

CONTRATO CIVIL DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS

INFORME DE GESTIÓN N° 01

Asignación Presupuestaria CO ERO 06*7 COD GASTO 73

CONTRATANTE: O. N. F. ANDINA
PROFESIONAL: CATALINA BETANCUR S.
SUPERVISOR: JORGE ECHEVERRY
BENEFICIARIO: CORMAGDALENA
PERIODO: 01 AL 28 DE FEBRERO DE 2007

Informe de gestión correspondiente al contrato referenciado, en el cual se destacan y relacionan las actividades desarrolladas en el periodo indicado, en relación con los servicios profesionales acordados.

CATALINA BETANCUR S.

Profesional - Contratista

c.c. 32.244.911

JORGE ECHEVERRY

Supervisor - Cormagdalena

Carrera 16 No. 96-44 Piso 7
Mezanine

Bogotá D.C.

CONCESIONES Y REGULACIONES PORTUARIAS EN LOS PAÍSES LATINOAMERICANOS



Es importante definir que es una concesión portuaria y todas sus implicaciones antes de hablar de cómo son manejadas éstas en los distintos países latinoamericanos.

CONCESIÓN PORTUARIA

Es todo acto administrativo por el cual el Estado otorga a personas jurídicas generalmente de carácter privado, nacionales o extranjeras, el derecho a explotar determinada infraestructura portuaria en un lapso de tiempo establecido o a ejecutar obras de infraestructura portuaria para la prestación de servicios públicos.

En la medida en que en Latinoamérica el modelo económico neoliberal se fue expandiendo, los distintos puertos públicos, fueron concesionados por los Estados a diferentes empresas.

Los principales objetivos de un negocio como éste radican en proporcionar servicios esenciales, en este caso, servicios como el transporte y el comercio tanto nacional como internacional.

Propiedad

Las concesiones en general, suelen estar sometidas al control del Gobierno, e incluso estar nacionalizadas. Sin embargo, la naturaleza monopolística de muchas concesiones públicas ha disminuido durante las dos últimas décadas, iniciándose así en varios países procesos de desregulación y privatización. Desde entonces, las concesiones, en este caso portuarias, de un mismo país, pueden llegar a desarrollar una relativa competencia entre sí.

Para decidir si la propiedad debe ser pública o privada hay que considerar tanto los costes como la eficiencia en cada caso de concesión. Las empresas privadas a las que se cede una concesión pública se diferencian de otras compañías en que están obligadas a atender a cualquier persona que requiera sus servicios y necesitan una enorme inversión de capital en relación con los ingresos que obtienen. Además, suelen estar sometidas a una estrecha vigilancia económica y ecológica por parte del Gobierno.

Regulación

El control de las concesiones públicas depende de las comisiones de servicios públicos, agencias creadas para proteger la seguridad de las personas y de las propiedades que están bajo su jurisdicción. La razón de ser de esta regulación radica en que, la empresa concesionaria suele lograr un monopolio para ofrecer ese servicio en un área determinada, los precios y servicios ofrecidos a los consumidores no estarán regulados por la libre competencia, por lo que el Gobierno tiene que reemplazar la competencia mediante normas. En teoría, el objetivo es asegurar un servicio adecuado y accesible para los consumidores, permitiendo que la empresa concesionaria pueda obtener beneficios también, parte de los cuales se podrán reinvertir en el servicio público que se ofrece.

Los sistemas de regulación son distintos según los países. En aquellos en los que la concesión sigue estando bajo control estatal, los precios y el nivel de servicio son establecidos por el Gobierno. En otros países, los precios y los servicios están estrechamente vigilados por supervisores, y sólo se permite aumentar los precios en función de la inflación.

Impacto ecológico

Casi todos los servicios ofrecidos mediante concesiones públicas influyen sobre el medio ambiente (efectos que se denominan externalidades). Por ello, muchos países exigen que las empresas concesionarias cumplan con algunas normas básicas medioambientales para evitar o prevenir los efectos destructivos que pueden ocasionar las diferentes actividades desarrolladas durante la concesión, en este caso portuaria, la cual tiene grandes efectos para el ecosistema marítimo.

Reformas y concesiones portuarias en América Latina

Los puertos que existían antes en América Latina eran sistemas portuarios altamente regulados, monopolios estatales y centralizados, que contaban con poderosos grupos sindicales, cobraban tarifas elevadas por la prestación de los servicios y eran puertos ineficientes y poco competitivos.

Cuando se comenzó a desarrollar en los países una estrategia de exportar al mercado mundial, la concepción de los puertos cambió. Ahora eran centros fundamentales en la cadena logística, estaban cada día más ligados al transporte multimodal, generaban mayor valor agregado para los usuarios, y una de las cosas más importantes es que empezaron a contribuir al desarrollo industrial y turístico lo cual es básico para facilitar el comercio de un país.

En la década de los 90s se dieron 3 aspectos para los puertos en América Latina: Desregulación, Descentralización y Concesión.

La desregulación consistió en la liberación del mercado mediante la eliminación del monopolio estatal, se pudo acceder al capital privado para los puertos y servicios que se prestaban, se incentivó la competencia de los servicios portuarios dentro del mismo puerto y entre puertos, además se le ofrecieron servicios privatizados a las naves y a las cargas a excepción de los servicios de remolque y del practicaje.

La descentralización consistió en el cambio de la titularidad de los puertos la cual, pasó de ser estatal a ser de los municipios o regiones de los países (no deja de ser pública), se crearon consorcios, empresas, administraciones público/privadas, para la explotación y gestión de los puertos, y el Estado comenzó a desempeñar un nuevo papel, el de autoridad portuaria, dejando de ser operador y creando autoridades regionales para que se encargaran de regular y de planificar, además

se crearon otros órganos reguladores que se encargaron desde entonces del control y de la fiscalización, es decir, de la regulación de las tarifas de los servicios y de mantener la competencia.

Bajo éste esquema se dieron varios modelos de puertos:

- **Puertos Públicos:** la titularidad, la explotación y la gestión es netamente estatal.
- **Puertos Instrumentales (Tool):** la titularidad es estatal y se da en concesión algunos servicios como la utilización de los equipos y de las instalaciones públicas.
- **Puertos Arrendados (Landlord):** la titularidad es estatal, pero se dan en concesión las terminales a operadores a cambio de inversiones y de su explotación.
- **Puertos Privados:** tanto la titularidad como la explotación y la gestión son netamente privadas.

Hablando del tercer aspecto, las concesiones, se dieron en Latinoamérica en su mayoría, bajo la modalidad de puertos arrendados (Landlord), a empresas privadas las cuales realizaron inversiones elevadas en infraestructura y equipo. Los contratos de concesiones con estas empresas se dieron a largo plazo donde se establecía el pago de cánones anuales.

Los primeros países en dar en concesión algunos de sus puertos fueron: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México, Panamá, Uruguay y Venezuela; seguidos por Perú, Ecuador, El Salvador, Costa Rica, Honduras y Guatemala.

Ahora, se analizará el caso particular de cada uno de los 18 países Latinoamericanos que tienen puertos Marítimos y/o fluviales.

1. ARGENTINA

Argentina cuenta con dos ríos navegables el Paraná y el Uruguay, los cuales se unen para formar el Río de La Plata. Los puertos de Argentina según la provincia a la que pertenecen y según sean marítimos o fluviales son:

PUERTOS DEL RIO PARANÁ

Provincia del Chaco

- Puerto Barranqueras

Provincia de Santa Fe

- ACA - San Lorenzo
- ENAPRO - Ente Administrador Puerto Rosario
- Puerto de Santa Fe
- Puerto de Villa Constitución
- Terminal 6 S.A. - Pto. Gral. San Martín
- Terminal Puerto Rosario
- Vicentin - San Lorenzo

Provincia de Buenos Aires

- ATZ - Auto Terminal Zárate
- Delta Dock S.A. - Zárate
- Odfjell Terminals Tagsa – Campana
- Terminal Las Palmas - Zárate
- Terminal Puerto San Pedro S.A.
- Terminal Zárate - Puerto Logístico
- Zárate Port S.A.

PUERTOS DEL RIO URUGUAY

- Puerto de Concepción del Uruguay - Entre Ríos
- Terminal Nueva Palmira – Uruguay

PUERTO DE BUENOS AIRES

- Buenos Aires Container Terminal Services S.A.
- Puerto Buenos Aires
- Terbasa - Terminal Bs. As. S.A.
- Terminal 4
- Terminales Río de la Plata S.A.

PUERTOS DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES

- Exolgan S.A.
- Bahía Blanca
- La Plata
- Mar del Plata
- Quequén

PUERTOS DEL ATLANTICO SUR

Provincia de Río Negro

- San Antonio Este - Terminal de Servicios Portuarios Patagonia Norte S.A.

Provincia de Chubut

- Comodoro Rivadavia - Administración Portuaria
- Comodoro Rivadavia - Servicios Generales Portuarios
- Puerto Madryn

Provincia de Santa Cruz

- Puertos de Santa Cruz
- Caleta Paula
- Puerto Deseado
- Punta Quilla
- Río Gallegos

Provincia de Tierra del Fuego

- Ushuaia

A partir del proceso de reforma de Estado, la liberación de los mercados y el surgimiento de nuevas formas institucionales en la administración y gestión de los puertos, implementados en la década de los 90, cambió el sistema portuario de Argentina.

Uno de los aspectos más importantes al inicio de los 90 fue la disolución AGP Administración General de Puertos, el cual era el único organismo que tenía la facultad de administrar los puertos argentinos, y se llegó a la creación de consorcios de gestión portuaria donde participaban tanto el sector público como el privado en el caso de algunos puertos.

Desde 1994, Argentina adoptó el esquema de organización portuaria basado en el modelo portuario Landlord para la mayoría de sus puertos, donde el sector público conserva la titularidad de los puertos e invierte en infraestructura básica, pero no explota los servicios que se le prestan a la carga y a los buques, puertos como el

de San Antonio del Este operan bajo la modalidad de Landowner y los puertos de Barranqueras y Ushuaia son puertos herramienta.

También se dio la habilitación de algunos puertos privados los cuales al cumplir con los requisitos exigidos pueden elegir si operar de forma privada o pública,

Las licitaciones para las concesiones de los puertos o de algunos servicios fueron de carácter público nacional e internacional, donde los factores más importantes eran los antecedentes, el capital y el precio de oferta.

Entonces, en Argentina se dan 4 modelos portuarios en función de la concesión:

A. Puerto no Provinciada: es el caso del puerto de Buenos Aires, donde la titularidad no es transferida por el Estado a las Provincia sino que se mantiene como una titularidad federal. Su Administración está a cargo de la Administración General de Puertos Sociedad Estatal (AGP SE) y tiene algunas terminales concesionadas a empresas que se encargan de la inversión y del mantenimiento necesario para la operación de la Terminal, mientras que la AGP SE, se encarga del control y del seguimiento a dichas concesiones y de la operación y el mantenimiento de las zonas comunes del puerto.

B. Puertos con Administración Autónoma: La jurisdicción es provincial, no estatal, es decir, la titularidad del puerto es transferida por parte del estado a la provincia donde está el puerto, pero sigue siendo titularidad pública.

La Terminal es administrada por un consorcio, el cual a su vez es dirigido y administrado por un directorio y sus miembros son elegidos o representados de la siguiente manera: El presidente, es elegido por la provincia donde el puerto esté ubicado, el municipio donde el puerto esta ubicado elige otro miembro en su representación, los otros miembros hacen parte del sector privado así: Un miembro que representa las empresas concesionarias y permisionarias de las terminales, un miembro por la agencias marítimas o fluviales que operen según sea el caso, un miembro en representación de las empresas que prestan los servicios de practicaje, arribaje, estibaje y remolque; un miembro por las asociaciones productoras de los productos manejados en el puerto, un miembro por los exportadores y 2 miembros por las asociaciones gremiales y sindicales que representan a los trabajadores.

Este directorio se debe reunir como mínimo una vez por mes y las decisiones se toman por mayoría absoluta.

Algunos problemas o desventajas visibles de éste modelo en Argentina son:

- Los sectores público y privado divergen en las prioridades económicas y políticas.

- Discrepancias entre los sectores sobre como distribuir los gastos, quién se iba a encargar del dragado, y de los demás aspectos para que el puerto continuara con su debida operación.
- No sabían que sector se debía encargar de las inversiones necesarias para que los puertos sean competitivos.
- El pago del Canon anual.
- Concepción de las partes sobre la labor social que debe desempeñar cada puerto en la comunidad.
- Inexperiencia de los miembros de los directorios de los consorcios en la administración de puertos.

Estos problemas se han generado pues existe un vacío en la regulación, debido a que no se han establecido concretamente las responsabilidades para cada una de las partes.

Algunos ejemplos de estos puertos son: Puerto Bahía Blanca, La Plata, Quequén, Mar del Plata, Rosario, Santa Fé, Reconquista y Villa Constitución.

C. Puertos dependientes de la autoridad provincial: La jurisdicción de la provincia limita su autonomía, la administración por parte del consorcio (que también cuenta con el directorio como el modelo anterior) es la encargada de la ejecución y el mantenimiento de las obras para mantener las operaciones portuarias.

Algunos ejemplos de estos puertos son: Puerto Madryn, Comodoro Rivadavia, Concepción del Uruguay, Ibecuy y Diamante

D. Puerto Totalmente Concesionado: La provincia ejerce control sobre la concesión pero con autonomía limitada y funciones acotadas. El ejemplo de este modelo es el puerto de San Antonio del Este.

El sistema portuario argentino está conformado por 3 instituciones reguladoras: El Ministerio de Planificación e Inversión Pública, el cual ejerce la función normativa y reguladora en el marco jurídico argentino en el sector portuario; La Subsecretaría de Puertos y Vías Navegables, la cual se encarga de la fiscalización y el control de los puertos, además es la Autoridad Portuaria Nacional; y la AGP SE la cual se encarga del control de las concesiones de las terminales del puerto de Buenos Aires.

Los puertos privados que son habilitados, son controlados por la Autoridad Portuaria Nacional, y no cuentan con la intervención de las autoridades provinciales.

Las ventajas que ha representado para el sistema portuario argentino el dar en concesión algunas terminales o servicios son:

- La disminución en los fletes.
- El aumento de la productividad del trabajo en los puertos.
- El incremento de la expansión y la reestructuración portuaria que contribuyó al crecimiento de las zonas donde se encuentran ubicados los puertos.
- El aumento de la competencia, lo que generó una mejora en la calidad de los servicios y una disminución en los costos.

A pesar de los cambios, aún faltan aspectos por mejorar en el sistema portuario argentino como lo son:

- Aumentar la participación de los usuarios en las distintas funciones e iniciativas de los puertos.
- Replantear la función de las aduanas: es conveniente realizar una actualización legal y operativa y promover la transparencia de la labor que desempeñan las aduanas.
- Fomentar la instalación de puertos secos.
- Descentralizar las funciones de dragad y balizamiento.
- Analizar la normatividad referida al cabotaje y a trasbordos.

Regulación: 1990, año en el que se dicta la Ley 23.696 de Reforma del Estado, que dispone la provincialización, concesión y privatización de todos los puertos pertenecientes al Estado Nacional. Mediante el decreto 817/92 de desregulación marítima y portuaria se disuelve la Capitanía General de Puertos, se declara en liquidación a la Administración General de Puertos y se liberaliza el trabajo portuario, declarando caducas las convenciones existentes, y se sientan las bases de la desregulación y privatización de los servicios de remolque y practicaaje.

Comienza la transferencia de puertos a las provincias hasta que, el 3 de junio de 1992, se dicta la novedosa Ley 24.093 de Actividades Portuarias, que sienta las reglas de un nuevo régimen.

Ley 24.093 y Decreto Reglamentario 769/93

Definición: Se define en forma amplia el concepto de puerto que abarca todas las instalaciones, inclusive las flotantes, destinadas a la transferencia de cargas o pasajeros del medio acuático a tierra y viceversa.

Clasificación: La clasificación de los puertos, conforme su titular de dominio, sus uso y su destino, distingue entre puertos estatales nacionales, provinciales y municipales, incorporando a los particulares como posibles propietarios,

operadores y administradores de sus propios puertos. Según su uso sea generalizado, se distingue entre los puertos de uso público de los puertos de uso restringido, o puertos de uso privado. También desaparece la mención del puerto de servicio público, por lo que la ley trata al servicio portuario como un servicio comercial regulado dentro de la órbita del derecho privado.

De acuerdo a su destino, los puertos pueden ser comerciales – cuando prestan servicios cobrando por ellos a buques y cargas -, recreativos e industriales, carenado la nueva figura de puertos vinculados física o funcionalmente a actividades productivas, extractivas (minería), o de captura (pesqueros), cuya regulación, administración, uso, operación y existencia está vinculada a la vida de la empresa titular de la actividad.

Habilitación – servicios: Los propietarios u operadores de cada puerto deben proveer sus propios servicios de dragado de canales de acceso, dársenas, servicios de practicaje y remolque, maniobras de entrada y movimiento de los buques.

Habilitación: La habilitación de todos los puertos del país, ya sean estatales, provinciales, municipales o de particulares, de uso público o privado, destinados a operaciones de comercio exterior o tráfico interprovincial, debe ser efectuada mediante decreto del Poder Ejecutivo Nacional con información al Congreso Nacional, pues se está ejerciendo una facultad propia de este cuerpo legislativo que la ley delega en el Ejecutivo.

La habilitación mantiene su vigencia mientras los responsables del puerto cumplan y continúen con su destino y actividad, y con las condiciones técnicas operativas y legales que dieron lugar a esa habilitación.

Provincialización de los puertos: La ley dispone que el Estado Nacional, a pedido de las provincias donde se encuentran ubicados los puertos, los transferirá a esas provincias, sin contraprestación ni precio alguno, para que decidan sobre su destino, operación y administración, pudiendo ceder la actividad a particulares mediante procesos de licitación, contratación, arrendamiento o cualquier otra figura jurídica.

Para los puertos más importantes del país: Santa Fe, Rosario, Buenos Aires, Quequén y Bahía Blanca, con la finalidad de que continúen con la actividad, y ésta sea administrada por los usuarios, operadores y productores, se exigió la creación de entes administrativos no estatales, o sociedades, de derecho privado donde participarán en su directorio representantes de la provincia o municipio donde esos puertos se encuentran ubicados.

Estos entes autónomos o sociedades comerciales, independientes de los Estados provinciales, deben reinvertir sus utilidades en el puerto y actuar con total

independencia económica y financiera de esos Estados. Santa Fe, Rosario, Quequén y Bahía Blanca han creado sus entes administradores.

El Decreto 1029/92 de promulgación de la Ley de Actividades Portuarias, vetó parcialmente la transferencia del puerto de Buenos Aires a la ciudad homónima, por lo que hoy es el único puerto argentino de propiedad y administración del Estado Nacional, que transfirió a la provincia de Buenos Aires una de las secciones de ese puerto, el Dock Sud, ubicado del otro lado del Riachuelo, límite entre la ciudad de Buenos Aires y la provincia del mismo nombre.

Los puertos y las terminales particulares: la ley liberaliza totalmente el régimen portuario, permitiendo así, que las personas y empresas privadas puedan construir y operar libremente puertos o terminales portuarias, ya sea en terrenos propios o cedidos por las provincias o municipios, asumiendo el carácter de responsable de esos puertos, y pudiendo darle el destino o uso, conforme a la clasificación legal (de uso público o privado); industriales, comerciales o recreativos.

El régimen legal permite la habilitación y operación de "terminales portuarias", que consisten en unidades operativas particulares que prestan servicios a buques y cargas, utilizando los canales de acceso, dársenas, infraestructura y servicios de otros puertos, y que son autorizadas, concesionadas y habilitadas por los responsables de esos puertos.

El primer puerto en adoptar este sistema ha sido el puerto de Buenos Aires, que a través de una licitación pública, nacional e internacional, concedió la utilización y explotación de seis terminales en la sección de Puerto Nuevo, por períodos de entre 18 y 25 años, a consorcios constituidos por empresas argentinas e internacionales.

La provincia de Buenos Aires siguió este modelo, concesionando una terminal de contenedores en la sección Dock sud del puerto que le fuera transferido.

Autoridad de aplicación: Se constituye como Autoridad de Aplicación de la ley a la subsecretaría de Puertos y Vías Navegables, cuya función es la de controlar el cumplimiento de las normas legales en todos los puertos del país, y en especial el cumplimiento de las características, uso y destino que condicionaron la habilitación de cada puerto; la obligación de todos los puertos de facilitar, a las autoridades nacionales y policiales de control (Prefectura Naval, Aduana, Dirección de Migraciones, etc.), el ejercicio de sus atribuciones; asegurar el cumplimiento de las normas de seguridad de la navegación, sanidad, protección ambiental y seguridad laboral. Asimismo tiene facultades para vigilar que se cumplan las normas de libre competencia entre los puertos y dentro de los puertos, exigiendo además informaciones y registro de los buques que operan en cada puerto, mercaderías embarcadas y desembarcadas y operaciones conexas.

Responsabilidad portuaria: Este nuevo régimen, al que hemos calificado como único y original dentro del esquema de los puertos de la órbita latina, tiene como principio fundamental independizar totalmente al Estado Nacional de la propiedad, responsabilidad y operativa portuaria.

El Puerto de Buenos Aires, que ha quedado como único reducto de la hegemonía portuaria del Estado Nacional, una vez ocurrida la reforma de la Constitución, que dispone la autonomía de la Ciudad de Buenos Aires, puede ser hoy requerido por esta ciudad, completándose así el panorama de descentralización y desmonopolización portuaria, transferida ahora a las provincias, municipios y particulares.

El estado Nacional continúa con el ejercicio de sus poderes de habilitación, aplicación de la ley, ejercicio de sus poderes fiscales y de policía, y jurisdicción legislativa exclusiva, pero en forma definitiva la propia operación y administración portuaria y los servicios portuarios han perdido el carácter de servicio público que se les atribuía, para ser recogidos por el derecho administrativo, pasando así a la órbita del derecho privado comercial.

En materia de trabajo portuario, el Estado Nacional conserva su poder de policía de higiene y seguridad del trabajo, pero se ha desprendido del carácter de regulador del sistema operativo, disolviendo la Capitanía General de Puertos, que intervenía y regulaba la utilización de la mano de obra en los puertos y en los buques que en ellos operaban.

Los responsables de cada puerto cuentan ahora con amplia libertad de contratación y de fijación de términos de los contratos de trabajo, elección del gremio que agrupará a los trabajadores, y celebración de convenios colectivos que se liberan de las viejas rémoras y condiciones de los anteriores convenios de estiba, para adecuarlos al ritmo de los puertos modernos y de sus avanzadas instalaciones y equipamientos, así como los revolucionarios sistemas de contenerización y utilización de cargas al servicio de buques que deben operar cada vez más rápido y en condiciones de estricta eficiencia y seguridad.

Del viejo sistema de trabajo ocasional, se ha evolucionado al trabajador que se encuentra en relación estable de dependencia con el operador portuario, garantizándose así su capacitación, mejor remuneración, estabilidad, seguridad y beneficios sociales.

2. CHILE

Actualmente Chile cuenta con 10 empresas estatales de uso público, 15 empresas privadas de uso público y 11 empresas privadas de uso privado. Los principales puertos de Chile son:

- Antofagasta
- Arica
- Castro
- Coquimbo
- Iquique
- Mejillones
- Puerto Chacabuco
- Puerto Montt
- Punta Arenas
- San Antonio
- Talcahuano
- Valparaíso
- Ventanas

En Chile se han dado dos grandes reformas del sistema portuario la primera fue la ley de 1981 la cual generó el modelo multioperador de servicios portuarios y compró la matrícula de los trabajadores, lo cual se verá más adelante. La segunda reforma sucedió en 1997, con la ley 19.542, con la cual se modernizó la EMPORCHI (Empresa Portuaria de Chile), creando 10 empresas portuarias y permitió el establecimiento del modelo monooperador por concesiones.

La ley de año 1997, surgió debido a que el modelo chileno portuario se encontraba en decadencia, el sector Portuario Estatal generó un proceso de modernización portuaria. la mencionada Ley 19.542 publicada el 19 de Diciembre de dicho año, tuvo como objetivos principales no solo la modernización portuaria, sino también la disminución de los costos de la cadena de comercio exterior tanto chilena como de los países vecinos, incentivar la inversión privada en la gestión de puertos, transformar a Chile en una plataforma de servicios portuarios destacados en el Cono Sur Pacífico, transformar a EMPORCHI en diferentes empresas autónomas e incentivar la competencia entre las terminales tanto multioperadoras como monooperadoras.

Era evidente entonces que para un Chile por su ubicación en una de las zonas económicas más dinámicas del planeta como lo es el Océano Pacífico, la calidad y eficiencia de los servicios portuarios eran o son todavía un tema clave para el desarrollo nacional.

En la segunda mitad de la década de los 90, se comenzó con este proceso de modernización, mediante la promulgación de cuerpos legales que concretaran las aspiraciones de autoridades y empresarios. Las medidas dispuestas involucraron una serie de reformas en los principales puertos del país.

Este nuevo modelo permitió enfrentar el aumento en la velocidad de transferencia de los frentes de atraque, gracias al uso de contenedores y a la introducción de equipos de alta tecnología para el movimiento de carga a granel o general, también aumentar el tamaño de las naves, reduciéndose así los costos totales del transporte y, por tanto, de los fletes.

Retomando un poco la historia de los puertos chilenos, en el año de 1960, se creó la Empresa Portuaria de Chile, EMPORCHI, ente autónomo del Estado, a cargo de los puertos: Arica, Iquique, Antofagasta, Coquimbo, Valparaíso, San Antonio, Talcahuano, Valdivia, Puerto Montt y Punta Arenas.

Desde ese entonces, los servicios portuarios en Chile fueron provistos por el Estado, a través de un sistema caracterizado por la división de las tareas del manejo de carga entre dos sectores. Mientras las operaciones de transferencia y porteo eran desarrolladas por EMPORCHI, las labores de estiba y desestiba estaban en manos de trabajadores marítimo - portuarios especializados, organizados en sindicatos de estibadores. EMPORCHI constituía un monopolio público.

Paralelamente, en el sector de los estibadores existían fuertes restricciones para el crecimiento del número de trabajadores, debido a que cada estibador debía contar con una licencia especial, denominada matrícula, para tener derecho a prestar sus servicios. Esta práctica transformó a los estibadores en propietarios del trabajo y monopolistas de los servicios que proveían.

A fines de los años 70, el esquema de operación portuaria entró en crisis. Su sistema laboral y tarifario, y la escasa coordinación en los servicios, estaban dando como resultado la ineficiencia de los puertos a lo que se sumó el aumento de la demanda de los servicios fruto de la liberación económica del país que provocaba una expansión del intercambio comercial, el cual se realiza incluso actualmente, en su mayoría por las vías marítimas.

Para satisfacer estos nuevos requerimientos, el Estado se vio en la necesidad de mejorar la coordinación de las actividades portuarias. En 1981 con la Ley 18.042, reestructuró el sistema portuario estatal, terminando con la operación exclusiva de EMPORCHI al interior de los puertos.

Casi simultáneamente, la ley 18.032 abolió el sistema de licencia para la estiba, permitiendo a cualquier trabajador realizar esas operaciones para las compañías

navieras. El Estado entregó indemnizaciones para compensar a 2.700 trabajadores que perdieron este privilegio.

El gobierno de la época instauró así un sistema de libre acceso a múltiples operadores privados, introduciendo competencia al interior de los puertos estatales.

Más tarde, en 1990, por medio de la ley 18.966, se radicó definitivamente en el sector privado la prestación de los servicios de estiba, desestiba, transferencia y porteo, dejando en manos de EMPORCHI la tarea de administrar la infraestructura y el almacenaje en los recintos portuarios.

De ese modo, se dio la separación de la titularidad y la administración y la explotación de las terminales a cargo de la empresa pública (bases del cambio a nivel latinoamericano). La prestación de los servicios portuarios comenzó a estar bajo las empresas privadas, en un sistema denominado multioperador.

Este esquema constituyó la privatización de los servicios en general, que implicó racionalizar el empleo portuario.

Estas reformas, en conjunto, permitieron aumentar la productividad y el rendimiento de la operación portuaria y disminuir sus costos, sin necesidad de grandes inversiones en infraestructura. Sin embargo la continuidad de un proceso de crecimiento basado en la apertura al comercio exterior planteó el desafío de seguir aumentando la capacidad.

La globalización de la economía mundial y la creciente competencia en el mercado internacional, habían elevado los estándares de productividad requeridos en toda la cadena del transporte marítimo, incluidos los puertos. El aumento de la capacidad de las naves, la mayor rapidez de los tránsitos, la necesidad de disminuir los tiempos de operación en los puertos y la modernización de los elementos de transferencia de carga, entre otros, fueron algunos de los factores que originaron la necesidad de modernización del sector portuario estatal.

Al inicio de la década de los 90, como se mostró en la explicación general de concesión portuaria y con el caso de Argentina, existía un consenso internacional respecto de la importancia de descentralizar los puertos y la urgencia con que debía hacerse. La comprensión del problema indicado en Chile, llevó al acuerdo entre los principales actores involucrados, a fin de materializar en una ley una serie de iniciativas tendientes a concentrar en esta normativa los principales aspectos para mejorar la administración de la actividad portuaria nacional.

Se vio la necesidad entonces, de realizar una reforma para abrir mayores espacios a la inversión privada y generar nuevos aumentos de eficiencia, y se enfrentaron a las alternativas de la privatización total de los puertos, como en el modelo inglés, o del concesionamiento de terminales. La decisión gubernamental fue el mecanismo de concesiones, debido a que ya existían en Chile experiencias exitosas de cooperación privada-estatal.

Así durante el gobierno del Presidente Eduardo Frei Ruiz-Tagle se decidió que la inversión en los puertos estatales debería provenir del sector privado. El Estado no estaba dispuesto a asumirla, por que no contaba con los recursos necesarios para esto, debido a que las necesidades más urgentes en el país eran de carácter político-social. A nivel portuario las estrategias principales eran:

- Realizar licitaciones competitivas: fomentando la competencia transparente entre los diferentes actores.
- Uso eficiente de Las terminales: aumentando la capacidad física y operativa de los puertos.
- Aumentar la inversión privada: hacerla más eficiente y modernizar terminales licitadas a través de inversiones en tecnología, con el propósito de reducir las tarifas portuarias, los costos portuarios por efecto de la disminución de tiempos de espera de las naves y el ahorro de fletes debido a la recepción de naves de mayor tamaño.
- Incentivar la competencia: velando por competencia transparente y promoviéndola entre terminales licitados y nuevos puertos. Por otra parte, protegiendo a los usuarios de discriminaciones en el Servicio Portuario.
- Aumentar la calidad del servicio: asegurando la calidad del servicio a los usuarios, en términos de tiempos de espera y atención de naves.

El 19 de Diciembre de 1997 fue publicada la Ley N° 19.542 de Modernización del Sector Portuario Estatal. A un año de esa fecha, el Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones, la Empresa Portuaria de Chile, las Empresas Portuarias Estatales y el Comité de Coordinación de Licitaciones Portuarias llevaron adelante en forma satisfactoria las dos fases involucradas en la modernización del sector portuario estatal, cumpliendo con el acelerado cronograma del proceso de descentralización definido por el Gobierno.

En Octubre de 1998 se completó íntegramente la Fase I de Descentralización de EMPORCHI, que comprendió la formación y puesta en marcha de diez empresas estatales autónomas, y que culminó con la extinción de EMPORCHI, el 30 de Diciembre del mismo año.

Así mismo durante el mismo año se desarrollaron las principales tareas asociadas a la Fase 2 de la cual consistía en la licitación de Concesiones de los terminales en los tres principales puertos estatales: Valparaíso, San Antonio y Talcahuano-

San Vicente. La venta de las bases respectivas y la adjudicación quedaron pendientes para el año siguiente, 1999, debido a que se debían analizar los recursos de protección y amparo económico presentados por operadores navieros y portuarios locales.

Es importante señalar que el proceso de descentralización y modernización se desarrolló de manera armónica, sin costos ni conflictos sociales, a diferencia de muchos otros países que se analizarán posteriormente, debido a que se contó con un acuerdo de los trabajadores de la ex Emporchi, quienes no compartiendo algunos aspectos esenciales del proyecto, asumieron la nueva ley y contribuyeron a su éxito. Además se obtuvo el compromiso y el esfuerzo de los trabajadores que permanecieron en las empresas portuarias estatales.

Acuerdos Laborales: Tal como lo estableció la Ley de Modernización, el proceso de descentralización de EMPORCHI implicó la jubilación anticipada para un importante grupo de trabajadores. Adicionalmente, por acuerdo con la Federación de Trabajadores de la misma empresa, se llevó a cabo un plan de retiro voluntario de trabajadores de los puertos.

En Enero de 1998, EMPORCHI contaba con 1.720 trabajadores. Luego del proceso de descentralización, los trabajadores de todas las empresas portuarias estatales sumaron cerca de 480.

Formación de las Empresas Portuarias: Entre el 31 de Enero y el 1 de Octubre de 1998, se procedió a la formación de las diez empresas portuarias autónomas en un plazo menor al de un año establecido por la Ley 19.542.

Formación de las empresas portuarias.

| EMPRESA PORTUARIA | Inicio Operaciones |
|--------------------------|---------------------------|
| Valparaíso | 31 enero 1998 |
| San Antonio | 31 enero 1998 |
| Talcahuano-San Vicente | 1 abril 1998 |
| Arica | 30 abril 1998 |
| Iquique | 30 abril 1998 |
| Antofagasta | 1 julio 1998 |
| Puerto Montt | 1 julio 1998 |
| Austral | 1 agosto 1998 |
| Chacabuco | 1 septiembre 1998 |
| Coquimbo | 1 octubre 1998 |

Estas empresas se encontraban en condiciones de cumplir con sus tareas bajo un enfoque que incorporaba criterios empresariales, con una organización basada en directorios, nombrados por el Presidente de la República, sujetas a las normas propias de las sociedades anónimas y con un plan anual de gestión por cuyo cumplimiento respondía el directorio frente al Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones. También se desarrolló un plan de racionalización de cada uno de los puertos estatales, diseñando un esquema organizacional tanto para la transición como para el estado de régimen de cada una de las diez empresas portuarias.

Licitaciones portuarias: Durante 1999 se llevaron a cabo las primeras licitaciones de terminales estatales del país, a través de un proceso simultáneo y coordinado entre las empresas portuarias Valparaíso, San Antonio y Talcahuano - San Vicente.

Desde un punto de vista de políticas públicas, este proceso se orientó a liberar al sector portuario de las limitaciones que históricamente habían inhibido la inversión, generando un marco de incentivos para que actuara la iniciativa de empresas con experiencia portuaria y respaldo financiero. Con ello, se lograría un aumento importante de la productividad del sector, a través de inversiones en tecnología y gestión y, a futuro, en nuevas obras de infraestructura.

Las concesiones permitirían generar importantes beneficios para el comercio exterior chileno. En primer término, se produciría una disminución del costo portuario general, por efecto de baja en las tarifas portuarias para algunas naves, desde el inicio de las concesiones. A los 18 meses de entregadas las concesiones, o incluso antes, se agregaría una importante reducción de los costos portuarios por efecto de la mejora en eficiencia y la consecuente disminución de los tiempos de espera de las naves. Finalmente, a mediano y largo plazo se esperaba obtener una disminución progresiva de los costos de transporte, determinada por la posibilidad de los frentes modernizados de atraer naves de mayor capacidad y menores tarifas de flete marítimo.

Entes:

Ministerio de Transporte y Telecomunicaciones: Tiene como principales funciones proponer las políticas nacionales en materias de transportes y telecomunicaciones, de acuerdo a las directrices del Gobierno y ejercer la dirección y control de su puesta en práctica; supervisar las empresas públicas y privadas que operen medios de transportes y comunicaciones en el país, y coordinar y promover el desarrollo de estas actividades y controlar el cumplimiento de las leyes, reglamentos y normas pertinentes.

Ministerio de Obras Públicas: encargado de planificar, proyectar y construir obras de infraestructura pública, así como la conservación, explotación y administración de las mismas. Además, le corresponde ejercer la administración del recurso agua a nivel nacional, en relación a su distribución, conocimiento, asignación, uso, conservación y preservación.

Subsecretaría de Transportes: es la encargada de establecer políticas y normas en materia de transporte y tránsito, y fiscalizar su cumplimiento, con el propósito de incentivar el desarrollo de sistemas de transporte más eficientes, seguros y sustentables ambientalmente, y resguardar los derechos de los usuarios de dichos sistemas, promoviendo así la integración y desarrollo económico del país.

Subsecretarías Regionales Ministeriales: encargadas de coordinar el tránsito y transporte (Ley N° 18.059 y otros cuerpos legales), administrar el registro Regional de servicios de transporte de pasajeros (D.S. N° 212/92) y de llevar las Estadísticas de Transporte (Decreto N° 275/80).

BIBLIOGRAFÍA

- “Mapa América Latina”, CINTERFOR Centro Interamericano de Investigación y Documentación sobre Formación Profesional. www.cinterfor.org
- GALLEGOS Carlos M., “Reformas y Concesiones Portuarias en América Latina”. Presentación en Power Point. Comisión Interamericana de Puertos (CIP) de la Organización de los Estados Americanos (OEA). Santo Domingo, República Dominicana, Julio de 2005.
- SGUT, Martin: “Experiencias de América Latina en concesión y privatización de puertos”, CEPAL – PROINVERSIÓN. Lima, Perú 13 y 14 de Noviembre de 2003.
- SEPÚLVEDA, Diego, “Reformas y Modernización Portuaria en América Latina”, presentación Power Point, Junio 2005.
- “Infraestructura para la Conectividad del Transporte Terrestre - Marítimo de la Xª Región. Enero de 2006. www.concepcioneschile.com
- GARCÍA, Rodolfo, “El sistema portuario en Chile hacia el 2010” Cámara Marítima y Portuaria de Chile A.G. Diciembre de 2006.
- PETRI, Eric, “La Modernización del Sector Portuario Estatal en Chile”, presentación Power Point. Junio de 2005.
- Wikipedia, la enciclopedia libre. <http://es.wikipedia.org/wiki/Portada>
- Ministerio de Obras Públicas de Chile. www.moptt.cl
- www.prefectura naval.gov.ar
- www.mar-link.net
- www.puertobahiablanca.com
- www.oas.org/cip.