

PERIODO  
PRESIDENCIAL  
003810  
ARCHIVO

**SECTOR PORTUARIO**

**Reunión con S.E. el Presidente de la República**

**19.05.93**

## M I N U T A

### POLITICA PORTUARIA

1. El crecimiento sostenido del comercio exterior chileno requiere inversiones significativas en nueva infraestructura y equipamiento de los puertos. Asimismo, consolidar y extender los logros en materia de eficiencia de las operaciones portuarias. En Marzo de 1990, esto implicaba dos desafíos:
  - impulsar la pronta realización de inversiones para enfrentar los déficits de capacidad más evidentes;
  - sentar las bases de un ordenamiento para el desarrollo del sector con visión de largo plazo, acorde con la política económica general.

Durante estos tres años se ha trabajado en ambas direcciones bajo una perspectiva común. Es así que a través de acciones directas del Estado o de señales emitidas hacia el sector privado, se ha iniciado o decidido iniciar en este período un conjunto numeroso de proyectos (ver Anexo 1). Dada la evolución que está mostrando el comercio exterior, es previsible que con ellos se cubra satisfactoriamente la demanda hasta fines de esta década. No obstante, para que los proyectos que deban materializarse a futuro surjan oportuna y adecuadamente, es necesario establecer reglas del juego claras y estables. Para ello se ha preparado una política que aborda globalmente los problemas del sector, mediante grupos de trabajo interministeriales.

2. La política de desarrollo portuario apunta, en lo esencial, a promover la competencia en esta actividad. La principal novedad es la introducción de competencia entre puertos a través de la atracción de inversiones, en las cuales se entrega un papel preferente al sector privado, incluso dentro de los puertos estatales. Es también importante la introducción de instrumentos de planificación territorial en orden a considerar explícitamente la vinculación de los puertos con las áreas adyacentes y las redes de acceso y a incorporar formalmente a los organismos locales y regionales en un proceso orgánico y eficiente de toma de decisiones sobre proyectos de creación o ampliación de puertos. Paralelamente, están contempladas algunas medidas para hacer competitiva la prestación de ciertos servicios como el almacenaje y el practicaje, que son influyentes en los costos.

3. No se contempla privatizar la infraestructura portuaria estatal existente, de manera que los inversionistas privados podrán optar por acometer proyectos en nuevos puertos, bajo el régimen de concesiones marítimas, o dentro de los puertos estatales. A este último efecto, existe la modalidad del contrato de operación, ya en uso, y se propone añadir otra de concesión, que debería ser equivalente a una concesión marítima. Esto plantea la perspectiva de que pueda haber puertos privados compitiendo con los puertos estatales pero también con instalaciones explotadas por privados dentro de estos últimos. A la vez, habría un cierto grado de competencia entre estas instalaciones y las explotadas por EMPORCHI dentro de un mismo puerto. Para articular estas situaciones en un marco estable y que ofrezca seguridades de competencia leal a los inversionistas privados, es necesario que haya reglas explícitas y transparentes sobre una serie de aspectos. En particular, en materia de tarifas por el uso de infraestructura, las que actualmente se fijan por un decreto.

4. Por otra parte, resulta indispensable aclarar y adecuar el papel del Estado y la forma en que será desempeñado, especialmente en el área de explotación de puertos en que coexistirá un Estado-empresario con los privados. La política propuesta considera distinguir tres niveles:

- el de planificación, en que se coordinan las instancias pertinentes para la aprobación de Planes Maestros y proyectos y el otorgamiento de las concesiones correspondientes;
- el de regulación, que debe estar a cargo de un organismo especializado;
- la explotación comercial, donde se debe adecuar la institucionalidad de EMPORCHI al entorno competitivo que se quiere promover, enfatizando su carácter empresarial.

Los temas señalados en éste y los dos puntos precedentes conforman el núcleo de la política portuaria. Las proposiciones más detalladas se resumen en el Anexo 2 y están tratadas con mayor extensión en los informes de los grupos de trabajo sobre política de inversiones y modernización de EMPORCHI (Anexos 3 y 4).

5. Las ideas básicas en materia de inversión y operación portuarias fueron sometidas a consulta con las principales organizaciones empresariales y laborales a fines de 1991. Los documentos que se adjuntan tuvieron en consideración las observaciones planteadas en esa instancia. Los puntos más controvertidos son:

- sector laboral:
  - el Estado debe asumir las principales inversiones en ampliación de los puertos estatales, complementado por el sector privado sólo a través de contratos de operación (no concesiones)
  - EMPORCHI debe mantenerse como empresa nacional y tener una posición superior en la planificación portuaria nacional;
- sector empresarial:
  - el Estado debe adoptar solamente un rol subsidiario en inversiones portuarias;
  - si EMPORCHI no se privatiza, deben constituirse empresas autónomas por puerto para que sea posible la competencia.

Estos contrapuntos tienen larga historia y hay en ellos una fuerte carga ideológica. La cuestión más álgida es la de EMPORCHI.

6. Hay algunas iniciativas, consistentes con la política esbozada, que es posible concretar en lo que resta de este período de Gobierno:

- nuevo puerto de Punta Arenas, mediante una sociedad mixta (ver Anexo 5);
- eventualmente, un proyecto de inversión privada en San Antonio mediante contrato de operación, para lo cual podría convocarse la licitación respectiva en los próximos meses si las conversaciones con inversionistas interesados fructifican;
- dar a conocer las bases del sistema tarifario que se implementará, cuyo estudio concluirá en Julio próximo, e iniciar su aplicación (ver Anexo 6);
- impulsar la creación de depósitos extraportuarios para descongestionar algunos puertos. Las recomendaciones de la Comisión formada al efecto se adjuntan como Anexo 7;
- acelerar y difundir el plan de descentralización que ha iniciado EMPORCHI. Si bien no es lo mismo que dotar de autonomía a los puertos, es un paso significativo en esa dirección.

De estas acciones, para el nivel de concreción planteado, sólo se requiere legislar en el caso de Punta Arenas, para lo que basta una ley específica sencilla.

7. La implementación completa de la política portuaria requiere un esfuerzo legislativo mayor en relación con:
  - a) normativa general en materia de instrumentos de planificación, procedimientos de aprobación de proyectos y de otorgamiento de concesiones (dentro y fuera de puertos de EMPORCHI) y regulación de la administración y operación de puertos de uso público;
  - b) régimen tarifario;
  - c) ley orgánica del organismo regulador sectorial;
  - d) adecuación institucional de EMPORCHI.

Esta es una acción a mediano plazo, en que sólo cabe ahora enunciar los criterios de política que la guiarán.

Santiago, 18 de mayo de 1993

## A N E X O S

- ANEXO N<sup>o</sup> 1: INVERSION EN INFRAESTRUCTURA PORTUARIA  
1990 - 1997
- ANEXO N<sup>o</sup> 2: RESUMEN DE LA POLITICA DE DESARROLLO  
PORTUARIO
- ANEXO N<sup>o</sup> 3: POLITICA DE DESARROLLO PORTUARIO (IN-  
FORME SECTRA)
- ANEXO N<sup>o</sup> 4: MODERNIZACION DE EMPORCHI (INFORME DEL  
GRUPO DE TRABAJO)
- ANEXO N<sup>o</sup> 5: MINUTA PUERTO DE PUNTA ARENAS
- ANEXO N<sup>o</sup> 6: MINUTA SISTEMA DE TARIFICACION PORTUA-  
RIA
- ANEXO N<sup>o</sup> 7: RECINTOS DE DEPOSITO ADUANERO (INFORME  
DEL GRUPO DE TRABAJO)

# ANEXO 1

## INVERSION EN INFRAESTRUCTURA PORTUARIA

1990 - 1997

(millones de dólares)

SECTOR PRIVADO	EMPORCHI																						
<p>A.- Ejecutado</p> <table style="width: 100%; border: none;"> <tr> <td style="width: 70%;">CALDERA</td> <td style="width: 30%; text-align: right;">5</td> </tr> <tr> <td>COLOSO</td> <td style="text-align: right;">8</td> </tr> <tr> <td>PUCHOCO</td> <td style="text-align: right;">12</td> </tr> <tr> <td>CALBUCO</td> <td style="text-align: right;">6</td> </tr> <tr> <td>MAGALLANICA</td> <td style="text-align: right;">8</td> </tr> <tr> <td>VENTANAS</td> <td style="text-align: right;">36</td> </tr> <tr> <td style="border-top: 1px solid black;">Sub-total</td> <td style="border-top: 1px solid black; text-align: right;">75</td> </tr> </table>	CALDERA	5	COLOSO	8	PUCHOCO	12	CALBUCO	6	MAGALLANICA	8	VENTANAS	36	Sub-total	75	<table style="width: 100%; border: none;"> <tr> <td style="width: 70%;">CHACABUCO</td> <td style="width: 30%; text-align: right;">5,5</td> </tr> <tr> <td>SAN VICENTE</td> <td style="text-align: right;">12</td> </tr> <tr> <td>MUELLE BARON</td> <td style="text-align: right;">4</td> </tr> <tr> <td style="border-top: 1px solid black;">Sub-total</td> <td style="border-top: 1px solid black; text-align: right;">21,5</td> </tr> </table>	CHACABUCO	5,5	SAN VICENTE	12	MUELLE BARON	4	Sub-total	21,5
CALDERA	5																						
COLOSO	8																						
PUCHOCO	12																						
CALBUCO	6																						
MAGALLANICA	8																						
VENTANAS	36																						
Sub-total	75																						
CHACABUCO	5,5																						
SAN VICENTE	12																						
MUELLE BARON	4																						
Sub-total	21,5																						
<p>B.- En ejecución</p> <table style="width: 100%; border: none;"> <tr> <td style="width: 70%;">CORRAL</td> <td style="width: 30%; text-align: right;">15</td> </tr> <tr> <td style="border-top: 1px solid black;">Sub-total</td> <td style="border-top: 1px solid black; text-align: right;">15</td> </tr> </table>	CORRAL	15	Sub-total	15	<table style="width: 100%; border: none;"> <tr> <td style="width: 70%;">SAN ANTONIO Y VALPARAISO</td> <td style="width: 30%; text-align: right;">94,5</td> </tr> <tr> <td style="border-top: 1px solid black;">Sub-total</td> <td style="border-top: 1px solid black; text-align: right;">94,5</td> </tr> </table>	SAN ANTONIO Y VALPARAISO	94,5	Sub-total	94,5														
CORRAL	15																						
Sub-total	15																						
SAN ANTONIO Y VALPARAISO	94,5																						
Sub-total	94,5																						
<p>C.- En proyecto</p> <table style="width: 100%; border: none;"> <tr> <td style="width: 70%;">MEJILLONES</td> <td style="width: 30%; text-align: right;">18</td> </tr> <tr> <td>PICHILEMU</td> <td style="text-align: right;">8</td> </tr> <tr> <td>LIRQUEN</td> <td style="text-align: right;">35</td> </tr> <tr> <td>CORONEL</td> <td style="text-align: right;">32</td> </tr> <tr> <td>PUNTA ARENAS</td> <td style="text-align: right;">20</td> </tr> <tr> <td style="border-top: 1px solid black;">Sub-total</td> <td style="border-top: 1px solid black; text-align: right;">113</td> </tr> </table>	MEJILLONES	18	PICHILEMU	8	LIRQUEN	35	CORONEL	32	PUNTA ARENAS	20	Sub-total	113											
MEJILLONES	18																						
PICHILEMU	8																						
LIRQUEN	35																						
CORONEL	32																						
PUNTA ARENAS	20																						
Sub-total	113																						
<b>TOTAL</b>	<b>203</b>																						
	<b>116</b>																						

## **POLITICA DE DESARROLLO PORTUARIO PRINCIPIOS GENERALES**

---

### **I. INTRODUCCION**

Dada la evolución prevista del comercio exterior y el cabotaje en los próximos años, se espera un considerable aumento en la demanda por ampliaciones de la capacidad portuaria adicional a los proyectos hoy en marcha<sup>1</sup>.

Existen así importantes oportunidades de inversión tanto en nuevos puertos como en expansiones de los existentes o creación de instalaciones para otros usos en estos.

Gran parte de la inversión portuaria de uso público en nuestro país ha sido asumida tradicionalmente por el Estado. Dado que los recursos fiscales son limitados y altamente demandados, se considera que la incorporación de inversión privada debe constituir un factor de dinamización importante.

El Gobierno ha estudiado el tema y ha propuesto una política de desarrollo portuario con visión de largo plazo, que a continuación se resume en términos generales.

### **II. DIRECTRICES DE LA POLITICA**

1. **Procurar un desarrollo armónico de los puertos en relación con el medio ambiente, las áreas urbanas adyacentes y las vías de acceso a ellos.**
2. **Velar por el buen uso de recursos físicos costeros.**
3. **Preservar y fortalecer la eficiencia y la competitividad en las operaciones portuarias.**
4. **Hacer más competitivo el proceso de inversión en puertos.**
5. **Proveer un marco institucional eficaz para la acción del Estado.**
6. **Modernizar el sistema portuario estatal.**

### **III. MARCO CONCEPTUAL**

7. **La infraestructura portuaria estatal no se privatizará.**

---

<sup>1</sup> Más del 95% del comercio exterior chileno se transporta por vía marítima. En 1991 se movilizó sobre 32 millones de toneladas por los puertos nacionales, públicos y privados, (35% correspondientes a importaciones y el 65% a exportaciones), cifra que representa mercancías por un valor FOB superior a los US\$ 12.000 millones.

8. **Las operaciones de movilización de carga continuarán siendo realizadas solo por empresas privadas especializadas. La inversión en equipamiento para transferencia y porteo deberá ser asumida por el sector privado.**
9. **Se desarrollará mecanismos para incentivar la participación del sector privado en la provisión, financiamiento y explotación de nueva infraestructura en los puertos.**
10. **La acción del estado en materia de planificación y aprobación de proyectos se concentrará en una adecuada asignación del uso de recursos naturales escasos y el control de externalidades.**
11. **El estado se preocupará de prevenir el ejercicio de poderes monopólicos y de establecer condiciones de sana competencia.**

#### **IV. DESARROLLO Y OPERACION DE LOS PUERTOS**

##### **A. Planificación**

12. **Existirá Planes Indicativos desarrollados bajo el concepto de planificación estratégica y relacionados con la coordinación y formulación de Planes de Infraestructura.**
13. **Todo puerto o terminal deberá contar con un Plan Maestro con un horizonte mínimo de 20 años, periódicamente actualizado, que será propuesto por las empresas portuarias respectivas. En el proceso de aprobación o modificación existirá una participación de las autoridades sectoriales y locales y de la comunidad.**
14. **El estado podrá reservar áreas costeras para uso portuario futuro.**  
Se distinguen dos tipos de áreas protegidas:
  - \* áreas costeras reservadas
  - \* áreas asignadas por un plan maestro para futuro uso portuario.

##### **B. Inversiones en Nuevos Puertos, Puertos Privados Existentes y Terminales Especializados<sup>2</sup>.**

15. **Las inversiones en estos puertos deberán ser emprendidas por el sector privado, en régimen de concesión marítima.**
16. **Cuando la rentabilidad social lo justifique y los incentivos del mercado no sean suficientes para atraer al sector privado, el estado podrá licitar subsidios.**
17. **El estado podrá desarrollar instalaciones para pesca artesanal y para atención de localidades aisladas.**

---

<sup>2</sup> Los proyectos de instalaciones para la pesca industrial serán tratados como terminales especializados.

### **C. Inversiones en Puertos Estatales<sup>3</sup>.**

18. En cada puerto la empresa administradora propondrá el estado para su **aprobación un Calendario Referencial de Inversiones para un período de mínimo 5 años**, teniendo en vista el Plan Maestro del Puerto y su disponibilidad de recursos. La empresa portuaria estatal no podrá invertir en proyectos no contemplados en este calendario.
19. **Todos los frentes de atraque serán de uso público.** La asignación de sitios y el uso de bienes comunes serán administrados por la empresa portuaria estatal en forma no discriminatoria.
20. **La empresa portuaria estatal invertirá en bienes comunes** por cuyo uso se cobrará en forma equitativa y no discriminatoria.
21. **Inversiones en mejoramiento o ampliación de frentes de atraque existentes**, explotados por la empresa estatal, podrán ser asumidas por ésta o por **empresas privadas** en régimen de contrato de operación.
22. **Para el desarrollo de nuevos frentes de atraque se privilegiará la inversión privada** mediante concesión o contrato de operación. Estos proyectos pueden ser propuestos en cualquier momento por los interesados, sin necesidad de que figuren en el Calendario Referencial.
23. **Todo otro proyecto** (pesca industrial o fines comerciales, industriales, turísticos o deportivos) **deberá ser materializado por el sector privado o eventualmente por el Gobierno Local** bajo el sistema de concesión o de arriendo de áreas.

### **D. Operación de Puertos de uso Público**

24. **Puertos Estatales:** El equipamiento para la **movilización de la carga será provisto por el sector privado**. La empresa portuaria estatal poseerá solamente los equipos necesarios para cumplir sus funciones específicas.

Los frentes de atraque existentes y sus ampliaciones estarán sujetos a un sistema tarifario transparente y predecible y las labores de carga estarán sujetas a un esquema multioperador.

En los proyectos de nuevos frentes de atraque, existirá libertad respecto del esquema operador y sistema tarifario, salvo que la Comisión resolutive determine imponer una regulación.

26. **Nuevos Puertos y Puertos Privados Existentes:** Existirá libertad respecto del esquema operador y sistema tarifario, salvo que la Comisión resolutive determine imponer una regulación.
27. **Almacenaje:** Se promoverá la competencia de servicios de almacenaje portuario (flexibilizar la normativa respecto de almacenes extraportuarios y que el cobro de tarifas por almacenaje intraportuario refleje el valor real de los activos involucrados).

---

<sup>3</sup> En los puertos estatales se distinguen los siguientes tipos de inversión:

- en bienes comunes,
- en mejoramiento o ampliación de frentes de atraque existentes,
- en nuevos frentes de atraque,
- en otros proyectos.

28. Practicaje: Se promoverá un sistema competitivo.

#### **E. Aprobación de Proyectos y Otorgamiento de Concesiones**

29. El proceso de aprobación será previo al otorgamiento de concesiones marítimas para proyectos portuarios.
30. La aprobación de un proyecto estará sujeta los resultados que arroje el estudio de impacto o externalidades. Dicho estudio será realizado de acuerdo a una normativa estándar establecida por el Estado.
31. Las concesiones marítimas que se otorguen para las inversiones en nuevos puertos, puertos privados existentes y terminales especializados, se caracterizarán por una adecuada clarificación de factores tales como : plazos, garantías, cobros, transferencia de derechos, entre otros.
32. En el caso de las inversiones al interior de puertos estatales, las concesiones tendrán características similares a las otorgadas fuera de estos recintos, cautelando la competencia leal entre empresas que explotan diversos frentes de atraque.
33. Para la asignación de concesiones a través de licitación se definirá un procedimiento para que los interesados puedan competir entre sí, bajo reglas objetivas y claramente establecidas.

#### **V. INSTITUCIONALIDAD DEL SECTOR**

34. Como principio básico se adoptó aprovechar al máximo la institucionalidad vigente, creando mecanismos de coordinación. No obstante se recomienda la creación de un organismo público orientado a cumplir funciones de regulación.
35. Las empresas portuarias estatales estarán sujetas a las regulaciones generales del sector.
36. La definición de políticas y normativas generales estará a cargo de MINTRATEL.
37. La responsabilidad de los planes indicativos debiera estar radicada en la CIPIT.

#### **VI. EMPORCHI**

38. De las definiciones globales para el sector portuario, se identifica tres consideraciones esenciales para el futuro de EMPORCHI:
- a.- **Hacer más dinámico y competitivo el proceso de inversión en puertos.**
  - b.- **Crear mecanismos para incentivar las inversiones privadas en los puertos estatales.**
  - c.- **Crear un marco regulatorio común para los puertos de uso público, sean privados o estatales.**

En este nuevo escenario en el que se deben desenvolver los puertos estatales, será de gran importancia su capacidad para atraer inversionistas privados. Asimismo, se hace necesario reforzar el carácter empresarial de la administración de dichos puertos.

## **A. Misión de EMPORCHI**

39. El campo de acción de EMPORCHI, en cada uno de los puertos que administra, ha de comprender:
- **Planificación del desarrollo del puerto**, con las instancias superiores de aprobación a niveles sectorial y territorial pertinentes.
  - **Administración del Puerto**, coordinando la acción de los diversos agentes que participan en su operación y asignando el uso de los recursos comunes o escasos.
  - **Conservación de los bienes comunes** e inversión en su mejora o ampliación.
  - **Explotación de los frentes de atraque**, en régimen multioperador y sujeto a las disposiciones del sistema tarifario que se establecerá. Eventualmente, podrá explotar nuevos frentes de atraque, e invertir en ellos, **si no ha habido interés del sector privado por desarrollarlos**.
  - **Otorgamiento de concesiones**, arriendos y contratos de operación a inversionistas y operadores privados para diversos proyectos, bajo reglas especificadas.
  - **Prestación de servicios** de almacenaje y otros menores, en la perspectiva de reducir su participación en estas actividades, incentivando la participación de terceros en un marco competitivo.

Esta definición de funciones de EMPORCHI, presenta una modificación sustantiva del concepto y las tareas de la gestión portuaria, especialmente en el ámbito comercial, enfatizando la participación de los agentes privados en los aumentos de actividad en los puertos.

## **B. Objetivos Estratégicos para el futuro de EMPORCHI**

40. Si bien EMPORCHI ha mostrado una eficiencia operacional y buenos resultados económicos en los últimos años, existe múltiples trabas que pueden ser graves para asumir su misión en un entorno más competitivo.
41. En la perspectiva de fomentar la competencia en el sector y de dinamizar el desarrollo portuario, es posible identificar dos temas estratégicos: **la autonomía de los puertos estatales y la modernización empresarial de EMPORCHI**.

En cuanto a **la autonomía**, podemos señalar:

- ella consiste en la plena facultad de tomar decisiones, sólo con sujeción a las normas generales que le sean aplicables.
- **es deseable**, siempre que la dimensión económica del puerto le permita sustentar una capacidad apropiada para ejercer la función de administración.
- **están dadas las condiciones** para que algunos puertos alcancen ya su autonomía (Valparaíso, San Antonio y San Vicente/Talcahuano), para los restantes **ello debería ocurrir en el largo plazo**. Para estos últimos, se plantea dos opciones para encauzar el proceso de autonomía: otorgamiento caso a caso mediante una facultad presidencial ó, la creación de dos empresas que administren grupos de puertos (Norte y Sur).

El concepto de autonomía planteado no es equivalente al de regionalización –entendido éste último como la entrega de la propiedad y gestión de cada puerto estatal a organismos de gobierno local– ya que se estima que una participación de autoridades regionales o locales en la gestión empresarial de los puertos estatales puede constituirse, en virtud de consideraciones políticas coyunturales, en factor de inestabilidad, perturbando el manejo comercial de ellos, siendo, a su vez, incompatible con una adecuada gestión en un entorno competitivo.

En cuanto a la **modernización**, podemos señalar:

- sea cual sea la forma en que se defina el proceso de autonomía, que en la práctica se traduce en **la creación de nuevas empresas a partir de EMPORCHI**, la o las empresas requieren un marco institucional distinto al vigente.
- la modernización empresarial debe tener como dirección de cambio que la(s) empresa(s) portuaria(s) estatal(es) se desenvuelva(n) en un contexto similar al de una empresa privada, salvo que:
  - i) su campo de acción está expresamente delimitado y;
  - ii) se le aplican regulaciones especiales en materias presupuestarias y de inversiones, en lo posible explícitas y no discrecionales.

SECRET

A N E X O N º 3

INFORME SECTRA 2-93

MARZO 1993

## INDICE

I.	INTRODUCCION .....	01
II.	PRINCIPIOS GENERALES .....	04
II.1	DIRECTRICES DE POLITICA .....	04
II.2	MARCO CONCEPTUAL .....	05
III.	DESARROLLO Y OPERACION DE LOS PUERTOS .....	07
III.1	PLANIFICACION .....	07
III.2	INVERSIONES EN NUEVOS PUERTOS, PUERTOS PRIVADOS EXISTENTES Y TERMINALES ESPECIALIZADOS .....	08
III.3	INVERSIONES EN LOS PUERTOS ESTATALES .....	10
III.4	OPERACION DE PUERTOS DE USO PUBLICO .....	12
III.5	APROBACION DE PROYECTOS Y OTORGAMIENTO DE CONCESIONES .....	14
IV.	INSTITUCIONALIDAD DEL SECTOR .....	17
IV.1	CRITERIOS BASICOS .....	17
IV.2	ESTRUCTURA INSTITUCIONAL PROPUESTA .....	19

ANEXO 1: Terminología

ANEXO 2: Redactores del Documento

Se conoce del gran interés de inversionistas privados por determinados proyectos y también de sus prevenciones por estimar que no hay reglas claras y suficientes para emprender proyectos portuarios.

Surge así la necesidad imperiosa de formular un marco que precise el campo de acción del Estado y del sector privado, incluyendo posibilidades de cooperación entre ambos. Además, es necesario definir mecanismos que articulen señales estables y procedimientos objetivos para proveer una orientación confiable a los potenciales inversionistas.

En síntesis, se trata de abrir nuevos y variados caminos al desarrollo portuario nacional, atendiendo a criterios técnicos de eficiencia y equidad, y a la necesidad de atraer inversiones privadas a este sector.

En este contexto, el presente documento propone una política de desarrollo portuario con visión de largo plazo. En su diseño se ha puesto especial atención a compatibilizar la perspectiva sistémica y de largo plazo, consustancial a este subsector, con la flexibilidad de los instrumentos, en orden a facilitar la adaptación ante evoluciones no previstas de las demandas y a estimular la capacidad de iniciativa. No se incluye en este documento un plan para la implementación de la política, la que requerirá la dictación de una Ley General de Puertos y la adaptación de algunos cuerpos legales existentes, proceso que debe abordarse una vez aprobada la política planteada.

## I. INTRODUCCION

El hecho que los principales mercados de importación y exportación sean extracontinentales y se ubiquen a grandes distancias, explica en gran parte que más del 95% del comercio exterior chileno se transporta por vía marítima. Sólo el año 1991 se movilizaron sobre 32 millones de toneladas (35% correspondiente a importaciones y el 65% a exportaciones) por los puertos nacionales, tanto públicos como privados, cifra que representa mercancías por un valor FOB superior a los US\$12.000 millones.

La evolución prevista del comercio exterior y el cabotaje demandará en los próximos años ampliaciones de la capacidad portuaria adicionales a los proyectos en marcha. También, en otras actividades que pueden hacer uso de los recintos portuarios -pesca, industria, turismo, navegación deportiva- hay un atractivo potencial de desarrollo. Esto significa que hay importantes oportunidades de inversión tanto en nuevos puertos como en expansiones de los existentes o creación de instalaciones para otros usos en éstos.

Tradicionalmente en nuestro país, gran parte de la inversión en puertos de uso público ha sido asumida por el Estado. Sin embargo, la incorporación de inversión privada debiera constituir un factor de dinamización importante, considerando además que los recursos fiscales son limitados y altamente demandados.

Por otra parte, la modernización de EMPORCHI, que es una pieza fundamental de la política que se propone, se ha abordado en un documento aparte, para facilitar la discusión de ese complejo tema. Una vez adoptadas decisiones al respecto, las definiciones correspondientes se incorporarán al presente documento como Capítulo V.

## **II. PRINCIPIOS GENERALES**

### **II.1 DIRECTRICES DE POLITICA**

- 2.1 Procurar un desarrollo armónico de los puertos en relación con el medio ambiente, las áreas urbanas adyacentes y las vías de acceso a ellos.
- 2.2 Velar por el buen uso de recursos físicos costeros que son bienes nacionales, particularmente los que revisten características de escasez.
- 2.3 Preservar y fortalecer la eficiencia y la competitividad alcanzadas en la operación portuaria y velar por que ésta favorezca la competencia entre armadores.
- 2.4 Dinamizar y hacer más competitivo el proceso de inversión en puertos, y para ello crear condiciones adecuadas para una activa participación del sector privado.
- 2.5 Proveer un marco institucional eficaz para la acción del Estado en las funciones de planificación y regulación que le son propias en el sector portuario, tomando en cuenta el proceso de regionalización del país.
- 2.6 Modernizar el sistema portuario estatal, adaptándolo con el fin de que pueda desenvolverse en un ambiente competitivo.

## **II.2 MARCO CONCEPTUAL**

- 2.7 Se desarrollarán mecanismos para incentivar la participación del sector privado en la provisión, financiamiento y explotación de nueva infraestructura en los puertos.
- 2.8 Con el fin de otorgar un marco adecuado para la participación privada en el desarrollo de infraestructura portuaria, será necesario adaptar el sistema de concesiones marítimas y terrestres vigente en orden a que ofrezca condiciones estables y atractivas.
- 2.9 La infraestructura portuaria estatal no se privatizará. Las operaciones de movilización de carga en la infraestructura explotada por una empresa portuaria estatal continuarán siendo realizadas sólo por empresas privadas especializadas, en régimen competitivo y sujetas a normas técnicas y laborales emanadas de las autoridades competentes. La inversión en el equipamiento para transferencia y porteo deberá ser asumida por el sector privado.
- 2.10 La acción del Estado en materia de planificación y aprobación de proyectos se concentrará en una adecuada asignación del uso de recursos naturales escasos (usos de suelo, frentes de mar, áreas abrigadas, etc.) y el control de externalidades. La gestación y aprobación de los instrumentos correspondientes se efectuará buscando la mayor transparencia y descentralización en las decisiones.

A su vez, dichos instrumentos incorporarán, preferentemente, mecanismos de mercado para resolver conflictos.

- 2.11 El Estado se preocupará de prevenir el ejercicio de poderes monopólicos y de establecer condiciones de sana competencia. Existirá libertad para establecer el esquema de operación y el sistema tarifario, salvo determinación en contrario de la Comisión Resolutiva. En todo puerto de uso público existirán normas que cautelen la transparencia, objetividad y estabilidad de los servicios para los usuarios, además de una reglamentación técnica orientada por los mismos principios, independientemente de quien sea su administrador. Sin perjuicio del principio general enunciado, la infraestructura explotada por empresas portuarias estatales contará con un sistema tarifario predecible y transparente para el servicio de muellaje y, además, estará sujeta a un esquema multioperador. Dicho sistema tarifario determinará tarifas separadamente por puerto, sobre la base del concepto de empresa modelo.

### III. DESARROLLO Y OPERACION DE LOS PUERTOS

#### III.1 PLANIFICACION

3.1 El Estado podrá reservar áreas costeras que, aunque no estén destinadas en el momento a usos portuarios o afines, por sus especiales características de escasez (área abrigada, de aguas profundas, etc.) se prevea que deberán serlo a futuro.

3.2 Todo puerto o terminal deberá contar con un Plan Maestro, con un horizonte mínimo de 20 años y periódicamente actualizado, destinado a delimitar las áreas marítimas y terrestres comprometidas por el desarrollo previsto del puerto o terminal, y a especificar los usos de dichas áreas. Estos Planes serán aprobados por las instancias públicas pertinentes y podrán ser modificados con el mismo procedimiento requerido para su aprobación.

Las áreas comprendidas en un Plan Maestro aprobado pero no incluidas en concesiones otorgadas, quedarán asignadas para un futuro uso portuario, a través de disposiciones del Plan Regulador Comunal o de la Subsecretaría de Marina, según sea la naturaleza del área afectada.

3.3 Se distinguen, por lo tanto, dos tipos de áreas protegidas: **Áreas Costeras Reservadas** (párrafo 3.1); y **Áreas Asignadas por un Plan Maestro** para futuro uso portuario (párrafo 3.2).

Estas áreas se concesionarán mediante mecanismos que se detallan en el punto III.5. En tanto no se materialicen proyectos portuarios en ellas, podrán autorizarse otros usos con carácter precario y plazos apropiados.

- 3.4 Los concesionarios de una zona costera tendrán preferencia - aunque no derechos adquiridos - sobre las áreas asignadas por el Plan Maestro respectivo. En el caso que otros interesados presenten proyectos que requieran el uso de parte de dichas áreas, se podrá revisar y modificar el Plan Maestro original, dando lugar eventualmente a una reducción de las áreas asignadas por él.

### **III.2 INVERSIONES EN NUEVOS PUERTOS, PUERTOS PRIVADOS EXISTENTES Y TERMINALES ESPECIALIZADOS**

- 3.5 Las inversiones en nuevos puertos, puertos privados existentes y terminales especializados deberán ser emprendidas por el sector privado, en régimen de concesión marítima. El Estado podrá asegurar la provisión de infraestructura portuaria, a través de la licitación de subsidios, cuando la rentabilidad social lo justifique y los incentivos de mercado no sean suficientes para atraer el interés del sector privado.

Como excepción a esta regla, el Estado podrá desarrollar directamente instalaciones para la pesca artesanal y para la atención de localidades aisladas.

3.6 Las concesiones marítimas para proyectos de nuevos puertos o terminales especializados de uso privado se asignarán:

- En las áreas reservadas para uso portuario, mediante licitación pública. El proceso de licitación se iniciará cuando un inversionista privado proponga la ejecución de un proyecto portuario, o por iniciativa del Estado.
- En las áreas no reservadas, contra proyectos específicos, con obligación de publicar y posibilidad de oposición. En caso de presentarse en un breve plazo más de un proyecto interesado en determinada concesión, ésta será licitada.

3.7 Para ampliaciones de puertos o terminales privados, dentro del área contemplada en el respectivo Plan Maestro aprobado, se efectuará la necesaria modificación de la concesión contra proyectos específicos presentados por el concesionario correspondiente.

3.8 Los proyectos de instalaciones para la pesca industrial serán tratados como terminales especializados.

### **III.3 INVERSIONES EN LOS PUERTOS ESTATALES**

- 3.9 En los puertos estatales se distinguen cuatro tipos de proyectos de inversión: en bienes comunes, en mejoramiento o ampliación de frentes de atraque existentes, en nuevos frentes de atraque y en otros proyectos.
- 3.10 En cada puerto, la empresa administradora propondrá al Estado para su aprobación, un Calendario Referencial de Inversiones para un período mínimo de 5 años, teniendo en vista el Plan Maestro del puerto y su disponibilidad de recursos. Una empresa portuaria estatal no podrá invertir en proyectos de infraestructura que no estén contenidos en el respectivo Calendario Referencial de Inversiones aprobado.
- 3.11 La empresa portuaria estatal emprenderá las inversiones en bienes comunes del puerto (obras de abrigo y dragado, vías de circulación interna, etc.), por cuyo uso se cobrará en forma equitativa y no discriminatoria.
- 3.12 Las inversiones en mejoramiento o ampliación de frentes de atraque hoy existentes, los que continuarán siendo explotados por la empresa estatal, podrán ser asumidas por ésta o por inversionistas privados en régimen de contrato de operación.

- 3.13 Para el desarrollo de nuevos frentes de atraque se privilegiará la inversión privada, mediante concesión o contrato de operación. Los interesados podrán proponer proyectos de este tipo en cualquier momento o, si se trata de proyectos que están incluidos en el Calendario Referencial de Inversiones, postular a su adjudicación. En este último caso, sólo si no hubiera inversionistas interesados, la empresa estatal podrá desarrollarlos. Los concesionarios tendrán a su cargo la explotación del frente de atraque y su área de respaldo.
- 3.14 Todo otro proyecto, orientado a actividades de la pesca industrial o al uso de terrenos del recinto portuario para fines comerciales, industriales, turísticos o deportivos, deberá ser materializado por el sector privado o eventualmente, por los órganos de Gobierno local, bajo el sistema de concesión o de arriendo de áreas.
- 3.15 Todos los frentes de atraque dentro de un puerto serán de uso público. La asignación de sitios y el uso de los bienes comunes estarán sujetos a una administración ejercida por la empresa portuaria estatal, la que se atenderá a una reglamentación clara y no discriminatoria.

### **III.4 OPERACION DE PUERTOS DE USO PUBLICO**

La operación de infraestructura portuaria de uso público se regirá por los siguientes criterios:

3.16 Existirán normas de aplicación general a todo puerto de uso público que reglamenten la acción de los diversos agentes públicos y privados en su interior. Ellas resguardarán la libertad de acceso de los usuarios y la transparencia y equidad en materias tarifarias y operativas.

3.17 Puertos Estatales:

El equipamiento usado en las labores de movilización de carga será provisto por el sector privado; la empresa portuaria estatal poseerá solamente los equipos necesarios para cumplir sus funciones específicas, los que eventualmente podrán ser arrendados en forma no discriminatoria a las empresas movilizadoras de carga.

Los frentes de atraque existentes y sus ampliaciones estarán sujetos a un sistema tarifario transparente y predecible y las labores de movilización de carga que allí se realicen estarán sujetas a un esquema multioperador. Regirán idénticas condiciones en los nuevos frentes de atraque que sean desarrollados mediante contrato de operación o inversión pública.

En los proyectos de nuevos frentes de atraque bajo modalidad de concesión, existirá libertad para establecer el esquema de operación y tarificación, salvo que la Comisión Resolutiva determine imponer una regulación.

3.18 Nuevos Puertos y Puertos Privados Existentes:

Existirá libertad para establecer el esquema de operación y tarificación.

Si la Comisión Resolutiva dictamina que no existen condiciones de competencia, se aplicará un sistema tarifario y/o un esquema multioperador.

3.19 Almacenaje:

Se promoverá la competencia en la prestación de servicios de almacenaje portuario, teniendo en cuenta la diversidad de situaciones entre puertos. En particular, se procurará flexibilizar la normativa que rige a los almacenes extraportuarios, y que el cobro de tarifas por almacenaje intraportuario refleje el valor real de los activos involucrados.

3.20 Practicaje:

En el servicio de practicaje se propone promover un sistema competitivo. Una posibilidad es que exista un sistema de licencias con una liberalización en las tarifas y en la contratación, reglamentando estrictamente los aspectos técnicos.

**III.5 APROBACION DE PROYECTOS Y OTORGAMIENTO DE CONCESIONES**

3.21 El proceso de aprobación será previo al otorgamiento de concesiones marítimas para proyectos portuarios.

3.22 Todo proyecto portuario deberá ser consistente con el Plan Maestro respectivo y se presentará acompañando un estudio técnico de impactos, elaborado de acuerdo con una metodología estándar. Sobre esta base, el proyecto se aprobará sujeto a los resultados que arroje el estudio de impactos o externalidades, en cuanto a eventuales inversiones complementarias o medidas paliativas que pudiesen exigirse al proponente.

3.23 La metodología a que se refiere el punto anterior será establecida por el Estado y estará a disposición de los interesados. El Estado se encargará también de difundir información básica de uso general, que ayude a la identificación y formulación de proyectos por parte de inversionistas privados.

3.24 Para las inversiones en nuevos puertos, puertos privados existentes y terminales especializados, las concesiones marítimas que se otorguen tendrán entre sus principales características las siguientes:

- un plazo consistente con el monto de inversión a realizar y susceptible de ampliación y renovación en consonancia con el desarrollo previsto en el Plan Maestro;
- garantías de estabilidad durante la vigencia de la concesión;
- cobros racionales, no discriminatorios y preestablecidos por los derechos otorgados;
- posibilidad de transferir o arrendar los derechos, con consentimiento de la autoridad, el que sólo podrá negarse en función de causas preestablecidas;
- el respectivo decreto se emitirá una vez terminado el proceso de aprobación del proyecto y en él se especificará toda obligación especial, adicional a las previstas en la normativa general aplicable, que haya surgido de dicho proceso. No se podrá imponer con posterioridad nuevas obligaciones, salvo cuando el interesado solicite una ampliación, renovación o modificación de la concesión.

- 3.25 En el caso de las inversiones al interior de los puertos estatales, las concesiones tendrán características jurídicas y económicas equivalentes a las que se otorgan para proyectos fuera de esos recintos. Además, existirán normas para cautelar la competencia leal entre las empresas que explotan diversos frentes de atraque.
- 3.26 Para la asignación de concesiones mediante licitación se definirá un procedimiento para que los interesados puedan competir entre sí, bajo reglas objetivas y claramente establecidas, en orden a adjudicarlas a quien ofrezca mejores condiciones de utilización del área licitada. Dicho procedimiento estipulará los requerimientos técnicos y económicos que deben cumplir los proponentes y el nivel de desarrollo con que deben ser presentados los antecedentes respectivos. También contemplará un premio a aquel proyecto que induzca un proceso de licitación en áreas reservadas.

#### IV. INSTITUCIONALIDAD DEL SECTOR

##### IV.1 CRITERIOS BASICOS

4.1 La aplicación de la política de desarrollo portuario requiere necesariamente de un marco institucional apropiado, inexistente en la actualidad, que debe ser consistente con la institucionalidad global del sector infraestructura, especialmente en lo relacionado con las funciones normativa, fiscalizadora, reguladora, de planificación y coordinación.

La existencia de dispersión, superposición y vacíos de funciones en la actual institucionalidad complica el tratamiento de los problemas, por lo que se hace necesario diseñar e implementar un nuevo esquema institucional.

Como principio general se debe aprovechar al máximo la institucionalidad vigente, creando mecanismos de coordinación que operan sobre la base de organismos existentes que ponen a disposición las atribuciones propias con el fin de adoptar decisiones colectivas en forma coordinada. No obstante, se recomienda la creación de un organismo público<sup>1</sup> orientado principalmente a cumplir funciones de regulación.

---

<sup>1</sup> puede ser una Superintendencia de Puertos o de un ámbito mayor, u otro organismo de similares características.

4.2 Previo al planteamiento del diseño institucional, es preciso tomar en cuenta los siguientes criterios básicos:

- a) La institucionalidad general del sector deberá ser coherente, sencilla y lo más ágil posible;
- b) Las empresas portuarias estatales se desempeñan en el ámbito de sus funciones específicas, con sujeción a las regulaciones generales del sector.
- c) Considerando que los sistemas portuarios son sumamente complejos, produciéndose fenómenos de interacción entre diversos organismos, resulta fundamental establecer mecanismos de coordinación y de responsabilidad adecuados;
- d) La formulación y ejecución de los planes maestros y proyectos de inversión corresponderá a las empresas portuarias respectivas. En el proceso de aprobación o modificación de ellos, deberá existir una participación de las autoridades sectoriales y locales, y de la comunidad.

## IV.2 ESTRUCTURA INSTITUCIONAL PROPUESTA

4.3 Definición de políticas y normativas generales: estará a cargo del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones.

4.4 Planificación portuaria:

Para orientar adecuadamente las inversiones portuarias en su relación con el marco general dado por las inversiones en infraestructura de transporte se debe considerar que los puertos interactúan con el sistema de transporte terrestre, siendo en este caso los modos más relevantes el caminero y ferroviario. Para ello, es necesario conocer información sobre la probable evolución de la demanda y oferta en el mediano y largo plazo del sistema de transporte, visto éste desde una óptica global.

Esta información corresponde básicamente a **planes indicativos** que son desarrollados bajo el concepto de planificación estratégica. Este concepto está relacionado con la coordinación y formulación de planes de infraestructura tendientes al adecuado desarrollo de los sistemas de transporte y a su óptimo aprovechamiento, en concordancia con las políticas y planes de desarrollo urbano y regional y de transporte. La realización de estos planes estará a cargo de la Comisión de Planificación de Inversiones en Infraestructura de Transporte (CIPIT). Ellos serán de utilidad para las empresas portuarias, privadas o estatales,

en la formulación de sus planes y proyectos de desarrollo; asimismo, servirán al Estado para apoyar el análisis de los impactos de estos proyectos, en su proceso de aprobación.

Los instrumentos específicos que se aplicarán en materia de planificación portuaria, son las Areas Costeras Reservadas y los Planes Maestros:

- a) **Areas Costeras Reservadas:** su generación es centralizada y deben ser definidas por instancias interinstitucionales, con la coordinación de la CIPIT, formalizándose a través de la Subsecretaría de Marina y las Municipalidades pertinentes.
- b) **Planes Maestros:** su generación proviene de las empresas portuarias, se presentarán al Organismo Regulador Sectorial y se aprobarán a través de las instancias públicas correspondientes. Serán formalizados de manera análoga al caso anterior.

#### 4.5 Regulación:

Para este efecto existirán dos instancias: el Organismo Regulador Sectorial, que se relacionará con el Gobierno a través del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones, y la Comisión Resolutiva.

**El Organismo Regulador Sectorial** tiene las siguientes funciones:

- Propone modificaciones en el marco legal y reglamentario del sector al Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones.
  
- Gestiona:
  - el análisis de solicitudes de otorgamiento o modificación de concesiones marítimas para proyectos portuarios o en áreas reservadas para uso portuario;
  
  - el control de las externalidades generadas por los proyectos portuarios; y
  
  - los procesos de licitación de proyectos en las áreas reservadas y de subsidios.
  
- Establece los valores de tarifas de muellaje y acopio, previa calificación de la Comisión Resolutiva cuando corresponda, mediante decretos de los Ministerios de Economía y Transportes;
  
- Fiscaliza el cumplimiento de la normativa vigente para el sector;

- Produce estadísticas e información relevante acerca de la actividad portuaria nacional.

En la actividad portuaria intervienen diversas entidades públicas dotadas de facultades propias, particularmente en el área de fiscalización, cuyas decisiones inciden en los procesos operativos de conjunto. Esto puede dar origen a conflictos. Lo mismo puede suceder entre empresas operadoras o entre ellas y la empresa administradora del puerto. El marco regulatorio general podrá cubrir una parte de estas situaciones, pero no todas. Dada la importancia de que tales conflictos se resuelvan oportunamente, se propone otorgarle al Organismo Regulador Sectorial una función jurisdiccional, de modo que pueda solucionar controversias de carácter local. Esta función será ejercida a través de delegados regionales, cuya acción se producirá a petición de parte.

Por su parte, la **Comisión Resolutiva**, en conjunto con las Comisiones Preventivas Central y Regionales, actuará de modo de:

- Velar por la sana competencia en el sector, en virtud de sus atribuciones.
- Calificar servicios de muellaje y acopio (en puertos de uso público) afectos a fijación tarifaria.

- Calificar servicios (estiba/desestiba, transferencia y porteo en puertos de uso público) afectos a esquema multioperador.

4.6 Definición de metodologías de evaluación de proyectos y de externalidades:

A cargo del Ministerio de Planificación y Cooperación.

## A N E X O 1

### TERMINOLOGIA

Los términos que a continuación se indican deben entenderse en la forma en que se señala, de acuerdo a los criterios que recomienda el presente documento. Estas definiciones no coinciden necesariamente con las correspondientes a la situación actual:

**"ALMACENES EXTRAPORTUARIOS"**: Areas de depósito de carga ubicadas fuera de los recintos portuarios, pero que conservan la condición de recinto primario aduanero. Son operados por almacenistas privados, y en ellos hay funcionarios de la Dirección Nacional de Aduanas.

**"AREAS ASIGNADAS POR UN PLAN MAESTRO"**: Son aquellas áreas comprendidas en el Plan Maestro de un puerto que se asignan para un futuro uso portuario. Esta asignación se realiza través de disposiciones del Plan Regulador Comunal o de la Subsecretaría de Marina, según sea la naturaleza del área afectada (áreas de respaldo o frentes de mar, respectivamente).

**"AREAS COSTERAS RESERVADAS"**: Son aquellas áreas costeras, en las cuales hasta el momento no existen facilidades portuarias, y que el Estado desea reservar para futuros usos portuarios o afines, ya que presentan características apropiadas para la construcción y operación de un puerto, por lo que constituyen un recurso escaso. No

obstante, mientras no se materialicen proyectos portuarios en ellas, se puede autorizar otros usos con carácter precario y plazos apropiados.

**"BIENES COMUNES"**: Obras básicas de infraestructura que se ubican al interior de los puertos, que benefician indistintamente a todos los que realizan actividades en los recintos portuarios, tales como molos de abrigo, vías de circulación interior, vías de acceso, etc. Son obras complementarias a las que cumplen un rol específico, como los muelles, los almacenes o los patios.

**"CALENDARIO REFERENCIAL DE INVERSIONES"**: Es un instrumento clave para configurar un conjunto de reglas claras y estables en materia de inversiones al interior de los puertos estatales. Se trata básicamente de un calendario informativo de inversiones que pueden ser abordadas por el sector privado o la empresa portuaria estatal, y constituye el mínimo de proyectos que cada empresa portuaria estatal vislumbra sería necesario materializar en el período, pero a la vez constituye el máximo de proyectos que dicha empresa podría llegar a realizar en ese período en el caso que el sector privado no se interese en ejecutarlos. Este calendario es propuesto para su aprobación por la empresa portuaria administradora al Estado, con un horizonte mínimo de 5 años, teniendo en vista el Plan Maestro del puerto y su disponibilidad de recursos en el tiempo. Como puede suceder que se haya previsto ejecutar un cierto proyecto en un cierto instante y entretanto surjan otros proyectos privados (en ese u otro puerto) que aconsejen posponerlo o desecharlo, se otorga carácter referencial al calendario. Desde luego, es perfectamente admisible que el calendario de un puerto no contemple ningún proyecto. Lo anterior no impide que

los inversionistas privados propongan construir nuevas facilidades portuarias en cualquier momento en un puerto estatal, sin que estén incluidas en el respectivo Calendario Referencial de Inversiones.

**"CONCESION DE AREAS DE LA EMPRESA PORTUARIA ESTATAL"** (mencionada en el documento genéricamente como "concesión"): Es una concesión que se otorga, en un puerto estatal, por la empresa portuaria administradora al inversionista interesado en construir y operar nuevos frentes de atraque dentro del recinto del puerto. Bajo este sistema, los concesionarios tienen a su cargo la explotación del frente de atraque y su área de respaldo.

**"CONCESION MARITIMA"**: Se otorga sobre bienes nacionales de uso público o bienes fiscales comprendidos en playas y fondo de mar, cuyo control, fiscalización y supervigilancia corresponde al Ministerio de Defensa. Se considera como jurisdicción el mar que baña las costas hasta una distancia de doce millas marinas, desde la línea de la más baja marea y la línea costera en una franja de 80 metros medidos desde la misma línea; los diques, varaderos, desembarcaderos, muelles, espigones de atraque y, en general, toda obra marítima que se encuentre dentro de la jurisdicción territorial señalada.

**"CONTRATO DE OPERACION"**: Es un contrato que se establece en un puerto estatal, entre la empresa portuaria administradora y un inversionista interesado en mejorar o ampliar un frente de atraque existente. También existe la posibilidad de usar este tipo de contrato en los nuevos frentes de atraque. En todo caso, mediante

este sistema, en que la infraestructura continúa siendo explotada por la empresa portuaria estatal -lo que implica que conserva su tuición sobre la asignación de sitios-; se cuenta con un sistema tarifario predecible y transparente para el servicio de muellaje y, además, las operaciones están sujetas a un esquema multioperador.

**"EMPRESA PORTUARIA ESTATAL"**: Empresa portuaria administradora de puertos estatales, que cumple básicamente un rol empresarial, estando sujeta a las regulaciones generales del sector. Esta empresa ejerce una administración única en cada puerto en lo referente a la asignación de sitios y el uso de los bienes comunes, con una reglamentación clara y no discriminatoria.

**"EMPRESAS OPERADORAS"**: Empresas que realizan las operaciones de movilización de carga al interior de los recintos portuarios, debidamente autorizados por la autoridad marítima.

**"ESQUEMA MULTIOPERADOR"**: Es un esquema donde las operaciones de movilización de carga son ejecutadas por varias empresas operadoras competitivas y en el cual los usuarios tienen libertad para contratar estos servicios.

**"ESTUDIO TECNICO DE IMPACTOS"**: Es un estudio técnico en el cual se analizan y evalúan las externalidades generadas por la construcción y operación de un proyecto portuario (sea éste privado o estatal). Este estudio se debe presentar en el proceso de aprobación del proyecto y se elabora de acuerdo con una metodología estándar.

**"FRENTE DE ATRAQUE"**: Módulo operacional, independiente de otros, como muelles de penetración, malecones marginales o espigones, cuya finalidad es el atraque de buques, esencialmente para las operaciones de transferencia de carga o descarga de mercancías u otras actividades de naturaleza portuaria.

**"PLAN MAESTRO"**: Es un plan territorial donde se delimitan las áreas marítimas y terrestres comprometidas por el desarrollo previsto de un puerto o terminal, con un horizonte mínimo de 20 años, cuyo objetivo básico es especificar los usos de dichas áreas. Estos Planes son aprobados por las instancias públicas pertinentes y pueden ser modificados con el mismo procedimiento requerido para su aprobación.

**"OPERACIONES DE MOVILIZACION DE CARGA"**: Todas las actividades de transportes de carga, estiba y desestiba en áreas de depósito, transferencia entre buque y muelle, estiba y desestiba en bodegas de buques, que se realizan dentro del recinto portuario y que ejecutan las empresas operadoras autorizadas.

**"PUERTOS DE USO PUBLICO"**: Son puertos en los cuales se prestan servicios a terceros, los que tienen libre acceso para su utilización.

**"SERVICIO DE PRACTICAJE"**: Asesoría entregada por la autoridad marítima para el atraque y desatraque de buques en las instalaciones portuarias, a través de un profesional designado por esa autoridad que actúa directamente y en el puente de la nave, en cada ocasión que se requiera atracarla o desatracarla.

**"TERMINALES ESPECIALIZADOS"**: Son instalaciones portuarias donde se transfiere un solo tipo de producto, como por ejemplo graneles, y que requieren de instalaciones especiales para la transferencia de cargas.

## A N E X O 2

### REDACTORES DEL DOCUMENTO

Daniel Fernández, Coordinador, Secretario Ejecutivo SECTRA.

Virginia Garrigó, Ministerio de Planificación y Cooperación.

Jaime Gibson, Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones.

Carla González, Secretaría General de la Presidencia

Alejandro Jadresic, Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción.

Fernando Jara, Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción.

Claudio Juárez, Ministerio de Hacienda.

Alejandro Magni, Ministerio de Obras Públicas.

Marcela Quezada, Empresa Portuaria de Chile.

Jorge Rosenblut, Secretaría General de la Presidencia

Gregorio San Martín, Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción.

Ricardo Subiabre, Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones.

Christian Vigouroux, SECTRA.

MODERNIZACION DE EMPORCHI  
INFORME FINAL<sup>1</sup>

SANTIAGO, SEPTIEMBRE 1992

1. Este documento no ha sido sancionado por el Comité de Ministros.

## INFORME

### GRUPO DE TRABAJO SOBRE MODERNIZACION DE EMPORCHI

#### 1. INTRODUCCION

Este grupo de trabajo fue constituido con el propósito de analizar algunos problemas relevantes relativos a la Empresa Portuaria de Chile, en particular su estructura organizacional y asuntos laborales, que han sido objeto de discusión pública últimamente. La lista de miembros del grupo aparece en el Apéndice.

El grupo de trabajo adoptó como condicionamientos para su labor, los siguientes:

- se mantiene la propiedad estatal de EMPORCHI;
- la misión y el campo de acción de EMPORCHI deben ser consistentes con las políticas globales para el sector portuario, elaboradas por el grupo de trabajo paralelo; y
- cualquier eventual cambio en la institucionalidad de la empresa debe justificarse en función de su adecuación al mejor desarrollo de la misión asignada y a las orientaciones de política económica general del gobierno.

Sobre esta base, se fijó la siguiente agenda:

1. Identificación de políticas generales pertinentes y análisis de su incidencia.
2. Especificación de la misión y el campo de acción de la empresa.
3. Organización institucional de la empresa.
4. Relación con el Estado como propietario.
5. Asuntos laborales.

El examen de los dos primeros puntos de la agenda condujo a formar una visión de hacia dónde caminar, a cuya luz puede detectarse los problemas principales que existen en relación con los otros tres temas de la agenda, en torno a los cuales se plantean proposiciones.

#### 2. DIAGNOSTICO

##### 2.1. Marco actual para EMPORCHI

Para una apreciación cabal de los problemas que presenta la institucionalidad vigente de la empresa, en orden a asumir su misión en el futuro, es útil resumir algunas características de ella.

- a) **Regulación de la actividad comercial.** El Estado interviene principalmente en lo siguiente:

- fijación de tarifas máximas de servicios de uso de muelle y almacenamiento, a propuesta del Director de EMPORCHI, por decreto conjunto de los Ministerios de Economía y Transportes;
- toda concesión que entregue la empresa requiere decreto supremo (MTT);
- una serie de facultades ejecutivas del Director (constituir sociedades, transigir litigios, contraer obligaciones financieras, etc.) están sujetas a autorización presidencial (decreto MTT).

b) **Administración interna.** Todas las facultades están concentradas en un Director nombrado por el Presidente, incluso la de hacer delegación de ellas en los Administradores de puerto. No obstante, hay intervención externa en asuntos esenciales:

- como el personal está regido por el Estatuto Administrativo, hay una planta fijada por ley. La dotación total de personal, incluyendo a contrata, y de vehículos se determina anualmente en el presupuesto que le autoriza el Ministerio de Hacienda;
- una parte importante de las remuneraciones está constituida por asignaciones especiales y otros beneficios, que se otorgan por Resoluciones Trimestrales (MTT, MINECON, MINHACIENDA) que en ciertos casos se renuevan anualmente;
- en el presupuesto anual se fija un monto global para inversiones, debiendo contar los proyectos individuales con aprobación de MIDEPLAN. Por las definiciones existentes, incluso gran parte de los proyectos de mantenimiento se califican como inversión y deben seguir este procedimiento;
- la ejecución de los proyectos de inversión mayores puede ser asumida por la Dirección de Obras Portuarias del Ministerio de Obras Públicas, según decisión gubernamental, aunque se financien con recursos propios de la empresa;
- la empresa está afectada a un impuesto adicional del 40% sobre las utilidades y, además, el Ministerio de Hacienda le fija anualmente en el presupuesto una cantidad a entregar como anticipo de utilidades.

Dentro de este marco, la empresa ha logrado por muchos años producir importantes utilidades. En 1991, ascendieron a MM\$ 11.550, antes de impuestos, un 47,4% de los ingresos de explotación. Con la sola excepción de Chacabuco, todos los puertos arrojaron en ese año un resultado operacional positivo, considerando depreciaciones y una imputación de los gastos de la Dirección de la empresa.

Sin embargo, la situación descrita es altamente insatisfactoria en cuanto a régimen empresarial. En lo sustantivo, la autonomía es prácticamente nula. Hay múltiples controles externos, parciales y parcelados, no centrados en la gestión de la empresa como un todo sino más bien concebidos como un conjunto de cortapisas. En el plano interno, hay una considerable rigidez para el manejo de las relaciones laborales, dada por el sistema del Estatuto Administrativo y las Resoluciones Triministeriales. Así, toda cuestión de alguna trascendencia debe ser negociada con el Gobierno por el Director. Además hay incentivos para que los sindicatos interactúen paralelamente con la empresa y con el Gobierno.

## **2.2. Proceso de descentralización**

Si bien la empresa está definida con carácter nacional y con una fuerte concentración de poderes en el Director, aprovechando la facultad de éste de delegar atribuciones, EMPORCHI se ha formulado internamente un plan de descentralización, actualmente en marcha.

Por un lado, se está haciendo el traspaso contable de los activos correspondientes a cada puerto, de modo que a partir de este año se podrá disponer de estados financieros completos por puerto. Por otro, hay un conjunto de medidas que apuntan a limitar, en un plazo relativamente breve, las funciones de la Dirección a lo siguiente:

- a) Definir los objetivos y directrices estratégicas de la empresa y aprobar los planes estratégicos y los proyectos significativos de los puertos.
- b) Formular el presupuesto anual de la empresa y aprobar el de los puertos.
- c) Nombrar a los directivos superiores y aprobar la estructura orgánica y la dotación de personal de los puertos.
- d) Desarrollar y mantener las relaciones con los poderes del Estado y los organismos internacionales y difundir la imagen corporativa.
- e) Procesar y analizar información agregada sobre la gestión de la empresa.

Este plan implica, además de la ampliación de facultades de los Administradores en materias comerciales y administrativas, un reforzamiento de su capacidad de gestión a través de un traslado de personal actualmente empleado en la Dirección, nuevas contrataciones y programas de capacitación.

El proceso de descentralización así planteado consiste, en el fondo, en mantener en la Dirección dos tipos de funciones: el poder superior de decisión (las atribuciones típicas del Directorio de una empresa) y apoyo técnico en actividades que requieren personal de alta especialización.

### 2.3. Situación laboral

La empresa tiene un total de 1.765 funcionarios, de los cuales 155 están asignados a la Dirección y el resto a los 10 puertos que administra. Su distribución por puerto y área funcional se muestra en el cuadro siguiente. Todos están sujetos al Estatuto Administrativo, con excepción de los vigilantes, afectos al Código del Trabajo y cuya dotación es fijada por la Comandancia de la Guarnición Militar correspondiente.

DOTACION EMPRESA PORTUARIA DE CHILE POR AREAS FUNCIONALES PUERTO											
AREA O DEPTO	ARI	IQQ	ANF	COQ	VAL	SAI	TAL	PMC	CHB	PUQ	TOTAL
INGEN. O TECNICO	19	9	52	8	99	52	36	12	8	8	303
FINANZAS	7	7	13	6	24	11	10	7	5	6	96
PERSONAL	7	6	9	3	24	9	9	3	3	5	78
ADMINISTRACION	16	12	36	6	91	28	28	15	4	10	246
OPERACIONES:											
ADMINISTRATIVOS	6	4	8	1	39	9	5	3	3	2	80
JEFES SECCION	3	4	8	2	10	7	8	2	1	2	47
SUPERVISORES	3	2	11		32	9	10		4	2	73
GUARDAALMACENES	27	14	14	2	91	22	28	5	1	5	209
ROMANEROS			3			8	2	2			15
CONTROL CARGA	3	4	6	3	26	8	1	1	4	7	63
CONTROL TRANSITO					25						25
OPERAR MOVILIZAD.	9	4	26	1	42	21	7	1	3		114
OPERARIOS VARIOS	6	1	4	2	44	1	1			2	61
VIGILANTES	20	20	19	7	61	30	26	9		8	200
TOTALES	126	87	209	41	608	215	171	60	36	57	1.610

Alrededor de un 30% de los trabajadores de los puertos está vinculado a la prestación de servicios que, como se verá más adelante, la empresa iría dejando gradualmente. Esa proporción varía entre puertos, principalmente según la importancia que tiene en cada uno el almacenaje.

Por otro lado, hay insuficiencia de personal en el área comercial, cuya gravitación futura es indudable. Estos son indicios de un problema por enfrentar: el cambio en la estructura laboral de la empresa que demanda su adecuación al escenario en que previsiblemente se desenvolverá. De hecho, se sabe que actualmente hay un numeroso contingente de funcionarios (se estima que más de 300) cuyo interés inmediato es jubilar, en la medida que haya condiciones favorables para hacerlo.

Otro problema relevante en la actualidad es que prácticamente la mitad del personal está a contrata pues la planta es pequeña. Para resolverlo, se han barajado dos opciones legislativas: fijar una nueva planta o ingresar al régimen de negociación colectiva, abandonando el Estatuto Administrativo. Una cuestión estrechamente relacionada es el sistema de remuneraciones, que está compuesto por varios ítemes, nacidos de arreglos especiales en la forma de asignaciones y otros, que lo hace engorroso y poco transparente. Otro defecto es su escasa vinculación con la productividad; el único elemento de este tipo es la Asignación de Tonelaje, que se paga en función de la carga movilizada en el conjunto de los puertos.

Por otro lado, si bien los salarios están en niveles de mercado para la inmensa mayoría de los trabajadores, hay graves dificultades para captar y retener personal calificado en los estratos profesional y ejecutivo, donde hay gran distancia con el mercado.

#### **2.4. Políticas generales pertinentes**

De las definiciones globales para el sector, tres elementos se han considerado esenciales para el futuro de EMPORCHI:

- a) Hacer más dinámico y competitivo el proceso de inversión en puertos.
- b) Crear mecanismos para incentivar las inversiones privadas en los puertos estatales.
- c) Crear un marco regulatorio común para los puertos de uso público, sean privados o estatales.

Lo anterior define un nuevo escenario para los puertos estatales. Su actividad se desenvolverá en un ambiente más abierto y competitivo, en que será de gran importancia la capacidad de atraer inversionistas privados. Por otro lado, se hace necesario reforzar el carácter empresarial de la administración de dichos puertos, actividad que se hace técnicamente más compleja en la medida que es preciso coordinar la labor de más agentes productivos, con intereses distintos y a veces contradictorios.

Otra política general cuyas implicaciones fueron estudiadas es el impulso a la descentralización del país o regionalización. Según la información disponible, los proyectos de ley correspondientes que actualmente están en discusión en el Congreso no contemplan efectos directos sobre las empresas del Estado. Además, el grupo de trabajo concuerda en que si bien es indispensable la participación de las autoridades y entidades locales y regionales en las decisiones referentes a instrumentos de planificación y de aprobación de proyectos de inversión, materias tratadas por el grupo de trabajo paralelo, tal participación en la gestión empresarial de los puertos estatales no resulta conveniente. Por una parte, en un esquema abierto a la existencia de puertos de uso público tanto estatales como privados, la identificación de algunas autoridades con los primeros sería un factor de inestabilidad. Por otra, se podría perturbar el manejo comercial de los puertos estatales en virtud de consideraciones políticas coyunturales que por legítimas que fueren, son incompatibles con una buena gestión en un entorno competitivo.

No procede establecer comparaciones directas con la situación de otros países en que los puertos son de propiedad comunal o estadual. En esos casos, no se conoce que haya puertos privados competitivos y en varios de ellos, el puerto existía con anterioridad a la formación misma de Estados nacionales. Sin embargo, el grupo estima que, cada vez más, una buena relación entre un puerto y la comunidad del lugar en que está situado será decisiva para el buen éxito de su misión. Esa relación debería darse en el ámbito de los instrumentos de planificación y de aprobación de inversiones referidos, sin perjuicio de otras formas útiles de interacción comunidad-puerto.

## **2.5. Misión de EMPORCHI**

De acuerdo a lo establecido por el grupo de trabajo paralelo, el campo de acción de EMPORCHI, en cada uno de los puertos que administra, ha de comprender las funciones siguientes:

- a) Planificación del desarrollo del puerto, con las instancias superiores de aprobación a niveles sectorial y territorial pertinentes.
- b) Administración del puerto, coordinando la acción de los diversos agentes que participan en su operación y asignando el uso de los recursos comunes o escasos.
- c) Conservación de los bienes comunes e inversión en su mejora o ampliación, bajo reglas especificadas para esas tareas y los correspondientes cobros a los usuarios.

- d) Explotación de frentes de atraque (servicios de uso de muelle, acopio, abastecimiento de agua y energía a naves, aseo de sitios) en régimen multioperador y sujeto a las disposiciones del sistema tarifario que se establecerá. En este campo, explotará los frentes de atraque existentes, los conservará e invertirá en su ampliación, pudiendo celebrar contratos de operación a este último efecto. Eventualmente, podrá explotar nuevos frentes de atraque, e invertir en ellos, si no ha habido interés del sector privado por desarrollarlos.
- e) Otorgamiento de concesiones, arriendos y contratos de operación a inversionistas y operadores privados para diversos proyectos, bajo reglas especificadas.
- f) Prestación de servicios de almacenaje y otros menores, en la perspectiva de reducir su participación en estas actividades, incentivando la acción de terceros en un marco competitivo.

Formalmente, este campo de acción no difiere mucho del actual. Pero hay un cambio de énfasis en el sentido de que el aumento de actividad en los puertos estatales debe provenir fundamentalmente de agentes privados. Esto representa una modificación sustantiva del concepto y las tareas de la gestión del puerto, especialmente en el ámbito comercial. Asimismo, la existencia de reglas y procedimientos bien definidos y externos a la empresa, significará una nueva situación: un marco conocido dentro del cual desenvolverse. Hasta ahora, han predominado las medidas ad-hoc y con procesamiento institucional complejo en los organismos del Estado.

Estas condiciones reclaman una conducta más ágil y estructurada, basada en los métodos de la planificación estratégica. EMPORCHI ha iniciado ya un trabajo interno en esta dirección, en cuyo curso se ha planteado la siguiente definición de misión: "Contribuir al desarrollo económico del país, otorgando y promoviendo la prestación de servicios de excelencia y el acceso igualitario a facilidades portuarias modernas".

### **3. OBJETIVOS ESTRATEGICOS**

Pese a la eficiencia operacional y al buen resultado económico de los últimos años, EMPORCHI tiene múltiples trabas que pueden ser graves para asumir su misión en un entorno más competitivo. Hay discordancia entre la proyección expuesta y el marco institucional y laboral vigentes.

El encargo que recibió el grupo de trabajo fue analizar la regionalización de EMPORCHI y algunos problemas laborales. Por lo discutido en el punto 2.4. de este informe, se visualiza que no es conveniente una regionalización, en el sentido de entregar la propiedad y gestión de cada puerto estatal a organismos de gobierno local. Sin embargo, en la perspectiva de fomentar la competencia en el sector y de dinamizar el desarrollo portuario, es un problema de primera importancia el de la **autonomía de los puertos estatales**. Por otro lado, los asuntos laborales conflictivos están ligados al marco institucional que rige a EMPORCHI, que es inadecuado por varias razones. Entonces, el grupo estima que dichos asuntos deben ponerse en la perspectiva más amplia de una **modernización empresarial de EMPORCHI**. Ambos temas estratégicos, autonomía y modernización, son distinguibles pero no separables en el diseño de soluciones.

En cuanto a la autonomía, hay coincidencia de opiniones en que ella consiste en la plena facultad de tomar decisiones, sólo con sujeción a las normas generales que le sean aplicables. También se concuerda en que la autonomía es deseable siempre que la dimensión económica del puerto le permita sustentar una capacidad apropiada para ejercer la función de administración. Esto envuelve tanto una dotación mínima de recursos humanos calificados como el revestir un poder suficiente para proceder con independencia y ecuanimidad, considerando la existencia de grupos fuertes con intereses específicos, y muchas veces contradictorios, en la actividad portuaria. Hay acuerdo en que no están dadas las condiciones para que todos los puertos estatales alcancen su autonomía pero que ello debería ocurrir en el largo plazo. La cuestión se reduce entonces a cómo plantear **ahora** el proceso de autonomización de esos puertos.

Sea cual sea la forma que se defina para ese proceso, que se traduce en la creación de nuevas empresas a partir de EMPORCHI, hay acuerdo en que la o las empresas requieren un marco institucional muy distinto al vigente. Desde luego, con verdadera autonomía. La modernización empresarial debe tener como dirección de cambio que la(s) empresa(s) portuaria(s) estatal(es) se desenvuelva(n) en un contexto similar al de una empresa privada, salvo que:

- su campo de acción está expresamente delimitado;
- se le aplican regulaciones especiales en materias presupuestarias y de inversiones, en lo posible explícitas y no discrecionales.

El grupo considera que a la luz de este propósito debe revisarse el estatuto jurídico de EMPORCHI, su relación con el Estado en tanto propietario y los problemas laborales mencionados.

A continuación se presentan las proposiciones en torno a autonomía y modernización.

#### 4. PROPOSICIONES

##### 4.1. Autonomía de los puertos

Un objetivo básico de la política portuaria global es incentivar la competencia entre puertos, entendiendo que en el caso de los estatales ella se dará principalmente en la capacidad para atraer inversiones y para desarrollar un posicionamiento comercial específico del puerto como centro de actividades y eslabón en la cadena de transporte. Esto es lo que hace importante la autonomía, en el sentido indicado en el punto 3.

El proceso de descentralización en marcha, descrito en 2.2, es un paso positivo en tanto va generando una mejor capacidad de gestión en cada puerto. Pero la autonomía significa asumir las funciones que en él se reservan a la Dirección. No obstante, en algunas materias técnicas que demandan personal muy especializado y que es escaso en el país, podría mantenerse un equipo central que cumpla labores de apoyo, al menos en una primera etapa. El cambio esencial que implica la autonomía es la creación de instancias superiores de decisión independientes, es decir, empresas separadas.

Hay consenso en que la autonomía es necesaria y posible en el caso de Valparaíso, San Antonio y San Vicente/Talcahuano. Por otro lado está previsto que Punta Arenas se transforme en una sociedad mixta. Quedan, pues, siete puertos: Arica, Iquique, Antofagasta, Coquimbo, Puerto Montt, Chacabuco y Puerto Natales, que no presentan todavía condiciones aptas para la autonomía. Con respecto a estos últimos, se plantean dos opciones:

- a) Que se mantengan bajo la administración de EMPORCHI y se les vaya dando autonomía individualmente cuando sea oportuno, mediante una facultad presidencial de concederla.
- b) Crear dos empresas que administren grupos de puertos: una para Arica, Iquique y Antofagasta y otra para Puerto Montt, Chacabuco y Puerto Natales. Coquimbo debería adscribirse a alguna de las empresas autónomas, probablemente a Valparaíso. El esquema para la posterior autonomía individual de cada puerto sería análogo al anterior.

En ambas opciones se supone vigente el proceso de descentralización ya iniciado por EMPORCHI. Es decir, los puertos que permanecen agrupados en una o varias empresas, según el caso, dispondrán de atribuciones amplias y capacidades propias en ciertas áreas de su gestión. Asimismo, de balances económicos separados, lo que confiere transparencia al sistema.

La principal diferencia entre dichas opciones reside en la forma de encauzar el proceso de autonomía de estos siete puertos. En la primera, éste seguirá un patrón caso a caso dotando previamente al puerto de todas las capacidades necesarias para su independencia empresarial. En la segunda opción, habrá un cambio inicial mayor en que se conforman cinco empresas (los grupos Norte y Sur, además de Valparaíso/Coquimbo, San Antonio y San Vicente/Talcahuano) y se mantiene un staff central de apoyo a todas ellas en ciertas áreas técnicas en que los recursos humanos son muy escasos. En el anexo se presentan las ventajas que se le atribuyen a cada opción.

#### **4.2. Modernización empresarial**

La materialización del objetivo planteado en el punto 3 exige un diseño institucional nuevo para las empresas portuarias estatales, cualquiera sea su número y el momento en que se constituyan. Las políticas generales para el sector en materia de regulación que han sido propuestas posibilitan la realización de modificaciones sustantivas al respecto. Las recomendaciones del grupo de trabajo son presentadas a continuación.

a) **Manejo Presupuestario y de Inversiones Propias.** El sistema tarifario y la regulación de las concesiones y contratos que se establezcan, deben asegurar la existencia de un ambiente comercial para la gestión portuaria estatal, con parámetros bien definidos en cuanto a rentabilidad. Se propone agregar a ellos dos reglas para las empresas: un porcentaje mínimo de las utilidades a repartir y una relación máxima deuda/patrimonio. El impuesto adicional sobre las utilidades debería eliminarse.

En cuanto al uso de fondos, deberán flexibilizarse y, en lo posible, levantarse los controles presupuestarios sobre el gasto corriente, incluyendo los gastos de conservación y de estudios. Sólo se mantendría el control sobre las inversiones en bienes comunes o en frentes de atraque, que comprometan recursos fiscales. De acuerdo con el sistema propuesto para inversiones en el sector, las que hagan las empresas estatales estarán sujetas al mecanismo de calendario referencial para un horizonte mínimo de cinco años.

La definición de los proyectos a incluir en estos calendarios podría desarrollarse dentro de los procedimientos vigentes del Sistema Nacional de Inversiones. Acordado el calendario para la empresa estatal, los proyectos individuales que contempla recibirán el mismo tratamiento que los presentados por inversionistas privados. Por otra parte, junto con aprobarse el calendario, se establecerá un plan de financiamiento consistente con las reglas antes enunciadas y que considere restricciones del marco presupuestario global del sector público, en cuyo contexto podría fijarse el destino de las utilidades no reinvertidas si ellas superan el monto mínimo a repartir. Es importante habilitar a las empresas para hacer uso de instrumentos de endeudamiento que les permitan captar recursos en el mercado de capitales en condiciones equivalentes a las de una empresa privada. La ejecución de los proyectos será decidida por la empresa portuaria.

Un esquema como el expuesto proporciona un alto grado de autonomía en la gestión. El papel del Estado como propietario será ejercido internamente a través del Directorio de cada empresa, cuyo desempeño se evaluará en función de los resultados. Por lo tanto, los controles externos se limitarían a la definición y revisión periódica del calendario de inversiones y al nombramiento y evaluación del Directorio.

- b) **Estructura Institucional.** Para que las empresas funcionen con agilidad y transparencia comercial se estima necesario además que su estatuto jurídico sea apropiado. La forma de Sociedad Anónima tiene evidentes ventajas pero induce resistencia política por la vinculación de ella con los anteriores proyectos de privatización o, como paso intermedio, con la entrega de acciones a los órganos locales. Una alternativa interesante es el modelo creado en la Ley de Ferrocarriles para EFE, que permanece como empresa del Estado pero con una normativa que es en la práctica equivalente a la de una Sociedad Anónima.

El otro asunto esencial es el de los Directorios. Sus miembros deberían tener como misión fundamental y común la buena marcha de la empresa dentro del marco que le fije la ley. Debería establecerse unos requisitos mínimos para ser Director, orientados a asegurar que está capacitado para cumplir la misión que le corresponde. No se recomienda por lo tanto integrar los Directorios con representantes de grupos de interés específicos. Al contrario, una vinculación directa de esa naturaleza debería ser causal de inhabilidad.

- c) **Régimen Laboral.** El grupo de trabajo considera que para ser consecuentes con el modelo empresarial planteado, es indispensable que las relaciones laborales se manejen al interior de cada empresa. Los mecanismos de intervención gubernamental, como fijar dotaciones o acordar beneficios mediante Resoluciones Triministeriales, deberían desaparecer. No se estima factible que ello ocurra en tanto los trabajadores permanezcan afectos al Estatuto Administrativo. Si bien el paso inmediato al Código del Trabajo ha sido mayoritariamente resistido por los dirigentes sindicales, ellos mantuvieron una posición negociadora al respecto. Es posible que un replanteamiento del tema en la perspectiva global de la modernización de EMPORCHI, sin urgencia, conduzca a un resultado positivo en esta materia.

Dos elementos claves para la incorporación al régimen laboral común son el **sistema de remuneraciones** y la **estabilidad**. En cuanto al primero, el problema es crear un sistema que reemplace al actual y que relacione los ingresos con la productividad y al mismo tiempo, garantice que no serán negativamente afectados los intereses de los trabajadores de los puertos más pequeños. En la medida que todo hace preveer que los resultados económicos de los puertos estatales irán mejorando, no se aprecian mayores obstáculos para encontrar una solución que sea atractiva. Lógicamente, no será posible comprometer avances igualitarios, ya que se quiere introducir más competencia entre puertos, pero no hay dificultad en que la negociación inicial tenga como piso la situación actual para el universo laboral. Por otro lado, el sistema debe permitir a las empresas ofrecer condiciones competitivas en los estratos profesional y ejecutivo.

La estabilidad que otorga el Estatuto Administrativo ha sido altamente valorada por los trabajadores ante su percepción de que hay graves riesgos de privatización o de jibarización de la empresa. Pero también, por la conciencia de que es necesario un proceso de adaptación a las circunstancias futuras que implicará cambios en los que no todos los funcionarios actuales tienen un lugar. Despejado el horizonte en cuanto a lo que se pretende con la empresa, el problema objetivo que subsiste y hay que abordar es dicho proceso de adaptación. Hay dos medidas que se recomienda adoptar: **habilitar mecanismos para incentivar la jubilación** de los funcionarios antiguos que no tienen un destino claro en la empresa y **generar planes de capacitación** para adecuar masivamente al personal a los requerimientos de la modernización de la empresa. En estas condiciones, seguramente podrán acordarse fórmulas que compensen la pérdida de estabilidad al salirse del Estatuto Administrativo.

Conviene destacar que la jubilación de un grupo numeroso de trabajadores, además de satisfacer su aspiración y quitar un foco de tensión, es favorable para enfrentar otras situaciones. Gran parte de dicho grupo labora en actividades en que se prevé una participación decreciente de la empresa portuaria estatal. Entonces, no se trataría de reemplazarlos sino de, manteniendo los niveles de gasto en remuneraciones, reforzar las áreas en que hay déficit para llevar a cabo los procesos de descentralización y autonomía.

Todas las modificaciones propuestas al régimen laboral deben integrarse en un diseño armónico y con una estructura en el tiempo acorde con el conjunto de los cambios que supone la modernización. Por otra parte, se considera importante avanzar en el establecimiento de métodos de gestión modernos, que estimulen la participación y la creatividad de los trabajadores. Esto es fundamental para que haya una identificación entre ellos y el puerto en que laboran, y para la productividad de éste. La existencia de incentivos salariales de acuerdo con la productividad adquiere así pleno sentido.

- d) **Relación con la comunidad.** Como se dijo en el punto 2.4 de este informe, la creación de instrumentos de planificación portuaria dará origen a formas de participación local en decisiones estratégicas: Planes Maestros y proyectos de ampliación de los puertos correspondientes. Más allá de esta vinculación, válida para puertos privados y estatales, el modelo propuesto para estos últimos abre a las empresas que los administren variadas posibilidades de mantener una relación vigorosa con la comunidad respectiva, sin que haya intervención directa de ésta en su gestión. Los obstáculos que presenta en tal sentido la situación actual, una empresa nacional que debe además someter toda decisión importante a órganos del gobierno central, serán removidos.

El hecho que haya empresas autónomas generará de por sí una dinámica distinta de inserción en su entorno. A su vez, el reconocimiento explícito de los puertos como centros que acogen múltiples actividades y los mecanismos flexibles para que se propongan y aprueben proyectos de inversión privada, contribuirán en tal dirección. Un ambiente más competitivo entre puertos y con una menor ingerencia del Estado como tal, inducirá a las empresas portuarias y a las comunidades interesadas en su desarrollo a interactuar en busca de mantener o conseguir posiciones de liderazgo en el mercado.

Sin perjuicio de lo anterior, el grupo de trabajo recomienda establecer un porcentaje de las utilidades distribuidas por dichas empresas que deberá entregarse a fondos u organismos locales y regionales, yendo el resto al Fisco.

#### 4.3. Implementación

La puesta en práctica de estas proposiciones implica un cambio profundo de la legislación que rige a EMPORCHI y requiere, a la vez, que se haya creado el marco jurídico general para el sector portuario. Por lo tanto, la concreción formal del cambio institucional sólo será posible una vez que se aprueben en el Congreso las diversas iniciativas legales correspondientes. Se estima que la preparación y aprobación de dichas iniciativas y de los cuerpos reglamentarios respectivos tomará no menos de dos años.

No obstante, este período puede ser bien aprovechado para adoptar una serie de medidas internas que faciliten la transición de EMPORCHI a su nueva institucionalidad:

- desarrollar el plan de descentralización ya iniciado;
- adecuar el perfil del recurso humano de la empresa, resolviendo la situación del personal que quiere jubilar y orientando la contratación de nuevos funcionarios hacia las áreas temáticas y lugares geográficos apropiados;
- llevar a cabo un programa de capacitación masiva del personal;
- preparar un nuevo sistema de contrataciones y remuneraciones, a ser aplicado cuando se ingrese al régimen de negociación colectiva.

Desde luego, es esencial que se adopte una definición sobre las opciones planteadas en el punto 4.1 porque los cambios necesarios dependen de cuál sea la escogida. En particular, esto importa para presentar una imagen clara del futuro de la empresa en el proceso de análisis de estas propuestas.

PUERTO DE PUNTA ARENAS

## MINUTA

### PUERTO DE PUNTA ARENAS

#### I. ¿EN QUE CONSISTE EL PROYECTO DEL GOBIERNO ?

1. El proyecto del Gobierno consiste en dotar a Punta Arenas de un **nuevo puerto** que incremente la capacidad y mejore la calidad del servicio portuario en Punta Arenas.

Disponer de mejores facilidades portuarias en Punta Arenas permitirá mejorar la capacidad de generar riqueza de la región.

2. La visión del proyecto por parte del Gobierno considera la formación de un **Complejo Portuario** en que ambos recintos son administrados en forma coordinada para el mejor aprovechamiento de la infraestructura y una operación eficiente de los dos recintos portuarios.
3. El Complejo Portuario se constituye en una **sociedad mixta**, formada por Emporchi, que aporta la infraestructura existente, e inversionistas privados, que aportan la construcción y financiamiento del nuevo recinto portuario, de acuerdo a la política del Gobierno de promover la participación privada en la provisión de infraestructura portuaria.

#### II. ¿CÓMO SE ADMINISTRARA EL COMPLEJO PORTUARIO ?

1. La administración del complejo portuario estará a cargo de la Sociedad Mixta, que será una sociedad anónima en la que Emporchi mantendrá un porcentaje del capital accionario estimado en 35 %, para efectos de mantener un poder de decisión en el directorio.

2. En los estatutos de la sociedad se establecerá que será necesario el acuerdo de Emporchi, a través de establecer un quórum mínimo, respecto a algunos temas que el Estado estima necesario resguardar. Estos temas son:

- a. la actividad ininterrumpida del Complejo Portuario,
- b. variaciones significativas en los activos, pasivos y capital de la sociedad mixta,
- c. la licitación de la construcción del puerto.

3. El Complejo Portuario deberá ser operado con los mismos criterios que lo hace EMPORCHI en cuanto a las siguientes modalidades:
  - a. como multioperador: la prestación de otros servicios portuarios estará abierta a todas las empresas interesadas,
  - b. asignación de sitios: se hará por estricto orden de llegada, con la sola excepción de naves hospitales y de pasajeros, calificados como tal por la autoridad competente.
4. La autoridad fijará un sistema tarifario que persiga la eficiencia en la operación del puerto, considerando los tres criterios siguientes:
  - a. una rentabilidad para la inversión acorde a las condiciones de riesgo del sector,
  - b. resguardar el bienestar de los usuarios,
  - c. incentivar el crecimiento oportuno de la infraestructura portuaria.

### III. ¿CUÁL ES EL ESTADO DE AVANCE DEL PROYECTO?

1. En una primera fase el Gobierno analizó en profundidad las propuestas para construir un puerto enteramente privado en Punta Arenas. Esta opción fue descartada porque el mercado es pequeño y es muy incierto que surja interés de inversionistas privados por construir un nuevo puerto que eventualmente compita con el recinto de EMPORCHI.
2. Una vez tomada la decisión que el camino más conveniente es el de formar un complejo portuario que considere el nuevo puerto y el actual puerto de EMPORCHI, el gobierno diseñó un marco de referencia para el proyecto, que contempla la construcción de un nuevo puerto en Bahía Catalina.
3. En septiembre de 1992 se envió el proyecto, diseñado en coordinación con Emporchi, a varias empresas relacionadas con la actividad naviera y con la región para conocer su interés en participar en el proyecto. Se contrató a la empresa CMB para contactar a los inversionistas interesados en el proyecto e idealmente conseguir que una o varias empresas comprometiesen su voluntad de participar en el proyecto.
4. Como resultado de estas gestiones, en diciembre de 1992, **las empresas Ultramar, AGUNSA, SAAM y COMAPA formaron la sociedad Puerto Punta Arenas S.A. (PPASA)** con el objeto de estudiar técnica y económicamente el proyecto, presentando en marzo pasado una propuesta que fue aprobada en reunión del 07 de abril de 1993 de la Comisión de Planificación de Inversiones en Infraestructura de Transporte, ocasión en que se acordó encargar mayores antecedentes jurídicos relativos a la necesidad de una ley para que Emporchi pueda participar en la sociedad y respecto a la regulación tarifaria.

5. PPASA ha iniciado el proceso de licitación de los estudios de ingeniería correspondientes, con la garantía del Estado de devolverle estos gastos si eventualmente alguna dificultad obligase al Estado a desistir del concurso de PPASA. Durante el primer semestre de 1993 se realizará un llamado a licitación de **la construcción del puerto, que podría comenzar entre septiembre y octubre de 1993.**
6. Se están buscando **definiciones y acuerdos** por parte del grupo de trabajo interministerial **respecto a aspectos técnicos, tarifarios y legales.** Estos están en distinto grado de avance. Respecto a las definiciones de algunas condiciones técnicas que debería cumplir el nuevo recinto portuario, Emporchi ya ha planteado a la sociedad privada sus puntos de vista iniciando un proceso de negociación.

Está pendiente alcanzar acuerdos respecto al régimen tarifario a proponer a la sociedad y al borrador de proyecto de ley, necesaria para permitir a Emporchi participar de la sociedad.

#### IV. POR QUE SE REQUIERE EL APOORTE DE LA EMPRESA PRIVADA ?

1. Existe una gran necesidad de inversiones en infraestructura de uso público, en general, y portuario en particular, que permitan sustentar el crecimiento económico futuro. Para atender a esta situación, se requiere, en aquellas áreas en que es posible, incorporar recursos provenientes del sector privado. Con tal propósito, el Gobierno ha impulsado la ley de concesiones del M.O.P.
2. Los recursos del Estado son limitados y deben atender necesidades múltiples, en sectores donde hay menores posibilidades de suplementos privados, tales como pensiones, educación, defensa, salud y vivienda.
3. La infraestructura portuaria de Emporchi, como los recursos financieros disponibles, son insuficientes. Esto se manifiesta principalmente en San Vicente, Valparaíso y San Antonio, donde se aprecian tasas de ocupación mayores que las de mayor eficiencia. Emporchi debe dar prioridad a cubrir esas necesidades más urgentes y de mayor rentabilidad social.
4. El objetivo de la política portuaria es lograr que el desarrollo portuario responda a las necesidades del crecimiento económico. Para este efecto, para la provisión de nuevos puertos se estima más relevante resguardar, a través de una regulación adecuada, la eficiencia y calidad de servicio que el régimen de propiedad de los puertos.

V. COMO AFECTA ESTA SITUACION AL RESTO DE EMPORCHI ?

1. La situación de Punta Arenas no corresponde a una ampliación de un puerto, sino a la **construcción de un puerto nuevo**. La política portuaria define que los puertos nuevos deben ser iniciativa de la empresa privada.
2. La fórmula en que Emporchi se asocia con los inversionistas privados responde a la necesidad de **hacer viable la empresa** desde una punto de vista comercial.
3. Se planteará una modificación legal en que expresamente se señale que este esquema rige **sólo para Punta Arenas**.

**SISTEMA DE TARIFICACION PORTUARIA**

1. El objetivo es crear un sistema predecible y transparente para la determinación de las tarifas por uso de infraestructura portuaria, las que actualmente se fijan por decreto. Esto es necesario para que haya reglas claras para los inversionistas privados, dado que tendrán que competir con una empresa estatal en un negocio de largo plazo como el portuario.
  
2. El sistema tarifario se aplicará a las instalaciones portuarias explotadas por la empresa estatal y a aquellas privadas que tengan carácter monopólico, lo que será calificado por la Comisión Resolutiva. Además del objetivo general indicado, el diseño del sistema está guiado por los siguientes criterios:
  - las tarifas deben combinar incentivos para el empleo eficiente de la infraestructura por parte de los usuarios con proporcionar una rentabilidad adecuada sobre las inversiones cuando ellas están bien dimensionadas y operadas;
  - se procurará que los usuarios asuman la totalidad de los costos que les corresponden, en función del tipo y cantidad de infraestructura que demandan;
  - las tarifas deben entregar señales correctas para el proceso de inversión;
  - la determinación de las tarifas se hará separadamente para cada puerto, aunque una misma empresa administre varios puertos, y con base en el concepto de empresa modelo, para evitar subsidios cruzados y el traspaso a costos de eventuales ineficiencias de la empresa explotadora.
  
3. Se inició en Septiembre de 1992 un estudio contratado con la empresa INECON, que incorporó al equipo un consultor internacional de alto nivel, para el diseño detallado del sistema. Está previsto que el estudio finalice en Julio próximo. A partir de ahí, pueden emprenderse tres acciones:
  - dar a conocer las bases del sistema. Aunque debe ser consagrado por ley, constituirá un valioso antecedente para los inversionistas, que podrán empezar a estudiar proyectos más concretamente;

- iniciar la implementación del sistema, aplicando a los puertos de EMPORCHI las tarifas que resultan de él para las condiciones actuales, mediante un decreto;
- preparar el proyecto de ley.

RECINTOS DE DEPOSITO ADUANERO  
INFORME TECNICO DEL GRUPO DE TRABAJO

**MINUTA**  
**RECINTOS DE DEPOSITO ADUANERO**  
**INFORME TECNICO DEL GRUPO DE TRABAJO**

**A. DIRECTRICES.**

1. El buen desarrollo del comercio exterior del país en la etapa actual depende fuertemente de las ganancias de eficiencia y reducción de costo que se puedan conseguir. Esto hace imprescindible avanzar en la habilitación de recintos de depósito aduanero fuera de las zonas portuarias y abiertos a todo tipo de destinaciones.

Tal acción debe hacerse salvaguardando la efectividad fiscalizadora de los diversos agentes del Estado que intervienen en el comercio exterior, la eficiencia del sistema global de transporte y el impacto urbano asociado a la existencia y operación de estos recintos.

2. La existencia de recintos de depósito extraportuarios posibilita la competencia en la provisión de servicios de almacenaje. Tal competencia beneficia a quienes operan en el comercio exterior, puesto que se les hace posible seleccionar recintos según las condiciones de precio y calidad de servicio que éstos ofrezcan.
3. Desde el punto de vista de la eficiencia en el uso de infraestructura y recursos escasos, el ideal de un puerto, o más bien de una zona portuaria que incluya frente de mar, muelle, vías de tránsito y edificios anexos, es destinarlo única y exclusivamente a la carga y descarga de naves, desde y hacia otros medios de transporte. Esto tiene indudables beneficios en la rentabilidad y eficiencia de un puerto por un mejor uso de los espacios, generalmente limitados por el desarrollo urbano circundante y el mismo frente de mar.
4. Desde el punto de vista de la eficiencia del sistema global de transporte, la libertad para fijar el lugar de almacenamiento de la carga de exportación e importación, fuera de las zonas portuarias, genera condiciones para el desarrollo de un transporte multimodal eficiente<sup>1</sup>.

En el transporte internacional se da una tendencia creciente hacia el transporte multimodal, que centra la administración del transporte de las mercancías en una sola empresa, encargada de buscar las alternativas de transporte más eficientes por cuenta de su mandante. Este fenómeno fortalece el transporte ferroviario que ofrece un fácil control de la carga y un bajo costo, especialmente en el movimiento de contenedores.

5. En cuanto al impacto urbano en su efecto positivo, el almacenamiento fuera de la zona portuaria se reflejaría principalmente en una mejor calidad de vida para la población, y en particular sobre el turismo. La congestión y la dificultad de acceder al área costera urbana por parte del público se agrava cuando existen zonas de almacenamiento portuario. La potencialidad de disponer de obras viales y de grandes proyectos inmobiliarios de carácter privado, con proyección turística, es una importante alternativa de desarrollo en frentes de mar que hoy constituyen zonas urbanas tradicionalmente portuarias.

Por otra parte el impacto urbano negativo asociado a la existencia y operación de estos recintos debe ser adecuadamente regulado.

6. La consistencia con la política económica adoptada por el país exige abrir los mayores espacios posibles a la iniciativa privada en la habilitación y operación de estos recintos.
7. Con todo, las directrices señaladas deben armonizar con la función fiscalizadora que los diversos agentes del Estado cumplen en los recintos de depósito, considerando particularmente su naturaleza y esencia; esto es aduaneros.

## **B. ANTECEDENTES.**

8. Los recintos de depósito aduanero son lugares de almacenaje donde deben permanecer las mercancías presentadas a la Aduana hasta que concluya la tramitación de una destinación aduanera respecto de ellas. Estos recintos están bajo la potestad de la Aduana pudiendo ser administrados por:
  - personas jurídicas y naturales, en concesión por licitación pública del Servicio de Aduanas (artículo 80 y siguientes de la Ordenanza de Aduanas, D.S. Nº 845 (H) de 1986 y Resolución 5274/87 de dicho Servicio);
  - EMPORCHI, únicamente dentro de los recintos portuarios (DFL 290 de 1960);
  - la Aduana misma, en determinados casos establecidos por las disposiciones legales.
9. El D.S. Nº 845 de 1986 establece, entre otros, que los recintos de depósito, son considerados zona primaria de la Aduana respectiva y pueden estar situados en terrenos fiscales o privados.
10. El D.S. 466 (H) de 1988, que modificó el D.S. Nº 845, especificó que los recintos de depósito deberán estar ubicados dentro del territorio jurisdiccional de la Aduana de la cual dependen, con excepción de los que se habiliten para el puerto de Valparaíso, los que deberán estar dentro de los límites de esa comuna.
11. La legislación no precisa las condiciones que deben darse para que el Estado (Ministerio de Hacienda y Servicio de Aduanas) habilite un lugar determinado como recinto de depósito, y se le entrega a éste amplias facultades para elegir cuando hacerlo y para definir las condiciones de los recintos en las bases de la correspondiente licitación. No existe en este proceso ingerencia institucionalizada de las autoridades de transporte o de gobierno local.
12. En lo que respecta al usuario, el Libro III del Código de Comercio y el Artículo 60 de la Ordenanza de Aduanas, establecen que corresponde al consignatario o al embarcador (según sea el que contrata el flete marítimo) determinar el lugar en que la mercancía será almacenada, si es que hay alternativas. El transportador debe entregar la carga correspondiente a cada almacenista, confeccionando manifiestos por separado.

13. Desde el punto de vista operacional, la normativa vigente no tiene las mismas consecuencias para las cargas de importación y exportación.

Para el caso de exportaciones por vía marítima, como estas son presentadas a la Aduana al ingresar al puerto, pueden ser previamente almacenadas en cualquier lugar. De hecho existen varios depósitos de este tipo, que no son llamados "extraportuarios" por no estar bajo la jurisdicción de la Aduana. En este caso es el embarcador quien decide acopiar dentro o fuera del recinto portuario, atendiendo a consideraciones de eficiencia operacional y costo.

Para el caso de las importaciones, no toda la carga requiere ser almacenada en el puerto. Existe un procedimiento de "retiro directo", que permite retirar la carga directamente del costado de la nave. En el caso de Valparaíso, por ejemplo, este procedimiento es utilizado para el 65% de los contenedores que llegan, estimándose que sólo el 15% de éstos son luego almacenados en el único depósito extraportuario habilitado para este puerto, que es el de SAAM<sup>2</sup>. Es decir, cerca de la mitad de los contenedores de importación permanecen depositados por un período significativo dentro del puerto. Estas cargas de importación sólo podrán ser almacenadas fuera del puerto si existe un depósito autorizado.

14. Desde el punto de vista legal, se desprende que la normativa vigente fue concebida, en lo que respecta a puertos, en torno a dos objetivos:

- permitir que el sector privado compita con EMPORCHI en la función de almacenamiento y limitar a ésta su campo de acción en la materia;
- facilitar una eventual descongestión de los recintos portuarios mediante la habilitación de recintos fuera de ellos, con inversión privada.

Sin embargo, su diseño no es el óptimo para desarrollar las potencialidades de un almacén extraportuario como contribución al transporte multimodal, debido a las restricciones que impone a su localización (ubicarse dentro de la Zona Jurisdiccional de la Aduana respectiva, o de la comuna en el caso de Valparaíso), y a la ausencia de requisitos relativos al transporte en los procedimientos de licitación.

15. Otra insuficiencia de esta concepción centrada en el almacenamiento como función aislada, es que no cautela la producción de externalidades, en particular por impacto urbano. Un ejemplo de ello, lo constituye uno de los pocos almacenes extraportuarios autorizado hasta ahora, el de SAAM en Valparaíso, ubicado en el frente costero y con acceso por la congestionada Av. España.

16. El mecanismo de licitación deja el control de la oferta de este tipo de recintos exclusivamente en manos del Estado.

Su utilización, a iniciativa del Estado, activa la polémica en torno a los "puertos secos", debido a la resistencia que generan los almacenes extraportuarios en la ciudad y sus habitantes, por cuanto asocian a ellos -en forma equivocada- una merma en sus ingresos y en sus puestos de trabajo.

Cabe notar que a pesar de la gran congestión existente en nuestro principal puerto existe sólo uno de estos recintos.

17. Bajo ciertas condiciones, la falta de competencia sumada a la ausencia de normas generales para fijar las tarifas en estos recintos, facilita la aparición de comportamientos monopólicos.

### **C. RECOMENDACIONES.**

18. En base a los antecedentes expuestos se estima necesario :

- a) Promover la existencia de Recintos de Depósito Aduanero, y la competencia entre ellos.
- b) Integrar la función de almacenamiento en la cadena de transporte multimodal.

Esto último debería conducir a criterios más objetivos para identificar y evaluar proyectos de almacenes extraportuarios, con participación de más instituciones relacionadas con el tema en la toma de decisión, sin soslayar el carácter aduanero de los mismos.

19. Para ello, se requiere modificar la normativa vigente, a lo menos, en los siguientes términos:

- a) flexibilizarla, de manera que las mercancías puedan ser almacenadas en recintos de depósito que se encuentren fuera de la jurisdicción de la Aduana ante la cual se hubieren manifestado las especies.

El Servicio Nacional de Aduanas considera que tal flexibilización debe entenderse sólo en cuanto el recinto se sitúe dentro de la jurisdicción de la Aduana respectiva y supeditada a las facilidades de fiscalización y control aduanero.

- b) incorporar la facultad para habilitar recintos de depósito a solicitud de privados sin necesidad de licitación, sujeto al cumplimiento de los requisitos técnicos establecidos por el Estado. Estos requisitos se orientarán principalmente a salvaguardar la efectividad fiscalizadora de los agentes públicos, dado su carácter aduanero;

En relación a este punto el Servicio Nacional de Aduanas plantea su preferencia por el sistema de licitación como sistema único de habilitación.

- c) incorporar normas complementarias de carácter general que consideren requisitos técnicos relativos a los depósitos que impongan al proponente internalizar las externalidades negativas generadas por el proyecto (urbanas, de transporte, ambientales, etc.). Asimismo se deben incorporar requisitos técnicos orientados a resguardar la libertad de elección de los usuarios, la transparencia y equidad en materias tarifarias y operativas, y la competencia entre modos de transporte terrestre.

- d) establecer el derecho a un cobro por la habilitación de los recintos<sup>3</sup>.
- e) modernizar y fortalecer el Servicio Nacional de Aduanas, de manera que pueda adaptarse a los requerimientos de nuestro comercio exterior y al desafío que representa el desarrollo del transporte multimodal.

Tales cambios presentan las siguientes ventajas:

- a) posibilita la competencia en el almacenamiento de las mercancías presentadas a la Aduana;
- b) abre posibilidades a la iniciativa del sector privado en lo referente a las decisiones relativas al número, localización y tamaño de los recintos, sujeto al cumplimiento de los requisitos establecidos por el Estado.
- c) facilita el desarrollo de nuevas actividades en los terrenos que resultan liberados dentro de los recintos portuarios;
- d) aumenta el atractivo del puerto por ganancias de eficiencia, reducción de costos y mejor acceso;
- e) bajo ciertas condiciones, el retiro rápido de mercancías hacia los depósitos interiores de almacenamiento, lleva aparejado el desarrollo de instalaciones de transferencia intermodal en el muelle mismo, lo que constituye otro interesante uso alternativo del espacio;

Sin embargo, los cambios señalados también plantean algunos desafíos, relativos a la solución de los siguientes problemas :

- a) el esquema propuesto conlleva un mayor riesgo desde el punto de vista del control aduanero, y por tanto requiere invertir en el desarrollo de tecnologías y procedimientos para una adecuada fiscalización.
- b) también requiere cambios en la estructura orgánica del Servicio de Aduanas ( y de otros agentes públicos ) que le permitan una mayor flexibilidad en cuanto a la conformación de su planta. Esto dado que su dotación dependerá en parte de las concesiones y de las habilitaciones que se concreten a solicitud de los privados. (Todo esto dentro de la inflexibilidad propia de la administración pública).
- c) se requiere de una capacidad adicional del sector público para la aprobación de las solicitudes y la fiscalización de los recintos de depósito aduanero.

#### **D. LINEAS DE ACCION.**

20. Para avanzar en el sentido de las recomendaciones planteadas, se recomienda desarrollar simultáneamente las siguientes dos líneas principales de acción:

- a) sobre la base de la legislación vigente, confeccionar un calendario priorizado de licitación de recintos de depósito aduanero abiertos a todo tipo de destinaciones y preparar las bases respectivas, adoptando los resguardos con un enfoque pragmático, para evitar efectos negativos en la fiscalización y la eficiencia del transporte.
- b) abocarse durante este año a la definición de los aspectos normativos y técnicos necesarios, que permitan aplicar los conceptos aprobados en materia de almacenamiento extraportuario.

21. Respecto a la primera línea de acción, el Servicio Nacional de Aduanas confeccionó un calendario priorizado que contempla la licitación en forma inmediata de los siguientes recintos de depósito aduanero abiertos a todo tipo de destinaciones (a excepción de Arica y San Antonio) :

- PUERTO VENTANAS : Para la adecuada operación de este puerto privado se requieren a la brevedad las siguientes acciones :

- habilitarlo en forma permanente para todo tipo de operaciones aduaneras (Dto. de Hda).  
( la empresa debe solicitarlo expresamente)
- licitar un recinto de depósito.

La empresa cuenta con un terreno de 20 Hás. para este propósito a 3 km. del puerto. En forma provisoria la sociedad está solicitando una habilitación por oficio con carácter temporal.

- LOS ANDES : En este caso, la Comisión de Infraestructura acordó realizar un llamado a licitación para la habilitación y explotación de un recinto de depósito aduanero en los terrenos de la Empresa de Ferrocarriles, por un plazo de 4 años, no renovables, mientras se termina Coquimbito, para el cual se encuentran iniciados los estudios definitivos y financiada la expropiación de los terrenos. Los proponentes para el recinto de Ferrocarriles deberán ser arrendatarios de los terrenos de la empresa.

- ARICA : Dos recintos solo para destinaciones de tránsito de minerales a granel.

- SANTIAGO : Dos recintos para servir la Aduana Metropolitana.  
(Aeropuerto AMB )

- VALPARAISO : Dos recintos (dentro de la comuna).

- SAN ANTONIO : Dos recintos abiertos a todo tipo de destinaciones aduaneras y otro solo para destinación de graneles de importación.
- OSORNO : Un recinto.

Se estima conveniente revisar los proyectos y las prioridades asignadas en este calendario en base a los criterios orientadores contenidos en el presente documento.

22. Cada llamado a licitación presenta características particulares que deberán considerarse oportunamente en la confección de las Bases. No obstante, en todas ellas se deberán incorporar requisitos que permitan, a lo menos:
- a) prevenir comportamientos monopólicos;
  - b) resguardar la libertad de elección de los usuarios y la transparencia y equidad en materias tarifarias y operativas;
  - c) potenciar la competencia entre modos de transporte;
  - d) identificar las externalidades que genera el proyecto;
  - e) asegurar la transparencia y objetividad de los procedimientos de calificación y adjudicación de las propuestas;

A este respecto es interesante analizar la potencialidad que presenta, en términos de competencia, la separación de los negocios inmobiliario, de almacenaje y de administración asociados a cada recinto de depósito (es decir, en un esquema conceptualmente similar al de la ZOFRI o la Bolsa de Comercio). Cabe mencionar que la empresa ITALA propuso un proyecto de éstas características para el Aeropuerto Internacional AMB.

23. En lo que respecta a la segunda línea de acción, el trabajo del grupo será complementado con el estudio que realizará el Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones, destinado a identificar las limitaciones, necesidades y posibilidades que presenta el marco regulatorio que rige el transporte multimodal, de manera que promover su desarrollo dentro de un ambiente competitivo y transparente.

Santiago, abril de 1993

Notas :

1. Se define como Transporte Multimodal el transporte de bienes por más de un modo de transporte (ferrocarril, barco, etc.), desde un lugar de origen, vía uno o más terminales o puntos de transbordo, hasta un lugar de destino, organizado por un operador de transporte multimodal, el que emite un sólo documento por el transporte completo contra el pago de un sólo flete y asume la responsabilidad por la cadena de transporte que organiza. ( ONU, 1980 )
2. Las cifras fueron aportadas por el Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones.
3. Cabe mencionar que con respecto a este punto existe cierta disparidad de criterios en cuanto a lo que debiera corresponder el derecho de cobro. Desde un punto de vista jurídico la entrega del derecho privativo del Estado para operar recintos de depósito aduanero exige que el concesionario cumpla, a cambio, con una contraprestación en dinero, ofrecida por el mismo en el proceso de licitación, la que no debería representar una carga importante. Desde un punto de vista económico el derecho del Estado es más bien artificial puesto que no se relaciona con un bien de escasez, y por tanto no correspondería más cobro que el asociado a los gastos incrementales que impone al Fisco la operación de los distintos agentes públicos en el interior de los recintos. En este último caso la mayor parte del beneficio asociado a la actividad será transferido a los usuarios si existen condiciones de competencia.

SECRET

A N E X O N º 3

INFORME SECTRA 2-93

MARZO 1993

---

**COMISION DE PLANIFICACION DE  
INVERSIONES EN INFRAESTRUCTURA DE TRANSPORTE**  
Secretaría Ejecutiva

**POLITICA DE DESARROLLO PORTUARIO**

## I N D I C E

I.	INTRODUCCION .....	01
II.	PRINCIPIOS GENERALES .....	04
II.1	DIRECTRICES DE POLITICA .....	04
II.2	MARCO CONCEPTUAL .....	05
III.	DESARROLLO Y OPERACION DE LOS PUERTOS .....	07
III.1	PLANIFICACION .....	07
III.2	INVERSIONES EN NUEVOS PUERTOS, PUERTOS PRIVADOS EXISTENTES Y TERMINALES ESPECIALIZADOS .....	08
III.3	INVERSIONES EN LOS PUERTOS ESTATALES .....	10
III.4	OPERACION DE PUERTOS DE USO PUBLICO .....	12
III.5	APROBACION DE PROYECTOS Y OTORGAMIENTO DE CONCESIONES .....	14
IV.	INSTITUCIONALIDAD DEL SECTOR .....	17
IV.1	CRITERIOS BASICOS .....	17
IV.2	ESTRUCTURA INSTITUCIONAL PROPUESTA .....	19

ANEXO 1: Terminología

ANEXO 2: Redactores del Documento

Se conoce del gran interés de inversionistas privados por determinados proyectos y también de sus prevenciones por estimar que no hay reglas claras y suficientes para emprender proyectos portuarios.

Surge así la necesidad imperiosa de formular un marco que precise el campo de acción del Estado y del sector privado, incluyendo posibilidades de cooperación entre ambos. Además, es necesario definir mecanismos que articulen señales estables y procedimientos objetivos para proveer una orientación confiable a los potenciales inversionistas.

En síntesis, se trata de abrir nuevos y variados caminos al desarrollo portuario nacional, atendiendo a criterios técnicos de eficiencia y equidad, y a la necesidad de atraer inversiones privadas a este sector.

En este contexto, el presente documento propone una política de desarrollo portuario con visión de largo plazo. En su diseño se ha puesto especial atención a compatibilizar la perspectiva sistémica y de largo plazo, consustancial a este subsector, con la flexibilidad de los instrumentos, en orden a facilitar la adaptación ante evoluciones no previstas de las demandas y a estimular la capacidad de iniciativa. No se incluye en este documento un plan para la implementación de la política, la que requerirá la dictación de una Ley General de Puertos y la adaptación de algunos cuerpos legales existentes, proceso que debe abordarse una vez aprobada la política planteada.

## I. INTRODUCCION

El hecho que los principales mercados de importación y exportación sean extracontinentales y se ubiquen a grandes distancias, explica en gran parte que más del 95% del comercio exterior chileno se transporta por vía marítima. Sólo el año 1991 se movilizaron sobre 32 millones de toneladas (35% correspondiente a importaciones y el 65% a exportaciones) por los puertos nacionales, tanto públicos como privados, cifra que representa mercancías por un valor FOB superior a los US\$12.000 millones.

La evolución prevista del comercio exterior y el cabotaje demandará en los próximos años ampliaciones de la capacidad portuaria adicionales a los proyectos en marcha. También, en otras actividades que pueden hacer uso de los recintos portuarios -pesca, industria, turismo, navegación deportiva- hay un atractivo potencial de desarrollo. Esto significa que hay importantes oportunidades de inversión tanto en nuevos puertos como en expansiones de los existentes o creación de instalaciones para otros usos en éstos.

Tradicionalmente en nuestro país, gran parte de la inversión en puertos de uso público ha sido asumida por el Estado. Sin embargo, la incorporación de inversión privada debiera constituir un factor de dinamización importante, considerando además que los recursos fiscales son limitados y altamente demandados.

Por otra parte, la modernización de EMPORCHI, que es una pieza fundamental de la política que se propone, se ha abordado en un documento aparte, para facilitar la discusión de ese complejo tema. Una vez adoptadas decisiones al respecto, las definiciones correspondientes se incorporarán al presente documento como Capítulo V.

## II. PRINCIPIOS GENERALES

### II.1 DIRECTRICES DE POLITICA

- 2.1 Procurar un desarrollo armónico de los puertos en relación con el medio ambiente, las áreas urbanas adyacentes y las vías de acceso a ellos.
- 2.2 Velar por el buen uso de recursos físicos costeros que son bienes nacionales, particularmente los que revisten características de escasez.
- 2.3 Preservar y fortalecer la eficiencia y la competitividad alcanzadas en la operación portuaria y velar por que ésta favorezca la competencia entre armadores.
- 2.4 Dinamizar y hacer más competitivo el proceso de inversión en puertos, y para ello crear condiciones adecuadas para una activa participación del sector privado.
- 2.5 Proveer un marco institucional eficaz para la acción del Estado en las funciones de planificación y regulación que le son propias en el sector portuario, tomando en cuenta el proceso de regionalización del país.
- 2.6 Modernizar el sistema portuario estatal, adaptándolo con el fin de que pueda desenvolverse en un ambiente competitivo.

## II.2 MARCO CONCEPTUAL

- 2.7 Se desarrollarán mecanismos para incentivar la participación del sector privado en la provisión, financiamiento y explotación de nueva infraestructura en los puertos.
- 2.8 Con el fin de otorgar un marco adecuado para la participación privada en el desarrollo de infraestructura portuaria, será necesario adaptar el sistema de concesiones marítimas y terrestres vigente en orden a que ofrezca condiciones estables y atractivas.
- 2.9 La infraestructura portuaria estatal no se privatizará. Las operaciones de movilización de carga en la infraestructura explotada por una empresa portuaria estatal continuarán siendo realizadas sólo por empresas privadas especializadas, en régimen competitivo y sujetas a normas técnicas y laborales emanadas de las autoridades competentes. La inversión en el equipamiento para transferencia y porteo deberá ser asumida por el sector privado.
- 2.10 La acción del Estado en materia de planificación y aprobación de proyectos se concentrará en una adecuada asignación del uso de recursos naturales escasos (usos de suelo, frentes de mar, áreas abrigadas, etc.) y el control de externalidades. La gestación y aprobación de los instrumentos correspondientes se efectuará buscando la mayor transparencia y descentralización en las decisiones.

A su vez, dichos instrumentos incorporarán, preferentemente, mecanismos de mercado para resolver conflictos.

- 2.11 El Estado se preocupará de prevenir el ejercicio de poderes monopólicos y de establecer condiciones de sana competencia. Existirá libertad para establecer el esquema de operación y el sistema tarifario, salvo determinación en contrario de la Comisión Resolutiva. En todo puerto de uso público existirán normas que cautelen la transparencia, objetividad y estabilidad de los servicios para los usuarios, además de una reglamentación técnica orientada por los mismos principios, independientemente de quien sea su administrador. Sin perjuicio del principio general enunciado, la infraestructura explotada por empresas portuarias estatales contará con un sistema tarifario predecible y transparente para el servicio de muellaje y, además, estará sujeta a un esquema multioperador. Dicho sistema tarifario determinará tarifas separadamente por puerto, sobre la base del concepto de empresa modelo.

### III. DESARROLLO Y OPERACION DE LOS PUERTOS

#### III.1 PLANIFICACION

3.1 El Estado podrá reservar áreas costeras que, aunque no estén destinadas en el momento a usos portuarios o afines, por sus especiales características de escasez (área abrigada, de aguas profundas, etc.) se prevea que deberán serlo a futuro.

3.2 Todo puerto o terminal deberá contar con un Plan Maestro, con un horizonte mínimo de 20 años y periódicamente actualizado, destinado a delimitar las áreas marítimas y terrestres comprometidas por el desarrollo previsto del puerto o terminal, y a especificar los usos de dichas áreas. Estos Planes serán aprobados por las instancias públicas pertinentes y podrán ser modificados con el mismo procedimiento requerido para su aprobación.

Las áreas comprendidas en un Plan Maestro aprobado pero no incluidas en concesiones otorgadas, quedarán asignadas para un futuro uso portuario, a través de disposiciones del Plan Regulador Comunal o de la Subsecretaría de Marina, según sea la naturaleza del área afectada.

3.3 Se distinguen, por lo tanto, dos tipos de áreas protegidas: **Áreas Costeras Reservadas** (párrafo 3.1); y **Áreas Asignadas por un Plan Maestro para futuro uso portuario** (párrafo 3.2).

Estas áreas se concesionarán mediante mecanismos que se detallan en el punto III.5. En tanto no se materialicen proyectos portuarios en ellas, podrán autorizarse otros usos con carácter precario y plazos apropiados.

- 3.4 Los concesionarios de una zona costera tendrán preferencia - aunque no derechos adquiridos - sobre las áreas asignadas por el Plan Maestro respectivo. En el caso que otros interesados presenten proyectos que requieran el uso de parte de dichas áreas, se podrá revisar y modificar el Plan Maestro original, dando lugar eventualmente a una reducción de las áreas asignadas por él.

### **III.2 INVERSIONES EN NUEVOS PUERTOS, PUERTOS PRIVADOS EXISTENTES Y TERMINALES ESPECIALIZADOS**

- 3.5 Las inversiones en nuevos puertos, puertos privados existentes y terminales especializados deberán ser emprendidas por el sector privado, en régimen de concesión marítima. El Estado podrá asegurar la provisión de infraestructura portuaria, a través de la licitación de subsidios, cuando la rentabilidad social lo justifique y los incentivos de mercado no sean suficientes para atraer el interés del sector privado.

Como excepción a esta regla, el Estado podrá desarrollar directamente instalaciones para la pesca artesanal y para la atención de localidades aisladas.

3.6 Las concesiones marítimas para proyectos de nuevos puertos o terminales especializados de uso privado se asignarán:

- En las áreas reservadas para uso portuario, mediante licitación pública. El proceso de licitación se iniciará cuando un inversionista privado proponga la ejecución de un proyecto portuario, o por iniciativa del Estado.
- En las áreas no reservadas, contra proyectos específicos, con obligación de publicar y posibilidad de oposición. En caso de presentarse en un breve plazo más de un proyecto interesado en determinada concesión, ésta será licitada.

3.7 Para ampliaciones de puertos o terminales privados, dentro del área contemplada en el respectivo Plan Maestro aprobado, se efectuará la necesaria modificación de la concesión contra proyectos específicos presentados por el concesionario correspondiente.

3.8 Los proyectos de instalaciones para la pesca industrial serán tratados como terminales especializados.

### **III.3 INVERSIONES EN LOS PUERTOS ESTATALES**

- 3.9 En los puertos estatales se distinguen cuatro tipos de proyectos de inversión: en bienes comunes, en mejoramiento o ampliación de frentes de atraque existentes, en nuevos frentes de atraque y en otros proyectos.
- 3.10 En cada puerto, la empresa administradora propondrá al Estado para su aprobación, un Calendario Referencial de Inversiones para un período mínimo de 5 años, teniendo en vista el Plan Maestro del puerto y su disponibilidad de recursos. Una empresa portuaria estatal no podrá invertir en proyectos de infraestructura que no estén contenidos en el respectivo Calendario Referencial de Inversiones aprobado.
- 3.11 La empresa portuaria estatal emprenderá las inversiones en bienes comunes del puerto (obras de abrigo y dragado, vías de circulación interna, etc.), por cuyo uso se cobrará en forma equitativa y no discriminatoria.
- 3.12 Las inversiones en mejoramiento o ampliación de frentes de atraque hoy existentes, los que continuarán siendo explotados por la empresa estatal, podrán ser asumidas por ésta o por inversionistas privados en régimen de contrato de operación.

- 3.13 Para el desarrollo de nuevos frentes de atraque se privilegiará la inversión privada, mediante concesión o contrato de operación. Los interesados podrán proponer proyectos de este tipo en cualquier momento o, si se trata de proyectos que están incluidos en el Calendario Referencial de Inversiones, postular a su adjudicación. En este último caso, sólo si no hubiera inversionistas interesados, la empresa estatal podrá desarrollarlos. Los concesionarios tendrán a su cargo la explotación del frente de atraque y su área de respaldo.
- 3.14 Todo otro proyecto, orientado a actividades de la pesca industrial o al uso de terrenos del recinto portuario para fines comerciales, industriales, turísticos o deportivos, deberá ser materializado por el sector privado o eventualmente, por los órganos de Gobierno local, bajo el sistema de concesión o de arriendo de áreas.
- 3.15 Todos los frentes de atraque dentro de un puerto serán de uso público. La asignación de sitios y el uso de los bienes comunes estarán sujetos a una administración ejercida por la empresa portuaria estatal, la que se atenderá a una reglamentación clara y no discriminatoria.

### III.4 OPERACION DE PUERTOS DE USO PUBLICO

La operación de infraestructura portuaria de uso público se regirá por los siguientes criterios:

3.16 Existirán normas de aplicación general a todo puerto de uso público que reglamenten la acción de los diversos agentes públicos y privados en su interior. Ellas resguardarán la libertad de acceso de los usuarios y la transparencia y equidad en materias tarifarias y operativas.

3.17 Puertos Estatales:

El equipamiento usado en las labores de movilización de carga será provisto por el sector privado; la empresa portuaria estatal poseerá solamente los equipos necesarios para cumplir sus funciones específicas, los que eventualmente podrán ser arrendados en forma no discriminatoria a las empresas movilizadoras de carga.

Los frentes de atraque existentes y sus ampliaciones estarán sujetos a un sistema tarifario transparente y predecible y las labores de movilización de carga que allí se realicen estarán sujetas a un esquema multioperador. Regirán idénticas condiciones en los nuevos frentes de atraque que sean desarrollados mediante contrato de operación o inversión pública.

En los proyectos de nuevos frentes de atraque bajo modalidad de concesión, existirá libertad para establecer el esquema de operación y tarificación, salvo que la Comisión Resolutiva determine imponer una regulación.

3.18 Nuevos Puertos y Puertos Privados Existentes:

Existirá libertad para establecer el esquema de operación y tarificación.

Si la Comisión Resolutiva dictamina que no existen condiciones de competencia, se aplicará un sistema tarifario y/o un esquema multioperador.

3.19 Almacenaje:

Se promoverá la competencia en la prestación de servicios de almacenaje portuario, teniendo en cuenta la diversidad de situaciones entre puertos. En particular, se procurará flexibilizar la normativa que rige a los almacenes extraportuarios, y que el cobro de tarifas por almacenaje intraportuario refleje el valor real de los activos involucrados.

3.20 Practicaje:

En el servicio de practicaje se propone promover un sistema competitivo. Una posibilidad es que exista un sistema de licencias con una liberalización en las tarifas y en la contratación, reglamentando estrictamente los aspectos técnicos.

**III.5 APROBACION DE PROYECTOS Y OTORGAMIENTO DE CONCESIONES**

3.21 El proceso de aprobación será previo al otorgamiento de concesiones marítimas para proyectos portuarios.

3.22 Todo proyecto portuario deberá ser consistente con el Plan Maestro respectivo y se presentará acompañando un estudio técnico de impactos, elaborado de acuerdo con una metodología estándar. Sobre esta base, el proyecto se aprobará sujeto a los resultados que arroje el estudio de impactos o externalidades, en cuanto a eventuales inversiones complementarias o medidas paliativas que pudiesen exigirse al proponente.

3.23 La metodología a que se refiere el punto anterior será establecida por el Estado y estará a disposición de los interesados. El Estado se encargará también de difundir información básica de uso general, que ayude a la identificación y formulación de proyectos por parte de inversionistas privados.

3.24 Para las inversiones en nuevos puertos, puertos privados existentes y terminales especializados, las concesiones marítimas que se otorguen tendrán entre sus principales características las siguientes:

- un plazo consistente con el monto de inversión a realizar y susceptible de ampliación y renovación en consonancia con el desarrollo previsto en el Plan Maestro;
- garantías de estabilidad durante la vigencia de la concesión;
- cobros racionales, no discriminatorios y preestablecidos por los derechos otorgados;
- posibilidad de transferir o arrendar los derechos, con consentimiento de la autoridad, el que sólo podrá negarse en función de causas preestablecidas;
- el respectivo decreto se emitirá una vez terminado el proceso de aprobación del proyecto y en él se especificará toda obligación especial, adicional a las previstas en la normativa general aplicable, que haya surgido de dicho proceso. No se podrá imponer con posterioridad nuevas obligaciones, salvo cuando el interesado solicite una ampliación, renovación o modificación de la concesión.

- 3.25 En el caso de las inversiones al interior de los puertos estatales, las concesiones tendrán características jurídicas y económicas equivalentes a las que se otorgan para proyectos fuera de esos recintos. Además, existirán normas para cautelar la competencia leal entre las empresas que explotan diversos frentes de atraque.
- 3.26 Para la asignación de concesiones mediante licitación se definirá un procedimiento para que los interesados puedan competir entre sí, bajo reglas objetivas y claramente establecidas, en orden a adjudicarlas a quien ofrezca mejores condiciones de utilización del área licitada. Dicho procedimiento estipulará los requerimientos técnicos y económicos que deben cumplir los proponentes y el nivel de desarrollo con que deben ser presentados los antecedentes respectivos. También contemplará un premio a aquel proyecto que induzca un proceso de licitación en áreas reservadas.

## IV. INSTITUCIONALIDAD DEL SECTOR

### IV.1 CRITERIOS BASICOS

4.1 La aplicación de la política de desarrollo portuario requiere necesariamente de un marco institucional apropiado, inexistente en la actualidad, que debe ser consistente con la institucionalidad global del sector infraestructura, especialmente en lo relacionado con las funciones normativa, fiscalizadora, reguladora, de planificación y coordinación.

La existencia de dispersión, superposición y vacíos de funciones en la actual institucionalidad complica el tratamiento de los problemas, por lo que se hace necesario diseñar e implementar un nuevo esquema institucional.

Como principio general se debe aprovechar al máximo la institucionalidad vigente, creando mecanismos de coordinación que operan sobre la base de organismos existentes que ponen a disposición las atribuciones propias con el fin de adoptar decisiones colectivas en forma coordinada. No obstante, se recomienda la creación de un organismo público<sup>1</sup> orientado principalmente a cumplir funciones de regulación.

---

<sup>1</sup> puede ser una Superintendencia de Puertos o de un ámbito mayor, u otro organismo de similares características.

4.2 Previo al planteamiento del diseño institucional, es preciso tomar en cuenta los siguientes criterios básicos:

- a) La institucionalidad general del sector deberá ser coherente, sencilla y lo más ágil posible;
- b) Las empresas portuarias estatales se desempeñan en el ámbito de sus funciones específicas, con sujeción a las regulaciones generales del sector.
- c) Considerando que los sistemas portuarios son sumamente complejos, produciéndose fenómenos de interacción entre diversos organismos, resulta fundamental establecer mecanismos de coordinación y de responsabilidad adecuados;
- d) La formulación y ejecución de los planes maestros y proyectos de inversión corresponderá a las empresas portuarias respectivas. En el proceso de aprobación o modificación de ellos, deberá existir una participación de las autoridades sectoriales y locales, y de la comunidad.

## IV.2 ESTRUCTURA INSTITUCIONAL PROPUESTA

4.3 Definición de políticas y normativas generales: estará a cargo del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones.

4.4 Planificación portuaria:

Para orientar adecuadamente las inversiones portuarias en su relación con el marco general dado por las inversiones en infraestructura de transporte se debe considerar que los puertos interactúan con el sistema de transporte terrestre, siendo en este caso los modos más relevantes el caminero y ferroviario. Para ello, es necesario conocer información sobre la probable evolución de la demanda y oferta en el mediano y largo plazo del sistema de transporte, visto éste desde una óptica global.

Esta información corresponde básicamente a **planes indicativos** que son desarrollados bajo el concepto de planificación estratégica. Este concepto está relacionado con la coordinación y formulación de planes de infraestructura tendientes al adecuado desarrollo de los sistemas de transporte y a su óptimo aprovechamiento, en concordancia con las políticas y planes de desarrollo urbano y regional y de transporte. La realización de estos planes estará a cargo de la Comisión de Planificación de Inversiones en Infraestructura de Transporte (CIPIT). Ellos serán de utilidad para las empresas portuarias, privadas o estatales,

en la formulación de sus planes y proyectos de desarrollo; asimismo, servirán al Estado para apoyar el análisis de los impactos de estos proyectos, en su proceso de aprobación.

Los instrumentos específicos que se aplicarán en materia de planificación portuaria, son las Areas Costeras Reservadas y los Planes Maestros:

- a) **Areas Costeras Reservadas:** su generación es centralizada y deben ser definidas por instancias interinstitucionales, con la coordinación de la CIPIT, formalizándose a través de la Subsecretaría de Marina y las Municipalidades pertinentes.
- b) **Planes Maestros:** su generación proviene de las empresas portuarias, se presentarán al Organismo Regulador Sectorial y se aprobarán a través de las instancias públicas correspondientes. Serán formalizados de manera análoga al caso anterior.

#### 4.5 Regulación:

Para este efecto existirán dos instancias: el Organismo Regulador Sectorial, que se relacionará con el Gobierno a través del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones, y la Comisión Resolutiva.

**El Organismo Regulador Sectorial** tiene las siguientes funciones:

- Propone modificaciones en el marco legal y reglamentario del sector al Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones.
  
- Gestiona:
  - el análisis de solicitudes de otorgamiento o modificación de concesiones marítimas para proyectos portuarios o en áreas reservadas para uso portuario;
  
  - el control de las externalidades generadas por los proyectos portuarios; y
  
  - los procesos de licitación de proyectos en las áreas reservadas y de subsidios.
  
- Establece los valores de tarifas de muellaje y acopio, previa calificación de la Comisión Resolutiva cuando corresponda, mediante decretos de los Ministerios de Economía y Transportes;
  
- Fiscaliza el cumplimiento de la normativa vigente para el sector;

- Produce estadísticas e información relevante acerca de la actividad portuaria nacional.

En la actividad portuaria intervienen diversas entidades públicas dotadas de facultades propias, particularmente en el área de fiscalización, cuyas decisiones inciden en los procesos operativos de conjunto. Esto puede dar origen a conflictos. Lo mismo puede suceder entre empresas operadoras o entre ellas y la empresa administradora del puerto. El marco regulatorio general podrá cubrir una parte de estas situaciones, pero no todas. Dada la importancia de que tales conflictos se resuelvan oportunamente, se propone otorgarle al Organismo Regulador Sectorial una función jurisdiccional, de modo que pueda solucionar controversias de carácter local. Esta función será ejercida a través de delegados regionales, cuya acción se producirá a petición de parte.

Por su parte, la **Comisión Resolutiva**, en conjunto con las Comisiones Preventivas Central y Regionales, actuará de modo de:

- Velar por la sana competencia en el sector, en virtud de sus atribuciones.
- Calificar servicios de muellaje y acopio (en puertos de uso público) afectos a fijación tarifaria.

- Calificar servicios (estiba/desestiba, transferencia y porteo en puertos de uso público) afectos a esquema multioperador.

4.6 Definición de metodologías de evaluación de proyectos y de externalidades:

A cargo del Ministerio de Planificación y Cooperación.

## A N E X O 1

### TERMINOLOGIA

Los términos que a continuación se indican deben entenderse en la forma en que se señala, de acuerdo a los criterios que recomienda el presente documento. Estas definiciones no coinciden necesariamente con las correspondientes a la situación actual:

**"ALMACENES EXTRAPORTUARIOS"**: Areas de depósito de carga ubicadas fuera de los recintos portuarios, pero que conservan la condición de recinto primario aduanero. Son operados por almacenistas privados, y en ellos hay funcionarios de la Dirección Nacional de Aduanas.

**"AREAS ASIGNADAS POR UN PLAN MAESTRO"**: Son aquellas áreas comprendidas en el Plan Maestro de un puerto que se asignan para un futuro uso portuario. Esta asignación se realiza través de disposiciones del Plan Regulador Comunal o de la Subsecretaría de Marina, según sea la naturaleza del área afectada (áreas de respaldo o frentes de mar, respectivamente).

**"AREAS COSTERAS RESERVADAS"**: Son aquellas áreas costeras, en las cuales hasta el momento no existen facilidades portuarias, y que el Estado desea reservar para futuros usos portuarios o afines, ya que presentan características apropiadas para la construcción y operación de un puerto, por lo que constituyen un recurso escaso. No

obstante, mientras no se materialicen proyectos portuarios en ellas, se puede autorizar otros usos con carácter precario y plazos apropiados.

**"BIENES COMUNES"**: Obras básicas de infraestructura que se ubican al interior de los puertos, que benefician indistintamente a todos los que realizan actividades en los recintos portuarios, tales como molos de abrigo, vías de circulación interior, vías de acceso, etc. Son obras complementarias a las que cumplen un rol específico, como los muelles, los almacenes o los patios.

**"CALENDARIO REFERENCIAL DE INVERSIONES"**: Es un instrumento clave para configurar un conjunto de reglas claras y estables en materia de inversiones al interior de los puertos estatales. Se trata básicamente de un calendario informativo de inversiones que pueden ser abordadas por el sector privado o la empresa portuaria estatal, y constituye el mínimo de proyectos que cada empresa portuaria estatal vislumbra sería necesario materializar en el período, pero a la vez constituye el máximo de proyectos que dicha empresa podría llegar a realizar en ese período en el caso que el sector privado no se interese en ejecutarlos. Este calendario es propuesto para su aprobación por la empresa portuaria administradora al Estado, con un horizonte mínimo de 5 años, teniendo en vista el Plan Maestro del puerto y su disponibilidad de recursos en el tiempo. Como puede suceder que se haya previsto ejecutar un cierto proyecto en un cierto instante y entretanto surjan otros proyectos privados (en ese u otro puerto) que aconsejen posponerlo o desecharlo, se otorga carácter referencial al calendario. Desde luego, es perfectamente admisible que el calendario de un puerto no contemple ningún proyecto. Lo anterior no impide que

los inversionistas privados propongan construir nuevas facilidades portuarias en cualquier momento en un puerto estatal, sin que estén incluidas en el respectivo Calendario Referencial de Inversiones.

**"CONCESION DE AREAS DE LA EMPRESA PORTUARIA ESTATAL"** (mencionada en el documento genéricamente como "concesión"): Es una concesión que se otorga, en un puerto estatal, por la empresa portuaria administradora al inversionista interesado en construir y operar nuevos frentes de atraque dentro del recinto del puerto. Bajo este sistema, los concesionarios tienen a su cargo la explotación del frente de atraque y su área de respaldo.

**"CONCESION MARITIMA"**: Se otorga sobre bienes nacionales de uso público o bienes fiscales comprendidos en playas y fondo de mar, cuyo control, fiscalización y supervigilancia corresponde al Ministerio de Defensa. Se considera como jurisdicción el mar que baña las costas hasta una distancia de doce millas marinas, desde la línea de la más baja marea y la línea costera en una franja de 80 metros medidos desde la misma línea; los diques, varaderos, desembarcaderos, muelles, espigones de atraque y, en general, toda obra marítima que se encuentre dentro de la jurisdicción territorial señalada.

**"CONTRATO DE OPERACION"**: Es un contrato que se establece en un puerto estatal, entre la empresa portuaria administradora y un inversionista interesado en mejorar o ampliar un frente de atraque existente. También existe la posibilidad de usar este tipo de contrato en los nuevos frentes de atraque. En todo caso, mediante

este sistema, en que la infraestructura continúa siendo explotada por la empresa portuaria estatal -lo que implica que conserva su tuición sobre la asignación de sitios-; se cuenta con un sistema tarifario predecible y transparente para el servicio de muellaje y, además, las operaciones están sujetas a un esquema multioperador.

**"EMPRESA PORTUARIA ESTATAL"**: Empresa portuaria administradora de puertos estatales, que cumple básicamente un rol empresarial, estando sujeta a las regulaciones generales del sector. Esta empresa ejerce una administración única en cada puerto en lo referente a la asignación de sitios y el uso de los bienes comunes, con una reglamentación clara y no discriminatoria.

**"EMPRESAS OPERADORAS"**: Empresas que realizan las operaciones de movilización de carga al interior de los recintos portuarios, debidamente autorizados por la autoridad marítima.

**"ESQUEMA MULTIOPERADOR"**: Es un esquema donde las operaciones de movilización de carga son ejecutadas por varias empresas operadoras competitivas y en el cual los usuarios tienen libertad para contratar estos servicios.

**"ESTUDIO TECNICO DE IMPACTOS"**: Es un estudio técnico en el cual se analizan y evalúan las externalidades generadas por la construcción y operación de un proyecto portuario (sea éste privado o estatal). Este estudio se debe presentar en el proceso de aprobación del proyecto y se elabora de acuerdo con una metodología estándar.

**"FRENTE DE ATRAQUE"**: Módulo operacional, independiente de otros, como muelles de penetración, malecones marginales o espigones, cuya finalidad es el atraque de buques, esencialmente para las operaciones de transferencia de carga o descarga de mercancías u otras actividades de naturaleza portuaria.

**"PLAN MAESTRO"**: Es un plan territorial donde se delimitan las áreas marítimas y terrestres comprometidas por el desarrollo previsto de un puerto o terminal, con un horizonte mínimo de 20 años, cuyo objetivo básico es especificar los usos de dichas áreas. Estos Planes son aprobados por las instancias públicas pertinentes y pueden ser modificados con el mismo procedimiento requerido para su aprobación.

**"OPERACIONES DE MOVILIZACION DE CARGA"**: Todas las actividades de transportes de carga, estiba y desestiba en áreas de depósito, transferencia entre buque y muelle, estiba y desestiba en bodegas de buques, que se realizan dentro del recinto portuario y que ejecutan las empresas operadoras autorizadas.

**"PUERTOS DE USO PUBLICO"**: Son puertos en los cuales se prestan servicios a terceros, los que tienen libre acceso para su utilización.

**"SERVICIO DE PRACTICAJE"**: Asesoría entregada por la autoridad marítima para el atraque y desatraque de buques en las instalaciones portuarias, a través de un profesional designado por esa autoridad que actúa directamente y en el puente de la nave, en cada ocasión que se requiera atracarla o desatracarla.

**"TERMINALES ESPECIALIZADOS"**: Son instalaciones portuarias donde se transfiere un solo tipo de producto, como por ejemplo graneles, y que requieren de instalaciones especiales para la transferencia de cargas.

## A N E X O 2

### REDACTORES DEL DOCUMENTO

Daniel Fernández, Coordinador, Secretario Ejecutivo SECTRA.

Virginia Garrigó, Ministerio de Planificación y Cooperación.

Jaime Gibson, Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones.

Carla González, Secretaría General de la Presidencia

Alejandro Jadresic, Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción.

Fernando Jara, Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción.

Claudio Juárez, Ministerio de Hacienda.

Alejandro Magni, Ministerio de Obras Públicas.

Marcela Quezada, Empresa Portuaria de Chile.

Jorge Rosenblut, Secretaría General de la Presidencia

Gregorio San Martín, Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción.

Ricardo Subiabre, Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones.

Christian Vigouroux, SECTRA.

MODERNIZACION DE EMPORCHI  
INFORME FINAL

SANTIAGO, SEPTIEMBRE 1992

1. Este documento no ha sido sancionado por el Comité de Ministros.

## INFORME

### GRUPO DE TRABAJO SOBRE MODERNIZACION DE EMPORCHI

#### 1. INTRODUCCION

Este grupo de trabajo fue constituido con el propósito de analizar algunos problemas relevantes relativos a la Empresa Portuaria de Chile, en particular su estructura organizacional y asuntos laborales, que han sido objeto de discusión pública últimamente. La lista de miembros del grupo aparece en el Apéndice.

El grupo de trabajo adoptó como condicionamientos para su labor, los siguientes:

- se mantiene la propiedad estatal de EMPORCHI;
- la misión y el campo de acción de EMPORCHI deben ser consistentes con las políticas globales para el sector portuario, elaboradas por el grupo de trabajo paralelo; y
- cualquier eventual cambio en la institucionalidad de la empresa debe justificarse en función de su adecuación al mejor desarrollo de la misión asignada y a las orientaciones de política económica general del gobierno.

Sobre esta base, se fijó la siguiente agenda:

1. Identificación de políticas generales pertinentes y análisis de su incidencia.
2. Especificación de la misión y el campo de acción de la empresa.
3. Organización institucional de la empresa.
4. Relación con el Estado como propietario.
5. Asuntos laborales.

El examen de los dos primeros puntos de la agenda condujo a formar una visión de hacia dónde caminar, a cuya luz puede detectarse los problemas principales que existen en relación con los otros tres temas de la agenda, en torno a los cuales se plantean proposiciones.

#### 2. DIAGNOSTICO

##### 2.1. Marco actual para EMPORCHI

Para una apreciación cabal de los problemas que presenta la institucionalidad vigente de la empresa, en orden a asumir su misión en el futuro, es útil resumir algunas características de ella.

- a) **Regulación de la actividad comercial.** El Estado interviene principalmente en lo siguiente:

- fijación de tarifas máximas de servicios de uso de muelle y almacenamiento, a propuesta del Director de EMPORCHI, por decreto conjunto de los Ministerios de Economía y Transportes;
- toda concesión que entregue la empresa requiere decreto supremo (MTT);
- una serie de facultades ejecutivas del Director (constituir sociedades, transigir litigios, contraer obligaciones financieras, etc.) están sujetas a autorización presidencial (decreto MTT).

b) **Administración interna.** Todas las facultades están concentradas en un Director nombrado por el Presidente, incluso la de hacer delegación de ellas en los Administradores de puerto. No obstante, hay intervención externa en asuntos esenciales:

- como el personal está regido por el Estatuto Administrativo, hay una planta fijada por ley. La dotación total de personal, incluyendo a contrata, y de vehículos se determina anualmente en el presupuesto que le autoriza el Ministerio de Hacienda;
- una parte importante de las remuneraciones está constituida por asignaciones especiales y otros beneficios, que se otorgan por Resoluciones Triministeriales (MTT, MINECON, MINHACIENDA) que en ciertos casos se renuevan anualmente;
- en el presupuesto anual se fija un monto global para inversiones, debiendo contar los proyectos individuales con aprobación de MIDEPLAN. Por las definiciones existentes, incluso gran parte de los proyectos de mantenimiento se califican como inversión y deben seguir este procedimiento;
- la ejecución de los proyectos de inversión mayores puede ser asumida por la Dirección de Obras Portuarias del Ministerio de Obras Públicas, según decisión gubernamental, aunque se financien con recursos propios de la empresa;
- la empresa está afecta a un impuesto adicional del 40% sobre las utilidades y, además, el Ministerio de Hacienda le fija anualmente en el presupuesto una cantidad a entregar como anticipo de utilidades.

Dentro de este marco, la empresa ha logrado por muchos años producir importantes utilidades. En 1991, ascendieron a MM\$ 11.550, antes de impuestos, un 47,4% de los ingresos de explotación. Con la sola excepción de Chacabuco, todos los puertos arrojaron en ese año un resultado operacional positivo, considerando depreciaciones y una imputación de los gastos de la Dirección de la empresa.

Sin embargo, la situación descrita es altamente insatisfactoria en cuanto a régimen empresarial. En lo sustantivo, la autonomía es prácticamente nula. Hay múltiples controles externos, parciales y parcelados, no centrados en la gestión de la empresa como un todo sino más bien concebidos como un conjunto de cortapisas. En el plano interno, hay una considerable rigidez para el manejo de las relaciones laborales, dada por el sistema del Estatuto Administrativo y las Resoluciones Triministeriales. Así, toda cuestión de alguna trascendencia debe ser negociada con el Gobierno por el Director. Además hay incentivos para que los sindicatos interactúen paralelamente con la empresa y con el Gobierno.

## 2.2. Proceso de descentralización

Si bien la empresa está definida con carácter nacional y con una fuerte concentración de poderes en el Director, aprovechando la facultad de éste de delegar atribuciones, EMPORCHI se ha formulado internamente un plan de descentralización, actualmente en marcha.

Por un lado, se está haciendo el traspaso contable de los activos correspondientes a cada puerto, de modo que a partir de este año se podrá disponer de estados financieros completos por puerto. Por otro, hay un conjunto de medidas que apuntan a limitar, en un plazo relativamente breve, las funciones de la Dirección a lo siguiente:

- a) Definir los objetivos y directrices estratégicas de la empresa y aprobar los planes estratégicos y los proyectos significativos de los puertos.
- b) Formular el presupuesto anual de la empresa y aprobar el de los puertos.
- c) Nombrar a los directivos superiores y aprobar la estructura orgánica y la dotación de personal de los puertos.
- d) Desarrollar y mantener las relaciones con los poderes del Estado y los organismos internacionales y difundir la imagen corporativa.
- e) Procesar y analizar información agregada sobre la gestión de la empresa.

Este plan implica, además de la ampliación de facultades de los Administradores en materias comerciales y administrativas, un reforzamiento de su capacidad de gestión a través de un traslado de personal actualmente empleado en la Dirección, nuevas contrataciones y programas de capacitación.

El proceso de descentralización así planteado consiste, en el fondo, en mantener en la Dirección dos tipos de funciones: el poder superior de decisión (las atribuciones típicas del Directorio de una empresa) y apoyo técnico en actividades que requieren personal de alta especialización.

### 2.3. Situación laboral

La empresa tiene un total de 1.765 funcionarios, de los cuales 155 están asignados a la Dirección y el resto a los 10 puertos que administra. Su distribución por puerto y área funcional se muestra en el cuadro siguiente. Todos están sujetos al Estatuto Administrativo, con excepción de los vigilantes, afectos al Código del Trabajo y cuya dotación es fijada por la Comandancia de la Guarnición Militar correspondiente.

DOTACION EMPRESA PORTUARIA DE CHILE											
POR AREAS FUNCIONALES											
PUERTO											
AREA O DEPTO	ARI	IQQ	ANF	CQQ	VAL	SAI	TAL	PMC	CHB	PUQ	TOTAL
INGEN. O TECNICO	19	9	52	8	99	52	36	12	8	8	303
FINANZAS	7	7	13	6	24	11	10	7	5	6	96
PERSONAL	7	6	9	3	24	9	9	3	3	5	78
ADMINISTRACION	16	12	36	6	91	28	28	15	4	10	246
OPERACIONES:											
ADMINISTRATIVOS	6	4	8	1	39	9	5	3	3	2	80
JEFES SECCION	3	4	8	2	10	7	8	2	1	2	47
SUPERVISORES	3	2	11		32	9	10		4	2	73
GUARDAALMACENES	27	14	14	2	91	22	28	5	1	5	209
ROMANEROS			3		8	2	2				15
CONTROL CARGA	3	4	6	3	26	8	1	1	4	7	63
CONTROL TRANSITO					25						25
OPERAR MOVILIZAD.	9	4	26	1	42	21	7	1	3		114
OPERARIOS VARIOS	6	1	4	2	44	1	1			2	61
VIGILANTES	20	20	19	7	61	30	26	9		8	200
TOTALES	126	87	209	41	608	215	171	60	36	57	1.610

Alrededor de un 30% de los trabajadores de los puertos está vinculado a la prestación de servicios que, como se verá más adelante, la empresa iría dejando gradualmente. Esa proporción varía entre puertos, principalmente según la importancia que tiene en cada uno el almacenaje.

Por otro lado, hay insuficiencia de personal en el área comercial, cuya gravitación futura es indudable. Estos son indicios de un problema por enfrentar: el cambio en la estructura laboral de la empresa que demanda su adecuación al escenario en que previsiblemente se desenvolverá. De hecho, se sabe que actualmente hay un numeroso contingente de funcionarios (se estima que más de 300) cuyo interés inmediato es jubilar, en la medida que haya condiciones favorables para hacerlo.

Otro problema relevante en la actualidad es que prácticamente la mitad del personal está a contrata pues la planta es pequeña. Para resolverlo, se han barajado dos opciones legislativas: fijar una nueva planta o ingresar al régimen de negociación colectiva, abandonando el Estatuto Administrativo. Una cuestión estrechamente relacionada es el sistema de remuneraciones, que está compuesto por varios ítemes, nacidos de arreglos especiales en la forma de asignaciones y otros, que lo hace engorroso y poco transparente. Otro defecto es su escasa vinculación con la productividad; el único elemento de este tipo es la Asignación de Tonelaje, que se paga en función de la carga movilizada en el conjunto de los puertos.

Por otro lado, si bien los salarios están en niveles de mercado para la inmensa mayoría de los trabajadores, hay graves dificultades para captar y retener personal calificado en los estratos profesional y ejecutivo, donde hay gran distancia con el mercado.

#### **2.4. Políticas generales pertinentes**

De las definiciones globales para el sector, tres elementos se han considerado esenciales para el futuro de EMPORCHI:

- a) Hacer más dinámico y competitivo el proceso de inversión en puertos.
- b) Crear mecanismos para incentivar las inversiones privadas en los puertos estatales.
- c) Crear un marco regulatorio común para los puertos de uso público, sean privados o estatales.

Lo anterior define un nuevo escenario para los puertos estatales. Su actividad se desenvolverá en un ambiente más abierto y competitivo, en que será de gran importancia la capacidad de atraer inversionistas privados. Por otro lado, se hace necesario reforzar el carácter empresarial de la administración de dichos puertos, actividad que se hace técnicamente más compleja en la medida que es preciso coordinar la labor de más agentes productivos, con intereses distintos y a veces contradictorios.

Otra política general cuyas implicaciones fueron estudiadas es el impulso a la descentralización del país o regionalización. Según la información disponible, los proyectos de ley correspondientes que actualmente están en discusión en el Congreso no contemplan efectos directos sobre las empresas del Estado. Además, el grupo de trabajo concuerda en que si bien es indispensable la participación de las autoridades y entidades locales y regionales en las decisiones referentes a instrumentos de planificación y de aprobación de proyectos de inversión, materias tratadas por el grupo de trabajo paralelo, tal participación en la gestión empresarial de los puertos estatales no resulta conveniente. Por una parte, en un esquema abierto a la existencia de puertos de uso público tanto estatales como privados, la identificación de algunas autoridades con los primeros sería un factor de inestabilidad. Por otra, se podría perturbar el manejo comercial de los puertos estatales en virtud de consideraciones políticas coyunturales que por legítimas que fueren, son incompatibles con una buena gestión en un entorno competitivo.

No procede establecer comparaciones directas con la situación de otros países en que los puertos son de propiedad comunal o estadual. En esos casos, no se conoce que haya puertos privados competitivos y en varios de ellos, el puerto existía con anterioridad a la formación misma de Estados nacionales. Sin embargo, el grupo estima que, cada vez más, una buena relación entre un puerto y la comunidad del lugar en que está situado será decisiva para el buen éxito de su misión. Esa relación debería darse en el ámbito de los instrumentos de planificación y de aprobación de inversiones referidos, sin perjuicio de otras formas útiles de interacción comunidad-puerto.

## **2.5. Misión de EMPORCHI**

De acuerdo a lo establecido por el grupo de trabajo paralelo, el campo de acción de EMPORCHI, en cada uno de los puertos que administra, ha de comprender las funciones siguientes:

- a) Planificación del desarrollo del puerto, con las instancias superiores de aprobación a niveles sectorial y territorial pertinentes.
- b) Administración del puerto, coordinando la acción de los diversos agentes que participan en su operación y asegurando el uso de los recursos comunes o escasos.
- c) Conservación de los bienes comunes e inversión en su mejora o ampliación, bajo reglas especificadas para esas tareas y los correspondientes cobros a los usuarios.

- d) Explotación de frentes de atraque (servicios de uso de muelle, acopio, abastecimiento de agua y energía a naves, aseo de sitios) en régimen multioperador y sujeto a las disposiciones del sistema tarifario que se establecerá. En este campo, explotará los frentes de atraque existentes, los conservará e invertirá en su ampliación, pudiendo celebrar contratos de operación a este último efecto. Eventualmente, podrá explotar nuevos frentes de atraque, e invertir en ellos, si no ha habido interés del sector privado por desarrollarlos.
- e) Otorgamiento de concesiones, arriendos y contratos de operación a inversionistas y operadores privados para diversos proyectos, bajo reglas especificadas.
- f) Prestación de servicios de almacenaje y otros menores, en la perspectiva de reducir su participación en estas actividades, incentivando la acción de terceros en un marco competitivo.

Formalmente, este campo de acción no difiere mucho del actual. Pero hay un cambio de énfasis en el sentido de que el aumento de actividad en los puertos estatales debe provenir fundamentalmente de agentes privados. Esto representa una modificación sustantiva del concepto y las tareas de la gestión del puerto, especialmente en el ámbito comercial. Asimismo, la existencia de reglas y procedimientos bien definidos y externos a la empresa, significará una nueva situación: un marco conocido dentro del cual desenvolverse. Hasta ahora, han predominado las medidas ad-hoc y con procesamiento institucional complejo en los organismos del Estado.

Estas condiciones reclaman una conducta más ágil y estructurada, basada en los métodos de la planificación estratégica. EMPORCHI ha iniciado ya un trabajo interno en esta dirección, en cuyo curso se ha planteado la siguiente definición de misión: "Contribuir al desarrollo económico del país, otorgando y promoviendo la prestación de servicios de excelencia y el acceso igualitario a facilidades portuarias modernas".

### 3. OBJETIVOS ESTRATEGICOS

Pese a la eficiencia operacional y al buen resultado económico de los últimos años, EMPORCHI tiene múltiples trabas que pueden ser graves para asumir su misión en un entorno más competitivo. Hay discordancia entre la proyección expuesta y el marco institucional y laboral vigentes.

El encargo que recibió el grupo de trabajo fue analizar la regionalización de EMPORCHI y algunos problemas laborales. Por lo discutido en el punto 2.4. de este informe, se visualiza que no es conveniente una regionalización, en el sentido de entregar la propiedad y gestión de cada puerto estatal a organismos de gobierno local. Sin embargo, en la perspectiva de fomentar la competencia en el sector y de dinamizar el desarrollo portuario, es un problema de primera importancia el de la **autonomía de los puertos estatales**. Por otro lado, los asuntos laborales conflictivos están ligados al marco institucional que rige a EMPORCHI, que es inadecuado por varias razones. Entonces, el grupo estima que dichos asuntos deben ponerse en la perspectiva más amplia de una **modernización empresarial de EMPORCHI**. Ambos temas estratégicos, autonomía y modernización, son distinguibles pero no separables en el diseño de soluciones.

En cuanto a la autonomía, hay coincidencia de opiniones en que ella consiste en la plena facultad de tomar decisiones, sólo con sujeción a las normas generales que le sean aplicables. También se concuerda en que la autonomía es deseable siempre que la dimensión económica del puerto le permita sustentar una capacidad apropiada para ejercer la función de administración. Esto envuelve tanto una dotación mínima de recursos humanos calificados como el revestir un poder suficiente para proceder con independencia y ecuanimidad, considerando la existencia de grupos fuertes con intereses específicos, y muchas veces contradictorios, en la actividad portuaria. Hay acuerdo en que no están dadas las condiciones para que todos los puertos estatales alcancen su autonomía pero que ello debería ocurrir en el largo plazo. La cuestión se reduce entonces a cómo plantear **ahora** el proceso de autonomización de esos puertos.

Sea cual sea la forma que se defina para ese proceso, que se traduce en la creación de nuevas empresas a partir de EMPORCHI, hay acuerdo en que la o las empresas requieren un marco institucional muy distinto al vigente. Desde luego, con verdadera autonomía. La modernización empresarial debe tener como dirección de cambio que la(s) empresa(s) portuaria(s) estatal(es) se desenvuelva(n) en un contexto similar al de una empresa privada, salvo que:

- su campo de acción está expresamente delimitado;
- se le aplican regulaciones especiales en materias presupuestarias y de inversiones, en lo posible explícitas y no discrecionales.

El grupo considera que a la luz de este propósito debe revisarse el estatuto jurídico de EMPORCHI, su relación con el Estado en tanto propietario y los problemas laborales mencionados.

A continuación se presentan las proposiciones en torno a autonomía y modernización.

#### 4. PROPOSICIONES

##### 4.1. Autonomía de los puertos

Un objetivo básico de la política portuaria global es incentivar la competencia entre puertos, entendiendo que en el caso de los estatales ella se dará principalmente en la capacidad para atraer inversiones y para desarrollar un posicionamiento comercial específico del puerto como centro de actividades y eslabón en la cadena de transporte. Esto es lo que hace importante la autonomía, en el sentido indicado en el punto 3.

El proceso de descentralización en marcha, descrito en 2.2, es un paso positivo en tanto va generando una mejor capacidad de gestión en cada puerto. Pero la autonomía significa asumir las funciones que en él se reservan a la Dirección. No obstante, en algunas materias técnicas que demandan personal muy especializado y que es escaso en el país, podría mantenerse un equipo central que cumpla labores de apoyo, al menos en una primera etapa. El cambio esencial que implica la autonomía es la creación de instancias superiores de decisión independientes, es decir, empresas separadas.

Hay consenso en que la autonomía es necesaria y posible en el caso de Valparaíso, San Antonio y San Vicente/Talcahuano. Por otro lado está previsto que Punta Arenas se transforme en una sociedad mixta. Quedan, pues, siete puertos: Arica, Iquique, Antofagasta, Coquimbo, Puerto Montt, Chacabuco y Puerto Natales, que no presentan todavía condiciones aptas para la autonomía. Con respecto a estos últimos, se plantean dos opciones:

- a) Que se mantengan bajo la administración de EMPORCHI y se les vaya dando autonomía individualmente cuando sea oportuno, mediante una facultad presidencial de concederla.
- b) Crear dos empresas que administren grupos de puertos: una para Arica, Iquique y Antofagasta y otra para Puerto Montt, Chacabuco y Puerto Natales. Coquimbo debería adscribirse a alguna de las empresas autónomas, probablemente a Valparaíso. El esquema para la posterior autonomía individual de cada puerto sería análogo al anterior.

En ambas opciones se supone vigente el proceso de descentralización ya iniciado por EMPORCHI. Es decir, los puertos que permanecen agrupados en una o varias empresas, según el caso, dispondrán de atribuciones amplias y capacidades propias en ciertas áreas de su gestión. Asimismo, de balances económicos separados, lo que confiere transparencia al sistema.

La principal diferencia entre dichas opciones reside en la forma de encauzar el proceso de autonomía de estos siete puertos. En la primera, éste seguirá un patrón caso a caso dotando previamente al puerto de todas las capacidades necesarias para su independencia empresarial. En la segunda opción, habrá un cambio inicial mayor en que se conforman cinco empresas (los grupos Norte y Sur, además de Valparaíso/Coquimbo, San Antonio y San Vicente/Talcahuano) y se mantiene un staff central de apoyo a todas ellas en ciertas áreas técnicas en que los recursos humanos son muy escasos. En el anexo se presentan las ventajas que se le atribuyen a cada opción.

#### **4.2. Modernización empresarial**

La materialización del objetivo planteado en el punto 3 exige un diseño institucional nuevo para las empresas portuarias estatales, cualquiera sea su número y el momento en que se constituyan. Las políticas generales para el sector en materia de regulación que han sido propuestas posibilitan la realización de modificaciones sustantivas al respecto. Las recomendaciones del grupo de trabajo son presentadas a continuación.

a) **Manejo Presupuestario y de Inversiones Propias.** El sistema tarifario y la regulación de las concesiones y contratos que se establezcan, deben asegurar la existencia de un ambiente comercial para la gestión portuaria estatal, con parámetros bien definidos en cuanto a rentabilidad. Se propone agregar a ellos dos reglas para las empresas: un porcentaje mínimo de las utilidades a repartir y una relación máxima deuda/patrimonio. El impuesto adicional sobre las utilidades debería eliminarse.

En cuanto al uso de fondos, deberán flexibilizarse y, en lo posible, levantarse los controles presupuestarios sobre el gasto corriente, incluyendo los gastos de conservación y de estudios. Sólo se mantendría el control sobre las inversiones en bienes comunes o en frentes de atraque, que comprometan recursos fiscales. De acuerdo con el sistema propuesto para inversiones en el sector, las que hagan las empresas estatales estarán sujetas al mecanismo de calendario referencial para un horizonte mínimo de cinco años.

La definición de los proyectos a incluir en estos calendarios podría desarrollarse dentro de los procedimientos vigentes del Sistema Nacional de Inversiones. Acordado el calendario para la empresa estatal, los proyectos individuales que contempla recibirán el mismo tratamiento que los presentados por inversionistas privados. Por otra parte, junto con aprobarse el calendario, se establecerá un plan de financiamiento consistente con las reglas antes enunciadas y que considere restricciones del marco presupuestario global del sector público, en cuyo contexto podría fijarse el destino de las utilidades no reinvertidas si ellas superan el monto mínimo a repartir. Es importante habilitar a las empresas para hacer uso de instrumentos de endeudamiento que les permitan captar recursos en el mercado de capitales en condiciones equivalentes a las de una empresa privada. La ejecución de los proyectos será decidida por la empresa portuaria.

Un esquema como el expuesto proporciona un alto grado de autonomía en la gestión. El papel del Estado como propietario será ejercido internamente a través del Directorio de cada empresa, cuyo desempeño se evaluará en función de los resultados. Por lo tanto, los controles externos se limitarían a la definición y revisión periódica del calendario de inversiones y al nombramiento y evaluación del Directorio.

- b) **Estructura Institucional.** Para que las empresas funcionen con agilidad y transparencia comercial se estima necesario además que su estatuto jurídico sea apropiado. La forma de Sociedad Anónima tiene evidentes ventajas pero induce resistencia política por la vinculación de ella con los anteriores proyectos de privatización o, como paso intermedio, con la entrega de acciones a los órganos locales. Una alternativa interesante es el modelo creado en la Ley de Ferrocarriles para EFE, que permanece como empresa del Estado pero con una normativa que es en la práctica equivalente a la de una Sociedad Anónima.

El otro asunto esencial es el de los Directorios. Sus miembros deberían tener como misión fundamental y común la buena marcha de la empresa dentro del marco que le fije la ley. Debería establecerse unos requisitos mínimos para ser Director, orientados a asegurar que está capacitado para cumplir la misión que le corresponde. No se recomienda por lo tanto integrar los Directorios con representantes de grupos de interés específicos. Al contrario, una vinculación directa de esa naturaleza debería ser causal de inhabilidad.

- c) **Régimen Laboral.** El grupo de trabajo considera que para ser consecuentes con el modelo empresarial planteado, es indispensable que las relaciones laborales se manejen al interior de cada empresa. Los mecanismos de intervención gubernamental, como fijar dotaciones o acordar beneficios mediante Resoluciones Triministeriales, deberían desaparecer. No se estima factible que ello ocurra en tanto los trabajadores permanezcan afectos al Estatuto Administrativo. Si bien el paso inmediato al Código del Trabajo ha sido mayoritariamente resistido por los dirigentes sindicales, ellos mantuvieron una posición negociadora al respecto. Es posible que un replanteamiento del tema en la perspectiva global de la modernización de EMPORCHI, sin urgencia, conduzca a un resultado positivo en esta materia.

Dos elementos claves para la incorporación al régimen laboral común son el **sistema de remuneraciones y la estabilidad**. En cuanto al primero, el problema es crear un sistema que reemplace al actual y que relacione los ingresos con la productividad y al mismo tiempo, garantice que no serán negativamente afectados los intereses de los trabajadores de los puertos más pequeños. En la medida que todo hace prever que los resultados económicos de los puertos estatales irán mejorando, no se aprecian mayores obstáculos para encontrar una solución que sea atractiva. Lógicamente, no será posible comprometer avances igualitarios, ya que se quiere introducir más competencia entre puertos, pero no hay dificultad en que la negociación inicial tenga como piso la situación actual para el universo laboral. Por otro lado, el sistema debe permitir a las empresas ofrecer condiciones competitivas en los estratos profesional y ejecutivo.

La estabilidad que otorga el Estatuto Administrativo ha sido altamente valorada por los trabajadores ante su percepción de que hay graves riesgos de privatización o de jibarización de la empresa. Pero también, por la conciencia de que es necesario un proceso de adaptación a las circunstancias futuras que implicará cambios en los que no todos los funcionarios actuales tienen un lugar. Despejado el horizonte en cuanto a lo que se pretende con la empresa, el problema objetivo que subsiste y hay que abordar es dicho proceso de adaptación. Hay dos medidas que se recomienda adoptar: **habilitar mecanismos para incentivar la jubilación** de los funcionarios antiguos que no tienen un destino claro en la empresa y **generar planes de capacitación** para adecuar masivamente al personal a los requerimientos de la modernización de la empresa. En estas condiciones, seguramente podrán acordarse fórmulas que compensen la pérdida de estabilidad al salirse del Estatuto Administrativo.

Conviene destacar que la jubilación de un grupo numeroso de trabajadores, además de satisfacer su aspiración y quitar un foco de tensión, es favorable para enfrentar otras situaciones. Gran parte de dicho grupo labora en actividades en que se prevé una participación decreciente de la empresa portuaria estatal. Entonces, no se trataría de reemplazarlos sino de, manteniendo los niveles de gasto en remuneraciones, reforzar las áreas en que hay déficit para llevar a cabo los procesos de descentralización y autonomía.

Todas las modificaciones propuestas al régimen laboral deben integrarse en un diseño armónico y con una estructura en el tiempo acorde con el conjunto de los cambios que supone la modernización. Por otra parte, se considera importante avanzar en el establecimiento de métodos de gestión modernos, que estimulen la participación y la creatividad de los trabajadores. Esto es fundamental para que haya una identificación entre ellos y el puerto en que laboran, y para la productividad de éste. La existencia de incentivos salariales de acuerdo con la productividad adquiere así pleno sentido.

- d) **Relación con la comunidad.** Como se dijo en el punto 2.4 de este informe, la creación de instrumentos de planificación portuaria dará origen a formas de participación local en decisiones estratégicas: Planes Maestros y proyectos de ampliación de los puertos correspondientes. Más allá de esta vinculación, válida para puertos privados y estatales, el modelo propuesto para estos últimos abre a las empresas que los administren variadas posibilidades de mantener una relación vigorosa con la comunidad respectiva, sin que haya intervención directa de ésta en su gestión. Los obstáculos que presenta en tal sentido la situación actual, una empresa nacional que debe además someter toda decisión importante a órganos del gobierno central, serán removidos.

El hecho que haya empresas autónomas generará de por sí una dinámica distinta de inserción en su entorno. A su vez, el reconocimiento explícito de los puertos como centros que acogen múltiples actividades y los mecanismos flexibles para que se propongan y aprueben proyectos de inversión privada, contribuirán en tal dirección. Un ambiente más competitivo entre puertos y con una menor ingerencia del Estado como tal, inducirá a las empresas portuarias y a las comunidades interesadas en su desarrollo a interactuar en busca de mantener o conseguir posiciones de liderazgo en el mercado.

Sin perjuicio de lo anterior, el grupo de trabajo recomienda establecer un porcentaje de las utilidades distribuidas por dichas empresas que deberá entregarse a fondos u organismos locales y regionales, yendo el resto al Fisco.

#### 4.3. Implementación

La puesta en práctica de estas proposiciones implica un cambio profundo de la legislación que rige a EMPORCHI y requiere, a la vez, que se haya creado el marco jurídico general para el sector portuario. Por lo tanto, la concreción formal del cambio institucional sólo será posible una vez que se aprueben en el Congreso las diversas iniciativas legales correspondientes. Se estima que la preparación y aprobación de dichas iniciativas y de los cuerpos reglamentarios respectivos tomará no menos de dos años.

No obstante, este período puede ser bien aprovechado para adoptar una serie de medidas internas que faciliten la transición de EMPORCHI a su nueva institucionalidad:

- desarrollar el plan de descentralización ya iniciado;
- adecuar el perfil del recurso humano de la empresa, resolviendo la situación del personal que quiere jubilar y orientando la contratación de nuevos funcionarios hacia las áreas temáticas y lugares geográficos apropiados;
- llevar a cabo un programa de capacitación masiva del personal;
- preparar un nuevo sistema de contrataciones y remuneraciones, a ser aplicado cuando se ingrese al régimen de negociación colectiva.

Desde luego, es esencial que se adopte una definición sobre las opciones planteadas en el punto 4.1 porque los cambios necesarios dependen de cuál sea la escogida. En particular, esto importa para presentar una imagen clara del futuro de la empresa en el proceso de análisis de estas propuestas.

PUERTO DE PUNTA ARENAS

## MINUTA

### PUERTO DE PUNTA ARENAS

#### I. ¿EN QUE CONSISTE EL PROYECTO DEL GOBIERNO ?

1. El proyecto del Gobierno consiste en dotar a Punta Arenas de un **nuevo puerto** que incremente la capacidad y mejore la calidad del servicio portuario en Punta Arenas.

Disponer de mejores facilidades portuarias en Punta Arenas permitirá mejorar la capacidad de generar riqueza de la región.

2. La visión del proyecto por parte del Gobierno considera la formación de un **Complejo Portuario** en que ambos recintos son administrados en forma coordinada para el mejor aprovechamiento de la infraestructura y una operación eficiente de los dos recintos portuarios.
3. El Complejo Portuario se constituye en una **sociedad mixta**, formada por Emporchi, que aporta la infraestructura existente, e inversionistas privados, que aportan la construcción y financiamiento del nuevo recinto portuario, de acuerdo a la política del Gobierno de promover la participación privada en la provisión de infraestructura portuaria.

#### II. ¿CÓMO SE ADMINISTRARA EL COMPLEJO PORTUARIO ?

1. La administración del complejo portuario estará a cargo de la Sociedad Mixta, que será una sociedad anónima en la que Emporchi mantendrá un porcentaje del capital accionario estimado en 35 %, para efectos de mantener un poder de decisión en el directorio.

2. En los estatutos de la sociedad se establecerá que será necesario el acuerdo de Emporchi, a través de establecer un quórum mínimo, respecto a algunos temas que el Estado estima necesario resguardar. Estos temas son:

- a. la actividad ininterrumpida del Complejo Portuario,
- b. variaciones significativas en los activos, pasivos y capital de la sociedad mixta,
- c. la licitación de la construcción del puerto.

3. El Complejo Portuario deberá ser operado con los mismos criterios que lo hace EMPORCHI en cuanto a las siguientes modalidades:
  - a. como multioperador: la prestación de otros servicios portuarios estará abierta a todas las empresas interesadas,
  - b. asignación de sitios: se hará por estricto orden de llegada, con la sola excepción de naves hospitales y de pasajeros, calificados como tal por la autoridad competente.
4. La autoridad fijará un sistema tarifario que persiga la eficiencia en la operación del puerto, considerando los tres criterios siguientes:
  - a. una rentabilidad para la inversión acorde a las condiciones de riesgo del sector,
  - b. resguardar el bienestar de los usuarios,
  - c. incentivar el crecimiento oportuno de la infraestructura portuaria.

### III. ¿CUÁL ES EL ESTADO DE AVANCE DEL PROYECTO?

1. En una primera fase el Gobierno analizó en profundidad las propuestas para construir un puerto enteramente privado en Punta Arenas. Esta opción fue descartada porque el mercado es pequeño y es muy incierto que surja interés de inversionistas privados por construir un nuevo puerto que eventualmente compita con el recinto de EMPORCHI.
2. Una vez tomada la decisión que el camino más conveniente es el de formar un complejo portuario que considere el nuevo puerto y el actual puerto de EMPORCHI, el gobierno diseñó un marco de referencia para el proyecto, que contempla la construcción de un nuevo puerto en Bahía Catalina.
3. En septiembre de 1992 se envió el proyecto, diseñado en coordinación con Emporchi, a varias empresas relacionadas con la actividad naviera y con la región para conocer su interés en participar en el proyecto. Se contrató a la empresa CMB para contactar a los inversionistas interesados en el proyecto e idealmente conseguir que una o varias empresas comprometiesen su voluntad de participar en el proyecto.
4. Como resultado de estas gestiones, en diciembre de 1992, **las empresas Ultramar, AGUNSA, SAAM y COMAPA formaron la sociedad Puerto Punta Arenas S.A. (PPASA)** con el objeto de estudiar técnica y económicamente el proyecto, presentando en marzo pasado una propuesta que fue aprobada en reunión del 07 de abril de 1993 de la Comisión de Planificación de Inversiones en Infraestructura de Transporte, ocasión en que se acordó encargar mayores antecedentes jurídicos relativos a la necesidad de una ley para que Emporchi pueda participar en la sociedad y respecto a la regulación tarifaria.

5. PPASA ha iniciado el proceso de licitación de los estudios de ingeniería correspondientes, con la garantía del Estado de devolverle estos gastos si eventualmente alguna dificultad obligase al Estado a desistir del concurso de PPASA. Durante el primer semestre de 1993 se realizará un llamado a licitación de **la construcción del puerto, que podría comenzar entre septiembre y octubre de 1993.**
6. Se están buscando **definiciones y acuerdos** por parte del grupo de trabajo interministerial **respecto a aspectos técnicos, tarifarios y legales.** Estos están en distinto grado de avance. Respecto a las definiciones de algunas condiciones técnicas que debería cumplir el nuevo recinto portuario, Emporchi ya ha planteado a la sociedad privada sus puntos de vista iniciando un proceso de negociación.

Está pendiente alcanzar acuerdos respecto al régimen tarifario a proponer a la sociedad y al borrador de proyecto de ley, necesaria para permitir a Emporchi participar de la sociedad.

#### IV. POR QUE SE REQUIERE EL APORTE DE LA EMPRESA PRIVADA ?

1. Existe una gran necesidad de inversiones en infraestructura de uso público, en general, y portuario en particular, que permitan sustentar el crecimiento económico futuro. Para atender a esta situación, se requiere, en aquellas áreas en que es posible, incorporar recursos provenientes del sector privado. Con tal propósito, el Gobierno ha impulsado la ley de concesiones del M.O.P.
2. Los recursos del Estado son limitados y deben atender necesidades múltiples, en sectores donde hay menores posibilidades de suplementos privados, tales como pensiones, educación, defensa, salud y vivienda.
3. La infraestructura portuaria de Emporchi, como los recursos financieros disponibles, son insuficientes. Esto se manifiesta principalmente en San Vicente, Valparaíso y San Antonio, donde se aprecian tasas de ocupación mayores que las de mayor eficiencia. Emporchi debe dar prioridad a cubrir esas necesidades más urgentes y de mayor rentabilidad social.
4. El objetivo de la política portuaria es lograr que el desarrollo portuario responda a las necesidades del crecimiento económico. Para este efecto, para la provisión de nuevos puertos se estima más relevante resguardar, a través de una regulación adecuada, la eficiencia y calidad de servicio que el régimen de propiedad de los puertos.

V. COMO AFECTA ESTA SITUACION AL RESTO DE EMPORCHI ?

1. La situación de Punta Arenas no corresponde a una ampliación de un puerto, sino a la **construcción de un puerto nuevo**. La política portuaria define que los puertos nuevos deben ser iniciativa de la empresa privada.
2. La fórmula en que Emporchi se asocia con los inversionistas privados responde a la necesidad de **hacer viable la empresa** desde una punto de vista comercial.
3. Se planteará una modificación legal en que expresamente se señale que este esquema rige **sólo para Punta Arenas**.

**SISTEMA DE TARIFICACION PORTUARIA**

1. El objetivo es crear un sistema predecible y transparente para la determinación de las tarifas por uso de infraestructura portuaria, las que actualmente se fijan por decreto. Esto es necesario para que haya reglas claras para los inversionistas privados, dado que tendrán que competir con una empresa estatal en un negocio de largo plazo como el portuario.
  
2. El sistema tarifario se aplicará a las instalaciones portuarias explotadas por la empresa estatal y a aquellas privadas que tengan carácter monopolístico, lo que será calificado por la Comisión Resolutiva. Además del objetivo general indicado, el diseño del sistema está guiado por los siguientes criterios:
  - las tarifas deben combinar incentivos para el empleo eficiente de la infraestructura por parte de los usuarios con proporcionar una rentabilidad adecuada sobre las inversiones cuando ellas están bien dimensionadas y operadas;
  - se procurará que los usuarios asuman la totalidad de los costos que les corresponden, en función del tipo y cantidad de infraestructura que demandan;
  - las tarifas deben entregar señales correctas para el proceso de inversión;
  - la determinación de las tarifas se hará separadamente para cada puerto, aunque una misma empresa administre varios puertos, y con base en el concepto de empresa modelo, para evitar subsidios cruzados y el traspaso a costos de eventuales ineficiencias de la empresa explotadora.
  
3. Se inició en Septiembre de 1992 un estudio contratado con la empresa INECON, que incorporó al equipo un consultor internacional de alto nivel, para el diseño detallado del sistema. Está previsto que el estudio finalice en Julio próximo. A partir de ahí, pueden emprenderse tres acciones:
  - dar a conocer las bases del sistema. Aunque debe ser consagrado por ley, constituirá un valioso antecedente para los inversionistas, que podrán empezar a estudiar proyectos más concretamente;

- iniciar la implementación del sistema, aplicando a los puertos de EMPORCHI las tarifas que resultan de él para las condiciones actuales, mediante un decreto;
- preparar el proyecto de ley.

RECINTOS DE DEPOSITO ADUANERO  
INFORME TECNICO DEL GRUPO DE TRABAJO

**MINUTA**  
**RECINTOS DE DEPOSITO ADUANERO**  
**INFORME TECNICO DEL GRUPO DE TRABAJO**

**A. DIRECTRICES.**

1. El buen desarrollo del comercio exterior del país en la etapa actual depende fuertemente de las ganancias de eficiencia y reducción de costo que se puedan conseguir. Esto hace imprescindible avanzar en la habilitación de recintos de depósito aduanero fuera de las zonas portuarias y abiertos a todo tipo de destinaciones.

Tal acción debe hacerse salvaguardando la efectividad fiscalizadora de los diversos agentes del Estado que intervienen en el comercio exterior, la eficiencia del sistema global de transporte y el impacto urbano asociado a la existencia y operación de estos recintos.

2. La existencia de recintos de depósito extraportuarios posibilita la competencia en la provisión de servicios de almacenaje. Tal competencia beneficia a quienes operan en el comercio exterior, puesto que se les hace posible seleccionar recintos según las condiciones de precio y calidad de servicio que éstos ofrezcan.
3. Desde el punto de vista de la eficiencia en el uso de infraestructura y recursos escasos, el ideal de un puerto, o más bien de una zona portuaria que incluya frente de mar, muelle, vías de tránsito y edificios anexos, es destinarlo única y exclusivamente a la carga y descarga de naves, desde y hacia otros medios de transporte. Esto tiene indudables beneficios en la rentabilidad y eficiencia de un puerto por un mejor uso de los espacios, generalmente limitados por el desarrollo urbano circundante y el mismo frente de mar.
4. Desde el punto de vista de la eficiencia del sistema global de transporte, la libertad para fijar el lugar de almacenamiento de la carga de exportación e importación, fuera de las zonas portuarias, genera condiciones para el desarrollo de un transporte multimodal eficiente.

En el transporte internacional se da una tendencia creciente hacia el transporte multimodal, que centra la administración del transporte de las mercancías en una sola empresa, encargada de buscar las alternativas de transporte más eficientes por cuenta de su mandante. Este fenómeno fortalece el transporte ferroviario que ofrece un fácil control de la carga y un bajo costo, especialmente en el movimiento de contenedores.

5. En cuanto al impacto urbano en su efecto positivo, el almacenamiento fuera de la zona portuaria se reflejaría principalmente en una mejor calidad de vida para la población, y en particular sobre el turismo. La congestión y la dificultad de acceder al área costera urbana por parte del público se agrava cuando existen zonas de almacenamiento portuario. La potencialidad de disponer de obras viales y de grandes proyectos inmobiliarios de carácter privado, con proyección turística, es una importante alternativa de desarrollo en frentes de mar que hoy constituyen zonas urbanas tradicionalmente portuarias.

Por otra parte el impacto urbano negativo asociado a la existencia y operación de estos recintos debe ser adecuadamente regulado.

6. La consistencia con la política económica adoptada por el país exige abrir los mayores espacios posibles a la iniciativa privada en la habilitación y operación de estos recintos.
7. Con todo, las directrices señaladas deben armonizar con la función fiscalizadora que los diversos agentes del Estado cumplen en los recintos de depósito, considerando particularmente su naturaleza y esencia; esto es aduaneros.

## **B. ANTECEDENTES.**

8. Los recintos de depósito aduanero son lugares de almacenaje donde deben permanecer las mercancías presentadas a la Aduana hasta que concluya la tramitación de una destinación aduanera respecto de ellas. Estos recintos están bajo la potestad de la Aduana pudiendo ser administrados por:
  - personas jurídicas y naturales, en concesión por licitación pública del Servicio de Aduanas (artículo 80 y siguientes de la Ordenanza de Aduanas, D.S. N° 845 (H) de 1986 y Resolución 5274/87 de dicho Servicio);
  - EMPORCHI, únicamente dentro de los recintos portuarios (DFL 290 de 1960);
  - la Aduana misma, en determinados casos establecidos por las disposiciones legales.
9. El D.S. N° 845 de 1986 establece, entre otros, que los recintos de depósito, son considerados zona primaria de la Aduana respectiva y pueden estar situados en terrenos fiscales o privados.
10. El D.S. 466 (H) de 1988, que modificó el D.S. N° 845, especificó que los recintos de depósito deberán estar ubicados dentro del territorio jurisdiccional de la Aduana de la cual dependen, con excepción de los que se habiliten para el puerto de Valparaíso, los que deberán estar dentro de los límites de esa comuna.
11. La legislación no precisa las condiciones que deben darse para que el Estado (Ministerio de Hacienda y Servicio de Aduanas) habilite un lugar determinado como recinto de depósito, y se le entrega a éste amplias facultades para elegir cuando hacerlo y para definir las condiciones de los recintos en las bases de la correspondiente licitación. No existe en este proceso ingerencia institucionalizada de las autoridades de transporte o de gobierno local.
12. En lo que respecta al usuario, el Libro III del Código de Comercio y el Artículo 60 de la Ordenanza de Aduanas, establecen que corresponde al consignatario o al embarcador (según sea el que contrata el flete marítimo) determinar el lugar en que la mercancía será almacenada, si es que hay alternativas. El transportador debe entregar la carga correspondiente a cada almacenista, confeccionando manifiestos por separado.

13. Desde el punto de vista operacional, la normativa vigente no tiene las mismas consecuencias para las cargas de importación y exportación.

Para el caso de exportaciones por vía marítima, como estas son presentadas a la Aduana al ingresar al puerto, pueden ser previamente almacenadas en cualquier lugar. De hecho existen varios depósitos de este tipo, que no son llamados "extraportuarios" por no estar bajo la jurisdicción de la Aduana. En este caso es el embarcador quien decide acopiar dentro o fuera del recinto portuario, atendiendo a consideraciones de eficiencia operacional y costo.

Para el caso de las importaciones, no toda la carga requiere ser almacenada en el puerto. Existe un procedimiento de "retiro directo", que permite retirar la carga directamente del costado de la nave. En el caso de Valparaíso, por ejemplo, este procedimiento es utilizado para el 65% de los contenedores que llegan, estimándose que sólo el 15% de éstos son luego almacenados en el único depósito extraportuario habilitado para este puerto, que es el de SAAM<sup>2</sup>. Es decir, cerca de la mitad de los contenedores de importación permanecen depositados por un período significativo dentro del puerto. Estas cargas de importación sólo podrán ser almacenadas fuera del puerto si existe un depósito autorizado.

14. Desde el punto de vista legal, se desprende que la normativa vigente fue concebida, en lo que respecta a puertos, en torno a dos objetivos:

- permitir que el sector privado compita con EMPORCHI en la función de almacenamiento y limitar a ésta su campo de acción en la materia;
- facilitar una eventual descongestión de los recintos portuarios mediante la habilitación de recintos fuera de ellos, con inversión privada.

Sin embargo, su diseño no es el óptimo para desarrollar las potencialidades de un almacén extraportuario como contribución al transporte multimodal, debido a las restricciones que impone a su localización (ubicarse dentro de la Zona Jurisdiccional de la Aduana respectiva, o de la comuna en el caso de Valparaíso), y a la ausencia de requisitos relativos al transporte en los procedimientos de licitación.

15. Otra insuficiencia de esta concepción centrada en el almacenamiento como función aislada, es que no cautela la producción de externalidades, en particular por impacto urbano. Un ejemplo de ello, lo constituye uno de los pocos almacenes extraportuarios autorizado hasta ahora, el de SAAM en Valparaíso, ubicado en el frente costero y con acceso por la congestionada Av. España.

16. El mecanismo de licitación deja el control de la oferta de este tipo de recintos exclusivamente en manos del Estado.

Su utilización, a iniciativa del Estado, activa la polémica en torno a los "puertos secos", debido a la resistencia que generan los almacenes extraportuarios en la ciudad y sus habitantes, por cuanto asocian a ellos -en forma equivocada- una merma en sus ingresos y en sus puestos de trabajo.

Cabe notar que a pesar de la gran congestión existente en nuestro principal puerto existe sólo uno de estos recintos.

17. Bajo ciertas condiciones, la falta de competencia sumada a la ausencia de normas generales para fijar las tarifas en estos recintos, facilita la aparición de comportamientos monopólicos.

### **C. RECOMENDACIONES.**

18. En base a los antecedentes expuestos se estima necesario :

- a) Promover la existencia de Recintos de Depósito Aduanero, y la competencia entre ellos.
- b) Integrar la función de almacenamiento en la cadena de transporte multimodal.

Esto último debería conducir a criterios más objetivos para identificar y evaluar proyectos de almacenes extraportuarios, con participación de más instituciones relacionadas con el tema en la toma de decisión, sin soslayar el carácter aduanero de los mismos.

19. Para ello, se requiere modificar la normativa vigente, a lo menos, en los siguientes términos:

- a) flexibilizarla, de manera que las mercancías puedan ser almacenadas en recintos de depósito que se encuentren fuera de la jurisdicción de la Aduana ante la cual se hubieren manifestado las especies.

El Servicio Nacional de Aduanas considera que tal flexibilización debe entenderse sólo en cuanto el recinto se sitúe dentro de la jurisdicción de la Aduana respectiva y supeditada a las facilidades de fiscalización y control aduanero.

- b) incorporar la facultad para habilitar recintos de depósito a solicitud de privados sin necesidad de licitación, sujeto al cumplimiento de los requisitos técnicos establecidos por el Estado. Estos requisitos se orientarán principalmente a salvaguardar la efectividad fiscalizadora de los agentes públicos, dado su carácter aduanero;

En relación a este punto el Servicio Nacional de Aduanas plantea su preferencia por el sistema de licitación como sistema único de habilitación.

- c) incorporar normas complementarias de carácter general que consideren requisitos técnicos relativos a los depósitos que impongan al proponente internalizar las externalidades negativas generadas por el proyecto (urbanas, de transporte, ambientales, etc.). Asimismo se deben incorporar requisitos técnicos orientados a resguardar la libertad de elección de los usuarios, la transparencia y equidad en materias tarifarias y operativas, y la competencia entre modos de transporte terrestre.

- d) establecer el derecho a un cobro por la habilitación de los recintos<sup>3</sup>.
- e) modernizar y fortalecer el Servicio Nacional de Aduanas, de manera que pueda adaptarse a los requerimientos de nuestro comercio exterior y al desafío que representa el desarrollo del transporte multimodal.

Tales cambios presentan las siguientes ventajas:

- a) posibilita la competencia en el almacenamiento de las mercancías presentadas a la Aduana;
- b) abre posibilidades a la iniciativa del sector privado en lo referente a las decisiones relativas al número, localización y tamaño de los recintos, sujeto al cumplimiento de los requisitos establecidos por el Estado.
- c) facilita el desarrollo de nuevas actividades en los terrenos que resultan liberados dentro de los recintos portuarios;
- d) aumenta el atractivo del puerto por ganancias de eficiencia, reducción de costos y mejor acceso;
- e) bajo ciertas condiciones, el retiro rápido de mercancías hacia los depósitos interiores de almacenamiento, lleva aparejado el desarrollo de instalaciones de transferencia intermodal en el muelle mismo, lo que constituye otro interesante uso alternativo del espacio;

Sin embargo, los cambios señalados también plantean algunos desafíos, relativos a la solución de los siguientes problemas :

- a) el esquema propuesto conlleva un mayor riesgo desde el punto de vista del control aduanero, y por tanto requiere invertir en el desarrollo de tecnologías y procedimientos para una adecuada fiscalización.
- b) también requiere cambios en la estructura orgánica del Servicio de Aduanas ( y de otros agentes públicos ) que le permitan una mayor flexibilidad en cuanto a la conformación de su planta. Esto dado que su dotación dependerá en parte de las concesiones y de las habilitaciones que se concreten a solicitud de los privados. (Todo esto dentro de la inflexibilidad propia de la administración pública).
- c) se requiere de una capacidad adicional del sector público para la aprobación de las solicitudes y la fiscalización de los recintos de depósito aduanero.

#### **D. LINEAS DE ACCION.**

20. Para avanzar en el sentido de las recomendaciones planteadas, se recomienda desarrollar simultáneamente las siguientes dos líneas principales de acción:
- a) sobre la base de la legislación vigente, confeccionar un calendario priorizado de licitación de recintos de depósito aduanero abiertos a todo tipo de destinaciones y preparar las bases respectivas, adoptando los resguardos con un enfoque pragmático, para evitar efectos negativos en la fiscalización y la eficiencia del transporte.
  - b) abocarse durante este año a la definición de los aspectos normativos y técnicos necesarios, que permitan aplicar los conceptos aprobados en materia de almacenamiento extraportuario.
21. Respecto a la primera línea de acción, el Servicio Nacional de Aduanas confeccionó un calendario priorizado que contempla la licitación en forma inmediata de los siguientes recintos de depósito aduanero abiertos a todo tipo de destinaciones (a excepción de Arica y San Antonio) :

- PUERTO VENTANAS : Para la adecuada operación de este puerto privado se requieren a la brevedad las siguientes acciones :
  - habilitarlo en forma permanente para todo tipo de operaciones aduaneras (Dto. de Hda). ( la empresa debe solicitarlo expresamente)
  - licitar un recinto de depósito.

La empresa cuenta con un terreno de 20 Hás. para este propósito a 3 km. del puerto. En forma provisoria la sociedad está solicitando una habilitación por oficio con carácter temporal.
- LOS ANDES : En este caso, la Comisión de Infraestructura acordó realizar un llamado a licitación para la habilitación y explotación de un recinto de depósito aduanero en los terrenos de la Empresa de Ferrocarriles, por un plazo de 4 años, no renovables, mientras se termina Coquimbuto, para el cual se encuentran iniciados los estudios definitivos y financiada la expropiación de los terrenos. Los proponentes para el recinto de Ferrocarriles deberán ser arrendatarios de los terrenos de la empresa.
- ARICA : Dos recintos solo para destinaciones de tránsito de minerales a granel.
- SANTIAGO : Dos recintos para servir la Aduana Metropolitana. (Aeropuerto AMB )
- VALPARAISO : Dos recintos (dentro de la comuna).

- SAN ANTONIO : Dos recintos abiertos a todo tipo de destinaciones aduaneras y otro solo para destinación de graneles de importación.
- OSORNO : Un recinto.

Se estima conveniente revisar los proyectos y las prioridades asignadas en este calendario en base a los criterios orientadores contenidos en el presente documento.

22. Cada llamado a licitación presenta características particulares que deberán considerarse oportunamente en la confección de las Bases. No obstante, en todas ellas se deberán incorporar requisitos que permitan, a lo menos:
- a) prevenir comportamientos monopólicos;
  - b) resguardar la libertad de elección de los usuarios y la transparencia y equidad en materias tarifarias y operativas;
  - c) potenciar la competencia entre modos de transporte;
  - d) identificar las externalidades que genera el proyecto;
  - e) asegurar la transparencia y objetividad de los procedimientos de calificación y adjudicación de las propuestas;

A este respecto es interesante analizar la potencialidad que presenta, en términos de competencia, la separación de los negocios inmobiliario, de almacenaje y de administración asociados a cada recinto de depósito (es decir, en un esquema conceptualmente similar al de la ZOFRI o la Bolsa de Comercio). Cabe mencionar que la empresa ITALA propuso un proyecto de éstas características para el Aeropuerto Internacional AMB.

23. En lo que respecta a la segunda línea de acción, el trabajo del grupo será complementado con el estudio que realizará el Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones, destinado a identificar las limitaciones, necesidades y posibilidades que presenta el marco regulatorio que rige el transporte multimodal, de manera que promover su desarrollo dentro de un ambiente competitivo y transparente.

Santiago, abril de 1993

Notas :

1. Se define como Transporte Multimodal el transporte de bienes por más de un modo de transporte (ferrocarril, barco, etc.), desde un lugar de origen, vía uno o más terminales o puntos de transbordo, hasta un lugar de destino, organizado por un operador de transporte multimodal, el que emite un sólo documento por el transporte completo contra el pago de un sólo flete y asume la responsabilidad por la cadena de transporte que organiza. ( ONU, 1980 )
2. Las cifras fueron aportadas por el Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones.
3. Cabe mencionar que con respecto a este punto existe cierta disparidad de criterios en cuanto a lo que debiera corresponder el derecho de cobro. Desde un punto de vista jurídico la entrega del derecho privativo del Estado para operar recintos de depósito aduanero exige que el concesionario cumpla, a cambio, con una contraprestación en dinero, ofrecida por el mismo en el proceso de licitación, la que no debería representar una carga importante. Desde un punto de vista económico el derecho del Estado es más bien artificial puesto que no se relaciona con un bien de escasez, y por tanto no correspondería más cobro que el asociado a los gastos incrementales que impone al Fisco la operación de los distintos agentes públicos en el interior de los recintos. En este último caso la mayor parte del beneficio asociado a la actividad será transferido a los usuarios si existen condiciones de competencia.