
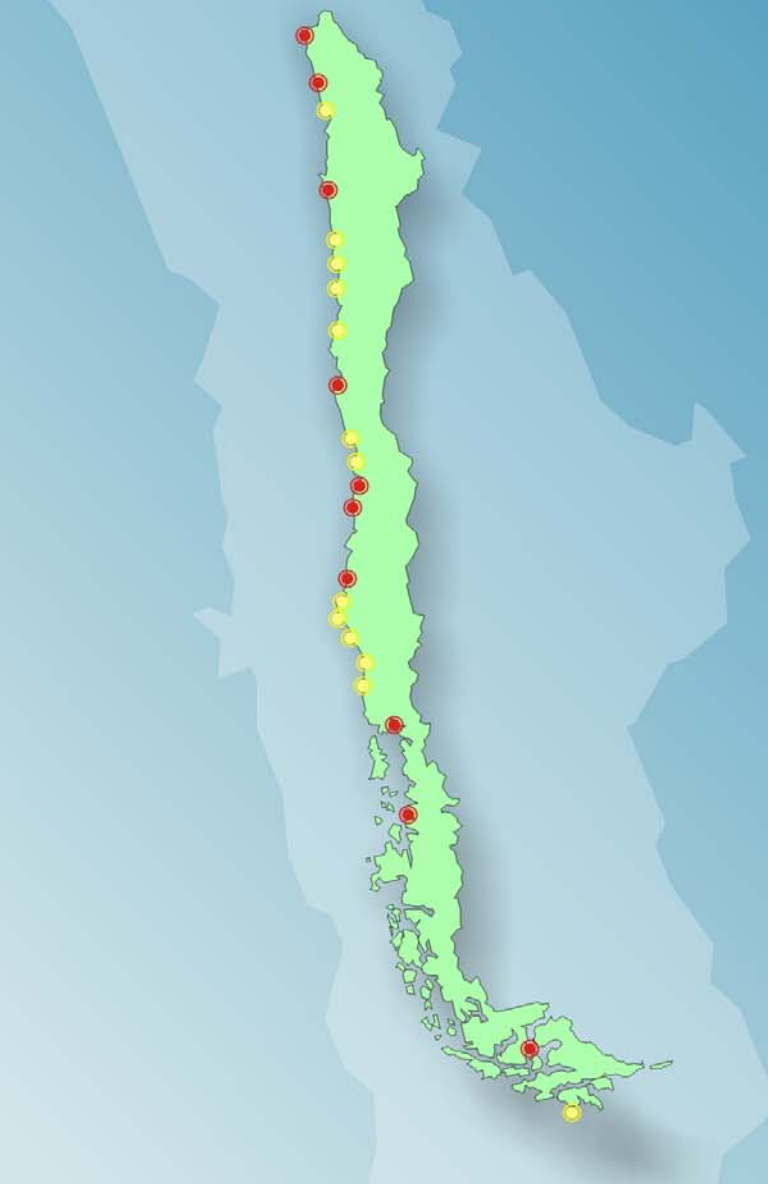




UNA  PROPUESTA PAIS



LEY GENERAL DE PUERTOS
FENATRAPORCHI, ENERO 2008



Índice

Prólogo.....	3
Introducción.....	5
Capítulo Primero: Construir un diagnóstico común sobre la situación actual de los puertos chilenos.....	9
1) Rol del Ministerio de Transporte y Telecomunicaciones.....	9
2) Rol de las Empresas Portuarias Públicas.....	11
3) Competencia entre puertos, al interior de ellos y el objetivo de salvaguardar los niveles de competencia.....	15
4) Relación Ciudad – Puerto.....	19
Capítulo Segundo: Propuesta para una ley general de puertos.....	22
1) Intervención de muchos servicios públicos, sin que exista un órgano ordenador o al menos coordinador, en el funcionamiento de los puertos.....	22
2) Coexistencia de puertos públicos, puertos privados de uso público y puertos privados de uso privado sin reglas comunes.....	24
3) Promoción del Cabotaje.....	26
4) Inexistencia de políticas de gestión de los puertos menores.....	27
5) Falta de planificación nacional y regional del borde costero.....	28
6) Notoria ausencia de institucionalidad Estatal en el sector.....	28
Capítulo Tercero: Propuestas para la acción política.....	29
1) Una Nueva Institucionalidad Portuaria.....	30
2) Una nueva política de inversiones portuarias.....	30
3) Desarrollar el negocio de los cruceros.....	33
4) Planificar el desarrollo territorial.....	33
5) Desarrollar a los puertos menores desde las empresas	



Portuarias estatales.....	34
6) terminar con la intervención económica de la armada de Chile sobre los puertos.....	35
7) Coordinar eficientemente a los actores.....	36
8) Ampliar las posibilidades de transporte: el cabotaje.....	36
Capitulo Final: las relaciones de trabajo en los puertos chilenos.....	37
Los efectos sociales de las licitaciones de concesiones de los puertos estatales.....	39



EL ESTADO DE CHILE DEBE CONSTRUIR UNA POLÍTICA Y UNA INSTITUCIONALIDAD PORTUARIA PARA EL PAÍS¹

PRÓLOGO: EL PROBLEMA DE LAS POLÍTICAS DE TRANSPORTES.

“Se puede **reprochar** el haber pretendido adelantar ese profundo proceso, **sin una institucionalidad** exclusiva, con competencias precisas y claras. Tan lejos se estuvo de aquello, que es prudente recordar que el **Ministerio de Transportes** fue **subsumido** – en marzo del 2000- por el Ministerio de Obras Públicas: en los hechos la cartera de transportes quedó en manos de subsecretarios.

El tiempo se encargaría de demostrarnos dramáticamente, que ese **error inicial de diseño**, se pagaría muy caro, y estaría presente en todas las etapas posteriores.

Pero tal como se reconoce y agradece su sentido de mirar el futuro y de diseñar las matrices de las políticas públicas, se le puede **reprochar** que esa impronta creadora, no estuviese acompañada de un **diseño institucional sólido y capaz** de concretar la aspiración. En la especie el reproche se justifica, pues fue un **gran error** la ausencia de institucionalidad.

Esto lo hizo el Gobierno amparándose en las facultades que le otorgaba la ley. Sin embargo, creemos que se vio afectada la legitimidad del Plan, desechándose una instancia democrática, en donde la discusión y el análisis exhaustivo de la modernización del Transporte Público de Santiago, habría evitado la enorme cantidad de errores que se cometieron en su diseño.

Pero lo que fue inédito en Chile en relación a experiencias en otras ciudades, y lo que ha intensificado la molestia fue el desconocimiento total de la ciudadanía del nuevo sistema.”²

¹ Documento aportado por la Federación Nacional de Trabajadores Portuarios de Chile al Panel de Expertos Portuarios convocado por el Sistema de Empresas Públicas de CORFO.



Hemos reproducido parte de las conclusiones del Informe de la Cámara de Diputados sobre el Transantiago, por cuanto, develan muy claramente las principales falencias que enfrenta la construcción de políticas públicas sobre transporte en el país. Así, en el caso de la industria portuaria:

- 1) El **reproche por la ausencia de institucionalidad**, en este caso por no haber dotado al sector portuario de una institucionalidad exclusiva, con competencias precisas y claras es la carencia principal del sistema como se intentará demostrar en este documento.
- 2) La decisión de subsumir al **Ministerio de Transportes** – en marzo del 2000- por el Ministerio de Obras Públicas, no sólo dejó en los hechos la cartera de transportes en manos de subsecretarios, sino que eliminó toda presencia de funcionarios responsables del sistema portuario en la aludida subsecretaría, la que sólo se dedicó a preparar y reparar el Transantiago, abandonado de paso notablemente sus funciones señaladas en el artículo 50 de la ley 19.542.
- 3) Hoy el sistema portuario nacional está operando en la mayor anarquía posible de imaginar y sobre la base de la explotación pura y simple de muchos de sus trabajadores. Esto es posible en gran medida, porque no se ha querido regular la actividad en el **Congreso Nacional**, desechándose una instancia democrática, en donde la discusión y el análisis exhaustivo de la modernización del sector portuario, podría evitar la enorme cantidad de errores que hoy se viven en su diseño.
- 4) El **desconocimiento total de la ciudadanía** del sistema portuario aparece una y otra vez en el acceso al borde costero, en la mínima sincronía de los desarrollos portuarios con los planes reguladores y en otras instancias territoriales.

² Informe de la Cámara de Diputados de Chile sobre el Transantiago. (subrayados son propios del informe)



Desde este punto de partida es posible observar una primera verdad incómoda: los autores de las políticas de transporte portuario o de pasajeros, han actuado con igual displicencia porque sencillamente son los mismos técnicos, presos en la misma ideología.

INTRODUCCIÓN: ANTECEDENTES DE LA POLITICA PORTUARIA

La historia del desarrollo portuario chileno tuvo, en los años ochenta, un importante cambio provocado por la sustitución del modo de operar de la Empresa Portuaria de Chile. Se introdujo la competencia a nivel de las operaciones de portuarias, a través del sistema multioperador ejecutado por empresas privadas, dejándose a la Empresa el rol de administrador de la infraestructura y fiscalizador de las diversas actividades que se realizaban al interior del recinto portuario. Este cambio se realizó bajo un régimen dictatorial que impuso a la fuerza un nuevo sistema que, si bien logró aumentos en la eficiencia, lo hizo dejando un alto costo social y sin intervenir las actividades conexas donde también existían (existen) costos provocados por ineficiencias de otro tipo³ y sin contar con un concepto global de desarrollo del sector, como la regulación de los puertos privados, la planificación territorial, etc.

Las propuestas privatizadoras eran de tal magnitud que se tenía preparado un proyecto de ley que transformaba la Empresa Portuaria de Chile en Sociedad Anónima, primer paso destinado a vender los puertos. Afortunadamente esta iniciativa legal no se concretó, lo que permitió que los gobiernos de la Concertación de Partidos por la Democracia, pudieran concebir e implementar una política para el sector.

Esta nueva política, en general, se sustenta en los siguientes principios:

³ Por ejemplo, costos derivados por servicios en el área de la seguridad marítima.



- a) El Estado no invertiría en infraestructura ni en equipamiento, salvo cuando no hubiera interés privado y existiera beneficio social y cuando existieran compromisos internacionales que así lo exigieran.
- b) Incentivar la competencia entre puertos.
- c) Incentivar la competencia al interior de los puertos.
- d) Salvaguardar los niveles de competencia.
- e) Mejorar la relación ciudad - puertos.
- f) Desarrollar armónicamente el uso del borde costero.

Se argumentaba que esta reforma era de mucha importancia para asegurar la apertura de la economía al comercio exterior. Como consecuencia de lo anterior se preveía un aumento muy importante de carga, lo que debería redundar en mayor inversión en infraestructura. Se llegó a decir a comienzos de los noventa, por parte de organizaciones empresariales ligadas al sector, que se requerían inversiones cercanas a los U\$ 500 millones, en un muy corto plazo.

Esta demanda por mayores capacidades físicas se plasmó en una primera propuesta que indicaba que los frentes de atraque existentes se mantendrían bajo el esquema multioperado y que, quienes estuviesen interesados en operar bajo el esquema monooperador, debían invertir en nuevos frentes de atraque.

Cuando se hizo público el texto del proyecto de Ley, esta propuesta sufrió un cambio muy importante, porque se consideró que lo que requería el país era aprovechar la capacidad instalada, incorporando mayores y mejores tecnologías. Este concepto redundó en que no se crearan condiciones especiales para fomentar o incentivar inversiones en infraestructura, sino que fuera el propio concesionario quien pudiera determinar el tipo de inversión que requería para cumplir con las condiciones que, finalmente, se establecieron en los contratos.

Así se llegó a la presentación y aprobación de un Proyecto de Ley que, en lo esencial, significó la descentralización de EMPORCHI en 10 empresas autónomas públicas; pero regidas por conceptos válidos a las sociedades anónimas, en cuanto a la responsabilidad y



forma de operar de sus directorios. De esta manera se creaban los instrumentos necesarios para que los puertos pudieran competir entre ellos.

Además se restringió el campo de acción de las nuevas empresas públicas buscando que la explotación de los frentes de atraque, tanto desde el punto de la operación como de la infraestructura, la tuvieran que realizar a través de terceros bajo el mecanismo de la concesión, en el caso que se requirieran inversiones. También se contempló la posibilidad del arrendamiento para otras funciones propias de la actividad, además de implementar dos instrumentos destinados a orientar el proceso de incorporación privada, como son los planes directores o maestros y los calendarios referenciales de inversiones.

Por otra parte, la Ley, estableció ciertos requisitos para evitar que, a través de integraciones verticales u horizontales, se pudieran afectar los niveles de competencia, uno de los principales objetivos de la política portuaria que se deseaba implementar.

Junto con lo anterior se establecieron otras normas relativas a la relación ciudad puerto, creándose un mecanismo de coordinación entre los puertos, los municipios y los gobiernos regionales, así como también una instancia de coordinación de servicios públicos.

Esta reforma contempló un proceso de modernización institucional con un Plan de Retiro negociado entre las partes sin que se previera que, además, era necesario considerar los costos sociales del sector.

Este proceso fue cuestionado por la Federación Nacional de Trabajadores Portuarios de Chile, en razón a que en su inicio, no se consideraba una Ley General de Puertos que pudiera ser el marco general bajo el cual se desarrollara el sector y que, además, no se tenía contemplado un Plan de Retiro aceptable a los intereses de los trabajadores.

Después de un largo proceso de negociación, las partes acordaron las condiciones mínimas bajo las cuales se podía implementar esta reforma, las que fueron refrendadas por el Parlamento.



El proceso de concesiones de 1999 fue exitoso y su implementación posterior ha significado que el sistema portuario haya alcanzado buenos índices de eficiencia, lo que le ha permitido responder a las necesidades que el aumento de la carga ha generado, así como los cambios que se han producido en el sector marítimo. Todo ello sin considerar el impacto social que pudiera haber significado en orden a una reducción no sólo de puestos de trabajo, sino que también en el funcionamiento de empresas medianas y pequeñas que no pudieron continuar ofreciendo sus servicios.

Sin embargo, tal cual lo señaló esta Federación, el proceso tuvo un éxito básicamente porque se resolvió sólo un problema: el de la inversión, sin que hoy existan políticas, institucionalidad y tareas específicas que permitan avizorar que el desarrollo del sistema nacional portuario (no sólo lo que corresponde a las empresas estatales) pueda avanzar en un proceso apoyado en pilares robustos y confiables.

La situación actual tan es así que el Gobierno ha debido convocar a un grupo de expertos para que analice y proponga nuevas iniciativas destinadas a enfrentar los desafíos futuros del sector.



CAPITULO PRIMERO: CONSTRUIR UN DIAGNÓSTICO COMÚN SOBRE LA SITUACIÓN ACTUAL DE LOS PUERTOS CHILENOS.

Hace sólo unos días se han cumplido 10 años desde la publicación de la ley N°19.542 que “Moderniza el sector portuario estatal” y con esta ocasión el Sistema de Empresas Públicas de CORFO ha convocado a un “panel expertos portuarios” para opinar sobre las principales componentes del sistema. Nuestra Federación responde a esa convocatoria con el presente documento.

Sin embargo a juicio de esta Federación, antes de que el Gobierno formule una nueva política portuaria o mantenga la actual, se hace necesario que explicita un diagnóstico oficial del sector, no sólo en lo referente a los cambios que se esperan en la industria a mediano y largo plazo; sino que también referente a los objetivos que se plantearon con el proceso de modernización portuaria hasta la fecha.

Todo ello, por cuanto, el primer paso, es construir un diagnóstico común sobre a lo menos aspectos como los siguientes:

1) Rol del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones.

La Ley 19542 que moderniza el sector portuario y que ha sido el instrumento básico con que se ha llevado adelante la política portuaria señala que, sin perjuicio de las facultades y atribuciones que tienen algunos servicios públicos referente al funcionamiento de las empresas portuarias, al Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones (MTT) le corresponde dictar una serie de normas y reglamentos que hagan posible, entre otros, la planificación de las inversiones y la gestión interna. Entre ellos se cuentan el Plan Maestro, el Calendario Referencial de Inversiones, el Plan Anual de Gestión, Reglamento Interno de Uso de Frentes de Atraque, etc.



Además le corresponde:

- a) Proponer acciones conjuntas entre organismos públicos y privados destinadas a potenciar la eficiencia, capacidad y competitividad del sistema portuario nacional, así como su desarrollo comercial;
- b) Proponer planes estratégicos del sistema portuario estatal, velando por el mejoramiento de sus niveles de eficiencia y competitividad;
- c) Incentivar, apoyar y promover la introducción de nuevas tecnologías en la explotación de los servicios portuarios;
- d) Procurar un desarrollo armónico entre los puertos y la ciudad, cuidando en especial el entorno urbano, las vías de acceso y el medio ambiente. Para estos efectos, se creará una instancia de coordinación a nivel de región, denominada Consejo de Coordinación Ciudad- Puerto, en la que tendrán participación, a lo menos, un representante del Gobierno Regional y uno por cada municipalidad donde se encuentre el puerto;
- e) Promover, desarrollar y mantener un sistema de información estadística relacionada con el sector portuario, a disposición de los agentes públicos y privados.

La experiencia de estos últimos años nos señala que, prácticamente ninguna de las obligaciones que le impone la Ley al Ministerio de Transportes han sido cumplidas y ni siquiera se sabe si serán enfrentadas en algún momento. En contra parte, todas las obligaciones que tenían que ver con el proceso de concesiones, sí fueron abordadas a tiempo y de manera eficiente. Esto demuestra que la política portuaria en el país sólo llega hasta llevar a cabo un proceso de concesiones, sin que haya existido una visión estratégica de desarrollo global.

Incluso, para el mismo proceso de concesiones, tampoco se conocen criterios orientadores. De otra manera no se entenderían las razones que se han tenido para iniciar un proceso de concesiones en Coquimbo y Talcahuano y no se hayan



establecido criterios para resolver las necesidades de inversión en la Zona Central, particularmente Valparaíso y San Antonio.

Esta auto impuesta limitación por parte del Gobierno, en el sentido de concentrar sólo sus esfuerzos en realizar un proceso de concesiones en las empresas portuarias estatales, resulta en extremo decepcionante, toda vez que las otras obligaciones contempladas en la Ley fueron la respuesta que éste dio para realizar primero el ya señalado proceso de concesiones, antes de formular una Ley General de Puertos, como era la posición de esta Federación. El Gobierno argumentó que con esas facultades se comprometía trabajar para proponer iniciativas que fueran resolviendo los vacíos que se señalaban.

2) **Rol de las empresas portuarias estatales.**

Si bien es cierto que la Ley 19.542 se centró, en el ámbito organizacional, principalmente en establecer normas de descentralización y en la descripción de cómo se debía realizar el proceso de concesiones y su control, le entregó además las empresas, otras atribuciones e instrumentos para que se constituyeran en catalizadores de un proceso permanente de generación de mayores actividades y valor agregado al proceso portuario. Entre estas atribuciones se cuentan:

- a) Promover la competencia al interior de los puertos;
- b) Procurar un trato no discriminatorio a los usuarios de los puertos y terminales;
- c) Velar porque no se limiten las posibilidades de desarrollo y expansión de los puertos;
- d) Preservar y fortalecer los niveles de productividad, eficiencia y competitividad alcanzados en la operación portuaria, etc.



En general se puede afirmar que estas atribuciones no son asumidas en todas las empresas. Salvo casos particulares, se percibe una tendencia a debilitar su rol imponiendo criterios centralizados de claro carácter contralor más que de promoción y desarrollo.

El rol que definitivamente se le asigne a las Empresas y la manera cómo lo podrán llevar cabo, resulta ser muy importante para visualizar de qué manera el Estado se involucrará en el desarrollo del sector⁴ o, si simplemente, dejará de hacerlo esperando que sólo sea el sector privado quien resuelva los desafíos del sistema nacional portuario, transformando a las empresas en meras administradoras de contratos.

Para avanzar en este análisis, proponemos que a lo menos, en el diagnóstico, se consideren las siguientes preguntas:

- a) ¿Existen criterios preestablecidos en la designación de los miembros de los Directores de las empresas estatales? Si fuera así ¿Cuál es el grado de cumplimiento y cuáles son las evaluaciones que se han hecho de su comportamiento?

Si bien es cierto que la designación de los miembros de los directorios es de exclusiva responsabilidad del Gobierno, resulta de mucha importancia conocer si existen criterios para seleccionar y designar a los Directores, y si existe una metodología para evaluar su trabajo, en especial, sobre su capacidad para proponer o participar en la implementación de ideas innovadoras no sólo en el campo de la administración y control de las empresas, sino que también y principalmente, en la creación de mayor valor.

⁴ ¿Ha sido útil la descentralización en 10 empresas?, ¿Existe margen para profundizarla o corresponde volver a un sistema más centralizado?



- b) ¿Existen normativas o directrices en el ámbito de las funciones administrativas propias de las empresas, destinadas a mejorar su productividad que no estén necesariamente relacionadas con reducción de personal y que pudieran ser implementadas en todas ellas sin afectar su grado de autonomía? Si fuera así ¿Existe una evaluación de ellas?

Generalmente cuando se habla de mejorar productividad se recurre a la reducción de costos en recursos humanos, sin considerar que también es posible lograrlo creando nuevas actividades que aumenten el valor de la empresa. Sin perjuicio que pudieran lograrse, a lo mejor, aumentos en otros sectores exógenos a ellas, resulta relevante para el cumplimiento de las obligaciones de los Directorios que se cuente con un Plan de Acción destinado a atraer inversión o a impulsar gestiones para asumir nuevas responsabilidades en ámbitos de su especialización.

- c) ¿Existen en cada una de las empresas planes de desarrollo en el ámbito de cada una de sus funciones, propias de empresas que deben competir, cómo por ejemplo, análisis de mercado, captación de clientes, planes de desarrollo de recursos humanos, planes de inversión, etc.? Si fuera así ¿Existe una evaluación de ellos?

Para llevar a cabo una gestión de liderazgo en el sector se requiere que las empresas realicen labores destinadas a conocer el mercado y que el mercado las conozcan. Ello es tremendamente importante toda vez que el sector marítimo está siendo sometido a cambios provocados por el surgimiento de nuevos mercados no sólo en el transporte de carga⁵, sino que también de pasajeros, en la conformación de cadenas logísticas que obligan a observar el sistema más allá del puerto propiamente.

⁵.- Estos cambios tienen relación con mayores capacidades de las naves, con el surgimiento de mercados muy demandantes como China, la estrategia del Canal de Panamá, el aumento de la demanda en nuestro país, etc.



Resulta evidente que las empresas sólo podrán impulsar y promover nuevas iniciativas de inversión si conocen muy de cerca lo que está sucediendo en el mercado marítimo portuario.

- d) ¿Mantienen todas las empresas relaciones con la institucionalidad pública y privada basada en ciertos criterios comunes? Si fuera así ¿Cuáles han sido sus resultados?

La relación de las empresas con las autoridades de la región o municipal resulta, a la luz de la experiencia de varias de ellas, claves para llevar a cabo sus planes. Por lo demás así quedó demostrado durante la discusión del Proyecto de Ley que Moderniza el sector portuario estatal en el Parlamento. Por ello es que interesa saber si existe un lineamiento general sobre la materia y si se evalúa periódicamente esta relación.

- e) ¿Cuentan todas las empresas con planes destinados a potenciar su patrimonio (calendario de inversiones)? Si fuera así ¿Cuáles son sus grados de cumplimiento y las evaluaciones que se han realizado para conocer su efectividad?

La Ley estableció que el mecanismo para promover las inversiones es el Calendario Referencial de Inversiones. En él, la empresa debe inscribir los proyectos que ha su juicio son de interés para su desarrollo. Además se estableció que los privados podían proponer iniciativas y pedir que se modificaran las fechas propuestas de ejecución.

La experiencia muestra que no existe ninguna iniciativa privada importante que haya sido acogida y que, además, el interés privado ha sido muy bajo en la presentación de propuestas, estando muy lejos de las propias expectativas que ellos mismos, en su momento, crearon. Por otra parte, las proposiciones que han surgido por parte de las propias empresas tampoco han tenido mucho éxito en su concretización.



Por ello es que resulta de interés realizar una evaluación de cómo está estructurado este instrumento y cómo las empresas han enfrentado su promoción.

- f) ¿Existe un mecanismo de coordinación que permita discutir soluciones a problemas comunes o a analizar experiencias de interés general? Si fuera así ¿Cuáles han sido sus principales logros?

Todos los puertos tienen una cantidad de problemas cuyas características son relativamente iguales y cuentan con equipos humanos con capacidades no homogéneas entre sí. Sin perjudicar el grado de competencia que debería existir entre los puertos es posible implementar soluciones, especialmente en el área tecnológica, que sean comunes.

Además, en cada organización, se va acumulando una experiencia y conocimientos que pueden ser útiles para todo el sector.

- g) ¿Tienen todas las empresas planes estratégicos de desarrollo relacionados con aumentos de productividad, mejoramiento de rendimientos, reducción de costos, etc.? Si fuera así ¿Cómo se han ido cumpliendo y cómo éstos se han reflejado en el cumplimiento de los PGA?

La existencia de un Plan de Gestión Anual tiene como objetivo contar con un instrumento que incentive al Directorio y a la Empresa a cumplir con metas que estén ligadas a su rol de impulsador del desarrollo de la actividad. Este liderazgo que deben asumir se debería manifestar en propuestas innovadoras, donde su cumplimiento estuviera relacionado con objetivos más cualitativos, en el sentido de provocar cambios como producto de su propio esfuerzo, más que en indicadores administrativos o de metas que no exigen el esfuerzo propio de la organización.

Los planes de gestión anual tienen poca relevancia cuando quien los propone, se transforma en juez y parte (SEP), en muchas ocasiones los indicadores de los planes de gestión anual son a lo menos irrisorios Ej: Enviar a tiempo información al SEP.



3) Competencia entre puertos, al interior de ellos y el objetivo de salvaguardar los niveles de competencia.

Este objetivo aparecía como uno de los principales de la ley 19.542, porque se postulaba que un adecuado escenario competitivo iba alentar las inversiones, el mejoramiento de los procesos y mantener tarifas adecuadas al mercado, dentro de un esquema regulado. El interesado, por su parte, se comprometía a cumplir una serie de exigencias establecidas en los contratos, como tarifas, rendimientos, pagos, etc., adquiriendo también ciertos derechos como son los plazos para explotar la concesión.

Sobre el particular, algunas de las preguntas que, a nuestro juicio, se debería intentar responder son las siguientes:

- a) ¿Se ha verificado si los supuestos con que se formularon las bases de licitación de concesiones se han cumplido? Si así fuera ¿Qué impacto han tenido en el éxito del modelo? Especial importancia tienen aquellos que permitieron diseñar el modelo de negocio.

Todo proceso tiene un análisis de escenarios y de proyección. Con esta información se procede a su diseño. Pasado un tiempo razonable, resulta de interés conocer si lo que se consideró fue acertado a la luz de lo que ha sucedido en el sector. No con un ánimo de crítica negativa, sino que más bien para aprender de la experiencia, más aun cuando se ha comenzado a preparar una nueva corrida de concesiones.

Las proyecciones de demanda, los niveles de inversión, la duración de los contratos, los costos sociales asumidos en el proceso, los pagos previstos por parte de los privados, las garantías formuladas en el contrato, los mejoramiento de rendimientos y costos, los grados de concentración, etc. constituyen temas de interés que deben ser analizados a la luz de lo ocurrido en estos años.



- b) ¿Se ha contrastado los supuestos sobre los cuales el privado proyectó su negocio a la realidad de estos años?

De la misma manera que se hace necesario analizar la forma cómo el Estado previó el proceso, se debe estudiar éste desde el punto de vista del privado. Esto resulta de mucho interés para conocer el resultado económico privado, de tal manera que se puedan mejorar las propuestas futuras, más aún cuando se aprecia una escasa cantidad de nuevos operadores interesados en participar en procesos de concesiones futuras.

Cuando las proyecciones de demanda difieren demasiado de la realidad significa que los estudios fueron insuficientes, con supuestos alejados de la realidad o con validaciones erróneas. En una economía dinámica, como la que estamos viviendo, las proyecciones deben ser más certeras, caso que no ha ocurrido en el sector portuario, lo que obliga a contar con metodologías y equipos técnicos especializados, cuestión que no ocurre actualmente con los equipos gubernamentales. Cuando las proyecciones son erróneas y no existen mecanismos de corrección, se pueden cometer errores cuyos efectos pueden redundar gravemente en el funcionamiento de todo el sistema. Ello es válido no sólo para procesos complejos como son las concesiones, sino que también para introducir soluciones a situaciones tan importantes como la conectividad a zonas aisladas, el transporte de carga de actividades menores, etc. ¿Se han realizado controles para verificar si existen otros ingresos por parte del concesionario a los establecidos en el contrato? Si fuera o no el caso ¿Corresponden a tratos igualitarios o existen tratos discriminatorios con los clientes? ¿Se han realizado controles para verificar si existen contratos con empresas relacionadas y en qué condiciones se han realizado?

Una de las condiciones establecidas en el proceso es que existiera transparencia en el cobro de tarifas por parte del concesionario. Para ello se establecieron ciertas reglas y procedimientos cuyo cumplimiento debería ser evaluado. Además de



verificar si existen contratos o pagos a empresas relacionadas y si éstas fueron realizados según la legalidad vigente.

- d) ¿Se han realizado análisis para determinar si existen otras actividades propias del funcionamiento de un puerto donde pudieran haber mayor grado de competencia?

La competitividad de los puertos no sólo se logra con lo que es posible realizar en el frente de atraque. Existen muchas otras actividades que influyen en su operación. La operación de los camiones, desaforos, acceso a la información, seguridad, servicio de remolcadores, seguros, acopio, almacenamiento, etc. son algunas de las actividades que pueden ser analizadas para generar un nivel mayor de competitividad del puerto.

- f) ¿Se ha analizado si la fórmula tarifaria establecida en los contratos genera incentivos correctos, toda vez que las características de la carga han ido evolucionando hacia un uso cada vez mayor de contenedores?

Durante mucho tiempo se ha establecido que la tarifa tiene dos componentes. Uno relacionado a la transferencia y el otro a la infraestructura. Dado que hoy, el uso de contenedores aumenta, una manera de incentivar mejores rendimientos es privilegiar la menor estadía posible y priorizar aun más la inversión en tecnología (equipos y TI).

- g) ¿Se ha analizado si los supuestos considerados en la formulación de los contratos para asegurar un nivel mínimo de “ausencia de competencia” fueron los adecuados a la luz de cómo ha evolucionado el sector?

En los procesos de concesión, especialmente cuando su objetivo es abrir espacios a la competencia⁶ no deberían existir condiciones mínimas garantizadas. En nuestro

⁶ Como ocurre en el sector de telecomunicaciones.



caso se optó por hacerlo bajo el criterio de mantener limitado nuevos procesos de concesión durante un tiempo determinado, limitaciones en la tarifa y en la inversión en el frente no concesionado.

Para el diseño futuro resulta de interés conocer que efecto tuvieron estas decisiones en el funcionamiento del sector.

- h) ¿Se conocen los grados de satisfacción de los clientes del puerto con esta nueva organización industrial?

Pasado un tiempo suficiente sería interesante conocer la opinión ya no de los operadores portuarios sino que de sus usuarios, clientes del sistema, como por ejemplo exportadores, armadores, transportistas, agentes de naves, otros servicios públicos, etc.

- i) ¿Cómo ha evolucionado la oferta en los sectores no concesionados en cuanto a calidad y precio?

Dado a que existen frentes de atraque no concesionados, sea en puertos con concesiones vigentes o no, sería importante comparar como allí ha ido evolucionando la calidad del servicio, así como sus tarifas.

4) **Relación ciudad - puerto.**

Durante la discusión parlamentaria se analizó largamente la forma cómo se podía mejorar la relación entre el puerto y la ciudad. Entre otras razones, se tuvo en cuenta el interés de algunos sectores de traspasar la administración e incluso la propiedad a los municipios. Pero también, se consideraron razones propias del desarrollo portuario como son las áreas de expansión, accesos, servicios, etc.



Estos elementos, por sus características, son propios de la planificación del puerto y también de la ciudad.

Por ello es que se propuso una institucionalidad de coordinación que puede ser útil para resolver los conflictos tan típicos entre los intereses de ambas partes.

Este análisis resulta de la mayor importancia debido a las características que tienen nuestros puertos. Cuentan con áreas operacionales limitadas, con pocas posibilidades de expansión y con áreas marítimas también escasas como para aumentar su capacidad.

Este problema no es menor debido no sólo al aumento de la transferencia. También influirá el aumento de la capacidad de los buques que requerirá transferir en un determinado espacio una mayor cantidad de contenedores y la fuerte concentración de naves en periodos de punta.⁷

Las preguntas que, a nuestro juicio, se deberían intentar responder son las siguientes:

- a) ¿En cuántas regiones el Gobierno ha cumplido con lo establecido en la Ley de Modernización Portuaria referente a la coordinación que debería existir entre la Ciudad y el Puerto, donde deberían participar representantes de los municipios y del Gobierno regional, a través de un Consejo de Coordinación Ciudad-Puerto?

La información existente señala que este mecanismo de consulta no está operando y menos que exista una metodología que defina la forma de cómo debe funcionar. Al fin y al cabo siempre cuando se tiene que llevar a cabo un proyecto de inversión portuaria importante, los sectores locales siempre ejercerán su derecho a opinar.

⁷ Basta observar el periodo de la fruta con el de los cruceros, en el caso de Valparaíso.



- b) Siendo un objetivo de la política portuaria: ¿En cuántos PGA se han establecido objetivos a cumplir por parte de las empresas portuarias relativos a este tema?

Dado que este tema forma parte de la política formulada, resulta de interés conocer si existen objetivos incorporados al PGA de cada empresa.

- c) ¿Se conocen los efectos económicos y sociales que generan en la economía local y regional la existencia de los puertos?

Una de las críticas más recurrentes que se hace desde la ciudad es que la actividad portuaria sólo genera externalidades negativas. Ante ello sería interesante conocer el valor agregado que entrega el puerto a la ciudad. Esto serviría, además, como una forma de medir el impacto de las inversiones que se realicen en el sector.

- d) ¿En cuántas ciudades existen proyectos o se han realizados inversiones destinadas a mejorar la conectividad vial, a disminuir los efectos ambientales que la actividad portuaria genera como congestión, ruido, etc. o a asegurar posibles expansiones?

Generalmente los proyectos de inversión de los puertos abarcan sólo su espacio interior. Esto es así, porque el objeto directo de la empresa está circunscrito al recinto portuario. Sin embargo, el sistema para que funcione requiere de conectividad, de espacios para funciones logísticas y de expansión, con la función objetivo de minimizar sus externalidades.

A modo de síntesis:

- Este análisis resulta del mayor interés para esta Federación no sólo por razones metodológicas, sino que también por razones políticas.
- Nuestro propio balance arroja que lamentablemente ha predominado una visión parcial respecto al sector, en el sentido que interesa sólo que las



empresas funcionen como unidades económicas, sin importar la aplicación de políticas generales que busquen el mejoramiento general de la actividad.

- No se ha considerado, por ejemplo, que nuestro sistema portuario no sólo está conformado por los 10 puertos estatales, sino también por numerosos puertos privados, así como por nuevas necesidades portuarias, como por ejemplo ocurre desde la Región de Los Lagos hacia el Sur.
- No se ha evaluado el costo de mantener una legislación laboral del siglo XIX y se evita seguir los resultados de las redes sociales implementadas por los Gobiernos anteriores, para enfrentar el costo social de este proceso.
- Elaborar, entonces, a base de información cabal, completa y vigente una evaluación común del estado actual del sistema portuario nacional, debería ser el primer paso en la construcción de una política y una institucionalidad idónea para promover el desarrollo armónico de esta importante actividad económica.

CAPITULO SEGUNDO: PROPUESTA PARA UNA LEY GENERAL DE PUERTOS.

Desde que se inició el proceso de modernización de los puertos estatales, el desarrollo de la política portuaria se centró básicamente en su puesta en marcha, sin considerar que existen otros problemas, igualmente relevantes que producto de situaciones que se han mantenido en el tiempo sin ser enfrentadas, afectan claramente el desarrollo del sector marítimo portuario.

A juicio de la Federación, estos problemas son precisamente los que deben ser abordados en el marco regulador que necesita esta actividad o Ley General de Puertos. Entre ellos destacamos los siguientes:



1) Intervención de muchos servicios públicos, sin que exista un órgano ordenador o al menos coordinador, en el funcionamiento de los puertos.

En el funcionamiento de los puertos confluyen variadas funciones administrativas y de control, las que en muchos casos determinan que el sistema funcione eficientemente (o no) desde el punto de vista económico, operativo y social.

Más de doce reparticiones y servicios públicos tienen ingerencia directa o indirectamente en el funcionamiento de un puerto:

1. El Ministerio de la Vivienda y Urbanismo, por medio de sus Secretarías Regionales Ministeriales influye en cuestiones relativas al uso de suelo y de planificación territorial,
2. El Ministerio de Obras Publicas, a través de sus direcciones de Planificación, Vialidad y de Obras Portuarias, propone Planes de Inversión en la provisión y conservación de la infraestructura de conexión, realiza inversiones en infraestructura pesquera, implementa concesiones para administrar infraestructura portuaria y sus servicios, etc.,
3. El Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones, a través de su Subsecretaría de Transportes, debería cumplir con lo ya señalado en la Ley 19.542,
4. El Ministerio de Defensa, a través de la Subsecretaría de Marina influye en el otorgamiento de concesiones marítimas para el desarrollo de puertos privados y del uso del borde costero, a través de la Armada Nacional la que actúa por medio de la Dirección del Territorio Marítimo, quien a su vez tiene implicancia en las medidas de seguridad, en la aplicación de normas ambientales y de operación marítima.
5. El Ministerio de Hacienda lo hace a través del Servicio Nacional de Aduanas, en lo relativo al control documental y físico del comercio exterior, y de su División de Presupuesto en lo referente al manejo financiero, sin perjuicio de otras áreas como las relacionadas con aspectos tributarios,



6. El Ministerio de Economía está relacionado por intermedio de los organismos fiscalizadores y normativos de conductas monopólicas,
7. El Ministerio de Agricultura, por intermedio del SAG, actúa en cuestiones relativas a las condiciones zoo y fitosanitarias,
8. El Ministerio de Salud tiene incumbencia en la aplicación y control de normas sanitarias,
9. El Ministerio del Trabajo y Previsión Social se relaciona por intermedio de la fijación de políticas relativas a la Seguridad e Higiene Industrial, y de normas sobre duración de jornadas,
10. El Ministerio de Planificación en lo relativo a la aprobación de la inversión directa,
11. Los Gobiernos Regionales y
12. Las Municipalidades tienen incumbencia en el desarrollo y funcionamiento de la actividad portuaria a través de la aprobación de las normas de uso de suelo vía Plan Regulador de la ciudad y del Intercomunal y
13. La Policía Civil en lo relativo a delitos criminales y Carabineros en el resguardo de la seguridad en su entorno.

Sin perjuicio que algunas de las funciones enunciadas tienen relación con servicios que cumplen funciones normativas, existen funciones que sí tienen relación con el funcionamiento eficiente desde el punto de vista operativo, como por ejemplo, las que realizan el Servicio Nacional de Aduanas, SAG, DIRECTEMAR, por señalar las más importantes.

La coordinación de estas instituciones está prevista en la Ley 19.542 que regula a las empresas estatales⁸; pero no así en el caso de puertos privados.

⁸ En la práctica la función de coordinación no es suficiente como para lograr una alineación de todos los servicios.



2) **Coexistencia de puertos públicos, puertos privados de uso público y puertos privados de uso privado sin reglas comunes.**

Todos los puertos funcionan en espacios que son Bienes Nacionales de Uso Público. Así por lo demás ocurre en la inmensa mayoría de los países. Por ello y por tratarse de un bien reconocidamente escaso, es necesario garantizar el libre acceso de las personas a su uso, de acuerdo a la actividad que quieran realizar, así como a las cargas y naves.

En Chile, por ejemplo, no existen puertos deportivos de libre acceso, porque éstos funcionan bajo un concepto de marinas vinculadas a clubes cerrados. También existen puertos privados de uso privado para el despacho de carga ligada a ciertas actividades principalmente mineras, además de puertos privados de uso público vinculados a generadores de carga o navieras.

El problema no radica en la existencia de estos tipos de puertos, cuestión que por lo demás también ocurre en otros países, sino que en las obligaciones y bases jurídicas distintas que existen entre ellos.

Por de pronto, las empresas estatales fundan su existencia en el concepto de recinto portuario y los puertos privados en concesiones marítimas. Las principales diferencias entre ambos conceptos consisten en que el recinto portuario es inembargable y que el Estado, a través de la empresa estatal que lo concede determina un pago por parte del privado fijado por **un mecanismo de mercado**. Las concesiones marítimas, por su parte, no son inembargables y cancelan al Estado un valor **fijado reglamentariamente**.

Otra diferencia consiste en que a las empresas portuarias estatales se les exige que cuenten con un instrumento de planificación estratégica llamado Plan Maestro, en el cuál se deben considerar otras actividades distintas a las portuarias propiamente tal, como las de carácter industrial, pesqueras, turísticas, recreativas, etc.. En el caso de los puertos privados esta exigencia no existe.



También existen diferencias en la forma cómo se establecen las tarifas. Para el caso de puertos estatales existen procedimientos, mientras que para los puertos privados no.

El mercado está muy distribuido según la función de los puertos. Los puertos estatales concentran⁹ cerca del 90% de la carga general en contenedores, el 93% de la carga refrigerada en contenedores y el 95% de la carga refrigerada fraccionada. Los puertos privados de uso público, por su parte, concentran el 60% de la carga general fraccionada y el 40% de graneles sólidos. Los puertos privados de uso privado transfieren el 80% de graneles líquidos y el 50% de graneles sólidos.

Esta especialización portuaria indica la importancia relativa de cada tipo de puerto y su incidencia en la economía del país. Los puertos estatales influyen en aquella parte de nuestro comercio exterior que tiene que ver, principalmente, con carga de sectores relacionados con la industria, la agricultura la pesca y servicios. Los puertos privados de uso público concentran carga del sector industrial y forestal, mientras que los de uso privado lo hacen con cargas como combustibles y productos químicos y minerales.

Esta diversidad no debe ser impedimento para que las políticas públicas no puedan reglamentar y regular la existencia de todos los puertos chilenos. Más bien lo contrario, porque la importancia de cada uno de ellos impacta también en la eficiencia de nuestra economía, provoca externalidades y requiere de condiciones que, en general, sean las mismas, bajo conceptos de eficiencia y competitividad comunes.

3) **Promoción del Cabotaje.**

Chile es un país de alargada forma que se ha estructurado en torno a una carretera que lo cruza longitudinalmente, sin aprovechar su carretera natural: el mar.

⁹ Datos de la Cámara Marítima y Portuaria de Chile. Año 2006.



A pesar que el cabotaje ha aumentado casi un 25% en los últimos seis años, la carga general de cabotaje sólo lo ha hecho en un 10%. Esta se concentra principalmente en cargas de graneles líquidos con un 60%, mientras que en cargas generales sólo abarca un 10%.

Si bien es cierto que en el último tiempo, como producto de la expansión del sector acuícola en la zona sur del país, el cabotaje ha aumentado relativamente, no es menos cierto que no existen políticas públicas que lo incentiven.

Este modo de transporte requiere de ciertas condiciones estructurales que deberían ser consideradas ahora y no cuando, como ocurre en Europa, la saturación de las soluciones viales de transporte estén generando externalidades que afecten la competitividad del país y hagan muy difícil implementar soluciones de este tipo.

Una de las más importantes se refiere a crear condiciones para que se generen las cantidades mínimas de carga en las ciudades de origen y destino, bajo una visión integrada con otros modos de transporte.

También se deberían corregir situaciones de control administrativo, válidas para el comercio exterior, eliminar restricciones para utilizar la capacidad vacía de barcos que deben atracar en más de un puerto, acuerdos internacionales vigentes sin considerar grados de reciprocidad, eliminación de asimetrías entre el modo de transporte caminero y el cabotaje, etc.

Hoy día, simplemente, ninguna autoridad pública ni empresa privada se siente responsable de promover esta diversificación indispensable de nuestra matriz de transportes.



4) Inexistencia de políticas de gestión de los puertos menores.

Como la política portuaria en los hechos ha estado centrada por parte del Gobierno, básicamente, en la administración de las empresas portuarias en pos de concluir el proceso de concesiones, no se ha desarrollado ninguna acción para administrar y gestionar lo que podríamos llamar puertos menores.

Según datos de DIRECTEMAR, si se suman las transferencias de 8 pequeños puertos¹⁰ de la zona sur del país, casi todos operando muy básicamente, éstos transfieren cerca de 200.000 Toneladas anuales. Una cantidad relativamente cercana a la que transfiere el puerto de Coquimbo, con la diferencia que en éste existe una empresa que lo administra.

La falta de política con respecto a este tipo de puertos, puede tener una repercusión muy negativa para el futuro de la zona, toda vez que están ubicados en enclaves que son difíciles de reemplazar y a la localización en su derredor de asentamientos humanos e industriales.

Tampoco existen políticas claramente definidas respecto a la gestión y mantenimiento de caletas pesqueras, donde se está produciendo un deterioro del patrimonio nacional de importancia provocado por la ausencia de políticas adecuadas de administración y explotación.

5) Falta de planificación nacional y regional del borde costero.

El mensaje del Proyecto de Ley sobre modernización del sector portuario estatal señalaba que, posterior a su aprobación, lo que ocurrió en el año 1998, se iba abordar

¹⁰ Calbuco, Castro, Quellón, Chonchi, Chaitén, Melinka, Puerto Aguirre y Puerto Cisnes.



este tema. Sin embargo, hasta ahora, poco se ha avanzado, salvo la constitución de comisiones nacionales y regionales que han tenido más bien una función de coordinación y de cumplir con trámites establecidos en el otorgamiento de concesiones marítimas.

Este no es un tema menor, desde un punto de vista estratégico, porque una de las grandes debilidades que tiene el sistema es la estrechez para crecer, ya sea por la falta de espacio, por la poca disponibilidad de costas apropiadas que existen o por las dificultades de accesibilidad.

El desarrollo del sector portuario nacional debe planificarse a largo plazo, a 30, 50 y más años. ¿Dónde se emplazarán los puertos, como enfrentaran las ciudades el aumento de las cargas, camiones y espacios de acopio y almacenamiento?, ¿Que rol deberá cumplir el modo ferroviario? y ¿Cómo y donde se deberían emplazar los puertos y terminales futuros que garanticen el abastecimiento de combustible?, son algunas preguntas que hoy deben ser trabajadas para tener respuestas eficientes con el debido tiempo.

Dejar la planificación territorial para después es sólo una actitud políticamente irresponsable.

6) Notoria ausencia de institucionalidad Estatal en el sector.

En los últimos años la acción del Gobierno se ha reducido a administrar las empresas. Esto ha sido tan así que el referente principal ha sido el Sistema de Empresas Públicas y no el Ministerio de Transportes, cuestión que se trató de obviar creando una instancia de coordinación entre el sector público y privado que funcionaba periódicamente con la presencia del Ministro. Desgraciadamente esta iniciativa, reservada sólo a la participación de los empresarios, no trajo proposiciones de interés para el sector.



La notoria falencia que tiene el país en esta materia, especialmente en el área de la Planificación, debe ser corregida, entre otras cosas, para aprovechar capacidades existentes en distintas instancias, lo que permitirían encontrar soluciones más ventajosas para el país.

CAPITULO TERCERO: PROPUESTAS PARA LA ACCIÓN POLÍTICA.

La realidad existente hace más de 10 años, época en la que se elaboraron los conceptos que posteriormente se concretaron en la Ley 19.542, es bien distinta a la de hoy. En parte, porque ya existe un proceso de concesión que ha tenido logros en el ámbito del mejoramiento en la eficiencia de los puertos; pero que no será capaz de abordar por sí mismo los problemas del presente y del futuro.

El mercado marítimo portuario no es el mismo de entonces. Las tecnologías de las naves y la incorporación de nuevas tecnologías de la información, están afectando la demanda portuaria. Esto se traduce en naves con mayor capacidad y equipamientos más veloces y precisos. Pero, por otra parte, la competitividad globalizada obliga a operar con costos cada vez menores. Ambos factores, unidos al aumento de la carga, generan fuertes presiones para que la oferta portuaria responda a los requerimientos que están necesitando, entre otros, mayores espacios tanto para la operación directa de las naves (sitios), como en áreas de respaldo para el funcionamiento eficiente de los equipos.

Los nuevos problemas exigen soluciones políticas globales. Por ejemplo, frente a la escasez relativa de espacios portuarios (motivada por la disposición a no aceptar tan fácilmente el uso de áreas cuyo uso alternativo pudiera ser más atractivo para la ciudad y a la exigencia ciudadana a los puertos por disminuir sus externalidades) se debe concordar en políticas racionales que privilegien el bien común y no los intereses particulares de cualquier empresa. No da lo mismo donde se ubique un puerto, no da lo mismo plantear iguales exigencias a todos los actores del negocio.



Todos estos problemas requieren de una coordinación muy estrecha entre la administración de las empresas y las autoridades sectoriales, regionales y locales, así como también con otros actores públicos y privados.

Una decisión de esta naturaleza se debe entender en el ámbito de la Planificación, regulación y reglamentación estratégica a largo plazo del sector y en la promoción de la inversión. Ello dará un nuevo marco a la cooperación con el sector privado.

Desde nuestro punto de vista los principales cambios que se avecinan o que ya están ocurriendo y que requieren de una actitud más proactiva por parte del Gobierno son las siguientes:

1. UNA NUEVA INSTITUCIONALIDAD PORTUARIA.

Nuestra opinión es que el desafío por el desarrollo constante y armónico de los puertos chilenos es parte consustancial de la estrategia de desarrollo de nuestra economía exportadora y, por tanto, será permanente en el tiempo. Por ello, creemos del caso sugerir a los poderes públicos la creación de un **MINISTERIO DEL MAR**, del cual dependa una Subsecretaría de Puertos, junto a otras para las temáticas de pesca, acuicultura, acceso al borde costero, etc.

2. UNA NUEVA POLÍTICA DE INVERSIONES PORTUARIAS.

Así como en la década pasada acertadamente se tomó la decisión de no incentivar nuevas inversiones en infraestructura, como se afirmaba al comienzo de los Gobiernos de la Concertación, hoy en día se requiere tomar decisiones con urgencia y, en muchos casos, generar los estudios necesarios para que las empresas tengan opinión respecto a posibles proposiciones que estén elaborando los concesionarios y que se basen en una concepción propia de desarrollo. Al menos ese es el sentido de los Planes Maestros y de los Calendarios Referenciales. En último término, el concepto de concesión, lleva implícito el concepto que el dueño sigue siendo el Estado.



El principal problema radica en que las empresas estatales, en general, no cuentan con los recursos humanos y económicos para enfrentar adecuadamente este problema que es de planificación, por un lado, y de diseño de ingeniería por otro. En el caso de los puertos más importantes el problema radica en que no existen decisiones claras y precisas que orienten el accionar de sus directorios.

Especial importancia tiene la decisión del Gobierno si va a generar más espacios para aumentar la competencia (nuevos operadores) o va a cerrar mercados para aumentar el tamaño de los actuales concesionarios.

Es imprescindible que se aclare, a la brevedad posible, si se van a mantener o no las actuales reglas de integración. A juicio de esta Federación lo que se debería buscar es crear condiciones para una mayor participación de empresas, especialmente pequeñas y medianas, las que de otra manera tenderán a desaparecer.

El modelo basado en el objetivo de lograr mayores eficiencias por aumentos en la competencia debe asegurar espacios para la libre entrada y salida de agentes económicos. Su restricción debería ser una excepción a la regla.

El desarrollo que ha tenido el sector, especialmente en los puertos de la V Región, nos coloca en la necesidad de tomar decisiones lo más pronto posible, para ampliar sus capacidades.

En este contexto, particularmente preocupante es la situación de los puertos que han alcanzado un crecimiento muy importante, sin que existan decisiones que le permitan resolver adecuadamente su falta de capacidad física, agravada por problemas de espacios.

La decisión que se adopte respecto de puertos como Coquimbo, Valparaíso, San Antonio, todos los cuales han anunciado licitaciones para este año 2008, no es puramente técnica, sino principalmente política. El Gobierno será el responsable de lo ocurra.



Nuestra propuesta se basa en realizar las necesarias inversiones sin hipotecar el futuro del sistema. Por ello creemos que la mejor salida a la coyuntura es que el Estado a través de sus Empresa Portuarias de Coquimbo, San Antonio y Valparaíso, licite una concesión bajo modelo de multioperación, con la exigencia de construcción de la infraestructura portuaria necesaria para el desarrollo de cada puerto y un plan de protección social, para efectos sociales indeseados, los que en todo caso, por tratarse de una concesión en multioperación deberían ser muy menores.

De acuerdo a lo establecido en la ley 19.542, si ningún operador privado se interesa en una licitación con estas exigencias, pues será el Estado a través de su empresa el que ejecute las obras.

Esta salida hoy es viable dada la realidad económica del país, no produce conflicto social, permite el desarrollo de las pymes, impide el deterioro de los puertos y permite al dueño de los nuevos sitios, el Estado, entregarlos más adelante en concesión a privados, si así lo aconsejan razones verdaderas.

A su vez, en los puertos ya concesionados se requiere mejorar substantivamente las capacidades de ingeniería para afrontar adecuadamente los desafíos que surgen desde los propios concesionarios quienes desarrollan proposiciones que no cuentan con una adecuada contraparte.

Una posible solución podría ser que la Dirección de Obras Portuarias fuera la Unidad Técnica de las empresas, sin perjuicio del necesario fortalecimiento de los equipos técnicos de las propias empresas.



3. DESARROLLAR EL NEGOCIO DE LOS CRUCEROS.

Desde hace unos años ha venido creciendo el interés por el movimiento de cruceros. Esta parte de la industria, como se sabe, tiene una gran importancia en la creación de actividades relacionadas con el turismo, la cultura, los servicios, etc.

El desarrollo de esta industria requiere de tiempo, de un muy buen servicio, de un alto grado de seguridad y de una actitud pro activa de diversos sectores. La contraparte consiste en los aportes de los turistas a la economía local y el mejoramiento de la calidad de vida en el entorno.

También es muy importante que la oferta chilena responda a criterios comunes. Dentro de ello, se requiere de la formulación de una política general para todos los puertos que se vea reflejada en sus Planes Operativos con objetivos y tareas específicas.

4. PLANIFICAR EL DESARROLLO TERRITORIAL.

El cambio que se está produciendo en la oferta marítima con buques de mayor capacidad, así como el aumento en los volúmenes de transferencia, nos plantea desafíos territoriales de la mayor importancia. Todos sabemos que nuestros puertos están ubicados prácticamente en las propias ciudades (incluso hay casos de puertos privados) creando fuertes externalidades y con limitaciones territoriales para su expansión. Estas restricciones además se deben confrontar con una creciente falta de interés de la ciudadanía por aceptar soluciones sin mayores análisis.

La urgencia por contar con instrumentos válidos desde el punto de vista de la planificación territorial es muy importante para que el desarrollo portuario avance con un mayor grado de certeza. Sin perjuicio de la necesidad de adoptar políticas de carácter nacional aplicables a todo el sector, las empresas deberían tomar la iniciativa para proponer planes que pudieran consolidar diversos criterios (como pueden ser la de los Gobiernos Regionales, Municipios, sectores de la comunidad, etc.), de tal manera



que los instrumentos de Planificación Territorial como son los Planes Intercomunales y los Reguladores Comunales contemplen normas que garanticen el desarrollo futuro de la actividad, reservando áreas para su expansión, vías de acceso, etc. que minimicen sus externalidades.

Esta tarea no sólo se requiere para el caso de las empresas portuarias estatales. También lo es para el desarrollo de los puertos privados y para un conjunto de actividades que sólo se pueden realizar en el borde costero, como por ejemplo, puertos deportivos, áreas de recreación, puertos pesqueros, etc.

En el caso de lo que está ocurriendo en la zona austral del país, esta tarea tiene una importancia esencial para asegurar un desarrollo equilibrado de la actividad acuícola con la ocupación del territorio y los medios logísticos, tanto desde el punto de vista del desarrollo económico, como para el bienestar de la propia población.

5. DESARROLLAR A LOS PUERTOS MENORES DESDE LAS EMPRESAS PORTUARIAS ESTATALES.

El desarrollo que ha ido alcanzando el país ha generado una nueva categoría de puertos o, al menos, ha ido aumentando la importancia relativa de algunos de ellos, muchos de los cuales fueron construidos con recursos fiscales.

También ha influido la creciente demanda por mejores niveles de conectividad que, especialmente en la zona austral del país, ha venido surgiendo en el último tiempo.

Estas instalaciones que, generalmente tienen aun más importancia social que económica, deben ser gestionadas tanto en la operación, mantención como en su explotación de manera más eficiente, porque de no hacerlo, el país tiene un alto costo de oportunidad. En muchos casos su deterioro es evidente y su funcionamiento es precario o aprovechado exclusivamente por ciertos sectores que lucran con su administración.



También se debe tener en cuenta que existen ciertos lugares donde tarde o temprano el Estado deberá construir un puerto, como es el caso de Isla de Pascua, el que obviamente deberá ser administrado.

Las empresas portuarias estatales cuentan con la capacidad para asumir este rol, sin que sea necesario crear nuevas instancias o instrumentos públicos, toda vez que la Ley 19.542 le entrega las normas, atribuciones y los mecanismos necesarios para hacerlo, incluso garantiza la posible participación privada en su explotación.

6. TERMINAR CON LA INTERVENCION ECONÓMICA DE LA ARMADA DE CHILE SOBRE LOS PUERTOS.

La política de puertos ha estado muy orientada a crear una industria más eficiente y eficaz. Sin embargo subsisten aún y por un largo tiempo, actividades que no responden a este criterio, como son los costos asociados a practicaje y pilotaje, costos del tráfico marítimo y de acceso a los puertos.

Este tema ha venido siendo planteado por diversos sectores desde ya hace muchos años, sin que el Gobierno tome una decisión al respecto.

El practicaje y pilotaje están sustentados por criterios que no tienen relación con la aplicación de modernas tecnologías en la construcción de buques y sus rigurosas normas que la rigen. Además está administrado con criterios que no son conocidos por el sector.

En el caso de los accesos marítimos a los puertos, además de requerirse de este servicio, se necesita de los servicios de remolcadores, los que son prestados por una cantidad pequeña de empresas privadas relacionadas, además, con algunas empresas navieras.



Los puertos deberían tener la facultad de licitar este tipo de servicio si verifican costos mayores a los habituales en el mercado como una manera de mejorar su grado de competitividad.

De igual manera que lo señalado anteriormente, el proceso de otorgamiento de las concesiones marítimas ha sido por largo tiempo señalado como una debilidad del sistema portuario nacional.

Su precariedad, falta de competencia entre los interesados, ausencia de criterios territoriales conocidos para su entrega (superposición de una determinada actividad sobre otra) y generación de enclaves territoriales con características monopólicas, como son los puertos privados, son algunas de sus características negativas.

La idea es crear un sistema nacional de concesiones marítimas que responda a criterios de ordenamiento territorial, con procedimientos que induzcan a la competencia o con apoyos estatales para el caso de proyectos de claro contenido social.

7. COORDINAR EFICIENTEMENTE A LOS ACTORES.

A pesar que en la Ley 19.542 existe la norma que establece la creación de entes coordinadores de las instituciones públicas al interior del puerto, la realidad indica que aun no funcionan con la operatividad necesaria, creando ineficiencias o retrasos en planes relativos al mejoramiento de la gestión operativa. Especialmente ocurre cuando las empresas están interesadas en implementar nuevos sistemas de información para reducir o facilitar trámites.



8. AMPLIAR LAS POSIBILIDADES DE TRANSPORTE: EL CABOTAJE.

Otro tema recurrente en la discusión sobre políticas portuarias es el fomento del cabotaje. Se olvida que en el país existe una cantidad importante de carga de cabotaje, casi un 25% del total (contabilizada en el origen y en el destino) según DIRECTEMAR. El problema podría ser que su principal característica es que más del 60% son graneles líquidos, el 30% sólidos y el 9% carga general.

El objetivo debería ser el de modificar esta relación, para lo cual se requiere de políticas de largo plazo en el ámbito de la planificación territorial y la inversión pública para generar actividades destinadas a acumular volúmenes apropiados para hacer competitivo este modo, frente al transporte caminero.

De la misma manera es que se requiere de una gestión de largo plazo, con mucha perseverancia, para lograr éxito en esta materia. Por ello es que resulta importante entregarle lineamientos a las empresas portuarias para que se constituyan en un elemento promovedor de este tipo de transporte, especialmente a las que se encuentran en la zona sur del país. Este es también el sentido que tiene nuestra proposición en el sentido que estas empresas puedan gestionar puertos menores.

CAPITULO FINAL: LAS RELACIONES DE TRABAJO EN LOS PUERTOS CHILENOS.

La industria portuaria nacional es una actividad estratégica para la economía exportadora de Chile, dado que el 95% del comercio exterior pasa por los puertos públicos, concesionados, privados de uso público y privados de uso privado. Por esto, el crecimiento anual de esta actividad es siempre cercano al doble del PIB y las ganancias de sus operadores son millonarias.



En este contexto, el contrato especial de trabajo de portuario eventual, regulado en los artículos 133 y siguientes del Código del Trabajo constituye una figura jurídica que consagra el empleo precario por definición.

Tal es como esta figura contractual:

1. No ofrece la más mínima estabilidad en el empleo: empieza, desarrolla y finiquita cada 7:30 horas.
2. Prohíbe la negociación colectiva reglada por iniciativa de los trabajadores.
3. No da lugar a indemnización por años de servicios, sin importar cuantos años pueda estar un trabajador sujeto a la misma empresa en virtud de los Convenios de Provisión de Puestos de Trabajo.
4. No da lugar a feriados anuales (vacaciones),
5. No da lugar a permisos legales establecidos en el Código del Trabajo,
6. No promueve la capacitación de los trabajadores con incentivo tributario Sence,
7. Impide las cotizaciones previsionales y de salud continuas,
8. Esta excluido de la ley 20.123 sobre subcontratación,
9. El empleador puede disponer de horas extraordinarias sin el consentimiento del trabajador,
10. Los atrasos son causal expresa de termino de la relación laboral,
11. El modelo entrega la administración de esta precariedad a los propios sindicatos a través del Convenio de Provisión de Puestos de Trabajo.

Si lo anterior no fuera suficiente, además de tratarse de un empleo precario por definición, es el origen de un problema social y una incubadora de conflictos políticos desde los albores del siglo XX. Esto, pues al carecer de empleador todas las legítimas demandas de estos trabajadores se canalizan históricamente sobre el estado¹¹.

¹¹ Desde 1900 con la destrucción del edificio de la Sudamericana en Valparaíso y luego episódicamente cada 10 o 15 años. El último estallido a propósito de las concesiones de 1999 y 2000.



Esta organización sindical no puede sino denunciar que este contrato especial de trabajo se encuentra establecido exclusivamente en beneficio del empleador, corresponde a una etapa superada de la historia, consagra la desigualdad social y la explotación del hombre por el hombre. En una industria donde el dinamismo y las ganancias son crecientes el Estado de Chile no puede seguir admitiendo esta discriminación aberrante de miles de trabajadores y al menos, debe disponer el régimen común que el Código del Trabajo establece para la inmensa mayoría de los trabajadores.

Los efectos sociales de las licitaciones de concesiones de los puertos estatales.

Las concesiones de terminales portuarios estatales en Valparaíso, San Antonio, San Vicente, Antofagasta, Iquique y el puerto de Arica, derivaron en fuertes movilizaciones que concluyeron con la implementación de redes sociales dirigidas por Gobierno para hacer frente a los efectos que la instalación de operadores monopólicos privados significaría para los trabajadores portuarios.

La implementación de estas redes ha sufrido varios cuestionamientos. Para los trabajadores del sector público la cuestión es la eficacia de las mismas, pues, se ha comprobado que la reconversión laboral es un proceso muy complejo que no termina en una indemnización, ni en un cursillo de adaptación al cambio.

Para los trabajadores del sector privado, junto a igual alegato sobre la eficacia del incentivo a la micro empresa, algunos de los trabajadores no seleccionados por las autoridades como beneficiarios de este programa, han recurrido ante los tribunales de justicia alegando un eventual mejor derecho que los seleccionados y esperan el veredicto de este poder del estado sobre sus pretensiones.



Los empleos perdidos por efecto de la modernización portuaria no se han recuperado y esto es particularmente notorio en las ciudades puerto donde las tasas de cesantía son de las más elevadas del país. El fracaso en la reconversión laboral de los trabajadores desplazados crea una pobreza muy dura. Por ejemplo, en la comuna de Talcahuano unos 300 ex – trabajadores, según los datos de la municipalidad, han pasado a integrar el sector de indigentes estructurales que más complica a esta comuna.

Cualquier proceso de licitación de concesiones monopólicas encenderá una reacción de las organizaciones sindicales, sociales e incluso políticas del sector y la ciudad para obtener del Estado, al menos igual trato que el otorgado a los trabajadores involucrados en los procesos anteriores. Lo anterior será aún más obvio si se persiste en una nueva forma de licitaciones de puertos estatales que hemos denominado “concesiones sin inversión” (Coquimbo, Talcahuano) donde se entregaría el puerto a cambio que el operador privado sólo realice reparaciones menores que en nada aportan al potencial instalado en ellos.

Finalmente, esta organización sindical declara que para lograr trabajo decente en los puertos chilenos, esta pendiente la implementación de:

- 1) La ley de subcontratación en el sector portuario,
- 2) El código de buenas prácticas laborales en las empresas públicas y privadas,
- 3) La eliminación de los límites impuestos desde Hacienda a las negociaciones colectivas en las empresas portuarias públicas,
- 4) Una verdadera política de reconversión laboral en el sector, y
- 5) La erradicación del trabajo precario personificado en el contrato de trabajo de portuario eventual y en la realidad laboral, aún más difícil, de los trabajadores de muchos de los puertos privados.