

PERÍODO LEGISLATIVO 2018 - 2022

LEGISLATURA 367ª.

COMISIÓN ESPECIAL INVESTIGADORA DE LAS ACTUACIONES DE LOS ÓRGANOS DE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO EN RELACIÓN CON LA APLICACIÓN, EVALUACIÓN E IMPACTO DE LA LEY N° 19.542, QUE MODERNIZA EL SECTOR PORTUARIO ESTATAL. - (CEI 21).

Sesión 13° celebrada el miércoles 7 de agosto de 2019, entre las 18:35 y 21:00 horas.

SUMA

1.- Asistieron el Coordinador General del Programa de Desarrollo Logístico del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones, Alexis Michea Acevedo, ex Gerente Terminal Internacional de Iquique señor Manuel Cañas, ex Director de Obras Portuarias señor Daniel Ulloa, Abogado experto en Derecho Marítimo señor Rafael Duran y ex dirigentes portuarios, señores Eduardo Muga y Eduardo Araya.

APERTURA Y ASISTENCIA

Se inició la sesión a las 18:35 horas bajo la presidencia del diputado señor Marcelo Díaz Díaz, y con la asistencia de los diputados (as) señores Rodrigo González, María José Hoffmann, Carlos Kushel Silva, Gastón Saavedra Chandía, Víctor Torres Jeldes, Renzo Trisotti Martínez y Osvaldo Urrutia Soto.

Asistieron en calidad de invitados:

1.- Coordinador General del Programa de Desarrollo Logístico del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones, Alexis Michea Acevedo.

2.- Ex Gerente Terminal Internacional de Iquique señor Manuel Cañas.

3.- Ex Director de Obras Portuarias señor Daniel Ulloa.

4.- Abogado experto en Derecho Marítimo señor Rafael Duran.

5.- Ex dirigentes portuarios, señores Eduardo Muga y Eduardo Araya.

Actuó como abogado secretario, el señor **Carlos Cámara Oyarzo**, como abogada ayudante **Fabiola Urbina Rouse**.

CUENTA

1.- Comunicación del Vicepresidente Ejecutivo de la Asociación Nacional de Agentes de Naves de Chile, Carlos Manterola, por la que solicita ser invitado a la sesión del 14 de agosto para realizar su presentación.

2.- Correo del Presidente de la Alianza Marítima de Chile, por el cual solicita ser invitado a la comisión.

ACUERDOS

No hubo.

ORDEN DEL DÍA

La exposición de los invitados y las intervenciones de los diputados constan en detalle en el acta taquigráfica confeccionada por la Redacción de Sesiones de la Cámara de Diputados, que se adjunta a continuación.

Las exposiciones realizadas, y el debate suscitado en esta sesión, quedan consignados en un registro de audio y video a disposición de las señoras y de los señores Diputados de conformidad a lo dispuesto en el artículo 256 del Reglamento de la Cámara de Diputados.¹

¹ Además se encuentra disponible el registro de audiovisual de esta sesión en el siguiente link:
<https://www.youtube.com/embed/DwGPB3mKxQ4>

Por haberse cumplido con el objeto de la presente sesión, se levanta a las 21:00 horas.

A handwritten signature in blue ink, reading "Carlos Cámara Oyarzo". The signature is fluid and cursive, with a large initial 'C' and a distinct 'O' at the end.

CARLOS CÁMARA OYARZO
Abogado Secretario de la Comisión

**COMISIÓN ESPECIAL INVESTIGADORA DE LAS ACTUACIONES DE LOS
ÓRGANOS DE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO EN RELACIÓN CON LA
APLICACIÓN, EVALUACIÓN E IMPACTO DE LA LEY N°19.542, QUE
MODERNIZA EL SECTOR PORTUARIO ESTATAL**

Sesión 13ª, celebrada en miércoles 7 de agosto de 2019

VERSIÓN TAQUIGRÁFICA

Preside el diputado Marcelo Díaz.

Asisten la diputada María José Hoffmann y los diputados Rodrigo González, Carlos Kuschel, Gastón Saavedra, Víctor Torres, Renzo Trisotti y Osvaldo Urrutia.

Concurren como invitados el exgerente de Iquique Terminal Internacional, señor Manuel Cañas; el exdirector nacional de Obras Portuarias, señor Daniel Ulloa; los exdirigentes portuarios, señores Eduardo Muga y Eduardo Araya; el abogado experto en Derecho Marítimo, señor Rafael Durán y el coordinador general del Programa de Desarrollo Logístico del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones, señor Alexis Michea.

TEXTO DEL DEBATE

El señor **DÍAZ** (Presidente).- En el nombre de la Patria, se abre la sesión.

El acta de la sesión 10ª queda aprobada.

El acta de la sesión 11^a queda a disposición de las señoras y de los señores diputados.

El señor Secretario dará lectura a la Cuenta.

-El señor **CÁMARA** (Secretario) da lectura a la Cuenta.

El señor **DÍAZ** (Presidente).- Señores diputados, nos queda una sesión de audiencias y dos de trabajo con el grupo técnico; por consiguiente, vamos a invitar para esta última sesión y vamos a distribuir el tiempo en forma proporcional para avisar a los invitados que dispondrán de un tiempo acotado, dependiendo de cuantos vengan.

Tiene la palabra el diputado Rodrigo González.

El señor **GONZÁLEZ** (don Rodrigo).- Señor Presidente, no sé si se señaló que habíamos pedido desde el inicio que se invitara al señor Carlos Manterola, de Asonave.

El señor **DÍAZ** (Presidente).- Diputado, el invitado se excusó y por lo tanto si viene a la próxima sesión, lo escuchamos; de lo contrario, precluye su derecho.

¿Habría acuerdo?

Acordado.

Agradezco a todas las invitadas e invitados que nos acompañan hoy.

Vamos a iniciar el tratamiento de las materias propias de la comisión, ofreciendo, en primer lugar, la palabra al exgerente de Iquique Terminal Internacional (ITI), señor Manuel Cañas Estévez, a quien damos la bienvenida y agradecemos su concurrencia.

Tiene la palabra la diputada María José Hoffmann.

La señora **HOFFMANN** (doña María José).- Señor Presidente, quiero excusarme por no quedarme a esta sesión, pero tengo un compromiso familiar.

Pero quiero que sepan que es por el motivo que acabo de señalar y no por falta de interés, puesto que la comisión ha sido muy interesante.

El señor **DÍAZ** (Presidente).- Bien, diputada María José Hoffmann.

Tiene la palabra el señor Manuel Cañas.

El señor **CAÑAS**.- Señor Presidente, agradezco la invitación de la comisión.

La diputada María José Hoffmann y el diputado Renzo Trisotti, me han conversado respecto del tema que dio origen a la comisión y a la cual gustosamente asisto para dar mi visión o punto de vista respecto de nuestra realidad marítimo-portuaria.

No traigo una presentación, sino que más bien me gustaría responder las inquietudes que la comisión tenga, y el aporte que puedo hacer es desde la visión macro de la realidad actual y qué veo hacia el futuro respecto de nuestros puertos, o de nuestras ciudades o país como puertos. Hoy pensar solamente en ciudades puertos o en puertos como unidades independientes es bastante complejo.

Por consiguiente, si alguien tiene alguna pregunta respecto del particular, estaré encantado de contestarla, o bien puedo contarles un poco cuál es mi visión.

Fundamentalmente, lo que he estado mirando desde hace algún tiempo esta ley, desde el año 1996 o 1997, en que se promulga, y en el año 2000, hoy estamos en la meseta de nuestras licitaciones portuarias o de las concesiones que tenemos.

Indiscutiblemente, nuestra infraestructura está de alguna forma satisfaciendo una demanda de productividad, no así una necesidad básica, en lo que dice relación con la infraestructura propiamente tal.

Si miramos el país, esa larga y angosta faja de tierra que somos, tenemos una muy buena concentración en la macrozona central de Chile, con dos puertos del Estado que están compitiendo y que tienen una infraestructura adecuada.

Si miramos hacia el sur de nuestro país, hasta la Región del Biobío, también la tenemos, pero de ahí hacia adelante tenemos cero infraestructura portuaria capaz de satisfacer las naves de diseño actuales -hablo en términos de contenedores-, y de Valparaíso hasta Arica, tenemos cero infraestructura por parte del Estado que sea capaz de satisfacer esa demanda.

Por ende, desde una visión de helicóptero, cuando entramos a mirar la realidad vemos que en la actualidad la concentración de servicios navieros o de compañías navieras, llevando cada día mayor demanda en términos de servicio, o de frente de atraque o de atención de infraestructura portuaria, con una menor estadía cada día en estos puertos, y eso con una mayor productividad y un menor número de turnos nos arma un esquema que percibo complejo respecto de lo que es el futuro de las concesiones de nuestros puertos.

El día que queramos licitar dentro de los próximos diez, doce o quince años que empiezan a vencer estas concesiones no va a ser un tema menor. Perú, en el norte, se está armando fuertemente, y eso tiene que llevarnos a reflexionar.

Yo creo que el tema de la automatización sin humanización, el tema de cómo hacemos para que la infraestructura converse con las ciudades en las cuales están arraigados los puertos y cómo hacemos para atraer que esa inversión portuaria realmente se genere a partir del término de las concesiones actuales.

Siento que como país estamos muy concentrados en la macrozona central: San Antonio, Valparaíso, con la problemática que está teniendo; el tema de licitar los puertos a gran escala, como el de San Antonio; la problemática social que ha tenido Valparaíso.

Sin embargo, no es ajeno a eso el Norte Grande, que es donde me ha tocado estar en los últimos cuatro años, y donde, sin duda, el puerto de Iquique tiene un tremendo rol que jugar en esto, y donde hoy no contamos con una política portuaria, no contamos con un ministerio que sea el ente rector de puertos y que se dedique exclusivamente a eso. Dependemos de Hacienda, por un lado; de Transportes, por otro; también de Economía. Hay una serie de situaciones y condiciones que hacen que este sea un tema tremendamente complejo. No dejo fuera al Ministerio del Trabajo, evidentemente, en que también hay una ley, la famosa ley corta, que hoy conlleva a que los trabajadores portuarios también tengan una condición especial dentro de su eventualidad.

Tengo una visión al respecto; otros tienen otra. Creo que aquí hay un montón de cosas que deben ponerse sobre la mesa en algún minuto, sobre las cuales seamos capaces de debatir como país, con el fin de tener un proyecto de futuro portuario al momento de llamar a las nuevas licitaciones que nos hagan atractivo.

Creo que estamos perdiendo el atractivo, y en particular en el Norte Grande tenemos el caso de Iquique, una

concentración muy potente, que además llama a que participe un poco de ella o de esa situación el Ministerio de Relaciones Exteriores.

Nosotros tenemos el tratado de 1904 con Bolivia, y si en algún minuto nuestra infraestructura portuaria no es capaz de satisfacer esa demanda de naves de diseño, de poder ser atendida, también nos vamos a ver enfrentados a un problema de relaciones con nuestros vecinos, que hemos tenido durante muchos años y con un alto nivel de complejidad.

Entonces, creo que todos estos mundos, en que no tenemos un sistema ferroviario que converse adecuadamente con los puertos, en que no tenemos participación en las ciudades respecto de las decisiones y de cómo se enfrentan la situación y el impacto que los puertos tienen sobre estas ciudades; en cómo hacemos para unir y mejorar todo el tema de costo y de infraestructura, creo que estamos al debe.

En 2000, cuando Chile entregó la infraestructura portuaria con la que contábamos, la entregó mejorada producto de dos terremotos: el de 1995, en el caso de San Antonio y Valparaíso; luego, el que tuvimos en 2000. Eso permitió entregar dos puertos con una infraestructura adecuada para naves de diseño.

De hecho, conversaba con los trabajadores de San Antonio hace un rato, y si mal no recuerdo en 1999 San Antonio tenía nueve sitios para naves de diseño y hoy tiene cuatro.

Claro, somos más eficientes portuariamente hablando. De eso no cabe ninguna duda. Hemos mejorado en cuanto a la eficiencia portuaria, pero en términos de infraestructura y de prepararnos como país para enfrentar un cambio como el que nos están planteando los armadores, por un lado, en la unificación que ellos están teniendo, y en la demanda de frentes de atraque versus tiempo para recuperar esas

inversiones, siento que la ley N° 19.542 es una normativa que estamos llamados a revisar y a hacerlo en profundidad.

Treinta años de concesiones marítimo-portuarias no son suficientes para recuperar las inversiones que se requieren. Entonces, nos vamos a encontrar con una traba; o sea, veinte más diez, que es lo que establece la ley.

Eso es un tema, porque si miramos los puertos en general, no estamos hablando de inversiones de cuatro o cinco pesos; estamos hablando de inversiones que va a costar recuperar en el tiempo, y si no tenemos interesados, son inversiones que va a tener que hacer el país en su minuto, y sin recursos; entonces, nuevamente vamos a vernos enfrentados a conflictos sociales y de infraestructura, que si somos capaces de prepararnos en un proceso de corto, mediano y largo plazo para resolver esos problemas, tenemos algunas alternativas.

Uno de los ejemplos más claros ha sido el de Iquique, con la reconstrucción del puerto posterremoto de 2014. La inversión que ahí se hizo no permite hoy una licitación portuaria para naves de diseño; permite atracar dos naves entre el espigón y el molo, porque no caben.

Se puso la carreta antes de los bueyes con una solución de corto plazo por un problema de ruido en vez de un proyecto de infraestructura que permitiese mirar en el largo plazo.

Pienso que los ruidos son buenos en la medida en que somos capaces de enfrentarlos, conversarlos, discutirlos y ponerlos sobre la mesa y buscarle soluciones más que dejar el ruido un poco de lado y tratar de que no nos toque, porque al final nos revienta en la cara, como ha ocurrido en muchas oportunidades en nuestro sector marítimo-

portuario. Tenemos historias de sobra de lo que significan las paralizaciones portuarias.

Para el mundo la reputación chilena, en términos de su comercio exterior y de la seriedad que tenemos como país para enfrentar esto, es espectacular.

Sin embargo, como puerto estamos al debe, y ahí hay un gran trabajo que hacer.

Me alegro de que exista esta comisión. Agradezco mucho la invitación, y a trabajar desinteresadamente y a aportar aquellas cosas que creo que tenemos que mirarlas más desde el helicóptero y en el largo plazo más que en el mediano y corto plazo.

El señor **DÍAZ** (Presidente).- Tiene la palabra la diputada María José Hoffmann.

La señora **HOFFMANN** (doña María José).- Señor Presidente, agradezco la exposición de nuestro invitado.

Me gustaría saber la estimación, de acuerdo con su experiencia, del límite que debería tener la concesión.

El señor **DÍAZ** (Presidente).- Tiene la palabra el señor Manuel Cañas.

El señor **CAÑAS**.- Señor Presidente, creo que más que el límite, debemos mirarlo desde dos ángulos. En primer lugar, lo que se hizo en Chile durante las licitaciones anteriores fue concesionar la infraestructura portuaria al operador portuario.

Creo que debemos tener la capacidad de abrir esto a una segunda arista, porque no necesariamente el operador portuario debe ser el que licite el frente de atraque.

Hoy perfectamente podríamos decir que tenemos bancos de inversiones que tienen intenciones de invertir a 50, a 100,

a 120 años y licitar las operaciones de esos frentes de atraque cada 10, cada 15, cada lo que quieran.

El tema es que hoy día la ley N° 19.542 licitó los terminales a operadores portuarios de forma monooperada. Entonces, lo que el licitante por lógica hace -es lo que haría cualquiera de nosotros- es tratar de optimizar al máximo la infraestructura existente, recuperar lo más rápido posible la inversión realizada y el resto transformarlo en utilidad. ¡Es lógico!

¿Por qué como país tenemos que mirar que la infraestructura se licite a quien la opera?

Soy de la opinión de proyectar nuestra infraestructura en un mayor plazo, sobre todo en los puertos, por lo que significa el monto de inversiones, y que no necesariamente tenga que ser quien oferte o quien la licite, el que la opere. Se podrá llamar a licitación para operaciones tres, cuatro o cinco veces durante su período, y a lo mejor no a un solo operador, sino a dos, en fin.

Hay que buscar un mecanismo que nos permita ampliar esos plazos y generar desarrollo, porque de lo contrario la inversión en infraestructura se hace muy difícil.

Necesitamos inversión en frentes de atraque, en aguas abrigadas, porque somos un país abierto al mar. Si sacamos la cuenta, en el norte entre Antofagasta, Iquique y Arica de los doce meses los puertos funcionan del orden de nueve y diez meses al año solo por temas de marejadas.

Ese es un punto que hay que colocar sobre la mesa, o sea, qué tipo de abrigo vamos a tener en las pozas. ¿Cómo vamos a hacer esas inversiones?

No son inversiones menores, y no las podemos mirar en el corto plazo. Ya debiésemos contar con un plan de desarrollo que nos permita eso.

Voy a citar el caso de Iquique, que vive de la zona franca y el puerto. Toda la carga funciona como por una manguera, pero a las 6 de la tarde cierra. Entonces, no hay aduana después de las 6 de la tarde, no hay servicio de salud, no hay SAG, no hay usuarios, nadie retira, nadie entrega.

Por lo tanto, ¿qué sacan con descargar 2.000 contenedores por hora si en el *backup* están retirando 100 contenedores por hora?

Todas estas cosas hay que ponerlas sobre la mesa y ver los usos y costumbres de cada puerto, que también tiene mucho que decir en esta materia.

Rigidizar mucho esto, en término de los servicios, no aporta a la inversión.

Debemos hacer una inversión potente en infraestructura; debemos transformarnos en un país potente en infraestructura marítimo-portuaria, con la unificación de las comunicaciones tanto ferroviario como de transporte terrestre, que se condiga con lo que requerimos como país.

Si no contamos con eso es muy difícil. Si miramos la experiencia de Panamá, tiene trenes con *double stack* de contenedores cargados cruzando de un lado al otro de la ciudad, y mueve hasta diez mil veces más que nosotros.

No podemos pensar que el puerto hoy día solo está destinado para lo que recibe o saca. Hoy los puertos son puntos de enlace de entrada y salida.

Si no hacemos algo vamos a terminar federados. Yo armador voy a "botar" la carga del buque grande, del buque madre,

en Callao o en Panamá, y en buques chicos voy transportar para Chile u otro lugar.

Creo que nos falta unificar, por ejemplo, Arica, Iquique y Antofagasta en un gran megapuerto de la macrozona norte de Chile, que nos va a apoyar también con lo que significa la macrozona andina, Bolivia, Argentina, Paraguay, Uruguay.

Bolivia hoy podría decir perfectamente que Chile no está cumpliendo el Tratado de 1904 si no puede meter un buque 366 al puerto, que es el que trae su carga, y la está "botando" en Perú, y eso tiene un sobrecosto hasta Arica, etcétera.

No tiene aguas abrigadas, y si no tiene aguas abrigadas el buque no entra; se pasa, por lo que no se recibe la carga hasta quince días después.

Esos son temas que hay poner sobre la mesa en esta comisión y conversarlo de verdad, en términos de dar cuerpo a una nueva ley N° 19.542, modernizada, porque esta ley terminó en un concepto muy distinto al inicial. Se establecía como política que los puertos debían ser multioperados, y por la vía de la excepción monooperados, y terminamos entregándolos todos monooperados y dejando de lado la multioperación. Eso generó la exterminación de compañías, de empresas de muellaje, de puestos de trabajo, etcétera.

Tenemos hartos caminos recorridos y aprendidos en esto y ahora tenemos una obligación para lo que se nos viene en la segunda fase de licitaciones portuarias, que es a partir de mañana, estamos hablando de diez años.

No siento que tengamos una estrategia de desarrollo marítimo-portuario adecuada como país para el transporte marítimo en la actualidad.

El señor **DÍAZ** (Presidente).- Muchas gracias.

Quiero hacer una precisión, para que conste en acta, sobre su interpretación respecto de que Bolivia podría reclamar.

Eso no es preciso toda vez que ellos pueden acceder a los puertos chilenos en las condiciones que se encuentran. No pueden hacer exigencias de esta naturaleza. Por lo tanto, Chile cumple íntegramente con el Tratado de 1904.

El señor **SAAVEDRA**.- Señor Presidente, entendí que el reclamo de Bolivia podría ser en el caso de traer un flete mayor y que Chile no tuviera la capacidad para atenderlo.

El señor **DÍAZ** (Presidente).- Sí, pero eso no implica un incumplimiento del Tratado de 1904.

Quiero que esto quede registrado en acta porque se trata de un poder del Estado.

A continuación, ofrezco la palabra al señor Daniel Ulloa, exdirector nacional de Obras Portuarias.

Le agradecemos su concurrencia.

El señor **ULLOA**.- Señor Presidente, quiero agradecer la invitación para exponer sobre este tema, que me apasiona bastante.

Durante diez años trabajé en la Dirección de Obras Portuarias del Ministerio de Obras Públicas. Partí el año 2000, cuando estaba todo el proceso de la concesión del frente de atraque, recién en las primeras obras de mejoramiento y modernización del sistema portuario estatal y, además, la reconversión de un servicio público que pasó de construir puertos estatales o comerciales a construir facilidades portuarias menores en distintas zonas del país, que implicaban, necesariamente, inversiones subsidiadas

directamente a través del Ministerio de Obras Públicas en la Dirección de Obras Portuarias.

Asimismo, me tocó estudiar y trabajar bastante con las empresas portuarias, y recorrer el sistema portuario, que tiene algunas situaciones que es importante cambiar, luego de casi 25 años desde que se empezó a hablar de modernización de la ex-Emporchi.

El marco regulatorio que hoy existe es asimétrico. Hay diez empresas estatales que han funcionado durante los últimos años a través de un modelo de asociación público privada para invertir en frentes de atraque, la que se ha hecho, principalmente, en infraestructura de abrigo, en infraestructura sustantiva preexistente -pues inversiones marginales adicionales, en términos de abrigo, no han existido-, que están reguladas muy al detalle en términos de tarifa, en términos de operación, en uso de frentes de atraque, en tarifas no discriminatorias, en tratar de regular la integración vertical para evitar que existan posiciones dominantes dentro de lo que es el mundo marítimo portuario.

Y existe otro grupo de puertos que están normados a través del DFL N°340, sobre concesiones marítimas, del año 1960, que administra los 80 metros de borde costero nacional y que administra solicitudes hechas por privados en forma directa para usar el territorio costero a lo largo de todo el país, en la que también se ha generado una actividad privada importante, a partir del año 97. Esto no estaba previsto antes de la preparación y formulación de la ley N° 19.542, que son solicitudes hechas directas por privados.

El artículo 19 del DFL N° 850, del Ministerio de Obras Públicas, de 1997, que cambió la función de la Dirección de Obras Portuarias para que fuera una dirección eminentemente

fiscalizadora, en términos de aprobación de proyectos de ingeniería portuaria. Además, le dio la posibilidad de construir y conservar obras portuarias y costeras que es, principalmente, a lo que se ha dedicado en los últimos 20 años.

La ley de concesiones de obras públicas, del año 91, es una herramienta que también está presente para poder involucrar al mundo privado en infraestructura pública, en general. No discrimina si son puertos, caminos o aeropuertos. Hasta ahora no se ha usado en puertos.

Y una ley de Presupuestos que, a través de glosas presupuestarias, asigna subsidios al transporte marítimo, fluvial y lacustre, sobre todo de la zona austral. Lo traigo a colación, porque esto es algo que, en los últimos 10 años, desde el año 2007, cuando se lanzó el plan de conectividad austral en la zona sur, ha generado una inversión importante en términos de subsidios e inversión de infraestructura en obras portuarias en la zona austral y en la zona insular, donde, a la fecha, ya se han construido más de 200 terminales que no tienen regulación en cuanto a su operación, mantención y conservación, ya que son obras nuevas, pero ya están empezando a mostrar los primeros indicios de la necesidad de conservar y de regular, porque, además, muchos de esos terminales se han convertido en terminales multipropósito que tampoco están regulados bajo ninguna figura legal vigente.

La representatividad del marco regulatorio es bastante decidor en términos de toneladas transferidas. El 68 por ciento de la transferencia de carga, que además es el input que tienen todos los procesos de evaluación social de proyectos en el Estado, relacionado con el movimiento de cargas en camiones, en vehículos, es decir, que no es por valor de carga, sino por volumen de vehículos que van

pasando, se hace en puertos privados que se regulan a través de la ley de concesiones marítimas. O sea, es un marco regulatorio que solamente asigna directamente a privados el uso del espacio, pero que no regula tarifas, no regula temas asociados a la operación portuaria propiamente tal; es decir, el sistema portuario en ese 68 por ciento, no está regulado desde el punto de vista de la actividad portuaria y logística.

El otro 32 por ciento de la carga se moviliza por los puertos estatales de acuerdo con la ley N° 19.542, que tiene un amplio marco regulatorio en términos de operación en el sistema de actividades portuarias y logísticas. Esto es en base a la información de la Directemar, del observatorio logístico del Ministerio de Transportes y las empresas portuarias.

Actualmente, se está movilizand o cerca de 150 millones de toneladas, 50 por puertos estatales, incluyendo cabotaje, y 105 millones de toneladas por puertos privados.

Uno a veces tiende a relativizarlo en términos de valor, pero lo que importa, finalmente, en términos de movimiento, es el tonelaje transferido, sobre todo lo que es evaluación social de proyectos en el ámbito de transporte multimodal.

El señor **URRUTIA** (don Osvaldo).- Perdón, ¿eso considera gráneles líquidos y sólidos?

El señor **ULLOA**.- Considera toda la carga, señor diputado.

Otra situación es la institucionalidad, que está dispersa y que no guarda relación con la importancia del sector portuario logístico. Hay distintos actores como el Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones, a través de la División de Desarrollo Logístico, pero que está focalizada, principalmente, en fijar estándares e interactuar como contraparte de las autoridades portuarias

estatales que hay en cada uno de los diez puertos por las empresas portuarias creadas a la luz de la ley N° 19.542 y, además, algunas funciones del DFL N° 88, del año 1953, ya que asigna a algunos temas de política en términos de transporte; sin embargo, está muy lejana de lo que pasa en el desarrollo del 68 por ciento de la carga transferida a través de puertos privados.

El sistema de empresas públicas, que a través del DFL 25 -si no me equivoco- establece algunas condicionantes desde el punto de vista del gobierno corporativo de las empresas portuarias estatales; la Armada que está preocupada, principalmente, de la seguridad de la vida humana en el mar, de los estudios de maniobras, de practica y de pilotaje; la Dirección de Obras Públicas, que aprueba diseños y fiscaliza obras nuevas; el Consejo de Coordinación Ciudad-Puerto que existe, principalmente, en donde hay empresas portuarias estatales, sin embargo, sus decisiones no son vinculantes; la Conalog (Comisión Nacional de Logística), que es un comité de ministros, no vinculante; la conectividad terrestre que sigue siendo sectorial, tanto del Ministerio de Obras Públicas como a través de Vialidad, el Ministerio de Vivienda y Urbanismo, la Empresa de los Ferrocarriles del Estado, fijan sus propias políticas sectoriales. Por lo tanto, no están en un paraguas de una planificación ordenada para el desarrollo del sistema portuario logístico. Entonces, no existe un marco ni una institucionalidad que defina planes importantes a largo plazo, sobre todo en este tipo de decisiones de inversión.

Efectivamente, 30 años es muy poco para recuperar una inversión. Comparto lo que dice el ex gerente general de Iquique Terminal Internacional. En puertos de España u

otras autoridades portuarias que se han constituido como tal, hablan de 40 años o 50 años.

La fiscalización y regulación del sistema portuario y logístico, en su conjunto, no está amparada en esta institucionalidad única.

Además, desde el 97 a la fecha, han ocurrido varios cambios. Hoy tenemos tratados de libre comercio (TLC) con más de 60 países, que representan más del 85 por ciento del producto interno bruto mundial. Se ha triplicado el volumen de transferencia de carga en los últimos 20 años. Hay un aumento en la escala del transporte; hay pulsos de descarga que son cada vez más grandes, lo cual demanda más espacio y más velocidad de transferencia. El nuevo Canal de Panamá que ha demandado naves de mayor tamaño en eslora y calado, ocupando sitios más extensos, pero además más profundos. Las áreas de abrigo de los puertos estatales que fueron entregados con áreas preexistentes, siguen siendo las mismas de hace más de casi un siglo y otras de medio siglo.

Otra cosa que ocurrió, fue que se generó una participación activa del sector privado en la industria portuaria. Antes del 95 solo hablábamos de la Emporchi, porque eran los grandes puertos que había en Chile; hoy estamos hablando del Complejo Portuario de Mejillones, Puerto de Mejillones, Puerto de Caldera, por mencionar algunos, y los terminales marítimos de Collahuasi y Coloso, etcétera, que son privados grandes e importantes, que han ido tomando importancia en el volumen transferido de carga. La contenedorización, tanto para carga general como para carga a granel. Hoy los *rotainer* o contenedores volteables se están usando como una tendencia en la zona norte. Se transportan en camiones, en ferrocarriles y esa es la tendencia en el tiempo. Por lo tanto, la contenedorización está masificada en términos de modo de transporte y ahí

cobran relevancia el equipamiento portuario, por ejemplo, la grúa en el puerto de San Vicente, que se concesionó el año 2000. Ahora recién en el 2019 llegaron las primeras grúas STS, que son para dar mayor velocidad a la operación en los sitios.

El cambio climático ha ido creciendo en la última década y eso genera que la mayor temperatura en el mar cambie las condiciones naturales asociadas lo que implica, por lo tanto, una demanda por mayor monitoreo de las condiciones en cada uno de los sitios de atraque, tanto público como privado, porque hay más eventos de marejadas y más eventos de oleajes; y hay una tecnología que también ha ido evolucionando, que ayuda a mitigar esos impactos que no se está implementando en todos los puertos. Ahí hay otro cambio importante por resolver.

Traje unas fotos del puerto de San Antonio en donde se aprecian dos barcos y la magnitud del aumento en la escala en el tamaño, de eslora y volumen de carga.

¿Cuáles son las consecuencias de la carencia de LA institucionalidad portuaria logística?

La oportunidad en inversiones. No es trivial decidir cuándo y dónde invertir, porque desde el día en que uno decide dónde invertir, pasarán 10, 15 o 20 años hasta que esté puesta la última piedra del terminal portuario.

Por lo tanto, más que el interés en el flujo de caja de la empresa, se debe pensar, como país, en dónde generar las próximas inversiones. Hoy existe una brecha: si hoy se decide invertir, van a pasar 10 años antes de que se terminen esas obras.

Desde el punto de vista de la oportunidad de inversión, también son relevantes las condiciones territoriales; la permisología y los instrumentos de planificación

territorial, que deben ser coherentes con la planificación de largo plazo.

En la planificación parcial también se genera este efecto de carencia de la institucionalidad portuaria logística. Por ejemplo, en las discusiones Valparaíso y San Antonio, que ustedes bien conocen, pero también puedo traer a colación Antofagasta y Mejillones, que es algo que va a empezar a tensionar la relación entre dos ciudades, dada la disyuntiva de cuál es el puerto que crece, si Mejillones o Antofagasta.

Antofagasta está saturada como ciudad, con un puerto donde el tren, cuando abre las puertas para llegar al puerto, cierra la ciudad y pone barreras, y tiene que pasar el tren con zinc de Bolivia o con la carga de cobre que viene de arriba, con más de cinco millones de toneladas anuales.

Entonces, son tensiones.

En la Región de Atacama, se habla mucho del nuevo puerto; sin embargo, está el puerto de Caldera que tiene casi cuatro millones de capacidad anual de movimiento de tonelaje y están usando solo 100.000.

Y el corredor bioceánico.

Por lo tanto, en vez de tantear la construcción de nuevos puertos, es mejor usar infraestructura existente, aun cuando sea privada.

En ese contexto, uno ve que las oportunidades de inversión también chocan, a veces, con la planificación parcial, en términos de desarrollo portuario.

El desarrollo de los puertos ha estado condicionado a la infraestructura de abrigo preexistente. No se ha generado

abrigo adicional, no hay metros cuadrados adicionales de superficie abrigada.

La integración vertical se da y no está regulada en los puertos privados.

Hay gestión especulativa de espacios costeros, que puede restringir el desarrollo futuro de reserva para el desarrollo portuario.

Un bajo de nivel de prevención e inversiones para mitigar los efectos del cambio climático. Recién está apareciendo esto. Entiendo que Obras Portuarias creó una unidad para hacer monitoreo, pero no sé si esa unidad sigue vigente en la nueva administración.

Ineficiencia en accesibilidad de última milla. Son los sectores los que finalmente definen dónde se invierte más en caminos, si en el puerto industrial en el Biobío, en el puente que falta entre la laguna interportuaria en Talcahuano-San Vicente o en la pasada por Gaete para llegar al sector de la industria, y todo esto va generando tensiones.

Además, ineficiencia en la asignación de partición modal para el transporte terrestre y cabotaje. Si uno revisa el observatorio logístico, 15 por ciento de la carga que se mueve en puerto llega en ferrocarril, mientras en otras partes del mundo la tendencia es 30 a 40 por ciento. Por lo tanto, hay una tarea al debe, que tiene relación directa con los puertos, como es aumentar la participación del ferrocarril en el transporte de carga terrestre.

Riesgos de continuidad operacional y seguridad en la conectividad austral e insular. Como comenté, la DOP, después de hacer el puerto comercial, se dedicó a hacer puertos de cabotaje o de conectividad en la zona austral,

bordes costeros, encausamiento de rivera, playas artificiales en Antofagasta, Arica e Iquique.

Además, se han construido 200 terminales en los últimos casi 15 años, y esos terminales portuarios no tienen regulación. Hay unas triangulaciones entre atribuciones de la DOP, de los subsidios por MTT, de algunos temas del municipio, pero no existe una regulación para terminales multipropósito tan importantes como los de los puertos de Castro y Puerto Williams, que ahora se anunció la construcción de un terminal de cruceros.

Se acaba de anunciar la licitación y apertura de oferta para un terminal multipropósito en Chaitén, en Queilen y en Chonchi, por mencionar algunos terminales importantes en la zona austral, los cuales son relevantes y estratégicos para el desarrollo de esa zona.

Finalmente, las tensiones ciudad-puerto, comunidades y las tensiones laborales, que no han sido abordadas como tal en la legislación y en la institucionalidad portuaria vigente.

¿Cuáles son las acciones pendientes?

Hice una especie de decálogo de una tarea pendiente: Me refiero a la implementación de una autoridad portuaria y logística. Y digo logística, porque siempre se habla de la autoridad portuaria y yo le puse apellido.

- Ampliar el ámbito regulatorio a puertos públicos y privados, para generar el proceso de simetría regulatoria.

- Las políticas y planes de largo plazo para el desarrollo portuario, a través de planes maestros por macrozona, tanto públicos como privados. Es importante reservar áreas para el desarrollo portuario, que sean compatibles con instrumentos de planificación. De lo contrario, se debe

conversar con las ciudades y con los planificadores regionales para ver qué áreas se reservan para generar desarrollo logístico portuario.

- Integración de las funciones dispersas en una única autoridad portuaria y logística.

- Incorporar un concepto ampliado de logística. Acá estoy tomando uno de los conceptos que Alexis Michea planteó. Me refiero a que la logística se compone de varios elementos, como el transporte terrestre, las áreas de apoyo logístico, la conectividad terrestre, los sistemas de información y la sostenibilidad, entre otros.

- Profundizar el modelo de asociación público-privada. Es impensado que esto lo pueda hacer el Estado solo o el privado solo. Un ejemplo es el puerto a gran escala de San Antonio, donde el molo de abrigo está planteado con un modo financiamiento estatal y, después, la conducción de terminales o de sitios de atraque a través de una asociación público-privada. La idea es profundizar este modelo y, ojalá, extenderlo a cincuenta años.

Que, además, así como se creó el fondo de infraestructura en la ley de concesiones del MOP, se pueda generar un fondo para el desarrollo portuario, a través de pagos por bienes y derechos y, prácticamente, todas las concesiones lo han hecho así hasta ahora. La idea es que ese fondo se pueda reinvertir en desarrollo portuario en las mismas regiones y mantener y profundizar el modelo Landlord, en el cual el Estado, como en todas las economías del mundo, sea el propietario de la tierra del borde costero y entregue en concesión su uso, pero limitado en el tiempo y regulado por el Estado.

- Es fundamental reservar espacios costeros, en coordinación con instrumentos de planificación territorial.

-Contar con calendarios referenciales de inversiones no solo en infraestructura, sino también en eficiencia portuaria y logística. Regular, normar y controlar las velocidades de transferencia y la partición modal; por ejemplo, pasar de 15 por ciento a 40 por ciento en el modo ferroviario.

-Un panel de expertos para resolver los conflictos entre concesionarios y regulador, en los puertos privados y estatales.

-Además, que cambio climático y sostenibilidad sean parte de los planes maestros; es decir, los planes maestros deben incorporar elementos de infraestructura resiliente; equipamiento de apoyo en el atraque para aumentar la disponibilidad de sitio, como lo está haciendo Arica, que disminuyó considerablemente los días de cierre de puerto, a través de la incorporación de una tecnología en sus sitios de atraque; monitoreo permanente, a través de boyas que se instalan cercanas a los sitios de atraque que, en tiempo real, van transmitiendo la altura de ola y eso le da un criterio a la autoridad marítima para decidir cuándo cierra o no un puerto; sistemas de transporte limpio, como el ferrocarril, los contenedores volteables en el norte y otras alternativas en el sur. Por último, hacerse cargo de las externalidades, en términos de sostenibilidad.

-Institucionalizar la relación ciudad-puerto y las comunidades logísticas en todas las regiones costeras y no que eso dependa de si existe un puerto estatal o no. Por ejemplo, la Región de Atacama no tiene puerto estatal y la costa se usa en tres sectores: está Chañaral con barquitos; después tenemos Caldera, con distintas unidades, especialmente en lo que es acero y, más abajo, tenemos Huasco, con el Puerto Gualcolda con CAP, que también tiene bastante movimiento en transferencia de carga.

Luego, en el caso de las facilidades portuarias en la zona austral hay que poner el cascabel al gato, pues es una situación bien extrema; si no se logra regular de manera oportuna la explotación de esas facilidades portuarias con actividad física, van a empezar los problemas de servicialidad para la gente cuyo modo de transporte no son el auto ni la Red Metropolitana de Movilidad, sino la lancha, el bote o la barcaza.

Ahí hay un problema de regulación; hay mucha facilidad portuaria que está en tierra de nadie y otra que está, de una u otra manera, entregada a las empresas estatales, aunque las empresas estatales portuarias no pueden tampoco conservar la infraestructura, porque no tienen atribuciones para invertir fuera de sus activos. Entones, hay un problema del que hay que hacerse cargo.

Finalmente, tenemos la política de largo plazo en materia laboral, que creo es importante no dejar fuera de la discusión.

Muchas gracias, señor Presidente.

El señor **DÍAZ** (don Marcelo).- Muchísimas gracias, don Daniel Ulloa por su interesante exposición.

Tiene la palabra el señor Eduardo Muga, exdirigente portuario de San Antonio.

El señor **MUGA**.- Señor Presidente, agradezco la invitación a exponer sobre los efectos que ha tenido esta ley que, para nosotros, han sido bastante negativos.

Junto a un grupo de trabajadores a nivel nacional nos encontramos marginados, en listas negras, sin derecho a trabajar en ningún puerto de Chile por haber sido dirigentes sindicales activos, unos de los más comprometidos con nuestro sector.

Las empresas, a través de esta estructura, han hecho una persecución, la cual no ha tenido sanción, y han optado por eliminar a todos los dirigentes que se involucren en defender los derechos de los compañeros.

Este problema no afecta solo a San Antonio -somos de ahí-, sino que afecta a cuatro puertos de Chile con los que tenemos contacto y conocimiento de que hay listas negras: los puertos de Mejillones, Antofagasta, Valparaíso y San Antonio.

Es un problema latente que hemos denunciado ante las altas autoridades ministeriales y parlamentarias, pero aún no hemos encontrado una solución al respecto.

En base a todo esto y a buscar una respuesta, con un grupo de dirigentes sindicales hemos decidido iniciar una acción judicial ante el 12° Juzgado Civil de Santiago contra el Estado de Chile, por la responsabilidad que le compete en este tema. Quiero dejar a cada uno de los señores diputados y señoras diputadas copia de la demanda para que tomen conocimiento y busquen un mecanismo para dar cese a las empresas que continúan con esta mala práctica para los futuros líderes sindicales.

El señor **DÍAZ** (Presidente).- Tiene la palabra el señor Eduardo Araya.

El señor **ARAYA**.- Señor Presidente, quiero aclarar que iba a venir mi compañero Suárez; soy trabajador y dirigente activo, en Muellaje del Maipo.

Precisamente, hoy estamos en una negociación para ver qué pasa en las empresas grandes. Lo digo así porque son sumamente complicadas.

Vengo a apoyar al compañero, porque vi todo este proceso. Se trata de un grupo de trabajadores que defienden las

leyes laborales que prácticamente en el puerto no son muy buenas prácticas, pues todavía los portuarios son precarios. Cuando hablamos del trabajador marítimo portuario eventual, no hay concesión respecto del gobierno o de las autoridades para cambiar este mecanismo o situación. Aun así, con todas las falencias que tiene el trabajador portuario, se produce un segundo abuso. Como los dirigentes eventuales no tienen fuero, en el caso de los trabajadores a los que representa el señor Eduardo Muga, simplemente por ser dirigentes, los castiga la empresa y el Estado. ¿Por qué digo esto? Ustedes saben perfectamente que los trabajadores portuarios han ganado un beneficio y lo único que hemos buscado ha sido una ley que otorgue las famosas pensiones de gracia, las cuales han servido para mitigar y tranquilizar al sector. Siempre hemos dicho que no debiera existir esto, sino una ley que maneje y modernice los puertos en el tema laboral, pues llevamos décadas con este mismo sistema.

De alguna manera, estas personas fueron marginadas de los puertos y de las empresas; el Estado hizo caso omiso de las presentaciones de sus carpetas para esta pensión, los marginó. Digo el Estado porque sus carpetas han sido presentadas por los dos gobiernos anteriores, por lo tanto, seguimos en un sistema de los más fuertes que existen en este país, pues toda la economía pasa por las manos de los trabajadores portuarios.

Es un sistema precario y seguimos viendo una falta de interés en solucionar esto. Lo hemos mencionado en los grandes paros que hubo en 2014, 2011 y 2012. De las luchas que dimos vienen dirigentes eventuales censurados y marginados de los puertos. En esto ya hemos dado más de una vuelta y creo que todo está puesto en la mesa. Necesitamos que esto se solucione, por lo que le rogaría a esta

comisión que se hiciera presente en los puertos. Me gustaría que fueran a ver los terminales, tenemos el terminal STI donde hicieron una red de baños normales, pero esta no funciona y están los baños químicos. ¡De qué estamos hablando! Eso pasa en el puerto de San Antonio, el más importante y el que mueve más carga de Chile.

Insisto, sería importante que esta comisión se acercara - no quiero desmerecer a los más pequeños- a los más grandes, para que vean cuál es la realidad. De alguna manera, hemos tratado de alejar la eventualidad de los puertos. Muchas personas han escuchado que los portuarios no quieren ser contratados, sino que trabajadores eventuales, cosa que es falsa, porque nadie va a querer tener un sistema tan precario.

Si existiera una necesidad real que tienen los portuarios al respecto, las empresas deberían buscar un mecanismo para que no ocurriera la situación con las listas negras. Me refiero a la situación que pasa con los portuarios y que ustedes conocen y que hoy sigue aumentando. Hace dos años teníamos el 70 por ciento de trabajadores contratados y hoy volvemos al 50 por ciento contratados y 50 por ciento eventuales.

Entonces, les pido encarecidamente que se acerquen a los puertos para ver la realidad que existe; les ruego que se acerquen a los dirigentes para que ellos les expliquen, porque ciertamente los gerentes muestran un lado que es muy bonito, que un portuario gana un millón y medio de pesos, pero para ganarse ese dinero el trabajador se está haciendo diez veces más viejo. ¡Esa realidad hay que conocerla!

Lo más triste es que estando aquí conversando con ustedes, hay trabajadores o dirigentes que por defender los derechos laborales han sido marginados por la empresa y no pueden trabajar en ninguna parte de Chile.

Independientemente de cómo hayan defendido los derechos - porque muchos empresarios dicen que ellos defendieron mal el sistema- las luchas de los trabajadores portuarios son de noches con frío y lluvia, por lo que debido a lo mismo no nos ha permitido -por decirlo de alguna manera- ser muy cultos. La lucha de los trabajadores portuarios ha sido, lamentablemente, a través de cómo somos, porque simplemente nos tenemos que "tirar a la piscina" para que nos escuchen.

Si bien es cierto no tenemos sueldos que son una maravilla, tampoco tenemos sueldos bajos, pero estamos perdiendo todo. El sistema de trabajo en el puerto, con turnos alternados, no permite hacer una vida familiar normal, ni comer normal.

La última lucha que tuvimos por la media hora fue recién, gracias a la colocación de un comité paritario. Falta que se preocupen de los trabajadores eventuales, que son tratados como que no estuvieran dentro del sistema normal; no tienen derechos normales.

Insisto, se debe hacer una ley puerto con una protección para los trabajadores eventuales, si quieren permitir que ellos sigan laborando. Alguien debe protegerlos para que no ocurra lo que ha sucedido con estos caballeros que llevan cinco años y no puedan aportar nada para la casa, lo cual es muy cruel. Lo peor es que el trabajador portuario -me refiero a este caballero que está al lado mío- es una excelente persona, incluso puede hacer cualquier faena dentro del puerto, pero las faenas de adentro no son las mismas de afuera, son totalmente diferentes. Dentro del puerto es un señor que hace una supervisión y afuera no puede hacer absolutamente nada, porque son materias totalmente diferentes.

Le ruego a la comisión que no tomen muy en el aire el hecho de que existan estas personas, que se identifique

quiénes son. Tenemos un listado de 15 personas a nivel nacional, por lo que también debemos ver cómo las protegemos para que no ocurra esto. Entendemos que estos *holdings* son muy grandes, pero, paso a paso, grano a grano, lograremos identificar que no ocurra lo mismo con otros dirigentes por defender los derechos laborales.

Muchas gracias.

El señor **DÍAZ** (Presidente).- Agradezco a ambos invitados por su exposición.

Tiene la palabra el abogado experto en derecho marítimo, señor Rafael Durán Sanhueza.

El señor **DURÁN** (don Rafael).- Señor Presidente, comparezco como abogado experto en derecho marítimo, pero al día de hoy soy vicepresidente del Instituto Iberoamericano de Derecho Marítimo. Su creación se acordó en el marco de una de las conferencias del Comité Marítimo Internacional, en 1985. Actualmente agrupa a todos los países de Iberoamérica y, adicionalmente, en forma adscrita se encuentran otros países, como Estados Unidos, Alemania, Italia y Francia.

Los propósitos del instituto, a grandes rasgos, son impulsar el desarrollo y la uniformidad reguladora del derecho marítimo en el ámbito iberoamericano.

¿Cuál es el objetivo de la uniformidad? Hablamos de derecho portuario, el cual se concatena con otras normas que, desde luego, son bastante importantes en aras del comercio internacional y que tienen que ver principalmente con todo lo que sucede, desde que las mercancías salen de la bodega de un exportador hasta que ingresan a las bodegas del importador o comprador.

Si se mira en un ámbito global, eso genera diversas relaciones jurídicas. La primera de esas relaciones jurídicas es, generalmente, una compraventa. Por lo

general, cuando un exportador le vende a un importador, se dice que hay un contrato de compraventa internacional. Al ser internacional tienen distintas legislaciones, por lo tanto, se establecen ciertas reglas para regular el carácter internacional y para encontrar el criterio y la lógica que resolverá cualquier conflicto o discrepancia entre el exportador y el importador, con el objeto de que ambos tengan las mismas reglas del juego. Por lo general, ambos se encuentran en una cancha pareja. Ambos son públicos o privados, pero operan con las reglas del derecho privado y por lo tanto no tienen la necesidad de requerir una mayor regulación que protege a alguno. No hay ninguna asimetría. Esa es la primera parte.

Pues bien, cuando ese exportador exporta sus mercancías a través de un contrato de compraventa, va a requerir, por lo general, de dos contratos auxiliares. Uno, va a ser el contrato de transporte, que será terrestre, si es que va desde su bodega hasta el puerto, y un transporte internacional de puerto a puerto o multimodal si es que involucra a diversas ramas del transporte. Adicionalmente, va a recurrir a un seguro con el objeto de que se amparen las mercancías, sea en favor del exportador o del importador. Desde luego, el *incoterm*, el término de comercio internacional, regulará cuándo este se transfiere el riesgo o quién lo asume o es responsable cuando esa pérdida se produce, por ejemplo, en la carretera, en Chile, o en el mar, desde Chile hacia Estados Unidos, o en la carretera desde el puerto de Los Ángeles hasta la bodega del comprador. Para eso se recurre a un *incoterm*, que por lo general es FOB, CIF, etcétera, el que regulara, entre otras cosas, cuándo se transfiere ese riesgo.

Adicionalmente, a propósito de la materia portuaria, es muy importante saber cuándo habrá uniformidad o, bien, si es posible buscar una uniformidad en materia portuaria.

En ese sentido, el Instituto Iberoamericano de Derecho Marítimo, en conjunto con la OEA, a través del Comité Interamericano de Puertos (CIP), reguló y estudió la materia portuaria; preparó una guía de ley modelo para regular el sistema portuario a nivel iberoamericano. Quiero destacar que el Instituto Iberoamericano de Derecho Marítimo es un órgano independiente, por lo que no representa intereses en particular de empresas, y está compuesto por abogados que trabajan para los sectores público y privado, y su objeto es fomentar el estudio, la investigación y la enseñanza del derecho marítimo, comprendiendo, dentro de este, el derecho portuario. El Instituto es un órgano consultivo de la Organización Marítima Internacional (OMI), de la Comisión de las Naciones Unidas para el Desarrollo Mercantil, de la Comisión Interamericana de Puertos y del Comité Marítimo Internacional. Esa es una breve introducción con el objeto de contextualizar un poco mi presentación, que trataré de hacer lo más específica posible con el objeto de no tomar demasiado tiempo.

Al día de hoy se discute cuál es el estado en materia portuaria del sistema legal chileno. Por eso me abocaré a aspectos legales que, desde luego, como se ha visto a lo largo de la comisión, tienen incidencia con distintas normas y realidades.

La ley N° 19.542, de 1997, se encarga de regular ciertos aspectos generales. Es una especie de rallado de cancha en que se establece la forma en que se va a operar, tanto por parte de la autoridad privada como pública, y se genera una forma de asociatividad público privada. Sin embargo, la ley solo regula un aspecto de infraestructura y ciertos aspectos muy generales, que se contemplan dentro de la misma ley, dejando fuera distintos temas. A diferencia de los otros sectores que involucra el comercio internacional,

quedan totalmente fuera. Por ejemplo, en Chile, el sector marítimo se encuentra regulado en el libro III del Código de Comercio. Existe una regulación específica que apunta a las navieras y a su relación con exportadores e importadores en temas que son tan variopintos, que contempla la propiedad de las naves, privilegios e hipoteca naval, los sujetos de la navegación, y los contratos de explotación comercial. Por lo tanto, existe un marco legal bastante adecuado en materia de sector marítimo en Chile, ya sea para el transporte marítimo local, cabotaje, como para el transporte marítimo internacional. El sector terrestre y el aéreo cuentan con lo mismo.

En materia portuaria no existe esa realidad, sino que existe una ley que ha demostrado ser una muy buena ley, exitosa y que ha propendido enormemente al desarrollo económico de nuestro país, pero queda claro que es una ley insuficiente para la realidad que existe al día de hoy. De hecho, el mismo mensaje con que fue enviada la ley N° 19.542, indica que con posterioridad a esa ley, se continuaría con el envío de un proyecto de ley general de puertos, el cual estaría destinado a precisar normas para el funcionamiento del sector, considerando, entre otros aspectos, planificación, etcétera, y un marco regulatorio. Entonces, respecto de ese marco regulatorio, teniendo claro que no lo contempla la ley, ¿qué debiera contemplar? Básicamente, en la guía para una ley modelo que preparó el instituto en conjunto con la OEA a través del CIP, se establecieron diversos puntos, algunos que están incluidos en la ley N° 19.542, y otros que no lo están.

Dentro de los aspectos que debiera regular una ley, se debe indicar su ámbito de aplicación, su objetivo, la definición del rol del Estado y los privados, los objetivos y las funciones de la autoridad portuaria y las competencias de los organismos reguladores. Para hacer

todos esos temas, el instituto analizó la legislación portuaria de todos los países de Iberoamérica, indicando qué se regula en cada uno de los casos y qué es lo que no se regula.

Hago especial hincapié en que, desde una perspectiva internacional, Chile debe ser considerado como un país que no compite hacia adentro. Chile no compite entre Valparaíso y San Antonio, no compite entre el norte, el centro y el sur, Chile compite a un nivel internacional, y ese nivel internacional, en nuestra realidad más local, se manifiesta principalmente en Perú. El puerto de Callao es nuestro principal competidor, por lo tanto, sí Chile no tiene una regulación legal adecuada, desde luego es un problema interno, pero que tiene un impacto a nivel país.

Esa ley general también debiera contemplar, entre otras cosas, principios de descentralización portuaria, definición de los bienes portuarios y referencias a la materia aduanera, tarifaria y tributaria, el régimen de los servicios, normas laborales, medioambientales, etcétera.

No es el propósito de la comisión, por lo que no me referiré a cada uno de los aspectos esenciales. Mi propósito es transmitir que, al día de hoy, desde nuestra perspectiva, tenemos una ley bastante suficiente en algunos aspectos e insuficiente en otros. Por lo tanto, la primera tarea sería estudiar en qué aspectos debe ser corregida o ampliada esta ley.

En segundo lugar, se debería definir la autoridad portuaria destinada a actuar en conjunto y en contacto con esos puertos privados y públicos.

Muchas veces se ha pensado en una autoridad portuaria como una suerte de superintendencia o de subsecretaría, de distintas formas, una autoridad que concentre la labor que al día de hoy realizan prácticamente todos los ministerios que se vinculan con los concesionarios de puertos privados,

con el objeto de eliminar o disminuir radicalmente la burocracia que existe a nivel portuario.

En una segunda etapa legislativa es necesario definir si Chile está preparado para contar con una suerte de ley portuaria II, por así decirlo, adicional a la ley N° 19.542.

Si se considerara contemplar aspectos bastante distintos a los que se han tocado hasta hoy, se debería pensar en lo siguiente. Siempre se piensa en la relación que existe, por ejemplo, entre los trabajadores portuarios y el concesionario o la empresa portuaria de que se trate, pero no en la relación que existe entre un usuario -exportador o importador- y el sistema portuario, ya sea en un terminal privado o público.

Al día de hoy, por ejemplo, no se trata de que haya una regulación deficiente, sino que no existe absolutamente ninguna regulación en materia de responsabilidad civil de los terminales portuarios.

Me explico. En el caso de un exportador que tenga su carga dentro de un puerto, no existe ninguna norma que diga cuál va a ser la responsabilidad de ese puerto para con el exportador, si va a ser en forma objetiva, en base a culpa presumida, si va a tener una suerte de prescripción por equis cantidad. Eso no existe al día de hoy, absolutamente nada, y es esencial que exista para que haya claridad.

No sería complicado recurrir a ciertas normas que regulan aquello a nivel internacional, por ejemplo, el Convenio de las Naciones Unidas sobre la Responsabilidad de los Empresarios de Terminales de Transporte en el Comercio Internacional, Uncitral (United Nations Commission on International Trade Law), de Viena, de 1991, sobre responsabilidad civil, cuya aplicación beneficiaría a exportadores y a importadores.

Su objeto, entre otros, sería que los aseguradores de esas cargas conozcan mejor los riesgos de dichas operaciones y, por lo tanto, que disminuyan las primas, haciéndonos más competitivos como país y que nuestros productos tengan un menor valor.

La legislación portuaria tampoco contempla normas de relación directa con las normas medioambientales. Si bien se entiende que una ley portuaria no es la llamada a regular en detalle esos aspectos, sí está llamada a contemplar referencias a la legislación que sea pertinente, en la medida en que se va a aplicar o no.

Tampoco existe hoy una regulación legal sobre el estado en que se encuentra un puerto privado, de uso público, en materias tan importantes como el contenido de los contratos que celebran con sus usuarios, sean estos transportistas, exportadores o importadores.

El espíritu de la ley N° 19.542 es bastante loable. Sin embargo, desde nuestra perspectiva adolece del defecto de excesiva libertad en materia de relación entre privados. La libertad en materia contractual es, desde luego, una aspiración cuando existe igualdad, pero en materia portuaria no la hay, sino que existe una asimetría que debería ser corregida desde el punto de vista legal.

En este caso, en la ley N° 19.542 no existe ninguna norma que establezca el marco general de ciertas relaciones, por ejemplo, el contrato base para una concesión; no existe una suerte de homogenización entre lo que establece una empresa portuaria en un lugar con lo que establece la otra, y respecto de las tarifas, etcétera.

Eso genera una excesiva libertad y, por lo tanto, desigualdad, que es trasladada ya sea a pagos a trabajadores portuarios que se tratan en forma distinta, porque trabajan para empresas que tienen condiciones

absolutamente diferentes, o bien a sus usuarios, a quienes cobran tarifas que también son absolutamente distintas.

Tampoco se regula el caso de un concesionario que enfrente alguna limitación para transferir su concesión a un tercero, como ha ocurrido, más que cumplir ciertos requisitos que son generales y que están establecidos en la ley N° 19.542, los que desde luego se enfrentan con un interés público que es conveniente tutelar.

En cuanto al plazo de cada una de las concesiones, sea este a 20 más 10, a 30 años u otro, es conveniente considerar que en materia de derecho portuario son considerados como contratos de largo plazo. Cuando uno suscribe un contrato instantáneo, como una compraventa, no hay nada que regular respecto de eso, pero en un contrato de largo plazo se producen ciertos aspectos, por ejemplo, las llamadas circunstancias sobrevinientes que pueden afectar a un concesionario o bien al Estado, que tienen derecho a ser tutelados.

En conclusión, lo que buscamos como instituto es advertir todos esos aspectos con el objeto de colaborar en lo que se estime pertinente para la modificación de la ley N° 19.542 y la creación de un órgano legal que tenga el carácter de autoridad que prevalezca sobre los distintos entes que participan, y adicionalmente entender ciertas normas que se regulan en otros países y que no se contemplan en Chile, las que contribuyen a afectar nuestra competitividad como país.

El señor **DÍAZ** (Presidente).- Muchas gracias.

Tiene la palabra el señor Alexis Michea, coordinador general del Programa de Desarrollo Logístico del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones.

El señor **MICHEA**.- Señor Presidente, expondré de manera resumida, complementando lo que presentó nuestra ministra hace tres meses en una de las primeras sesiones. Quiero

complementar con un ejemplo aplicado de la política que está impulsando nuestro ministerio en el caso de la macrozona central, es decir, el desarrollo de los puertos de Valparaíso y de San Antonio.

Motivaciones generales.

En primer lugar, la política de apertura comercial del país, que ya nos entregó ganancias como país y nos permitió mejorar nuestro acceso a clientes potenciales de nuestros magros 17 millones de habitantes a más de 4.000 millones en el mundo, que constituyen un 86 por ciento del PIB y dos tercios de la población mundial.

En la práctica, el 93 por ciento de nuestras exportaciones ocurren bajo algún tipo de acuerdo comercial. La conclusión es que hemos materializado grandes ganancias en competitividad a través de rebajas arancelarias.

Ahora, por necesidad, necesitamos concentrarnos en la eficiencia de nuestro comercio exterior; tenemos que ganar en eficiencia operacional y logística en general.

En esa lógica de eficiencia operacional en el movimiento de cargas expondré un ejemplo referido a la eficiencia entre terminales de contenedores en distintos sectores del país, que aparece en la lámina de mi presentación titulada "Rendimiento en terminales portuarios concesionados".

En cada uno de esos puntos, el gráfico ilustra la velocidad de atención durante la recalada de una nave. En el eje horizontal aumenta la eslora de la nave y en el eje vertical la velocidad que fue atendida.

La diferencia de colores muestra la zona geográfica. Los puntos de color naranja son de la macrozona norte y los de color azul corresponden a la macrozona centro. Claramente, se produce una agrupación. Las naves correspondientes a los puntos de color naranja tienden a estar en la parte inferior, es decir, esas naves son atendidas de manera más lenta que aquellas que se atienden en el centro.

Los promedios en cada macrozona son de 49 y de 26 *boxes* por hora. *Box* es un contenedor genérico de 20 o de 40 pies, o de otro tipo.

Los terminales STI de San Antonio y TPS de Valparaíso poseen, en promedio, una velocidad de transferencia que es 88 por ciento mayor que en el resto de los terminales estatales especializados en contenedores.

¿Por qué los terminales de la Región de Valparaíso atienden de manera más rápida sus naves?

En primer lugar, porque tienen equipamiento. Iquique, por ejemplo, el terminal más potente en transferencia de contenedores en la macrozona norte tiene grúas móviles. No son las grúas pórtico que vemos en Valparaíso, que son más eficientes. Las de Iquique son menos eficientes, pero tienen la ventaja de ser móviles a lo largo de un frente de atraque o de ser trasladadas a otros frentes.

¿Por qué tienen mejor equipamiento los puertos de la macrozona centro? Porque tienen mayor escala, son puertos más grandes que atienden una macrozona más importante. Esa escala obliga a esos terminales a competir de manera más descarnada.

Entonces, es por virtud de la competencia que estos buques son atendidos más eficientemente. En la zona central tenemos tres terminales operativos concesionados con grúas pórtico de primer nivel, un cuarto que se está concesionando, que es el Terminal 2 de Valparaíso, y es la competencia entre esos operadores la que ha garantizado la calidad de servicio de los usuarios.

Ese es el mensaje central que quiero ilustrar con este ejemplo y que van a escuchar durante el resto de mi intervención.

En el caso de la macrozona central, como dije, viven aproximadamente dos tercios de la población y genera dos

tercios del Producto Interno Bruto del país. En términos de tonelaje, no son tan importantes los puertos estatales; Quintero y Ventanas, representan alrededor del 60 por ciento, pero en términos de valor, representan casi el 90 por ciento. A su vez, eso repercute de manera nacional, básicamente, porque transportan contenedores y tienen una importancia económica muy grande, por supuesto, por el mercado que atienden, que, reitero, corresponde a dos tercios de la población del país.

Además, en San Antonio hay dos terminales: STI y Puerto Central. Puerto Central recientemente adquirido por un operador internacional: DP World.

En Valparaíso tenemos dos: TPS y TCVAL o lo que se conocía como TCVAL y ahora ha vuelto a denominarse Terminal 2, que es el proyecto que está en desarrollo.

Desde el análisis de la política sectorial y una vez concluido el desarrollo del proyecto Terminal 2, atendidos los largos tiempos de desarrollo que tienen estos terminales, la pregunta inicial que nos hicimos fue, ¿cuándo vamos a necesitar un nuevo terminal?

Al respecto, en el gráfico se puede observar el crecimiento esperado a la demanda, según escenarios de crecimiento económico, con el aumento de la oferta. La línea segmentada horizontal con escalones muestra cómo aumenta la capacidad en función del ingreso del Terminal 2 de Valparaíso y de la obra opcional que le resta por hacer a Puerto Central, en San Antonio. El punto donde se cortan las dos curvas es esencialmente donde la capacidad nominal se agota.

Este análisis nos indica que en la ventana temporal de 2026 a 2030, es decir, hacia fines de la próxima década, se necesita en esta región un nuevo terminal portuario de

contenedores. Esto es bajo el supuesto de que el proyecto del Terminal 2 de Valparaíso se materialice exitosamente.

El señor **URRUTIA** (don Osvaldo).- Perdón, ¿con qué PIB calculan las curvas?

El señor **MICHEA**.- Lo calculamos con el último PIB tendencial del Ministerio de Hacienda, que parte entre 3 por ciento y 3,3 por ciento en los primeros años y después decrece a una estimación un poco más conservadora.

El señor **URRUTIA** (don Osvaldo).- ¿A partir de 2019?

El señor **MICHEA**.- No, los primeros cinco años tienen esas tasas que mencioné y después decrece ligeramente.

Eso es como motivación uno, es decir, la capacidad nominal de transferencia de estos puertos se va a agotar. Motivación uno para necesitar un nuevo terminal.

Segunda motivación -y ha salido bastante en la conversación-, es que los tamaños de las naves de contenedores está aumentando marcadamente. Disculpen el gráfico un tanto alambicado, pero las cajas ilustran para tres cortes temporales qué tan heterogéneo es el tamaño de las naves que recalaban en estos puertos y cómo es la tendencia central. Entonces, al comparar las cajas de más a la izquierda y más a la derecha la caja se tiende a mover más hacia arriba -el promedio-, y, además, tiende a ser más alta. Es decir, la media de las naves que recalán en esta región aumenta y también la heterogeneidad del tamaño de las naves. O sea, necesitamos puertos que atiendan naves más grandes en promedio, pero, también, puertos que atiendan naves más heterogéneas en esa eslora. A su vez, está el caso a favor de los famosos frentes continuos, como el puerto exterior.

La tercera motivación es competitividad. La escasez de infraestructura, es decir, la falta de suficiente infraestructura para atender la demanda, genera congestión, en cualquier infraestructura ocurre eso. Esto produce ineficiencia en los flujos e ineficiencia en las tarifas. Las estadísticas de esta macrozona reflejan que los contratos de concesión de los puertos estatales operan adjudicados por la mínima tarifa máxima, eso establece un máximo que puede cobrar el concesionario por los servicios básicos de la nave. Esos son los puntos que están indicados en el gráfico, es el *price cap* por los servicios para esos cuatros servicios, que son descarga y carga de contenedores de 20 y 40 pies. Ese es el tope, no puede cobrar más que eso por los servicios básicos. Por virtud de la competencia que mencioné antes, las tarifas que se cobran a los usuarios que están indicadas en las barras siempre han sido menores que el *price cap* que permiten los respectivos contratos.

Entonces, un primer efecto que siempre usamos como ilustración es que, en un escenario de congestión lo primero que va a pasar es que estas tarifas se van a ir al tope y el concesionario va a cobrar naturalmente todo lo que tiene derecho a cobrar, según su contrato.

A su vez, eso genera efectos en el resto de la cadena, aguas arriba, y hace, como mencionaba el abogado, menos competitivos nuestros productos. Ese es un primer efecto y hay muchos más.

O sea, tres motivaciones principales para desarrollar infraestructura: agotamiento de la capacidad *per se*, que es negativo; aumento del tamaño y heterogeneidad de las naves, y los efectos tarifarios y, por lo tanto, en competitividad de nuestro comercio exterior que todo lo anterior trae.

En cuanto a los proyectos en curso, el Terminal 2 de Valparaíso, es una inversión de aproximadamente 500 millones de dólares y alrededor de 1.000.000 de TEU por año de capacidad. Es decir, es un terminal comparable en tamaño con los terminales que ya existen en la región.

Ahora, ¿qué pasa si el Terminal 2 de Valparaíso no se materializa? En la presentación se observa que la línea negra es lo que pasaría si es que ese primer escalón del Terminal 2 no se agregara al sistema. La ventana que era a fines de la próxima década, 2026 a 2030, se adelanta a 2022 o 2023, es decir, nos pasamos de la segunda mitad de la próxima década a un escenario de agotamiento de la capacidad al inicio de la próxima década, lo que es muy serio, porque cualquier proyecto alternativo de desarrollo portuario para la región tiene un pay plan que estimamos, por lo menos, entre siete y diez años, por el trámite natural, pues hay trámites de libre competencia, trámites ambientales, procesos licitatorios de dos piezas de infraestructura distinta -que voy a comentar en un momento-, firmas de contrato, traspasos y construcción de los terminales, que son terminales que por su naturaleza constructiva son complejos, son obras complejas. Entonces, estimamos siete a diez años, desde hoy. Es decir, lo antes que pudiéramos llegar con cualquier proyecto alternativo es a fines de la próxima década. Por tanto, en un escenario con probabilidades distintas de cero nos veríamos enfrentados a algo así como a una década de congestión portuaria, lo cual, naturalmente, es sumamente pernicioso.

En 2012, el ministerio encomendó a las dos empresas portuarias de la región empezar a desarrollar alternativas de terminal portuario para la siguiente oleada, o sea, después del Terminal 2 de Valparaíso y la licitación del segundo terminal de San Antonio, o Puerto Central, y en un

trabajo bien minucioso, a mi parecer, muy bien llevado por ambas empresas, se identificaron los proyectos de mayor tamaño que se podían desarrollar en cada emplazamiento: las bahías de acuerdo a sus propias características topográficas, entre otras. Esto concluyó en que en 2017 se finalizan los procesos de geotecnia, todos los estudios de suelo, etcétera, los diseños de ingeniería básica de un puerto de gran escala en San Antonio y el Terminal 3 Yolanda, en Valparaíso. Los dos proyectos, como dije, eran los más grandes que se podían construir competitivamente en las respectivas bahías. El de San Antonio tiene una capacidad máxima, en el largo plazo, de 6.000.000 de TEU por año, es decir, el triple de lo que se moviliza hoy en la región, y el de Valparaíso aproximadamente 2,25 millones de TEU al año. Esto respondía principalmente a la naturaleza del fondo marino: el Terminal 3 de Valparaíso no se podía hacer más grande, porque se encarecía mucho, porque el fondo se profundiza muy rápidamente, entre otras razones.

Esto se desarrolla por fase, y el monto de inversión portuaria, en el caso de San Antonio, es de 3.260 millones de dólares, para obras de abrigo y terminal con equipamiento, y en el caso de Valparaíso, 2.150 millones de dólares. Primera componente.

Pero, como se comentó en esta sesión, "no solo de puertos vive el hombre": estos puertos necesitan estar conectados por vía terrestre con su *hinterland* o área de influencia, por carretera y ferrocarril.

Para que conste en acta, se observan en la presentación las redes viales y ferroviarias respectivas para Valparaíso y San Antonio.

Lo que hicimos fue estimar cuáles serían las inversiones adicionales que cada una de las alternativas portuarias -

que ya mostré- traerían consigo si es que el puerto se hiciera en San Antonio y si es que se hiciera alternativamente en Valparaíso. Con eso, calculamos estos costos totales integrales de los proyectos de infraestructura, costos que serían incurridos por distintos actores: concesionarios portuarios, la Empresa Portuaria de Chile, un concesionario vial, EFE, etcétera.

Desde el punto de vista del sistema, que es lo que a nosotros en la política sectorial nos interesa, necesitábamos identificar en total cuál era la alternativa más competitiva. El resultado es que ambos proyectos tenían una diferencia en costo relativamente marginal. San Antonio costaba, aproximadamente, en estas estimaciones, un dos por ciento más que la alternativa de Valparaíso. La diferencia es que tenía casi el triple de capacidad de transferencia: 2,7 veces. Por lo tanto, el costo unitario por contenedor era aproximadamente 62 por ciento menor en el caso de San Antonio.

Por eso que el proceso fue tan largo, porque había que tener evidencia numérica para acreditar y sostener una decisión que, naturalmente, tiene que pasar por varias administraciones de Gobierno. Recuerden que todo esto se inició en 2012.

Los antecedentes técnicos fueron llevados al Comité de Ministros de Desarrollo Logístico en 2017, y en enero de 2018, la Presidenta Bachelet anunció que la decisión era por San Antonio. En junio (2018), el Presidente Piñera ratifica la decisión y, en junio de este año, la vuelve a reiterar.

O sea, esa continuidad, como una política de Estado, no se hubiera dado si es que estos números no hubieran sido lo robusto y serios que necesitaban ser.

En términos de inversiones públicas y privadas, también había diferencias bien marcadas.

El proyecto de San Antonio tenía inversiones estatales que eran bastante menores. Fíjense en la columna roja del gráfico: 2.000 versus 3.000 en el caso de Valparaíso y, por supuesto, también había diferencia en las privadas. En eso, Valparaíso era más barato, porque esencialmente el terminal portuario era más pequeño.

El grueso de esta diferencia en inversión estatal venía de la componente ferroviaria. Valparaíso tiene un sistema de Metro de primer nivel, pero que lamentablemente deja con muy poco espacio a los trenes de carga. Entonces, la alternativa del terminal en Yolanda traía consigo la necesidad de un nuevo túnel ferroviario. Eso, por necesidad, es un proyecto muy caro. En la práctica, eso le juega un poco en contra a Valparaíso.

También hicimos un análisis cualitativo respecto del cual no tiene mucho sentido entrar en demasiado detalle, pero miramos la coherencia entre el plan regulador de ambas ciudades con el proyecto portuario. En el caso de San Antonio, el plan regulador ya lo permitía; en el caso de Valparaíso había que iniciar un proceso de modificación de ese plan regulador en presencia de monumentos nacionales, posición ciudadana en general de cara al desarrollo portuario y, en el caso de San Antonio, era más favorable.

Conflictividad laboral era algo que, hasta hace algún tiempo, Valparaíso tenía como un activo bien grande de cara a San Antonio. Eso se interrumpió, entre otros elementos, con lo que pasó en diciembre pasado, pero históricamente Valparaíso había tenido lo que se llamaba la paz social. Y falta de adquirir terreno necesario.

Pero, en general, la recomendación nuestra fue que San Antonio parecía un lugar cualitativamente más afín con el desarrollo portuario.

Siempre cuento la anécdota de que cuando el gerente general del puerto contaba sobre el proyecto de San Antonio, no era raro verlo en presencia del propio alcalde don Omar Vera, presentando y cantando las virtudes del proyecto portuario.

En Valparaíso la situación es distinta, al menos, lo ha sido recientemente.

A modo de resumen, algunos elementos centrales sobre la decisión del emplazamiento del puerto: primero, la motivación. El desarrollo en secuencia de la capacidad portuaria es el elemento esencial de la política en ejercicio. Esto no es un *big bang*, en que hacemos un puerto y nos vamos todos para la casa y esperamos cincuenta años. No, esta es una secuencia en la que hay que ir agregando... Se hicieron los dos primeros terminales en Valparaíso y San Antonio. Se hizo el espigón en San Antonio, se concesionó puerto central; se va a hacer el Terminal II de Valparaíso, se va a hacer el Terminal Mar de puerto a gran escala, y así esta es una secuencia constante, que tiene que ir haciendo crecer la oferta conforme aumenta la actividad económica del país.

Esto se está haciendo bajo esa mirada de red logística, sobre la cual le voy a contar muy brevemente; me refiero a esta visión de integralidad. El terminal II de Valparaíso es el siguiente eslabón, como les comentaba. El Estado, a través de la Empresa Portuaria, asumió ahora la titularidad del trámite ambiental del proyecto, para luego licitarlo y concesionarlo. Eso es algo que se ha materializado a contar de este año.

Respecto del eslabón posterior, al alero de la Conalog, en este comité de ministros se compararon las dos alternativas que desarrollaron ambos puertos y se concluyó en que San Antonio presentaba las mayores fortalezas para el siguiente eslabón de la secuencia.

La decisión -y aquí hay algo bien importante- es habilitar una obra de abrigo, que tiene una capacidad de largo plazo, hasta seis millones de TEUs, y complementariamente se decide habilitar, mediante licitación pública, el primer terminal, el Terminal Mar, que es del lado contrario a la playa, por hasta 3 millones. Al comité de ministros, en su momento y a la administración entrante, no le podría corresponder pronunciarse sobre las decisiones de desarrollo portuario a treinta años más. Lo que hace, enfrentado a la decisión de invertir en una obra de abrigo y en un primer terminal, es elegir por aquel económicamente más racional.

El ministro de Hacienda, en veinte o treinta años más -ahora está en el colegio o en la universidad- va a tener que decir: Bueno, en ese momento, persevero en la estrategia y construyo un segundo terminal tierra, teniendo ya construida la obra de abrigo, es decir algo que económicamente va a ser lo más competitivo, o, atendidas otras consideraciones, por ejemplo, la diversificación sísmica, habilita una obra de abrigo distinta, en otro lugar, y construye terminales en otro lugar, para mantener los dos polos de desarrollo que hemos tenido hasta ahora. Eso podría ser Valparaíso o podría ser un tercer emplazamiento, que ahora no se nos podría ocurrir.

La decisión respecto del siguiente eslabón es muy importante.

Estos proyectos requieren, a diferencia de los proyectos que se han materializado al alero de la ley N° 19.542,

inversiones en obras de abrigo. La inversión en obras de abrigo es una inversión del Estado, no es una inversión del sector privado como tal. Es una obra que el Estado contrata. Por eso el ministro de Hacienda tiene un rol tan preponderante.

Este resumen se los dejo para el registro de la cronología que les conté.

La Conalog es la instancia que asesora el Presidente de la República a través de un comité de ministros y fue creada por un decreto supremo en 2011. Cuenta con una secretaría ejecutiva, que me corresponde desempeñar a mí junto con el equipo que lidera el Ministerio de Transportes, amén de una serie de grupos de trabajo que se encargan de los temas más específicos, desde temas ambientales, temas financieros; el tema del corredor ferroportuario en San Antonio, del que también se ha comentado que estamos trabajando con EFE.

El esquema de funcionamiento de la Conalog creemos que es un buen esquema de trabajo, que es, por naturaleza, multisectorial. Se habla mucho de un ministerio de puertos, de una subsecretaría o de una superintendencia. Mi opinión personal es que es muy difícil radicar, bajo solo ente estatal, todas las responsabilidades que intervienen en el comercio exterior. Organismos tan diversos como Aduanas, la Dirección de Obras Portuarias, el Ministerio de Transportes o las concesiones de Obras Públicas que tienen que desarrollar las carreteras, EFE, es imposible que los tengamos a todos bajo un único ministerio. Lo que tenemos que fortalecer, es alguna instancia de este tipo, que haga que la coordinación sea obligatoria, eficiente y completamente transparente. Ese es el esquema.

Cuando en las discusiones internas hablamos de una autoridad que debiera ser logística, eso es lo que hace. Es

una autoridad que coordina y facilita, que articula actores, más que intentar concentrar toda la toma de decisiones en una sola autoridad. Eso, por la naturaleza del comercio exterior, que es variopinto.

En la Conalog participan el ministro o la ministra de Transportes, que preside; los ministros de Hacienda, de Obras Públicas y de Economía, a los que se suman el presidente del Sistema de Empresas (SEP) y el director ejecutivo del Consejo Nacional de Innovación para el Desarrollo (CNID). Esto es lo que en inglés llamaríamos los *primary stakeholders* del comercio exterior y, por lo tanto, los que tienen que siempre estar pendientes de esto. Hay otros actores: el Ministerio de Vivienda y Urbanismo, por ejemplo, en problemas de vialidad o reasentamiento urbano; el Ministerio del Medio Ambiente también es un actor importante. Pero los que -por así decirlo- viven y mueren del comercio exterior son estos ministerios; por eso sentimos que tienen que ser el núcleo.

La Conalog está funcionando bastante bien. Tenemos sesiones regulares con los ministros, tenemos otras instancias de gestión y, al alero de esto, es que estamos coordinando el desarrollo del proyecto portuario de San Antonio con el desarrollo de las concesiones viales de la Ruta 78 y la Ruta 66, que el puerto requiere para seguir creciendo, y el proyecto ferroviario del corredor. En el fondo, lo que evitamos a toda costa es la compartimentación de las decisiones. Entonces, tenemos al presidente de EFE sentado con el presidente de la Empresa en un grupo estratégico, pero de carácter ejecutivo, en el que están la ministra y el presidente del SEP y nosotros hacemos de secretario ejecutivo y vamos coordinando temas y tomando decisiones: haciendo calzar plazos, calendarios, etcétera; de los estudios, por ejemplo.

Creemos que ese es el camino: fortalecer un mecanismo de coordinación.

Para terminar, quería hablarle un poco más y muy brevemente, en la mirada de la política sectorial, que lo que les he mostrado día es un ejemplo, no es que la política del Ministerio sea solo lo que le mostré.

La política va más allá de la infraestructura y más allá de la macro zona central. Esto ha surgido también en las conversaciones. La mirada tiene que ser integral. Nosotros nos centramos muy fuertemente en infraestructura, pero hay un montón de otros componentes que son igual de importantes para que los puertos puedan mover la carga eficientemente, y creo que la más intuitiva son los sistemas de información y coordinación. No podemos tener puertos con muelles perfectos, con carreteras soñadas y corredores ferroviarios de la Nasa si no tenemos procesos de comercio exterior que sean eficientes, con actores que están correctamente conectados. O sea, no puedo tener toda esa infraestructura maravillosa con funcionarios que tienen que venir y cortar un sello y timbrar un papel; esperar que los firmen tres personas más y llevarlo físicamente a un tercer lugar. Eso no puede ocurrir, necesitamos sistemas eficientes. Eso a modo de ejemplo, en el sentido de que no todo es infraestructura.

Necesitamos sostenibilidad, tenemos grandes desafíos en relación ciudad-puerto y en materias laborales. Creo que eso también es un tremendo desafío. La precariedad laboral del sector ya no resiste. Hemos tenido un proceso de modernización muy exitoso con la ley N° 19.542, por eso estamos trabajando con una mesa que se constituyó este año para hacer propuestas al Estado, en conjunto con los trabajadores y el empresariado, sobre modernización del sector.

Gobernanza y regulación, un poco lo que se ha hablado de las autoridades; territorios y facilidades logísticas que tiene que ver con cómo planificamos el uso de un recurso escaso como el borde costero y otras partes de la geografía.

Aunque ya lo mencioné, se requiere una mirada sistémica. Tenemos que actuar, el MTT ha decidido ejercer este rol articulador desde 2010. Trabajamos con las herramientas disponibles, pero hay que pensar mejor en instituciones futuras y priorizar.

Por otra parte, suele salir en las conversaciones de la comisión el tema de la ausencia de una política coherente. Respetuosamente, planteo una postura contraria a ese argumento. Por lo pronto, existe este instrumento, que es un decreto supremo en el que se fijan criterios para el lineamiento de buenas prácticas para el desarrollo de los puertos estatales.

En la presentación puse los enlaces a un resumen y al decreto publicado en el Diario Oficial, donde se establecen las prioridades de desarrollo para los puertos del Estado y abarca cosas que pueden parecer tan simples, pero que en su momento no lo eran. Por ejemplo, está bien que el puerto tenga estos planes de desarrollo en sus muelles, pero también debe preocuparse de cómo va a hacer ingresar la carga a través de una ciudad donde viven personas, de manera que sea sustentable para todos los que están involucrados; hay que preocuparse del terminal y de la conectividad; de la planificación e integración con las comunidades locales; seguir salvaguardando la eficiencia, la competencia y la no discriminación arbitraria entre usuarios. Estamos hablando de puertos del Estado, de interés general y de servicio público. Finalmente, de las problemáticas de conectividad austral sobre las que habló don Daniel de manera muy interesante. Reforzaría algo que

planteó en cuanto a la brecha existente, pues el MOP tiene el mandato de construir infraestructura de conectividad en el sur austral, pero no para administrar y mantener.

Lo que hemos hecho, aprovechando los fondos espejo de Transantiago, es mandar a las empresas estatales a que administren esos terminales, a través de las facultades de delegar del MOP y las empresas recibiendo esos recursos en base a Ley de Presupuestos, año a año. Sin embargo, eso resulta muy precario, pues la facultad del MOP se otorga a través de una glosa presupuestaria. En realidad, si se está pensando en un mejoramiento institucional, se puede mejorar con intervenciones quirúrgicas y no se requiere grandes mejoras, creo yo.

El ministerio está muy activo, desde hace nueve años, y esperamos que continúe estándolo en estas materias.

Muchas gracias.

El señor **DÍAZ** (Presidente).- Hemos terminado la ronda de presentaciones, todas muy significativas y de gran aporte al debate.

Tiene la palabra el diputado Enzo Trisotti.

El señor **TRISOTTI**.- Señor Presidente, agradezco cada una de las exposiciones. Más que hacer un análisis detallado de la actual normativa y de sus problemas, hemos visto algo muy interesante que espero sea fundamental en nuestro informe respecto de propuestas concretas de mejoras para el futuro.

En ese sentido, me gustaría que don Manuel Cañas evidenciara sus conocimientos de cómo está trabajando y desarrollando sus puertos, nuestra competencia directa especialmente con Perú.

Como representante de Tarapacá, cada cierto tiempo nos llegan rumores, estudios o videos del desarrollo de una serie de iniciativas en Perú; cómo esto puede terminar afectando a los puertos del norte del país y también a los

del centro, donde vemos un volumen importante con relación a las cargas y a la cercanía a las ciudades que tienen la mayor concentración demográfica de nuestro país.

Por otra parte, don Alexis habló de las etapas de las secuencias. Quizá, lo ejemplificó muy bien con la realidad de San Antonio.

¿Cómo esa etapa de las secuencias se ha ido desarrollando en el resto de las zonas y de los puertos del país? Muchas veces quedó de manifiesto que los periodos, desde el inicio de la idea de desarrollo del proyecto hasta que se corta la cinta, pueden transcurrir muchísimos años.

En los próximos años termina la gran mayoría de las concesiones portuarias, y cómo nos estamos preparando para esto. ¿Estamos dentro de los tiempos óptimos para llegar al término de las concesiones con un proyecto desarrollado para que no nos vaya a pillar la máquina? Porque, tal como se ha planteado, no es un tema de gobierno sino de Estado.

Algunos vemos que vamos un poco más lento que los plazos y los términos efectivos de las concesiones y creemos que no estamos del todo preparados. ¿Esto es efectivo o se está trabajando en un plan de desarrollo portuario que no solo se concentra en el centro del país con los puertos de San Antonio y Valparaíso, sino que también incluye las otras zonas del sur y de Iquique y la macrozona norte de Arica, Antofagasta y Mejillones?

Gracias.

El señor **DÍAZ** (Presidente).- Tiene la palabra el diputado Rodrigo González.

El señor **GONZÁLEZ** (don Rodrigo).- Señor Presidente, al ser mucha la información es muy difícil de procesar, y cada uno de los invitados nos entregó muchos elementos.

Al respecto, observo dos visiones distintas entre las exposiciones de los expositores. Tenemos la que hizo el representante del Ministerio de Transportes con una visión

hiperoptimista, triunfalista, en donde las carencias estarían bien provistas, y la que planteó el señor Cañas, exdirector de la empresa portuaria, que ve carencias importantes, profundas y no cubiertas.

Al ser mucha la información, solicito que podamos enviar las preguntas a los expositores.

En cuanto al tema de las aguas protegidas o abrigadas, ¿hemos sido negligentes o descuidados en la construcción de aguas abrigadas o nos hemos demorado mucho? No soy experto en la ley portuaria, pero algunos de los recursos que se perciben de las empresas portuarias -dentro de la legislación, los TUP (tarifa de uso portuario)- estaban destinados a la construcción de aguas abrigadas.

¿Cuánto se ha invertido en aguas abrigadas? ¿Cuánto no se ha invertido, por parte de las empresas portuarias, y del Ministerio de Transportes, como ente coordinador? ¿Qué se ha hecho, en particular, con el molo de abrigo de Valparaíso, que es el instrumento de aguas abrigadas más importante que tenemos? Cabe mencionar que el molo tiene una grieta, que reviste un gran peligro, según un ingeniero. En definitiva, quiero saber cuánto ha invertido, qué preocupación ha tenido el Ministerio de Transportes en relación con esto, porque si nos quedamos sin molo de abrigo o si está amenazado por el oleaje o por un terremoto, quedaríamos desnudos -para no usar una palabra más cruda-, en relación con la existencia de aguas abrigadas.

En San Antonio, ¿cuánto tiempo más nos vamos a demorar? ¿Por qué necesariamente la construcción de abrigo tiene que ser estatal? ¿No estamos subsidiando a las concesionarias? Por ejemplo, esos fondos de inversión a largo plazo que usted planteaba, que pueden ser de cien años, ¿no podrían destinarse a la construcción de aguas abrigadas, bajo un sistema de sucesivas concesiones? ¿Por qué tiene que ser el

Estado? ¿Por qué tiene que subsidiar el Estado, que ya lo hizo? Las empresas portuarias se construyeron sobre la base de un subsidio del Estado muy importante, que antes hacía el Ministerio de Obras Públicas, al que se le arrebataron esas funciones tan importantes. Esa es una primera pregunta en general.

La segunda pregunta, en el caso de los accesos del terminal 2. El Ministerio de Transportes sabía que el terminal 1 tenía accesos prioritarios, los actualmente existentes; sin embargo, se licitó un terminal 2, sin tener claridad en los accesos y, al parecer, se le está endosando al Estado la tarea de invertir en esos accesos. Por lo tanto, ¿qué solución hay para esos accesos? Se dice que habría un proyecto, o no sé si hay un proyecto de solución de inversión, de una cifra que bordea los 40 millones de dólares, según han informado los diarios en algunos lugares. ¿Cómo se va a resolver ese problema del acceso al terminal 2, porque sin este tiene poca viabilidad? De nuevo, ¿por qué el Estado tiene que incurrir en ese costo? Por ahora, son las dos preguntas que quiero hacer.

Respecto de las preguntas de los trabajadores son muy importantes. ¿Cuántos son los trabajadores afectados por la situación de discriminación y de marginación? Sería muy importante saberlo. Si eso estuviera comprobado, ¿cómo es posible que el Estado haya sido negligente y descuidado en esta materia, durante tantos años, y que esa situación persista y no haya ni de Ministerio del Trabajo ni de ninguna otra instancia una respuesta en relación con ese problema?

El señor **DÍAZ** (Presidente).- Tiene la palabra el diputado Osvaldo Urrutia.

El señor **URRUTIA** (don Osvaldo).- Señor Presidente, no quiero centrar las preguntas en lo que ocurre en la

macrozona central, con los puertos de Valparaíso y de San Antonio, por respeto a mi colegas de regiones, porque hemos estado mucho tiempo enfrascados en ese tema.

Primero, mi conclusión, después de escucharlos a ustedes y a otros invitados que han manifestado su opinión, es que en general, algunos con más optimismo que otros, piensan que la ley ha funcionado bien, salvo los trabajadores portuarios y los trabajadores eventuales, quienes tienen sus críticas por razones obvias; sin embargo, de los distintos actores que han venido, incluidos ustedes, todos consideran que la ley ha sido relativamente exitosa, que es como la primera ola de modernización que ha existido en los puertos chilenos, pero que, obviamente, a estas alturas falta modernizar y habría que aplicar un segundo apriete de tornillos, porque, además, el último puerto de aguas abrigadas que va quedando es el T2, la ampliación del Espigón; no hay otro en Chile. El Estado ya tiene que meterse la mano al bolsillo, si mantenemos el mismo modelo de concesiones y no entramos en otro, como el que planteó el señor Cañas, que me parece interesante y perfectamente posible. Hay optimismo en que la ley funciona bien, y hay que hacer algunas adecuaciones, que ya se plantearon.

Muy interesante es lo que hizo el abogado Rafael Durán, respecto del tema de la nueva institucionalidad que hay que darle al comercio exterior.

Echo de menos un gráfico que dé cuenta de la capacidad que se ha construido en los puertos chilenos, porque si bien en esta primera ola de modernización lo que se hizo fue mejorar el equipamiento y la infraestructura, y eso significó que los diez puertos estatales, de una u otra manera, mejoraran su productividad y su capacidad.

Generalmente, esos gráficos de demanda, de acuerdo con el Producto Interno Bruto (PIB) estimado o tendencial, y la

capacidad instalada en los puertos, se hace para los puertos de la Región de Valparaíso. Nunca he visto un gráfico para otros puertos o a nivel nacional. ¿Qué está ocurriendo a nivel nacional? ¿Qué pasa en la zona austral? ¿Qué pasa en la zona norte? ¿Qué pasa en Iquique, que le preocupa tanto a mi amigo Trisotti? Creo que es bueno contar con esos gráficos. El ministerio debería elaborarlos y mostrarlos. No sé si ustedes los pueden hacer y tenerlos como complemento a la presentación, para poder analizarlos, porque nosotros estamos evaluando el funcionamiento de la ley N° 19.542 a nivel nacional, no solamente con un puerto ni con la zona central. Nos gustaría tener la radiografía a nivel nacional. Es cierto, que tal vez, en alguna megazona podría ser más significativo que en otras. Conozco bien la realidad de Valparaíso y de San Antonio, pero no sé lo que ocurre en Arica, en Iquique, en Puerto Natales ni en Punta Arenas. Por lo tanto, sugiero pedir al ministerio que nos complemente la presentación con esa información, a fin de hacer un análisis más profundo.

Lo otro que me llamó la atención es que el señor Michea, del Ministerio de Transportes, plantea que el 15 por ciento de nuestro transporte de carga, actualmente, se hace por carretera.

El señor **MICHEA**.— No, diputado. Tal vez expliqué mal.

El señor **URRUTIA** (don Osvaldo).— Me llamó la atención y me pregunté de dónde se extraía esa cifra. Tal vez era una cifra promedio, porque yo conozco la realidad de la Región de Valparaíso y estamos alrededor de 3 o 4 por ciento. Tendría que haber otras regiones en que se moviliza el 40 o 50 por ciento para llegar a esa cifra. Tal vez, escuché o entendí mal y me gustaría aclarar esa cifra, porque no sé en qué parte del país estamos llegando a esos niveles de

transporte vía ferroviaria, que sería fantástico tener en la región.

Sobre los proyectos de trenes, entiendo que el ministerio se la está jugando por el proyecto. Al parecer, el proyecto más conveniente para el Estado de Chile es el del tren que está diseñando EFE, que saca carga desde San Antonio. Eso significa que Valparaíso se quedaría sin tren, porque los otros dos proyectos que están sobre la carpeta, parecen ser bastante débiles en sus cifras, por decirlo de alguna manera, pero en el corto plazo parece que el único proyecto real que tenemos es el que he mencionado, y quiero saber si usted tiene alguna opinión sobre eso.

El señor **DÍAZ** (Presidente).- Debemos tomar dos acuerdos.

El primero es para que ustedes respondan las preguntas que se formulen por escrito, porque nos quedan solo 18 minutos de sesión.

¿Habría acuerdo?

Acordado.

El segundo, respecto de la solicitud de antecedentes que ha hecho el diputado Urrutia, pido que también se envíe copia de esa información al comité técnico para su tarea.

¿Habría acuerdo?

Acordado.

Quiero hacer algunas preguntas bien específicas, más que juicios generales. Voy a partir por una bien puntual. A propósito de algo que dijo don Manuel, a mí me gustaría que usted explicara por qué la separación de la licitación de la infraestructura del muelle de atraque y la operación separada sería más efectiva. ¿Qué es lo que la haría más efectiva? ¿Hay gente interesada en invertir a cien años? ¿Cómo rentabiliza su inversión? Lo pregunto desde la

ignorancia, porque no tengo idea de cómo funcionaría el modelo.

Además, si era multioperador, ¿por qué terminó en monooperador? ¿Por qué la excepción se convirtió en regla general?

En segundo lugar, también me quedé con la sensación que planteaba el diputado Rodrigo González, que a veces hay dos miradas un poco divergentes, aunque no totalmente. Creo que todo el mundo tiene claro que la ley cumplió un ciclo, que se necesita un nuevo instrumento.

La ministra y varios de los asistentes planteaban una regulación única para los puertos estatales y los privados de uso público, en fin. Sobre eso creo que hay bastante coincidencia.

Quiero hacer dos preguntas al representante del Ministerio de Transportes. Primero, los tiempos de decisiones, porque entiendo que para llegar a la decisión de San Antonio había que tener cifras muy robustas, ¿pero estamos en el promedio mundial en el tiempo de decisiones?

Usted dice: "Mire, si no tomamos la decisión del T2...". Creo que aunque la Empresa Portuaria de Valparaíso haya tomado en sus manos la responsabilidad del trámite ambiental eso no garantiza que se lo vayan a aprobar. Al contrario, va a haber más ojos encima, porque no hay *fast track* porque sea la EPV.

Ya le pasó a Codelco con el proyecto Termoeléctrica Farallones, en La Higuera, que también pensó que porque era Codelco se lo iban a aprobar con *fast track*, y además el proyecto era pésimo. Afortunadamente, se lo rechazaron, o lo retiró. Y esto se aplica al tema del tren.

Aquí alguien dijo -no recuerdo quién- que el tren de carga y pasajeros, el tren rápido, no existía.

¿Eso es así? Porque si es así entonces parece que lo que dijo el diputado Urrutia es bastante cierto. O sea, la única alternativa que queda sobre la mesa es la propuesta de EFE, y si es esa, ¿cuánto tiempo toma eso? Tiempos de decisiones más tiempos de implementación de esas decisiones.

Segunda pregunta. Entiendo lo de Conalog, que es difícil que una sola autoridad tenga todas estas atribuciones, pero la experiencia de la coordinación interministerial en Chile es bastante mala. Cambia una pieza de ese puzle y las cosas se acaban. Cambia el ministro de Hacienda y se acabó el asunto. Y si al ministro de Transportes le preocupa solo el Transantiago, se acabó el asunto.

Entonces, la coordinación interministerial en Chile es estrictamente dependiente de la voluntad política del sector que concurre, que asiste.

Claro, uno podría decir que esta es la autoridad portuaria y logística de Chile, porque van a estar todos sentados, pero no es garantía.

De hecho, hoy tampoco es vinculante lo que ahí se decida.

Entonces, ¿cuál es la alternativa? ¿Darle atribuciones? ¿Crearla por ley? ¿Poner una suerte de zar logístico portuario, con rango de ministro, que dirija este Conalog?

Porque si no tiene esa jerarquía y no reporta directamente al Presidente, veo que... Es como lo que nos pasa con los corredores bioceánicos, no cuajan, porque el ministro de Obras Públicas no tiene todas las facultades ni las lucas, y Hacienda dice que no. A veces los Presidentes dicen que sí y los servicios dicen que no.

Libre circulación de personas a la zona austral, firmado por dos Presidentes, que son los mero mero, y entre

Aduanas, el SAG y la PDI lo tienen frenado hace una década, y pueden tener buenas razones, pero no se hizo...

El último punto tiene que ver con las famosas listas negras. Le pediría a los señores Eduardo Muga y Eduardo Araya que nos hagan llegar los antecedentes específicos que den cuenta de esto, para que nosotros, a su vez, podamos remitirlos tanto al ministro del Trabajo como a la ministra de Transportes a fin de que se realicen las investigaciones del caso, porque ese es un delito, es una infracción grave, porque es una violación del derecho al trabajo.

Ahora, usted puede decir, mire, tenemos la información de que hay cuatro puertos que afectan a 15 dirigentes. No me conteste ahora. Lo importante es que nos envíe la información, pero hágalo porque estamos investigando y tenemos facultades de fiscalización en estas materias.

Tiene la palabra el señor Manuel Cañas.

El señor **CAÑAS**.- Señor Presidente, quiero agradecer muy sinceramente, pues ha sido una experiencia enriquecedora desde el punto de vista personal y como un amante de este sector.

En primer lugar, quiero responder al diputado Trisotti respecto de su consulta sobre la gran amenaza que significa Perú, sin lugar a dudas.

Perú, si hay algo que ha hecho bien, es copiar todo lo bueno que Chile ha hecho durante todos estos años, y también fijarse muy bien en todo lo que hemos hecho mal y tratar de sacarlo hacia un lado.

Callao es un puerto que hoy, no cabe ninguna duda, está en manos de los principales operadores portuarios del mundo, lo que no podemos desconocer, y están haciendo un

trabajo de joyería para transformarse en el *hub* de América Latina.

Si nosotros no queremos reconocer eso como una realidad, entonces no estamos haciendo bien la tarea.

Respecto de lo que plantea el señor Michea en su presentación lo comparto plenamente. Lo importante aquí es preguntarnos por qué durante todos estos años los puertos de la macrozona central de Chile han logrado llegar a dar productividades de 46 contenedores por hora y los puertos del norte de Chile no han sido capaces de llegar a eso.

Les voy a dar un solo ejemplo. El concesionario del puerto de Iquique -yo llegué en 2014- había hecho un estudio batimétrico para hacer una profundización de aguas, llegar a 15 metros y extender el sitio 4 para quedar con 360 metros de eslora.

Se encontraron dos pecios -artefactos navales sumergidos- y había que hacer estudios, los cuales tomaron dos años y tuvieron un costo de 2.500.000 dólares.

Una de las restricciones que puso el Consejo de Monumentos Nacionales para hacer la ampliación y mover los pecios, dado que se encontró un hueso humano de un niño de 12 años que habría muerto en 1813, teníamos que buscar a los deudos a través del ADN del hueso, y una vez encontrados a los deudos, ver qué sepultura le querían dar, y en base a eso mover esto, hacer un mausoleo submarino, y con el resto ver qué hacíamos respecto de un proyecto de inversión.

Ustedes se imaginaran lo que significa buscar a través de un hueso sumergido cuando el territorio ni siquiera era chileno. No sabíamos si venía arriba de un barco, porque no hay registros, no hay bitácora, no hay nada.

Entonces, un proyecto de 2014, que costó 2.000.000 de dólares, que fue a un fondo de inversión, no fue posible hacer la inversión, hubo que reconocerlo como una pérdida, y respecto de los años de concesión que le quedan al puerto de Iquique, y vuelvo a lo que planteaba antes, al inversionista le interesa la operación, y muy bien mostró el señor Michea -no cabe ninguna duda-, hemos sido súper eficientes portuariamente hablando.

Reitero, somos un país tremendamente eficiente en la producción portuaria, ¿pero somos eficientes en infraestructura?

La respuesta es clara y tenemos que reconocerlo. Estamos equivocados. No lo somos, y no lo somos porque si tomamos solo el puerto de San Antonio, en el cual tuve la honra de haber trabajado por más de 20 años, la ley N° 19.542 no solo afectó a todos estos caballeros, sino que también nos afectó a nosotros como empresarios.

El Estado licitó monooperadamente, a diferencia de lo que la ley señalaba, y los multioperados tuvimos que irnos por una carta enviada por la Empresa Portuaria de San Antonio que decía que teníamos que sacar nuestras cosas el 10 de enero porque entraba el concesionario.

¿Y los contratos que tenía con los armadores y con mis trabajadores? Los tuve que indemnizar. El Estado también los indemnizó, y nosotros nos fuimos para la casa sin ni uno. ¡El Estado a nosotros no nos indemnizó!

Entonces, tocando lo que planteaba el abogado, esta ley tenemos que revisarla muy bien, porque Chile es firmante de las Reglas de Hamburgo.

Somos el único país no mediterráneo que firmó esa ley en su minuto, que respecto del transporte marítimo tiene una serie de condiciones y de características que nos afectan

tremendamente. Por ejemplo, un buque con carga a Chile puede demorar entre 8 y 10 meses en llegar si le da la gana y no le pasa absolutamente nada, porque es firmante del tratado de la ley de Hamburgo.

Por otro lado, tenemos organismos como estos que están tratando de armar un ente regulador que regule el transporte marítimo de manera eficiente y la relación comercial.

¿Qué pasa hoy cuando hay una movilización portuaria? ¿Dónde se moviliza el trabajador portuario? En la calle. No se moviliza dentro de la instalación que yo tengo concesionada.

¿Qué dicen cuándo se movilizan? "Estoy parado en la vereda, que pase el que quiera". Pero nadie pasa.

Entonces, uno recurre a la autoridad y pide a la fuerza pública para que despeje la puerta para poder entrar. Y ahí nos quedamos todos parados, mirándonos las caras. En verdad, el desprestigio que estamos teniendo es horrible, porque no hemos sido capaces de tomarnos esto como una materia realmente seria, a diferencia de Perú que sí ha hecho un gran trabajo y tiene operadores de primera línea, como APM Terminals, que es parte de Maersk, que se dio el lujo -por movilizaciones o por lo que sea- de cerrar una planta en San Antonio y mandarse a cambiar al extranjero, costara lo que les costara. Les daba lo mismo. No estamos hablando de un tema pequeñito. Tiene a DP World, que hoy está en San Antonio y tiene una estrategia: Tiene Ecuador, tiene San Antonio, y tiene Perú, pero también tiene un puerto privado que es Lirquén. Entonces, cuando se habla de los volúmenes de carga y se dice que el 78 por ciento, o el 64 por ciento del volumen de carga se mueve por puertos privados y el saldo solo se mueve por los puertos públicos, ojo: ¿de quién son los puertos privados? Los que mueven el

mayor volumen de concentrado de cobre, de madera y de celulosa. Es decir, donde se está la principal carga de peso.

¿Y qué puertos son esos? Bueno, los puertos graneleros en el norte de Chile para el embarque de concentrado de minerales a través de mineroductos, que hoy va directamente a los barcos, y el privado maneja su cinta transportadora desde el cerro por agua, aprovecha el agua para regar, en fin, y tiene una infraestructura y una concesión marítima entregada ahí, con una manga que la mueve y no hace nada más.

¡Infraestructura portuaria, no tenemos!

Comparto con Alexis que existe una concentración de compañías navieras. Obviamente, estamos más concentrados en la macrozona central y con mejor productividad, pero hay algo que no estamos diciendo: ese buque que viene a los puertos de la macrozona central, es el mismo que va al norte. Es el mismo barco, no otro.

¿Y qué ocurre, por ejemplo, en Iquique, que es el que tiene la mejor infraestructura entre Arica y Antofagasta? Que tiene 296 metros de muelle.

Entonces, ¿qué tiene que hacer el armador? Tiene que concentrar la carga en los 296 metros que quedan adentro del muelle. Pero hay otro detalle: el buque tiene 52 metros de manga, de ancho, y la grúa solo es para 22 metros. En consecuencia, no puede tirar contenedores a la banda del agua, porque la grúa no llega, salvo que después se saque el buque, se de vuelta y se vuelva a atracar.

Por consiguiente, cuando uno habla de estos buques, de cómo crecen y de cómo se concentran las compañías navieras, son los mismos barcos para todos los puertos.

¿Dónde está el riesgo? En que si Perú tiene bien hecha la pega -y la está haciendo bien- y se arma como el puerto *hub*

del norte, va a ocurrir que no vamos a necesitar el *outer port*. Y yo ahí discrepo con el Ministerio.

¿Para qué quiero tener frentes de 1.000 metros de atraque, si me van a botar toda la carga en Perú y me la van a tirar con buques de 280 metros, y todos los días me mandan un barco chico para acá para abajo? El costo que como país vamos a tener producto de eso, es altísimo, y deberíamos tener la preocupación. A lo mejor, estoy absolutamente equivocado y la solución está ciento por ciento en manos del ministerio, basado en los estudios que hoy existen.

Lo que mi olfato y mi experiencia me dicen, con más de 40 años en este negocio, es que vamos a terminar "feedereados" (rebajados a la condición de puertos receptores de servicios *feeder*). Eso sería grave, porque no se justificaría la inversión en infraestructura.

San Antonio, en el año 2000, tenía nueve sitios para naves de diseño, y lo conversé con los trabajadores antes de que se iniciara esta sesión: ¿Nueve sitios para naves de diseño! ¿Cuántas tiene hoy? ¿Cuatro! O sea, de nueve frentes de atraque, hoy tenemos cuatro para naves de diseño. Claro, me van a decir, pero es que en ese tiempo los buques eran para 1.500 TEU. Pero era lo que era, y teníamos infraestructura del Estado para nueve buques. Podíamos recibir los nueve buques. Hoy día podemos recibir cuatro. Hay menos buques.

Entonces, ¿Qué pasa con la eficiencia del portón hacia afuera? El negocio hoy no está en el puerto, está atrás, y ese es un gran tema que tenemos que abordar, y si no lo hacemos, encarecemos. Y ahí comparto con Alexis que el tema no solo es portuario, va mucho más allá: es el *hinterland*. ¿Qué hacemos con nuestro *hinterland*? ¿Qué hacemos con nuestros servicios públicos? En el norte es catastrófico, no tenemos despachadores en la aduana boliviana después de

las cinco de la tarde. Los hombres no sacan nada con cargar, porque después de esa hora se quedan en la calle, donde tienen que hacer sus necesidades y dejan sus camiones. Es así, porque no existen suficientes empleados públicos.

Hay toda una mecánica que atender y tratar de manera urgente.

Gracias señor Presidente.

El señor **DÍAZ** (Presidente).- ¿Habría acuerdo para prorrogar la sesión por 10 minutos?

Acordado.

Tiene la palabra el señor Alexis Michea.

El señor **MICHEA**.- Señor Presidente, voy a tratar de hacer un *zapping* bien rápido.

Quiero comentar dos puntos de lo que señaló Manuel. Primero, quiero antagonizar esta suerte de demonización del régimen monooperado.

El régimen monooperado no es un invento chileno, sino que es un régimen que ocupan todos los terminales competitivos del mundo. Cualquier terminal de un puerto grande, como Barcelona, puertos del mar del Norte o puertos del Perú son monooperados. El régimen multioperado es un anacronismo que va a salir en todos lados. Esto es lo primero que quería comentar.

Segundo, siento que hay una pequeña contradicción en la manera en que respondió, como país, al crecimiento del Callao. En nuestra opinión, tanto por la densidad de carga, como porque genera el *hinterland* y por la naturaleza de la infraestructura que estamos desarrollando en la zona central, es la mejor respuesta al crecimiento del Callao. No podría ser que nuestra respuesta al crecimiento del Callao fuera quedarnos con terminales cada vez más chiquititos.

Tercero, respecto de la nave de diseño, quiero reforzar lo que aparecía en mi presentación. Las naves de diseño, estas naves de 370 a 400 metros, no es algo que ocurra de la noche a la mañana. Al igual que en el caso de los aviones, no todos son aviones A380 de la noche a la mañana, sino que hay un crecimiento progresivo y una heterogeneidad de naves que yo acredité con cifras en mi presentación, por lo que debemos tener puertos que sean capaces de atender todas las naves.

Respecto de las inquietudes del diputado Díaz, en cuanto a coordinación interministerial, voy a opinar a título personal y no institucional. Efectivamente, creo que esto debe ser presidido por una autoridad política con rango de ministro, a fin de que no sea una coordinación de buena voluntad, sino una coordinación obligatoria.

Valga al respecto un ejemplo. En el término del gobierno de la Presidenta Bachelet teníamos los antecedentes listos para tomar la decisión, pero era una decisión discrecional del comité de ministros si recomendaba o no a la Presidenta la decisión. No puede ser que esas decisiones sean discrecionales ni pueden depender del clima político. Hay países que las tienen reguladas en un número de años, por ejemplo, Australia tiene un comité independiente que audita los planes de desarrollo e infraestructura del gobierno cada cierto número de años, y emplaza al gobierno a responder esas auditorías.

Algo así queremos nosotros, cierta independencia y obligatoriedad de plazos. Jorge Marshall alguna vez propuso actualizar el plan nacional de desarrollo portuario que nosotros produjimos hace algunos años, el cual funciona cada cuatro años, desfasados en un año por el cambio de gobierno. Entonces, se deja a la autoridad entrante tomar posesión, analizar los datos, pero fijar posturas.

Transcurrido un año debe fijar posturas y hacer cosas en el tiempo que le queda. Algo así queremos nosotros.

Respecto del tren de carga y pasajeros me preguntaron si era real.

La opinión de nuestro ministerio respecto del proyecto del corredor ferroportuario en San Antonio es que es absolutamente necesario para el desarrollo del puerto de San Antonio. Es un proyecto que se emplazaría en un ramal que es de muy buena calidad, por lo que las inversiones para hacerlo crecer paulatinamente, son muy competitivas. Es un proyecto que requiere, además, facilidades en el *hinterland*, o sea, no solo requiere vías y material rodante, sino también algún tipo de centro logístico cerca de Santiago y otro un poquito más al sur. Todo esto se está viendo con el Grupo EFE. Creemos que es un proyecto imprescindible y viable, posiblemente como concesión.

Los antecedentes que se presentaron como idea privada ante el Ministerio de Obras Públicas, nosotros los revisamos. La opinión que manifestamos al MOP es que había incertidumbre en las cifras de demanda, que nos parecían un poco altas. Además, manifestamos que las cifras de costo nos parecían un poco bajas, comparadas con el *benchmarking*. Para que entiendan, les cuento que anecdóticamente comparamos cuanto costaba hacer un kilómetro de vía férrea en China versus lo que se proponía, y resultó que en Chile era más barato que en China. Ahí hay cosas que nos generaron inquietud.

Por lo tanto, si la demanda pareciera estar muy alta y los costos muy bajos, tenemos dudas sobre la viabilidad del modelo económico.

Los proponentes han planteado con mucho orgullo que estos proyectos no requieren subsidio estatal, pero si tienen estos niveles de incertidumbre en su viabilidad como modelo de negocios y tienen solicitudes de ingreso mínimo

garantizados que son cuantiosas en ambos casos, hay una probabilidad de que ese subsidio se gatille.

En consecuencia, la decisión, que podría ser atendible pues uno podría plantear el contrafactual de que en Santiago se invierte en líneas de Metro y en Merval se invierte y esa es inversión fiscal pura y dura, pero esa es una decisión de otro nivel, es otro tipo de proyecto, no es un proyecto que construyan unos chinos o españoles sin subsidios, es un proyecto distinto, visto como gasto de inversión fiscal.

Tiempos de decisión. En relación con los proyectos, se encargó a los proponentes complementar los antecedentes que presentaron, porque hubo modelos de demanda más robustos. Ellos están en eso, pero naturalmente eso tiene tiempos de proceso relativamente largos. Estamos hablando de algo así como seis meses para tener una primera oleada de antecedentes y, de ahí, unos 12 meses después, algo más.

Tenemos el encargo del Presidente de la República de hacer avanzar esto con la mayor celeridad.

El señor **DÍAZ** (Presidente).- Por eso lo dijo.

El señor **MICHEA**.- Señor Presidente, sí, y él manda.

Con esto paso al punto de los tiempos de las decisiones.

Yo diría que hay muchas de estas cosas -la mayoría- tienen tiempos largos de ejecución. O sea, para poder hacer una ingeniería tengo que hacer estudios de suelos, de mareas, de corrientes, de vientos, de oleaje, etcétera. Por eso, me atrevo a decir, de manera responsable, a partir de la experiencia que he acumulado en los nueve años que llevo en el ministerio, nuestros tiempos de desarrollo no son más largos de lo normal, en los componentes ingenieriles, de

modelo de negocios y de libre competencia, que son las principales.

En relación con el trámite ambiental me preocupó un poco más. Mi opinión es que el trámite ambiental del terminal II de Valparaíso ha sido largo y oneroso, y aún no ha finalizado.

En cuanto al resto, creo que estamos en tiempos comparables con desarrollo de los terminales, como el de Barcelona, algo que comenté con mi equipo hace un momento: se trata de procesos naturalmente largos, lamentablemente.

El diputado Urrutia preguntó por lo de trenes, y creo que lo respondí.

Respecto de la cifra de 15 por ciento, es curioso, pero la participación ferroviaria en los puertos es alta en bastantes terminales del país o en varios, al menos. Por ejemplo, Antofagasta mueve mucha carga por este medio; en algún momento llegó a mover un poco más del 40 por ciento de ella.

El señor **URRUTIA**, son Osvaldo.- ¿Es carga a granel?

El señor **MICHEA**.- Señor Presidente, sí.

San Vicente y Coronel mueven mucho y Valparaíso mueve muy poco, por lo que sería un contrapunto, pues mueve solo el cuatro por ciento.

Lo que hicimos fue establecer una suerte de meta de política pública, un poco pretenciosamente, como cuando Kennedy dijo: vamos a la luna antes del final de la década. Nosotros dijimos que si los puertos que más carga por ferrocarril mueven 40 por ciento, por qué no fijamos esa meta como el *default* (por defecto o de formas predeterminada) para la conversación de los planes de desarrollo de los puertos y que los puertos analicen y vean

si eso, en la realidad local, es viable o no, porque si mueven contenedores y son terminales muy chicos puede no ser posible, o si la vía fue "invadida" por la ciudad puede que las inversiones necesarias sean tan onerosas que el tren quede fuera de mercado.

Entonces, en los planes de gestión anual de los puertos estatales, desde hace unos cuatro o cinco años, estamos implementando esa política y, en algunos casos, como el puerto de San Antonio en que si existe la posibilidad de llegar a ese 40 por ciento que queremos a costos competitivos, pero hay otros en que menos.

Estimaciones de demanda de otros puertos. En este tema me permitiría referirlos al Plan Nacional de Desarrollo Portuario que publicamos en 2013. Ese es un compilado de planes de desarrollo de ese momento y todavía no ha sido actualizado, pero en ese documento hay una plantilla muy parecida a la que les mostré para los diez puertos estatales: el crecimiento estimado de la demanda; la oferta portuaria existente y los proyectos de desarrollo coherentes con su conectividad vial y ferroviaria. Su único bemol es que se trata de un documento de 2013, pero esto se ha hecho.

Respecto de la inquietud manifestada por el diputado Trisotti, en el caso de Iquique estamos muy interesados en desarrollar más ese puerto, pues creemos que hay una oportunidad grande, sobre todo ahora que se culminó la reconstrucción -y en esto, quizá, mi opinión sea distinta de la de Manuel desde el punto de vista ingenieril-, para fortalecer la competencia en ese puerto. Creemos que hay espacios, y una de las cosas que queremos actualizar es el estudio de demanda para determinar si hay un mercado que justifique inversiones adicionales.

El señor **URRUTIA**, don Osvaldo.- No se preocupe, eso va a ser en 10 años más.

El señor **MICHEA**.- Señor Presidente, el diputado Urrutia preguntó por el agotamiento de las aguas de abrigo.

En ese punto tengo una opinión distinta. Las aguas de abrigo no se agotan todavía, se agotan en la macrozona central. El terminal II de Valparaíso es el último espacio de aguas abrigadas que tenemos en esta macrozona central, pero en Iquique -que es el mejor ejemplo- hay un segundo terminal que se puede concesionar dentro de aguas abrigadas existentes.

En cuanto a la pregunta del diputado González, no creo que en Chile, como país o como sistema, hayamos sido lentos o poco diligentes en habilitar nuevas aguas abrigadas, por la razón que ya dije: la primera oleada de concesiones portuarias apuntó -como dijo el diputado Urrutia- a fortalecer equipamiento, gestión y algo de infraestructura.

Con lo que está pasando en San Antonio estamos empezando esta nueva fase en que los proyectos son cada vez más intensivos en infraestructura y eso va a incluir obras de abrigo en los casos en que se justifique, pero eso no es igual para todas las macrozonas. En la macrozona central están los mecanismos, como la tarifa de uso portuario que usted mencionó. Esa es la tarifa que nos permite recaudar fondos para financiar la construcción de obras de abrigo.

Y aquí voy a plantear otra opinión disidente.

En relación con la tarifa de uso portuario, en caso de concesionar separadamente la obra de abrigo es algo que analizamos respecto del puerto de San Antonio, porque parece muy atractivo: mejor esto se lo entrego a un privado que va a financiar más barato y lo va a poder construir.

Pero esto tiene dos problemas.

Uno, que el privado pueda financiar más barato o de forma más competitiva que el Estado de Chile, es poco intuitivo y poco probable. El Estado de Chile es muy buen pagador, por lo que puede financiar deuda a tasas muy competitivas, probablemente, tasas a las que un privado no podrían acceder.

Dos, la obra de abrigo *per se* no es un activo que permita gestión comercial, porque no atiende naves por sí sola, si no que atiende naves que opera un tercero en un terminal. Esa es otra razón por la cual el financiamiento privado sería, probablemente, subóptimo que si se contrata como una obra de inversión pública.

Un tercer elemento que se debe mencionar es que las obras de abrigo atienden a más de un terminal, por *default*. Entonces, en el caso de San Antonio, por ejemplo, no digo que sea insalvable, pero hace más complejo el proceso si se le entrega el desarrollo de la obra de abrigo a un terminalista, si es que se quiere licitar un terminal competitivo, porque él podría incurrir en conductas constitutivas de abuso de posición dominante controlando los *timings*, por ejemplo, alargando la obra de abrigo para demorar la entrada del competidor portuario.

Por todas esas complejidades no se le vio mucho sentido a perseverar y esto se va a financiar como obra fiscal pura y dura.

El diputado preguntó si el Estado había invertido de manera acorde a lo que había recaudado.

Es una discusión interesante, pero el Estado si ha invertido. La tarifa de uso portuario no es solo para financiar obras de abrigo, sino también para financiar espacios de uso común, lo que incluye accesos. El mejor

ejemplo de ello es el camino "La Pólvora" en el cual el Estado de Chile gastó cerca de 140 millones de dólares en una vía que le resolvió a la ciudad un tremendo problema de externalidades portuarias, y se hizo con recursos fiscales.

El señor **URRUTIA**, don Osvaldo.- El camino más caro de Chile.

El señor **DÍAZ** (Presidente).- Si, pero tremendo problema es el que resolvió.

Tiene la palabra el señor Manuel Cañas.

El señor **CAÑAS**.- Señor Presidente, por su intermedio, le digo a Alexis Michea que no dije el TUP (*Tarifa Uso Puerto*), dije primero "el frente de atraque".

Por último, en Iquique se intentó licitar el espigón antes del terremoto y no hubo oferentes, y diría que la poza, que tiene 149 metros, no se puede licitar porque habría que negociar con el concesionario, pues no caben dos buques de diseño en la poza. Por ende, no existe posibilidad alguna de licitar en Iquique.

El señor **DÍAZ** (Presidente).- Agradezco a los invitados su participación.