programa de buenas prácticas, que promueva el cumplimiento y promie a los buenos empleadores (*Miguel Jaramillo*).

# Las concesiones de infraestructura en el sector portuario: un balance de la experiencia de Matarani

Sur S.A. (TISUR S.A.) con el objeto social de administrar el terminal portuario. El 17 de agosto de 1999 se suscribió el contrato de concesión, en el cual se establecen también un canon para el Estado (5% de los ingresos brutos del concesionario) y una tasa regulatoria para OSITRAN (1% adicional).

Antes de la concesión del puerto de Matarani se implementaron diferentes reformas, cuyo objetivo final fue lograr que este resultara más atractivo para la operación privada. Así, en 1998 se realizó inversiones por US\$ 7,6 millones, principalmente para la ampliación del sistema de almacenamiento de silos. Previamente, durante la primera mitad de los años noventa, ENAPU había sido sometido a planes de racionalización de personal, los cuales tuvieron como consecuencia una fuerte carga pensionaria (en el caso de Matarani, esta fue asumida por la ONP).

## El modelo de concesión

El modelo de concesión de Matarani responde a un esquema *landlord*, basado en dos tipos de competencia: intraportuaria (acceso a operadores para la prestación de servicios en competencia) e interportuaria. En el ámbito del puerto, se definió la presencia de un único concesionario, debido, principalmente, al reducido tamaño de mercado al que se vincula el terminal. Se optó, además, por una separación de los servicios para fomentar una mayor competencia.

Matarani: Competencia en servicios portuarios

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

Fuente: OSITRAN

En el contrato de Matarani no se prohíbe la integración vertical del concesionario para la prestación de los servicios pertenecientes a la cadena logística de transporte, lo cual es potencialmente problemático por el grado de integración del Grupo Romero en el sector. Una justificación probable es que, dado el tamaño de mercado, prohibir la integración representaba un desincentivo para el operador del puerto. Además, el marco regulatorio contempla mecanismos específicos para evitar los potenciales efectos negativos de la integración vertical.

El plazo de la concesión de 30 años establecido para el puerto de Matarani parece razonable si se examina el tiempo promedio de duración para contratos de concesión en el sector. No obstante, hubiera sido recomendable explorar mecanismos tales como un plazo variable o fijarlo según los proyectos de desarrollo planteados para el puerto, en vez de fijarlo de antemano<sup>3</sup>.

El modelo de concesión privilegió el uso de metas de procesos sobre el de resultados. Se incluyeron metas de inversión (de procesos), criterios mínimos de operación (diferentes certificados ISO) y criterios de calidad en el diseño, construcción, reparación, mantenimiento y operación del terminal portuario. Adicionalmente, los indicadores específicos (tales como el de la congestión en amarraderos o el de la velocidad de transferencia para ciertos productos) fueron fijados en niveles que no significan un incremento importante en la eficiencia del terminal a lo largo del tiempo (aunque se estipula la posibilidad de su modificación por parte de OSITRAN).

Matarani: Características principales del contrato de concesión

Características	Estipulación en el contrato
Criterio de selección	Mayor oferta económica por encima del precio base.
Plazo de concesión	Plazo de 30 años, con posibilidad de prórroga discrecional del concedente (con un límite de 60 años para el plazo total).
Contraprestación al Estado	Pago inicial de US\$ 9,68 millones, retribución equivalente a 5% de los ingresos brutos y 1% adicional como tasa regulatoria para el OSITRAN.
Metas	Metas de inversión, criterios mínimos de operación y criterios de calidad.
Tipo de competencia	Modelo <i>landlord</i> , competencia intraportuaria e interportuaria, sin prohibición de integración vertical.

Fuente: Contrato de concesión de Matarani

## Evaluación de la concesión del puerto de Matarani

La estimación de los efectos de la concesión del puerto de Matarani para los diferentes actores involucrados y el efecto total neto para la

1 Una versión completa del estudio ha sido publicada por GRADE en el documento de trabajo 47: "Evaluación de concesión del puerto de Matarani: ¿Quién ganó y quién perdió?", marzo del 2005.

2 La licitación convocada para el terminal portuario de Ilo fue declarada desierta, debido a que no se recibió ninguna propuesta económica.

3 Un mecanismo que está incluido en el contrato y que parece alineado con esta idea es la posibilidad de prórroga discrecional del concedente, la cual permite incrementar el plazo total de la concesión con la restricción de que este no exceda los 60 años.

economía del país se realizó sobre la base de una metodología desarrollada por Galal, Jones, Tandon y Vogelsang (1994) para medir los efectos en el bienestar de la venta de empresas públicas. Para determinar qué sucede como resultado de una concesión y por qué sucede ello, se compara el desempeño real de la empresa (el escenario actual) con el que esta tendría si no hubiese sido concesionada (un escenario contrafactual). La representación de ambas situaciones permite cuantificar el efecto neto total y los efectos en el bienestar para cada uno de los agentes mediante una ecuación sencilla:

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

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

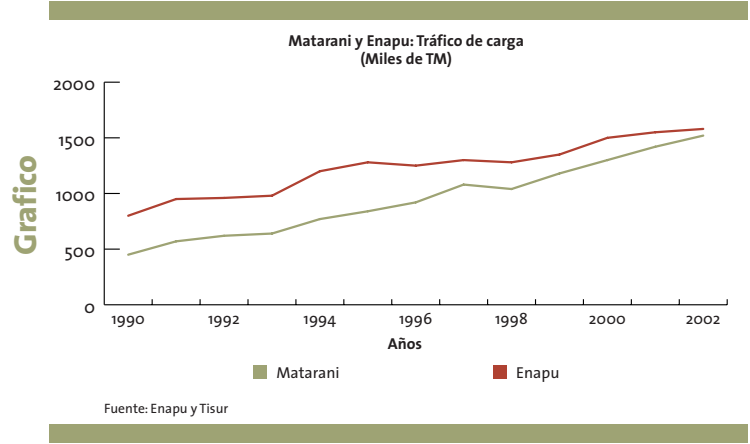
- Consumidores ( $\Delta S$ ) o usuarios de los servicios del puerto.
- Beneficios del concesionario ( $\Delta \Pi$ ), percibidos por la operación del puerto.
- Trabajadores ( $\Delta L$ ).
- Competidores ( $\Delta C$ ), el cual comprendería básicamente al puerto de Ilo (Perú).
- Estado ( $\Delta E$ ), el cual pierde los flujos derivados de la operación del terminal pero obtiene a cambio una contraprestación económica del concesionario.

Así, la evaluación de la concesión implicó, en primer lugar, un análisis del desempeño de la empresa antes y después de la concesión, para determinar qué cambios podrían haber sido generados por esta. En segundo lugar, se construyó un escenario contrafactual (situación del puerto si este no se hubiera concesionado) considerando tanto lo que ocurrió en el puerto —y sus causas— como la situación de otros puertos que permanecieron bajo la administración pública (ENAPU, principalmente Ilo). El periodo para el cual se diseñaron los dos escenarios es el de 1999-2002. Finalmente, se proyectó ambos escenarios (actual y contrafactual) hasta el 2009 para establecer la magnitud de los beneficios derivados de la concesión en un periodo mayor.

## Matarani antes y después de la concesión

En Matarani, durante los años posteriores a la concesión, el número de naves atendidas ha tenido una tendencia decreciente, aunque el tráfico de carga ha aumentado y presenta un comportamiento mucho menos volátil. La explicación es el crecimiento que ha experimentado el tonelaje promedio transportado por nave desde 1999.

El terminal se ha especializado en carga sólida a granel (granos y minerales), y en segundo lugar, en carga fraccionada. Algunos eventos exógenos han afectado la composición de carga durante la concesión, entre ellos, la reducción de contenedores debido al traslado



de la planta de Gloria S.A., la suspensión de operaciones de la naviera Mitsui y la caída en la exportación de concentrado de cobre debido al cierre temporal de Tintaya. Si se analiza la carga según el tipo de operación, resalta la mayor participación que ha tenido el tránsito, lo que se explica por la estrategia comercial de TISUR, orientada a captar una mayor proporción del mercado de carga boliviana. Entre estos esfuerzos destaca la realización de inversiones especializadas (en silos y torre absorbente), el impulso de un two-way de carga y la oferta de una mayor gama de servicios en la cadena de transporte gracias a la integración vertical con otras empresas del grupo económico que opera el puerto. Entre los años 2001 y 2002, el concesionario invirtió aproximadamente US\$ 3,8 millones, en obras como el mejoramiento del sistema de carga de minerales y la ampliación del sistema de descarga de granos.

La estancia promedio en amarradero se incrementó después de la concesión de 32,4 en 1999 a 34,5 horas en el 2002, lo cual podría estar asociado al mayor tonelaje promedio por nave y a la composición de la carga. En cuanto al rendimiento de carga/descarga por hora, se encuentra una tendencia decreciente para los minerales (de 542 TM/h en 1999 a 522 TM/h en el 2002) y creciente para los granos (de 116 a 163 TM/h durante el mismo periodo), resultado de la evolución de cada una de estas cargas en el tráfico del puerto.

Con relación a los resultados financieros de la concesión, se observa que la rentabilidad de las operaciones es mayor, lo cual está asociado tanto al crecimiento de las ventas como a una menor participación de los costos como porcentaje de estas.

El número de trabajadores en Matarani se ha mantenido estable durante la concesión. Al inicio, TISUR contrató a todos los trabajadores del puerto, la mitad de los cuales fueron reemplazados progresivamente. Un efecto negativo en el ámbito laboral ha sido la caída del salario promedio del personal luego de la concesión. Además de ello, algunas fuentes señalan que las jornadas de trabajo se han extendido y hay una menor estabilidad laboral.



El modelo de concesión incluye la posibilidad de competencia interportuaria e intraportuaria. La competencia interportuaria en Matarani se manifiesta en las disputas por el comercio exterior de Bolivia con el puerto de Arica (granos y carga contenerizada) y con la hidrovía Paraná-Paraguay (soya de exportación). La competencia intraportuaria se presenta en aquellos servicios en los que el concesionario no tiene exclusividad y está permitido el acceso de terceros interesados. Los servicios de practicaje y remolcaje no son exclusivos del concesionario, pero son prestados íntegramente por una empresa vinculada. En los servicios de estiba y desestiba, agenciamiento marítimo y de aduanas, también es importante la presencia de empresas vinculadas, algunas de las cuales parecen haber incrementado su participación de mercado. Según los índices de concentración, la situación menos competitiva se da en el agenciamiento de aduanas (IHH de 0,41 para el 2002), seguida por la estiba y desestiba (IHH de 0,27 para el 2002), en tanto que el agenciamiento marítimo sería el servicio más competitivo (IHH de 0,14 para el 2002).

## Efectos sobre el bienestar

El efecto nacional neto resultante de la concesión del puerto de Matarani es S/. 47,7 millones; un monto considerable si se toma como referencia el pago inicial realizado por el concesionario (aproximadamente 40% mayor a dicho pago)<sup>4</sup>. Cabe señalar que este beneficio resulta del análisis de once años solamente (1999-2009) y no refleja por lo tanto las ganancias efectivas que se esperarían en el plazo total de vigencia de la concesión (los 30 años).

El efecto total estimado se distribuye de la siguiente manera:

- El Gobierno es compensado adecuadamente por la pérdida de las utilidades asociadas a la operación del puerto, ya que experimenta un incremento neto de su bienestar como resultado del incremento en recaudación (impuestos directos e indirectos) y la contrapresta-

ción que recibe por la concesión (representada por la retribución, tasa regulatoria y pago inicial).

- La empresa concesionaria también resulta beneficiada, debido a los ingresos que percibe por la administración del terminal portuario, deducido el pago inicial que debió hacer durante el proceso de concesión.
- Los consumidores se encuentran en segundo lugar al momento de analizar los beneficios derivados de la concesión, debido a las ganancias en excedente del consumidor. Cabe señalar que los estimados solo representan una fracción de los costos totales de la cadena de transporte y no incluyen consideraciones sobre la calidad de los servicios.
- Los trabajadores han experimentado un cambio negativo en el bienestar (aunque en menor magnitud si se lo compara con otros grupos), básicamente por los menores sueldos que reciben respecto de los que hubieran recibido de ENAPU (en parte compensados por el reparto de utilidades de la empresa). Además, existen algunos efectos referentes a las condiciones de trabajo que no han podido ser cuantificados.
- No fueron cuantificados los efectos en los usuarios intermedios, grupo para el cual se esperaba un efecto negativo debido su pérdida de participación de mercado y al cierre de algunas firmas, con la consecuente mayor concentración del mercado (y participación de mercado de empresas vinculadas al concesionario). No obstante, ello debería ser contrastado con los beneficios derivados del aumento del tráfico.

Matarani: Distribución del bienestar. Ganancias y pérdidas de la concesión (escenario base)

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

Fuente y elaboración: GRADE

Cuadro 3

## Conclusiones

El esquema de concesión parece adecuado en líneas generales, pero presenta algunos puntos criticables o para los que se pudo evaluar

4 Como se recordará, este ascendió a US\$ 9,68 millones, o S/. 32,8 millones (a un tipo de cambio de S/. 3,39).

alternativas, como la elección de un pago inicial como factor de competencia, en la medida que la concesión no debía tener como objetivo la generación de recursos.

Una de las principales críticas al modelo utilizado es que permitió la integración vertical de empresas vinculadas, con un aumento de la participación de estas en actividades tales como la estiba y la reducción de la competencia en diferentes mercados. Sin embargo, se debe considerar que si se prohibiera la integración vertical, el tamaño de las operaciones en el puerto no permitiría atraer inversión privada. En ese sentido, considerando que solo es viable la presencia un operador que en la práctica se encuentra integrado, es necesario asegurar una regulación efectiva y eficiente de acceso a servicios portuarios. Una alternativa a evaluar en futuros procesos es la posibilidad de hacer transparente aquello que ocurre en la práctica y admitir a un concesionario totalmente integrado, de tal modo que otros servicios puedan ser regulados e incluidos en el cálculo de la contraprestación al Estado.

Por otro lado, se puede resaltar aspectos positivos significativos ocurridos como consecuencia directa de la concesión. Los cambios más importantes introducidos en el puerto son las ganancias en eficiencia (rendimiento de carga y descarga), las inversiones en infraestructura y equipo, una mayor calidad de los servicios, una nueva lógica comercial en la operación del puerto, mayor especialización en granos (debido a la captación de carga de Bolivia) y esfuerzos por incrementar la carga a través de otras fuentes (como la atracción de tráfico de contenedores).

El análisis del cambio neto en el bienestar revela un resultado positivo, aunque algunos grupos se han beneficiado en mayor medida y no todos han resultado favorecidos. En este sentido, un aspecto que debería considerarse es el reconocimiento y diseño de mecanismos de compensación para los grupos que han resultado perdedores (en este caso, los trabajadores y probablemente los usuarios intermedios) (Lorena Alcázar).



El Grupo de Análisis para el Desarrollo es un centro de investigación privado dedicado al estudio de temas sociales, económicos y ambientales, con el fin de contribuir al desarrollo nacional y latinoamericano. Los estudios que realiza GRADE tienen como objetivo brindar aportes para un mayor conocimiento de la realidad peruana y para el análisis y debate de propuestas orientadas a aumentar el bienestar de la población.

**Análisis & Propuestas** es una serie periódica dedicada a explorar diversos temas de la realidad peruana. Los artículos que se presentan son el resultado de análisis realizados en proyectos de investigación de GRADE y pretenden plantear y analizar propuestas de políticas públicas. Los textos pueden ser reproducidos si se cita la fuente. El contenido de los artículos no refleja necesariamente una posición institucional de GRADE.

En [www.grade.org.pe](http://www.grade.org.pe) se pueden encontrar resúmenes de los proyectos de GRADE de los últimos dos años, así como enlaces y archivos descargables en formato PDF o Word de la serie Documentos de Trabajo de GRADE y trabajos diversos realizados por investigadores de GRADE y publicados por otras instituciones. La versión electrónica de este boletín se encuentra también en el sitio web.

*Libros*

EDUCACIÓN, PROCESOS PEDAGÓGICOS Y EQUIPAMIENTO: CUATRO INFORMES DE INVESTIGACIÓN Santiago Cueto, Guiliana Espinosa, Yolanda Rodríguez, Giselle Silva (2004)  
 ¿ES POSIBLE MEJORAR LA EDUCACIÓN PERUANA? EVIDENCIAS Y POSIBILIDADES Patricia Arregui, Martín Benavides, Santiago Cueto, Bárbara Hunt, Jaime Saavedra, Walter Secada (2004)  
 REFORMAS ESTRUCTURALES Y BIENESTAR. UNA MIRADA AL PERÚ DE LOS NOVENTA Alberto Pascó-Font, Jaime Saavedra (2001)  
 ESTRATEGIAS Y RACIONALIDAD DE LA PEQUEÑA EMPRESA Miguel Robles, Jaime Saavedra, Máximo Torero, Néstor Valdivia y Juan Chacaltana (2001)

*Serie Documentos de Trabajo*

No.48 EL CLUSTER PESQUERO DE CHIMBOTE: ACCIÓN CONJUNTA LIMITADA Y LA TRAGEDIA DE LOS RECURSOS COLECTIVOS. Juana Kuramoto (2005)  
 No.47 EVALUACIÓN DE LA CONCESIÓN DEL PUERTO DE MATARANI: ¿QUIÉN GANÓ Y QUIÉN PERDIÓ? Lorena Alcázar y Rodrigo Lovatón (2005)  
 No.46 EL SEGURO ESCOLAR GRATUITO Y EL SEGURO MATERNO INFANTIL. ANÁLISIS DE SU INCIDENCIA E IMPACTO SOBRE EL ACCESO A LOS SERVICIOS DE SALUD Y SOBRE LA EQUIDAD

EN EL ACCESO. Miguel Jaramillo y Sandro Parodi (2004)  
 No.45 LAS REFORMAS CURRICULARES DEL PERÚ, COLOMBIA, CHILE Y ARGENTINA. ¿QUIÉN RESPONDE POR LOS RESULTADOS? Guillermo Ferrer (2004)  
 No.44 LAS ACTITUDES DE LOS ESTUDIANTES PERUANOS HACIA LA LECTURA, LA ESCRITURA, LA MATEMÁTICA Y LAS LENGUAS INDÍGENAS Santiago Cueto, Fernando Andrade y Juan León (2003)  
 No.43 OPORTUNIDADES DE APRENDIZAJE Y RENDIMIENTO EN MATEMÁTICA EN UNA MUESTRA DE ESTUDIANTES DE SEXTO GRADO DE PRIMARIA DE LIMA Santiago Cueto, Cecilia Ramírez, Juan León y Oscar Paín (2003)  
 No. 42 ESTRUCTURA DEL HOGAR Y AHORRO DURANTE EL CICLO DE VIDA. EVIDENCIA DE LAS COHORTES PERUANAS Jaime Saavedra y Martín Valdivia (2003)  
 No. 41 IMPACTO DE LA PRIVATIZACIÓN SOBRE EL DESEMPEÑO DE LAS EMPRESAS EN EL PERÚ Máximo Torero (2002)

GRADE TEL. 264 1780, FAX 264 1882.  
 Av. del Ejército 1870, San Isidro. Lima, Perú.  
[www.grade.org.pe](http://www.grade.org.pe)