

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 16° celebrada el lunes 09 de septiembre de 2019, entre las 11:11 y
13:16 horas.

SUMA

Materias propias de la
investigación objeto del
mandato.

I. APERTURA Y ASISTENCIA

Se inició la sesión a las 11:11 horas bajo la presidencia del diputado señor Marcelo Díaz Díaz, y con la asistencia de los diputados señores Andrés Celis Montt, José Miguel Castro Bascuñán (reemplazó al diputado Carlos Kushel Silva), Leonidas Romero Sáez y Osvaldo Urrutia Soto.

Actuó como abogado secretario, el señor **Carlos Cámara Oyarzo**, como abogada ayudante **Elizabeth Cangas Shand**.

II. CUENTA

No hubo documentos para la cuenta.

III. ACUERDOS

Se acordó por unanimidad fijar plazo para votar las conclusiones del informe para sesión a celebrarse el 23 de septiembre de 2019.

IV. 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

Por haberse cumplido con el objeto de la presente sesión, se levanta a las 13:16 horas.


CARLOS CÁMARA OYARZO
Abogado Secretario de la Comisión

¹ Además se encuentra disponible el registro de audiovisual de esta sesión en el siguiente link:
<https://www.youtube.com/embed/PLyPiAgQZ4g>

**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 16ª, celebrada en lunes 09 de septiembre de 2019,
de 11.11 a 13.16 horas.

VERSIÓN TAQUIGRÁFICA

Preside el diputado Marcelo Díaz.

En forma accidental preside el diputado Osvaldo Urrutia.

Asisten los diputados Andrés Celis, Leonidas Romero,
Renzo Trisotti y José Miguel Castro.

Concurren como invitados los miembros del comité técnico
de apoyo, señores Andrés Pascal, David Medrano, Iván
Vuskovic, Leopoldo Santibáñez, Gonzalo Frigerio, Ricardo
Neira, Álvaro Díaz y Christian Luco.

TEXTO DEL DEBATE

El señor **URRUTIA**, don Osvaldo (Presidente accidental).-
En el nombre de Dios y de la Patria, se abre la sesión.

El acta de la sesión 13ª se declara aprobada.

El acta de la sesión 14ª queda a disposición de las
señoras diputadas y de los señores diputados.

El señor Secretario dará lectura a la Cuenta.

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

El señor **URRUTIA**, don Osvaldo (Presidente accidental).-
Ofrezco la palabra sobre la Cuenta.

Ofrezco la palabra.

Ofrezco la palabra sobre el punto Varios.

Ofrezco la palabra.

La presente sesión tiene por objeto recibir a los miembros del comité técnico de apoyo para que den a conocer el borrador de propuestas y conclusiones de la comisión.

Recuerdo a los señores diputados que tendremos que elaborar el informe definitivo; luego, en una próxima sesión votarlo.

Tiene la palabra el señor Andrés Pascal.

El señor **PASCAL**.- Señor Presidente, iré de lleno a la materia que nos compete, porque el tiempo es limitado. En la sesión anterior tuvimos tiempo de explicar cómo funciona el comité técnico de apoyo, por lo que hoy procederemos a informar sucintamente respecto de los temas tratados.

El temario es el siguiente: Consideraciones Generales, que me corresponden exponer; Planificación, el profesor Sergio Vidal no pudo asistir, pero será reemplazado por el ingeniero David Medrano; Relación Ciudad-Puerto, el economista Iván Vuskovic; Sostenibilidad Integral, el profesor Leopoldo Santibáñez, de la Universidad Católica de Valparaíso; Modernización Tecnológica, el ingeniero Ricardo Neira; Modernización Laboral, el abogado Christian Luco; Marco Legal de Operación de Puerto, el geógrafo y experto portuario Gonzalo Frigerio; Institucionalidad y Logística Portuaria, el economista Álvaro Díaz y, finalmente, Vía de Reforma Legal, que también expondré yo. Este es el marco de los planteamientos y propuestas que se van a hacer.

El primer paso de nuestra comisión fue establecer algunas consideraciones generales sobre el desarrollo portuario y logístico en el país.

Aquí nos vamos a referir en general a una breve caracterización del contexto y de la situación actual del sector, cuáles son los grandes desafíos que debe encarar una política actual de desarrollo portuario y los principales requerimientos normativos e institucionales para una nueva política logística portuaria. Cada uno de estos temas será profundizado en las exposiciones de mis colegas.

Entrando a la situación portuaria, la comisión coincidió en que estamos asistiendo a un cambio de ciclo del desarrollo portuario. Desde fines de los años 90 hasta principios de la presente década tuvimos un ciclo de desarrollo, como la expansión de la infraestructura portuaria, ampliación de la infraestructura vial de acceso, aunque no la ferroviaria; incremento de la eficiencia de la operación portuaria, manteniendo tarifas bajas; se triplicó el volumen de transferencia de carga. Asimismo, como plataforma estratégica de intercambio comercial entre el país con el exterior, los puertos jugaron un papel fundamental, pues el 92 por ciento de las transferencias de carga se ha hecho por puertos, lo que convierte a Chile en el actor portuario más fuerte de la costa oeste de Sudamérica, según un estudio de la Fundación Libertad.

La situación actual es diferente. Se considera que de mediados de la presente década hay una tendencia de estancamiento de la capacidad y eficiencia logística alcanzada en el siglo anterior, una progresiva obsolescencia de la infraestructura portuaria y de los accesos logísticos, y dificultad en la gestión del financiamiento y ejecución de inversiones en la infraestructura logística.

Habría que destacar que este estancamiento coincide con un nuevo contexto global de rápido despliegue de grandes transformaciones en el sistema logístico marítimo internacional, por ejemplo, el aumento de escala de las naves, aumento del tamaño del lote de carga y descarga en cada recalada, exigencia de mayores muelles de atraque y medios de carga y descarga, exigencia de una mayor eficiencia, rapidez y coordinación de los flujos de la cadena logística; incorporación de nuevas tecnologías disruptivas de automatización de los procesos, nuevos sistemas de información y coordinación operativa, exigencia de modernización de las regulaciones y gestión operativa, concentración e integración vertical de las grandes empresas navieras internacionales, de operación portuaria y de cadena logística completa, que ya están entrando en el país; aparición de nuevos paradigmas sociales, en cuanto a la relación de los puertos con las ciudades, ambientales; exigencia de nuevos estándares laborales, etcétera, y el ingreso de nuevos actores en la costa oeste de América Latina, que exige mayor competitividad; por ejemplo, el desarrollo portuario en el Perú.

Para salir de esta situación transitoria -esperamos-, de estancamiento, e impulsar un nuevo ciclo de desarrollo logístico portuario, hay que dar cuenta de este nuevo contexto que nos plantea importantes desafíos.

En primer lugar, hay absoluta coincidencia por parte del Comité Técnico de Apoyo de que se requiere un cambio de visión. Hasta ahora las políticas portuarias estaban limitadas fundamentalmente a la infraestructura y la operación de cada puerto como eslabón aislado de transferencia de carga.

Hoy día hay que adoptar una visión de los puertos como un nodo fundamental de una red logística más amplia, que

articule conectividad marítima, ferroviaria, vial, sistemas de tecnología, desarrollo medioambiental, social y normas, etcétera.

Por otra parte, se requiere una estrategia nacional. Es necesaria una estrategia público-privada de desarrollo logístico portuario nacional, planificada e implementada por cada una de las macrozonas del país.

Otro requerimiento es la superación de las asimetrías. Superar la actual asimetría en el uso y las condiciones de las concesiones marítimas, y de las regulaciones operativas, entre puertos públicos y privados, para aprovechar mejor, de forma más eficiente y racional este recurso escaso, que son las bahías con potencial portuario.

Para encarar esta nueva etapa de desarrollo es indispensable una alianza público-privada para el desarrollo de la infraestructura portuaria y de transporte logístico nacional multimodal. Hoy ya no son suficientes, por ejemplo, los accesos viales a los puertos; se requiere nuevos accesos ferroviarios y el desarrollo del cabotaje marítimo, ya que tenemos una carretera marítima no aprovechada en el país.

La modernización tecnológica es otra necesidad. Debemos responder a la necesidad de innovación tecnológica para el sector y de formación de capital humano que responda a los nuevos estándares de calidad mundiales.

El concepto de sostenibilidad integral es también un requerimiento fundamental. El impulso, la regulación, la implementación y fiscalización de la sostenibilidad integral de los puertos; es decir, no solo los aspectos de sustentabilidad medioambiental, sino articular estos con la relación entre puerto y ciudad, con la operación portuaria

y con los múltiples factores que inciden en un buen desarrollo portuario.

Desde luego, las tensiones que se han producido y es esperable que puedan seguir produciéndose entre ciudades y puertos no han sido previstas en la ley N° 19.542 o por lo menos esta ley no ha permitido superarlas.

Es indispensable avanzar en una relación más armónica y colaborativa entre ciudades y puertos, introduciendo reformas normativas adecuadas y promoviendo iniciativas de complementariedad en el desarrollo económico y social de ambas partes.

Otro tema clave es la modernización laboral. La postergación de esta modernización laboral ha generado una situación -podríamos decir- permanente de malestar y continuos conflictos sociales, repercutiendo en la continuidad, la eficiencia y costos de la operación portuaria y afectando la competitividad del sector. Se agrega a ello el impacto de la automatización en la estabilidad laboral, lo que plantea la urgente necesidad de reconversión y capacitación de los trabajadores portuarios.

También la comisión estima que hay nuevos requerimientos normativos e institucionales para impulsar un nuevo ciclo de desarrollo portuario en el país. La ley N° 19.542 contribuyó efectivamente al desarrollo de un ciclo de modernización y expansión de la actividad portuaria en el país, como hemos señalado anteriormente, pero al mismo tiempo evidencia múltiples insuficiencias y vacíos normativos, así como debilidades institucionales y de aplicación, que es necesario corregir.

Es totalmente insuficiente limitarse a evaluar y mejorar aisladamente la ley N° 19.542, que atañe, como sabemos, a los puertos públicos, dado que el sector logístico-

portuario está conformado por diversas normativas legales dispersas, a veces contradictoriamente superpuestas y también de vacíos regulatorios.

A la necesidad de estas reformas legales se agrega la constatación de fallas de coordinación entre las múltiples entidades estatales que intervienen en la regulación y fiscalización del sector logístico portuario. Existen contradicciones en funciones fiscalizadoras y de prestación de servicios, lo que afecta la eficiencia operativa del sector.

Se estima necesario el establecimiento de una autoridad logístico-portuaria que asegure el desarrollo de las políticas estratégicas y la coordinación de las funciones reguladoras y fiscalizadoras a nivel nacional, regional y local.

Las reformas normativas e institucionales del sector logístico portuario no deben limitarse a corregir y mejorar las insuficiencias, contradicciones y vacíos del marco regulatorio actual. Deben adelantarse a dar respuestas a los nuevos desafíos normativos que plantea el nuevo contexto nacional e internacional para el desarrollo portuario.

Respecto de cómo llevar a cabo estas reformas legales que el Comité Técnico estima necesarias, se expresaron dos visiones.

Unos señalan que la reforma normativa e institucionalidad vigente debería contemplar la fusión de los distintos cuerpos legales y normativos para unificarlos, de una vez, en una ley general logística portuaria. Esta propuesta coincide, por ejemplo, con las recomendaciones de la OEA y se está aplicando en otros países de América Latina.

Otros miembros del Comité Técnico señalan que lo anterior sería un proceso demasiado largo y complejo para el cual no se contaría necesariamente con un respaldo político legislativo y que es más probable y suficiente lograr el respaldo para introducir los ajustes y reformas parciales en la legislación vigente, lo que permitiría avanzar más rápido en esta reforma.

Estas son las consideraciones generales del Comité Técnico.

Vamos a proceder ahora a ofrecer la palabra a los que van a exponer.

El señor **URRUTIA**, don Osvaldo (Presidente accidental).- Gracias, don Andrés.

Respecto de la exposición general, ustedes afirman que existen fallas de coordinación entre las múltiples entidades estatales que intervienen en la regulación y fiscalización de los puertos.

¿Identifican ustedes esas fallas de coordinación?

El señor **PASCAL**.- Sí.

El señor **URRUTIA**, don Osvaldo (Presidente accidental).- ¿Identifican las contradicciones de funciones fiscalizadoras y prestación de servicio?

El señor **PASCAL**.- Efectivamente, estas contradicciones han sido identificadas.

Para ser exactos, no todas. Pero sí las principales están identificadas y se van a dar a conocer en las intervenciones de los colegas.

El señor **URRUTIA**, don Osvaldo (Presidente accidental).- En segundo lugar, vamos a entrar a un capítulo que ustedes han llamado planificación.

El señor **PASCAL**.- Sí, efectivamente.

El señor **URRUTIA**, don Osvaldo (Presidente accidental).-
¿Y ahí expone el señor?

El señor **PASCAL**.- Va a exponer David Medrano en reemplazo de Sergio Bidart, quien no pudo venir hoy.

El señor **URRUTIA**, don Osvaldo (Presidente accidental).-
Tiene la palabra el diputado José Miguel Castro.

El señor **CASTRO** (don José Miguel).- Señor Presidente, por su intermedio, quiero preguntar a nuestros expositores si en la presentación se contempla el plan maestro que se ha generado por intermedio del Ministerio de Transportes y del MOP.

El señor **PASCAL**.- Efectivamente, se informará sobre eso.

El señor **URRUTIA**, don Osvaldo (Presidente accidental).-
Tiene la palabra el señor Álvaro Díaz.

El señor **DÍAZ**.- Señor Presidente, el plan maestro portuario, que era la tradición de cómo se hacían los planes maestros, desde que se instaló la ley, en 1997, nosotros lo estamos considerando como un plan maestro logístico-portuario; o sea, que no incluye solo las instalaciones del puerto, sino que incluye también la infraestructura de acceso y la logística. Esto es muy importante, porque cambió la visión que teníamos al respecto.

El señor **URRUTIA**, don Osvaldo (Presidente accidental).-
Entiendo que esta presentación general que ha hecho Andrés Pascal es eso, una presentación a nivel general, y ahora cada uno de los expositores va a entrar en el detalle de cada uno de los temas que ha tratado de manera muy general.

Tiene la palabra el señor David Medrano, ingeniero de caminos, canales y puertos; experto en temas logísticos portuarios y funcionario del Ministerio de Transportes.

El señor **MEDRANO**.- Señor Presidente, me voy a enfocar en todo lo que dice relación con el ámbito de planificación, tanto del territorio como de los diferentes componentes de esta cadena logística global; de esta visión logística portuaria no centrada exclusivamente en los puertos, sino que en todo el funcionamiento de la cadena.

En primer lugar, me gustaría señalar que, desde el punto de vista territorial, la planificación que se ha podido dar o los instrumentos que ha habido sobre la regulación de los usos hasta la fecha han sido de carácter general.

Existe el decreto 475, de 1994, que establece la política nacional del uso del borde costero, en el cual se especifican algunos usos, pero no hay una prelación clara en cuanto a cuáles son las diferentes opciones de uso del territorio ni cuál es el plan que se deriva de esa política. No se ha realizado nunca ningún instrumento de planificación a partir de esa política de 1994, política que además se ha mantenido vigente desde dicho año, no se ha actualizado a la fecha, y que da una cierta amplitud de miras, pero encontramos que seguramente nos estamos quedando un poco cortos en cuanto a lo que puede dar de sí dicho instrumento.

A partir de esa política y mediante instructivos presidenciales, años 1997 y 2005, se crearon las comisiones regionales de uso del borde costero, las cuales tenían, como entre muchas de sus competencias, el establecer una zonificación de usos del borde costero de cada una de las regiones. Lo que nos encontramos es que hasta la fecha solamente dos de las quince, ahora dieciséis, regiones que

tienen borde costero han establecido dicha zonificación mediante decreto.

El señor **URRUTIA**, don Osvaldo (Presidente accidental).-
¿Cuáles son las dos regiones?

El señor **MEDRANO**.- Son Aysén y Coquimbo.

Hay otras que tienen avances en procesos de evaluación ambiental estratégica, pero todavía no hay un decreto formal que las establezca.

El señor **URRUTIA**, don Osvaldo (Presidente accidental).-
Llevan mucho tiempo discutiendo algunas.

El señor **MEDRANO**.- Harto tiempo.

Después, desde un punto de vista más nacional, desde una mirada más de país, desde el segundo gobierno de la Presidenta Bachelet y, ahora, en el gobierno del Presidente Piñera, se está desarrollando la política nacional de ordenamiento territorial, que debe establecer las bases para el conjunto del territorio, independientemente de la actividad -estoy yendo a una descripción muy general- y reglamentar los condicionantes y los procedimientos para que cada una de las regiones pueda establecer su plan regional de ordenamiento territorial, de uso de su territorio, incluyendo el borde costero.

Propiamente, en el ámbito portuario, los puertos de la ley N° 19.542, las empresas portuarias estatales, han tenido que ir elaborando de manera periódica sus planes maestros, con un horizonte máximo de 20 años de desarrollo, y un calendario referencial de inversiones, que establece cuáles serían los proyectos a ejecutar en el primer horizonte de cinco años, de estos veinte que se planifican en el plan maestro. Ambos instrumentos se van renovando periódicamente en función de los requerimientos de cada uno

de los puertos, según las necesidades que definan y señalar, pero estos instrumentos -y aquí seguramente nos encontramos de manera clara con la primera brecha- solamente recogen los proyectos que están en el interior de los recintos portuarios y otros bienes que pueda administrar la empresa, pero no de la puerta hacia afuera. Nos quedan limitados en ese sentido.

Desde una mirada más de Estado, en 2013, en el gobierno del Presidente Piñera, el Ministerio de Transportes publicó el Plan Nacional de Desarrollo Portuario, en el que se recogieron, con un carácter indicativo, todos los proyectos de desarrollo de infraestructura portuaria que estaban amparados en cada uno de los planes maestros de los puertos estatales, de la ley N° 19.542, pero también los proyectos de accesibilidad terrestre, vial y ferroviaria, que permitieran mejorar los accesos terrestres a dichos puertos.

Hay que decir que este instrumento, el Plan Nacional de Desarrollo Portuario completo, no se ha actualizado desde 2013, pero sí, desde el año 2017, en un trabajo conjunto entre MOP y MTT, se viene publicando anualmente un plan nacional de accesibilidad vial a los puertos, que recoge y actualiza el estado de cada uno de los proyectos que nos permita mejorar la infraestructura de acceso por camión a los puertos, nuevamente solo los de la ley N° 19.542, y manteniendo el carácter indicativo que teníamos en el plan inicial de 2013.

Y desde el año pasado hemos venido trabajando, como ministerio, en los planes maestros logísticos macrozonales, en una mirada completa, no limitada solo al eslabón portuario, sino a todo el funcionamiento de la cadena. En estos planes hemos recogido tanto los requerimientos de infraestructura como de servicios, tecnología, capital

humano y ámbito de la sostenibilidad social y ambiental de cada una de las cadenas logísticas que componen una macrozona. En concreto, hemos estado trabajando en la macrozona norte, es el plan que presentaron recientemente el ministro Moreno y la ministra Hutt, en Antofagasta, y la idea es ir replicando este instrumento en cada una de las macrozonas del país.

En términos más de evaluación, entrando propiamente en una valoración de cuál ha sido esta realidad, lo que nos encontramos es que este marco normativo que aplica sobre el borde costero, la política del año 1994 y el decreto con fuerza de ley 340, del año 60, lo que establecen es un marco muy general, que ha conllevado un gran número de concesiones de uso privado para una actividad idéntica en un mismo territorio, lo cual nos lleva a que, en algunos casos, pueda existir riesgo de bloqueo de espacios por parte de intereses particulares, lo que dificulta el desarrollo económico de otros proponentes que puedan requerir el uso del territorio costero; genera o puede generar un impacto ambiental multiplicado, en el sentido de que si tenemos diversas concesiones destinadas a una misma actividad, la suma de los impactos de todas ellas puede ser mucho más que el impacto individual que genera cada una de ellas, además en cuanto nos genera una agravante a los proponentes posteriores conforme van entrando, en el sentido de que, para la misma actividad, deben cumplir requerimientos más exigentes que para los proponentes iniciales.

También encontramos que esta planificación, esta gestión del borde costero, al no tener una relación directa con el resto de los instrumentos territoriales, nos abre una clara descoordinación en cuanto a las estrategias de desarrollo de ámbito regional y comunal, lo cual, en muchos casos,

puede derivar en conflictos entre diferentes usos y diferentes actores por un mismo territorio. Ejemplos de ello tenemos en muchas áreas.

Además, la política, en sí, de 1994, y sobre todo su aplicación, no ha definido como prioridad o como argumento base que estamos ante un bien de carácter escaso.

El señor **URRUTIA**, don Osvaldo (Presidente accidental).-
¿Desde cuándo?

El señor **MEDRANO**.- 1994.

Aunque tenemos 4.000 kilómetros de borde costero lineales, más de 80.000 o 90.000 si recorremos todas las islas y fiordos, el área dedicada o con aptitud para el uso portuario es muy limitada, debido a las características geográficas que tiene el borde costero.

No tener un argumento como base de que estamos ante un bien escaso y además de uso público, dado que el borde costero es un bien definido por la Constitución como de uso público, nos encontramos con que derivamos en un uso privativo del borde costero en muchos de los casos y en un conflicto que nos lleva a gestionar mal y a utilizar de manera subeficiente este territorio.

Tampoco tenemos una entidad, un organismo o una autoridad clara que pueda definir y presentar las diferentes estrategias y planes de desarrollo del sector. Nos encontramos con que el ministerio hace una parte, los planes maestros los definen las empresas portuarias; a nivel regional y comunal los gobiernos regionales; las municipalidades, dentro de sus competencias, también influyen en el ámbito. Es decir, no hay una entidad clara que coordine y centralice todo este desarrollo.

Nos falta una reserva clara de espacios para el desarrollo futuro. En Chile, amparado en el mismo decreto de 1994, que permite la reserva de espacios, en la práctica, solo se han hecho dos. Uno de ellos técnicamente no flotaba, no dio como resultado un desarrollo portuario, y el otro sí, el complejo portuario de Mejillones, en la Región de Antofagasta. Desde entonces, no se ha hecho ninguno más. No hay una política clara de avanzar en este sentido.

Por último, señalar que los documentos elaborados por el Ministerio de Transportes y el Plan Nacional de Accesibilidad Vial a Puertos de 2013, que se viene actualizando desde 2017, solo recoge los proyectos de las 10 empresas portuarias estatales, dejando de lado todos los puertos del DFL N° 340, lo cual genera una brecha amplia entre los dos sistemas.

Los Planes Maestro Logísticos Macrozonales de los puertos solo existen en el caso de los puertos estatales. Los puertos del DFL N° 340 no están obligados a desarrollar estos instrumentos y se limitan a los proyectos del recinto portuario y bienes que administre, pero no más allá de la puerta; no recogen necesidades que vayan más allá de la infraestructura; no hay claridad o especificidad en desarrollos tecnológicos, desarrollos de materia laboral o de relación con la comunidad. Nos falta mayor énfasis en dichos sentidos; falta una coordinación en muchos casos de estos instrumentos con los planes reguladores, comunales y regionales. Además, encontramos con que, a pesar de que en 1997 se extrapublicó una metodología para desarrollar estos instrumentos, en la práctica, no hay una estandarización de cómo se tienen que desarrollar los diferentes planes maestros, sí de su contenido. Como sabemos, los contenidos están regulados por decreto, pero el procedimiento y la

periodicidad de actualización queda a libre elección de las necesidades de cada puerto.

El señor **URRUTIA** don Osvaldo (Presidente accidental).- Para aclarar ese punto.

¿Estos serían planes maestros por empresas portuarias privadas o un plan maestro de la bahía donde están esas empresas portuarias?

El señor **MEDRANO**.- Por el momento estoy hablando de los planes maestros de las empresas portuarias públicas. Lo que digo al final es que tenemos también una brecha, en el sentido de que como los puertos del DFL N° 340 no están obligados a desarrollar ese instrumento, nos encontramos con que en esas bahías donde no hay una empresa portuaria estatal no existe planificación alguna.

El señor **URRUTIA**, don Osvaldo (Presidente accidental).- Sí, pero entiendo que la sugerencia es que haya una planificación. Mi pregunta es quién hace esa planificación.

El señor **MEDRANO**.- Lo comentaré en la lámina siguiente.

En la misma lógica, nos encontramos con que en aquellas bahías donde sí hay una empresa portuaria estatal, hay otros puertos privados. También existe una asimetría de regulación, en el sentido de que solo el recinto portuario tiene un plan maestro y el resto de la bahía no, como es el caso de la bahía de San Vicente.

En materia de propuestas, reiterando lo que señaló Andrés en la presentación inicial, necesitamos trabajar en base a una lógica de cadena logística completa. Si solucionamos eslabón por eslabón de manera independiente, no vamos a solucionar el problema. Necesitamos tener esa visión de largo alcance tanto a nivel geográfico, en aquellas actividades y en los lugares donde se desarrollan, como

también en cuanto a la temporalidad de los instrumentos. Trabajar solo en un corto plazo nos conlleva en muchos casos ineficiencias e inseguridades en el mediano y largo plazo para el desarrollo del sector que, además, es clave para la economía del país.

Necesitamos definir una Estrategia de Desarrollo Logístico-Portuario y un Plan Nacional de Desarrollo Logístico Portuario completo, que abarque al conjunto del sistema estatal, independientemente del régimen legal en el que se ampare, ley N° 19.542 o el DFL N° 340, que además contemple requerimientos de infraestructura física de los puertos -terminales nuevos, acondicionamiento de los existentes- y accesos terrestres, viales y ferroviarios, pero también nuevos encadenamientos logísticos, centros de intercambio modal, servicios de transporte que puedan existir, tanto terrestre como marítimo; innovación tecnológica, requerimiento de sostenibilidad ambiental, mejora de la relación con la ciudad-puerto y desarrollos de capital humano.

Resulta clave ir afrontando esos desafíos.

Sin embargo, no podemos perder el trabajo que se ha venido realizando desde el ministerio en esta lógica de planes maestros macrozonales, porque más allá de que es necesario desarrollar una estrategia nacional para el conjunto del país, entendemos que se debe trabajar según la óptica propia de cada una de las macrozonas del país: ámbito norte, minero, ámbito sur, seguramente dedicado más a forestal. Las características de la macrozona central son ampliamente conocidas o las de las regiones australes, ampliamente pendientes de conectividad. Esas características propias de cada una nos conllevan unas peculiaridades que es necesario atender en todo momento y no perder de vista.

Además, tener definidos estos planes nos permitirá incorporar los lineamientos que se derivan de ellos en cuanto a requerimientos y necesidades, a los diferentes instrumentos de planificación territorial, de manera que podamos ir coordinando los requerimientos sectoriales con la planificación de cada región, de cada comuna, e ir evitando, por tanto, la generación de futuros conflictos relacionados con el sector.

En esta lógica necesitamos reservar áreas del borde costero, tener previsión de hacia dónde va a ir el crecimiento de este sector, dedicar áreas al desarrollo futuro de nuevas instalaciones donde sean requeridas, ampliar estos espacios y tenerlos preparados para que en el momento que sea necesario, según se derive de los planes maestros macrozonales, tener el lugar para desarrollar esa nueva infraestructura.

En aquellas bahías donde no existe una planificación, donde nos falta, necesitamos tener una especie de plan maestro de bahía, que considere el conjunto de instalaciones que allí existen o que pueden existir en el futuro, que nos permitan coordinar las diferentes iniciativas de desarrollo que puedan surgir desde el sector público o desde el sector privado, en tanto estamos hablando de bahías donde impera el régimen del DFL N° 340, concesiones para uso privado.

Vemos necesario generar la obligatoriedad de presentar una planificación de cuál va a ser el desarrollo de las infraestructuras portuarias, independientemente del régimen, desde ley N° 19.542 o del DFL N° 340; necesitamos tener claridad de hacia dónde van a desarrollarse nuestros terminales portuarios, cuáles son sus requerimientos de crecimiento, de nuevas operaciones, nuevas instalaciones,

para permitir una mayor armonía de estos puertos con el territorio y evitarnos conflictos en cuanto a los usos.

Actualizar el plan nacional de desarrollo portuario, no solo crearlo sino también mantenerlo actualizado según los nuevos requerimientos que puedan ir surgiendo. Estamos ante un sector altamente cambiante en cuanto a tecnología y requerimientos del sector marítimo, como decíamos antes, el crecimiento de las naves, la estructura de los lotes, los equipos que se requieren para la transferencia. Todo eso conlleva una presión que es necesario tener siempre prevista para responder de manera eficiente cuando sea necesario.

Se necesita tener una metodología que nos permita unificar el desarrollo de los planes maestro. La de 1997 seguramente se queda corta y en la práctica -como dije- no se ha utilizado de manera estandarizada para el conjunto de puertos, y además extender el uso de esta metodología no solo a las diez empresas portuarias estatales, sino también a los terminales del DFL N°340.

Finalmente, señalar la necesidad de coordinar claramente los instrumentos, los planes maestro de los diferentes puertos, con los instrumentos de planificación territorial, a nivel comunal y regional, a fin de generar las instancias para que estos instrumentos dialoguen entre sí, se coordinen en un sentido más armónico respecto de dónde se pretende desarrollar el territorio, la comuna, la ciudad-puerto, y, por tanto, evitarnos conflictos como han venido surgiendo.

En un ámbito más normativo -lo anterior era más operacional-, vemos necesario, primero que todo, constituir una autoridad, un organismo, que ejerza un rol de autoridad a nivel nacional, a nivel estatal, que defina esta estrategia, defina los planes de desarrollo, tanto de

alcance nacional como macrozonal -este trabajo que ha venido desarrollando el ministerio-, que defina los planes maestro de bahía, ahí donde sean necesarios, dado que no existe en estas bahías ninguna entidad que pueda sobreponerse a cada uno de los terminales privados que existen y que defina la metodología para desarrollar esta planificación de cada uno de los puertos, de cada uno de los terminales.

Asimismo, necesitamos fortalecer la regulación, la planificación del territorio mediante la zonificación. Como dije, desde 1994 solo dos de 16 zonas con borde costero tiene zonificación aprobada. Se necesita tener esa planificación clara, ya sea a través del instrumento propiamente o por la vía de los planes regionales, pero debe haber claridad respecto de hacia dónde se van a utilizar, hacia qué actividades se pretende utilizar el borde costero, teniendo a la vista estas necesidades de reserva de espacios ahí donde desde la óptica nacional macrozonal se requiera.

También, necesitamos incorporar los lineamientos que se desprenden de los planes macrozonales a los diferentes instrumentos territoriales, planes comunales, planes regionales, de manera que dialoguen y esta reserva de espacio no se vea limitada solamente al borde costero, sino que también puedan extenderse a otros ámbitos del territorio. Por ejemplo, donde sea necesario generar un corredor ferroviario, ampliar la vialidad existente, nuevos centros de intercambio modal, dónde se van a localizar y cuándo; necesitamos estos territorios reservados.

Proponemos modificar el reglamento de concesiones marítimas, que es el que regula de manera detallada el funcionamiento de los puertos privados, del DFL N° 340, de manera que se obligue a los concesionarios, con una

actividad portuaria en su concesión marítima, a presentar este plan de desarrollo, con el fin de que se reduzca la brecha existente entre los dos regímenes. Y, como dije, podemos tener una lógica simétrica en cuanto a cuáles son los crecimientos de desarrollo de cualquier infraestructura portuaria, independientemente de la base legal en que se sustenten.

Como he dicho, necesitamos tener un marco de trabajo claro entre las empresas portuarias, sean públicas, las diez que contempla la ley, o las privadas, del DFL N° 340; además, generar marco de trabajo con las municipalidades y con los gobiernos regionales, con el fin de armonizar los diferentes instrumentos de desarrollo y tener una visión común de hacia dónde debe crecer la actividad portuaria en cada comuna, en cada región.

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

Pido disculpas por el atraso, pero tenía un compromiso impostergable de última hora.

Tiene la palabra el diputado José Miguel Castro.

El señor **CASTRO** (don José Miguel).- Señor Presidente, me gustaría preguntar cuántos puertos privados y cuántos públicos se encuentran en situación de desalineación.

Nuestro invitado habló que habría que incorporarlos a todos bajo un mismo prisma.

El señor **DÍAZ** (Presidente).- Tiene la palabra el señor David Medrano.

El señor **MEDRANO**.- Señor Presidente, el ejemplo claro de la simetría de puertos públicos y privados en una misma bahía está en las de Concepción y de San Vicente.

La Empresa Portuaria Talcahuano San Vicente administra dos terminales, uno en cada una de las bahías, que ocupan

solamente una porción de la bahía. Pensemos que en la bahía de Concepción tenemos el puerto de Talcahuano, tenemos la base de la Armada, pero también el muelle de Penco y el puerto de Lirquén. Cada uno de estos terminales se rige de manera independiente, no hay una planificación coordinada para toda la bahía. Lo mismo pasa en la bahía de San Vicente, tenemos el terminal de San Vicente de la empresa portuaria estatal y tenemos tres terminales privados del DFL N° 340; uno de CAP, el otro es de ENAP y el otro creo que es de Abastible. No existe una planificación coordinada para toda la bahía, sino que solamente la empresa portuaria genera una planificación de su recinto y su recinto es el terminal y un poquito más, pero no el conjunto de la bahía.

El señor **CASTRO** (don José Miguel).- Señor Presidente, por su intermedio, solicito que se nos envíe esa información desglosada por región.

El señor **DÍAZ** (Presidente).- Tiene la palabra el señor Álvaro Díaz.

El señor **DÍAZ** (don Álvaro).- Señor Presidente, de acuerdo con la estimación del informe de una comisión presidencial en 2017, hay 15 puertos privados de uso público y 10 puertos estatales, de los cuales 8 están concesionados. Además, hay alrededor de 75 terminales, que es otra situación.

Nosotros diferenciamos entre el puerto privado de uso público, en que terceros pueden acceder al puerto, y terminales que son de integración vertical con la empresa, por ejemplo, minera o importadora de hidrocarburos.

El señor **DÍAZ** (Presidente).- Muy bien.

Tiene la palabra el señor Iván Vuskovic para referirse al capítulo relacionado con la relación ciudad-puerto.

El señor **VUSKOVIC**.- Señor Presidente, para nadie es un misterio el hecho de que la mayoría de las ciudades puerto de nuestro país tienen problemas con sus puertos.

Tanto las ciudades como los puertos se expanden, lo que genera un conflicto no resuelto que resulta de la falta de coherencia entre los planes reguladores y los planes maestros de desarrollo de los puertos.

La forma de ocupar espacios de los puertos suele no considerar los requerimientos de las ciudades, lo que genera deterioro en la calidad de vida, impactos patrimoniales y efectos sobre la economía local.

Los puertos generan externalidades ambientales de múltiples dimensiones, que no han sido plenamente asumidas. Se requieren accesos viales y ferroviarios que tengan un efecto positivo en términos económicos, ambientales y sobre la congestión vial de la ciudad y el puerto.

La ley N° 19.542 creó los consejos de coordinación ciudad-puerto, en los que participaron intendentes, alcaldes de las respectivas ciudades, los seremi de Transportes y de Obras Públicas, el representante de la empresa portuaria, que a la vez hace de secretario de esta comisión, y otros agentes que cada comité puede invitar.

En cuanto a la evaluación, se trata de una relación conflictiva, que a veces se ha transformado en una relación muy compleja con momentos muy álgidos. Basta recordar la situación de Valparaíso hace un tiempo. Es un problema que se encuentra en la base de muchos desarrollos inconclusos o de mucha efervescencia social. Los consejos de coordinación ciudad-puerto son insuficientes para resolver las problemáticas actuales.

Se requiere regular la relación del puerto y la ciudad, y el rol que debiera jugar cada uno para conseguir un

desarrollo sustentable y complementario. Este problema se acentúa con la asimetría legal y económica que existe entre los puertos de la ley N° 19.542 y los puertos privados del DFL N° 340, en todos los aspectos de la actividad portuaria.

Propuestas.

Se reconoció la dificultad de esto y se crearon los Consejos de Coordinación de Ciudad-Puerto, que digámoslo claramente, desde que se puso la ley, hará cosa de dos años atrás, se empezaron recién a montar.

Déjenme decirles que en la Región de Valparaíso hay dos: uno correspondiente a San Antonio y otro a Valparaíso.

El de San Antonio ha avanzado en preparar un estatuto de funcionamiento, pero el de Valparaíso se ha reunido dos veces y ha pasado muy poco, y es donde tenemos los mayores percances.

Entonces, pensamos -esto lo conversamos en conjunto- que los Consejos de Coordinación de Ciudad-Puerto deben ser por rada y no por la división administrativa, en este caso por las regiones. Además, deben relacionar a los puertos de la ley N° 19.542 o del DFL N° 340 con el municipio o municipios que concurran a ese territorio.

El caso más cercano que tenemos es la bahía de Quintero, donde existen 19 puertos privados -terminales-, con dos municipios implicados, el de Quintero y el de Puchuncaví, y se mueve más o menos la misma cantidad de carga que mueve Valparaíso y San Antonio.

Ahí la conversación ha sido completamente fragmentada, compleja, y ustedes conocen los líos medioambientales que hemos tenido.

Respecto de la composición de cada Consejo, no llegamos a acuerdo, y lo dejamos hasta ahí, pensando en que debieran estar por lo menos los alcaldes de las comunas respectivas más los representantes de cada uno de estos terminales.

El punto es si en el gobierno regional vamos a tener la nueva figura del gobernador, el representante del Presidente o si es necesaria la representación regional, en fin.

Este es un tema que lo pasamos a ustedes de toque, pero se debe resolver para tener certeza de quiénes pueden participar y resolver los problemas a nivel de la bahía.

Se debe definir una herramienta para la generación de una visión y planificación del desarrollo armónico de la ciudad-puerto.

Los acuerdos del Consejo deben ser llevados ante una autoridad portuaria para su evaluación e incorporación a la planificación correspondiente.

Hoy en los Consejos que tenemos funcionando sus opiniones son recomendaciones. No hay ninguna obligatoriedad para nadie.

Aquí también tuvimos diferencias respecto de cómo se hace esto obligatorio para poder tomar medidas y que efectivamente estos Consejos sirvan para articular la ciudad con el puerto.

Aquí viene lo más complejo. Tenemos dos asociaciones de ciudades-puerto. Las 10 estatales más 16 o 17 que son parte de la Asociación de los Puertos Concesionados, cuyos presidentes son el alcalde de San Antonio, por un lado, los fiscales, y por otro lado el alcalde de Quintero.

Nos hemos puesto de acuerdo respecto de una propuesta que tiene que ver con que los importadores y exportadores -esto

es para dejar fuera el cabotaje- paguen un impuesto de beneficio municipal por tonelada transferida de 3 dólares.

En esto se nos hizo la observación de que eventualmente podría afectar a algunos productos muy sensibles en el precio, pero hay disponibilidad para discutir una regulación flexible, según el tipo de bienes, particularmente en los productos que se importan.

Un segundo elemento de la propuesta de las dos asociaciones tiene que ver con que el 50 por ciento del canon de arriendo de los frentes de atraque vaya a incrementar los ingresos de los municipios.

Ustedes comprenderán que aquí hay diferencias insalvables, particularmente de parte del ministerio, en el sentido de cero pesos para los municipios. Para que quede claro.

Otras cosas en que estuvimos de acuerdo es respecto de incorporar a un representante de la municipalidad en el directorio de las empresas portuarias, a partir de una terna propuesta por el concejo municipal, en cumplimiento de los requisitos establecidos en la ley N° 19.542.

Obviamente, hubiéramos preferido que el representante fuera el alcalde de estas diez ciudades -se podría, si tuviera la voluntad-, pero tratamos de buscar un camino intermedio. Aquí el temor era que el directorio incorporara una personalidad política que en la comuna es relevante, como son los alcaldes, y eso desvirtúa el sentido del directorio.

Creemos que algo de eso puede haber, por eso es que concordamos en la posibilidad de que el representante del municipio no sea el alcalde, sino una persona escogida por el concejo municipal, y obviamente el voto del alcalde es

el dirimente, y se haga la propuesta a la empresa portuaria.

Tal como lo dijo David, creemos que se debe autorizar a las empresas portuarias para que puedan invertir fuera de las áreas que gestionan, para conseguir desarrollar la ciudad y la cadena logística.

Esto tiene que ver con restricciones que le hemos puesto a las diez empresas portuarias, de manera que no pueden intervenir fuera de su área de dominio. Entonces, la idea es que puedan hacer otras cosas que permitan participar en este sentido.

Los planes maestros de las empresas portuarias deben contemplar en su elaboración los impactos en la ciudad de los accesos viales y ferroviarios, conexión con otros modos de transporte; impacto ambiental, energético, ruidos, efecto sobre el patrimonio, etcétera.

Por último, la tributación de las patentes comerciales de las empresas portuarias, concesionarios y operadores públicos y privados se debe realizar obligatoriamente en el municipio donde tienen la faena.

Señor Presidente, eso es sobre la relación ciudad-puerto.

El señor **DÍAZ** (Presidente).- Una pregunta respecto del punto anterior. Solo en los tres puntos iniciales no hubo acuerdo; me refiero a los tributarios. En los demás sí.

El señor **VUSKOVIC**.- Sí, en el resto sí.

El señor **DÍAZ** (Presidente).- Muy bien, gracias.

Tiene la Palabra el diputado Osvaldo Urrutia.

El señor **URRUTIA** (don Osvaldo).- Respecto de la relación ciudad-puerto resulta evidente que la planificación que hace el puerto, a través de sus planes maestros, y la que

hace la ciudad a través de sus planos reguladores comunales, no dialogan, no conversan, tampoco con los regionales.

Quiero saber si exploraron la alternativa -es una posibilidad- de que a través de la modificación a la ley general de Urbanismo y Construcciones se incorporaran o se contemplaran las zonas portuarias. O sea, que fuera obligación, cada vez que se modificara el plan regulador -estoy pensando en voz alta-, así como se define un límite urbano, definir un límite de la zona portuaria; cuál es la zona portuaria y por dónde se alimenta el puerto, es decir, cuál es la zona de acceso, por dónde sale la carga.

Por ejemplo, en Valparaíso no se consideró, en la última modificación del plan regulador, el acceso por Cabritería, que es la vía por la cual podría solucionarse el problema del Terminal 3, en Yolanda. Eso no está contemplado, más aún, se definió como área verde.

Por lo tanto, esa decisión, que debería ser de orden comunal, hace inviable una posibilidad de desarrollo portuario y se hace exprofeso. Es más, a través de la modificación del plan regulador se podría dar condiciones de uso de suelo a todo el sector de Yolanda, que es la zona de expansión natural del puerto de Valparaíso.

Por lo tanto, ahí tenemos un tema en colisión: el puerto necesita expandirse, pero no puede. Hoy el T3 pende de un hilo y de la voluntad municipal. Entonces, ¿cómo hacemos dialogar eso?

De hecho, en la administración anterior, intentaron dar condiciones de uso de suelo a la zona de Yolanda, y además participó una empresa estatal en esa negociación, lo que era impresentable. La Empresa de los Ferrocarriles del Estado se asociaba con el municipio para que le dieran

condiciones de uso de suelo, a fin de evitar que la empresa portuaria se desarrollara en esa zona.

Por lo tanto, ahí hay un tema de difícil solución. Sin embargo, creo que la solución pasa por que todos los agentes debatan sobre la materia cuando se discuta el plan regulador comunal. Esa es una posibilidad. No sé si ustedes exploraron dicha materia, que tiene que ver con una modificación al capítulo I de la Ley General de Urbanismo y Construcciones, relativo a la planificación urbana, que incluya a los puertos.

El señor **DÍAZ** (Presidente).- Tiene la palabra el señor Iván Vuskovic.

El señor **VUSKOVIC**.- Señor Presidente, lo conversamos y lo tuvimos presente.

En el caso específico de Valparaíso, tal como planteó el diputado Osvaldo Urrutia, el problema es que parte del borde costero no corresponde al control de la municipalidad, sino que va por Premval, o sea, el plano regional de desarrollo, y eso le quita toda la discusión del T2. Por eso, no tiene que ver con el municipio, sino con el Premval.

Específicamente el problema en Cabritería, y de ahí voy a entrar al tema, es que la manera de guardar esa franja fue esta. Claro, hay algunos que la quieren dejar a perpetuidad de esa manera, pero tenemos la intención de que, en la medida que se avance en el proyecto, se pueda cambiar ese uso del suelo a toda la franja y Cabritería para lograr tener una modificación. Pero es evidente que tenemos un problema muy serio en la planificación de los municipios y del desarrollo del puerto, porque no se conversa, no hay instancias de colaboración, y cuando, en el caso específico de Valparaíso, el alcalde hizo todos los anuncios en su

campaña, aparecieron en posiciones muy distintas la postura de la alcaldía respecto del desarrollo del puerto.

Como dijo David, creo que hay que coordinar estos planes, porque, de lo contrario, la posibilidad de desarrollo del puerto puede ser mermada. Además, las ciudades, por ejemplo San Antonio, tienen un problema de congestión que es un verdadero problema para la ciudad.

Entonces, si se avanza en un puerto a gran escala y no se resuelve el problema de la conectividad, es evidente que el puerto a gran escala no va a tener ninguna viabilidad, porque no va a haber por dónde pasar.

Si hoy se están moviendo entre 3.000 y 4.000 camiones diarios, que pasan por la ciudad, imagínense un puerto a gran escala sin conexiones ferroviarias; eso significaría fácil 8.000 o 9.000 camiones diarios que serían una complicación que hay que tener presente para resolver el problema de conectividad. Ese es el caso específico de San Antonio. Pero son temas que hay que considerar y que los planes debieran conversar para tener viabilidad en el mediano y largo plazo para el desarrollo de todos: de la ciudad y del puerto.

El señor **DÍAZ** (Presidente).- Tiene la palabra el señor Leopoldo Santibáñez.

El señor **SANTIBÁNEZ**.- Señor Presidente, solo una nota adjunta. La zona de Cabritería es hoy una zona ecológica, es una reserva ecológica, así está considerada. Pero evidentemente, como usted dijo, como corredor logístico es lo único que une esa vía con la ruta 68.

Me toca hablar sobre la sostenibilidad integral.

Como concepto, esto tiene que ver con la ministra de Noruega, Gro Brundtland, quien instaló este concepto a

nivel mundial y lo recoge muy fuertemente la Organización Marítima Internacional (OMI), la cual deja a un lado el desarrollismo del siglo XX, adjuntando a este factor los elementos, las dimensiones económicas, seguridad económica, social, ambiental e institucional.

Entonces, este trabajo está centrado en la parte sostenibilidad y seguridad.

Los temas de sustentabilidad ambiental y seguridad son dictados por diferentes entidades estatales, tanto en sus condiciones como regulaciones.

No hay una política internacional integral que regule la sostenibilidad en puerto en estas cuatro dimensiones, bahías y zonas o corredores logísticos.

Las concesiones de puertos públicos y privados tienen distintos cumplimientos de las regulaciones o no se conocen.

La fiscalización de los asuntos medioambientales y de seguridad hoy los asume la Directemar, a través de las direcciones técnicas, y la carga, en sus diferentes formas, es fiscalizada por distintos organismos: SAG, Aduanas u otros.

Los posibles elementos de seguridad son abordados por las policías (PDI) y por la Armada de Chile.

Para hablar de las regulaciones, es necesario explicar que Chile es un país signatario de las convenciones internacionales que la Organización Marítima Internacional ha dispuesto de hace muchísimos años. Mencionaré solo las más importantes, para entender que no hay una especie de cumplimiento intuitivo, sino un cumplimiento a nivel mundial que debemos respetar.

La primera convención importante es la *Safety of Life at Sea* (Solás), o de seguridad de vida en el mar, que trata todos los aspectos, en sus 12 capítulos, relacionados con la construcción del equipo, el movimiento de carga, la operación de cargas peligrosas, la operación en salvataje, el sistema de comunicaciones y muchos más.

También tenemos la *Marpol, Maritime Pollution*, que habla sobre la contaminación marítima en sus seis capítulos y cuyo objetivo es preservar o revisar todo lo que es contaminación debido a hidrocarburos u otras sustancias dañinas, sea por descargas o por accidentes.

Un tercer elemento signatario que Chile tiene es el IMDG, *International Maritime Dangerous Goods*, que es el código internacional de cargas marítimas peligrosas, que son disposiciones vigentes en el transporte de carga multimodal, quiero decir marítimo, terrestre o aéreo. Pero en este caso lo centramos en la vía marítima. Hoy día, hay una gran falla en el trabajo de este código en nuestras ciudades.

También tenemos el código ISPS, la convención *International Ship and Port Facility Security Code*, que habla de todo lo que es la seguridad de puerto, instalada a partir del 2001 y que habla de toda la protección de puertos, buques y el hinterland que lo contiene.

Por último, debo mencionar, entre muchas convenciones, al estado rector del puerto, que es aquella que le da la característica más esencial al puerto para ejercer la autoridad y hacer cumplir las regulaciones internacionales a todo actor que opere en el puerto.

Del diagnóstico descriptivo paso al estado rector del puerto. El estado rector del puerto es asumido actualmente por la Directemar. La Dirección tiene un rol

contradictorio, porque asume la fiscalización, pero, además, brinda servicios, como inspecciones técnicas, practicaje u otros. Entonces, distintos entes estatales intervienen en la cadena logística marítima sin una articulación operativa y tecnológica. Como dijeron mis colegas, hay una asimetría regulatoria en la fiscalización entre puertos privados y públicos en el ámbito de la sostenibilidad. Existen certificaciones internacionales que califican la sostenibilidad de los puertos, como *Green Ports* o *EcoPorts*, que certifican que los puertos cumplen con las normas que asigna OMI.

En Chile trabaja la Agencia de Sustentabilidad y Cambio Climático, entidad que opera en la industria desde hace 20 años, con 153 Acuerdos de Producción Limpia, APL, pero solo 6 corresponden a puertos. Sin embargo, la debilidad de este gran trabajo y gran metodología reside en que solo son acuerdos voluntarios. Lo hago notar, porque creemos que esta evaluación podría ser obligatoria.

Si bien el Estado de Chile está suscrito al cumplimiento de convenios internacionales, estas regulaciones no se cumplen plenamente y todos los años somos notificados del incumplimiento de estas regulaciones por faltas cometidas en contaminación ambiental y en mitigación de estos eventos. Fundamentalmente, nombro el caso de Puchuncaví, Ventanas y Quinteros, en el cual Marpol hace notar anualmente la falta de sostenibilidad ambiental.

También se constata la asimetría existente en las reglas medioambientales entre puertos que son operados bajo la ley

N° 19.542 y del decreto con fuerza de ley N° 340; no contamos con la debida información, especialmente de los puertos privados.

En la contaminación de bahías hay que acentuar aquellas derivadas fundamentalmente del carbón, del concentrado de cobre, de las maniobras de transferencia de hidrocarburos en las boyas de altamar y del uso de agua de mar para la generación eléctrica, especialmente en la variación de la temperatura, debido al enfriamiento de grandes transformadores. Casos emblemáticos son Quintero-Puchuncaví y el de Antofagasta.

En materia de seguridad laboral, en los puertos se cuenta con altas tasas de accidentabilidad, mayores a las de otros sectores productivos.

En cuanto a las propuestas, desde el punto de vista de la sostenibilidad integral, hay que tener en cuenta lo siguiente:

1. Implementar una autoridad portuaria nacional que aplique en todo momento el estado rector del puerto, con normativa y fiscalización por igual, para puertos públicos y privados.

2. Recoger la experiencia metodológica y práctica de los acuerdos de producción limpia de la Agencia de Sustentabilidad que hoy está al servicio y sumar la

acreditación gradual con carácter obligatorio, porque ya se ha realizado un trabajo sobre la materia.

3. Implementar las certificaciones de calidad medioambientales en todos los puertos públicos y privados, tal como se está haciendo en el mundo y en toda América.

4. Incorporar a los planes de desarrollo del sector el impacto de la sostenibilidad en ciudades-puerto, bahías y corredores logísticos.

Esa es toda mi presentación.

El señor **DÍAZ** (Presidente).- Muchas gracias, don Leopoldo.

Tiene la palabra el diputado Osvaldo Urrutia.

El señor **URRUTIA** (don Osvaldo).- Señor Presidente, me llamó la atención una afirmación muy categórica que hizo el señor Santibáñez. Él señaló que el estado rector del puerto es asumido actualmente por la Directemar.

El rol de la Directemar es más bien de policía marítima, de gestión del tráfico naviero y de fiscalización. Tiendo a pensar que tienen más atribuciones de gestionar los puertos los presidentes de los directorios de las empresas estatales, sobre todo de las empresas estatales. El ejemplo más concreto que tengo es el de Valparaíso. Tengo la impresión de que el presidente de la empresa estatal, de EPV, es quien tiene el rol más importante en materia de

gestión y que la Directemar solo apoya en los servicios que le son propios, como la policía marítima y el control para que se cumplan todos los reglamentos internacionales en materia de naves y de tráfico marítimo; pero no es la rectora de lo que pasa en el puerto, pues no tienen esa capacidad. La Directemar no tiene atribuciones en materia legal para asumir el control de un puerto.

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

El señor **SANTIBÁÑEZ**.- Señor Presidente, si bien usted está en lo correcto en cuanto a que una autoridad portuaria debiera asumir esto, la entidad que hoy regula todos los convenios que Chile ha asignado para que asuman el control del puerto en materia de carga, de seguridad y medioambiental es la Directemar. Respecto del nivel con que ejerce esa autoridad, son ellos los únicos que están asumiendo esta convención.

El señor **URRUTIA** (don Osvaldo).- Por mi experiencia, intuyo que ahí existen roces. No está definido cuál es el rol de cada uno. Pero veo que, generalmente, los directivos o el presidente del directorio de las empresas portuarias creen que tienen muchas más atribuciones que el capitán de puerto o el gobernador marítimo, y este también hace pesar que ellos actúan en base a una ley que los autoriza a fiscalizar y a fijar una serie de normas dentro de los

puertos. A mi juicio, esa relación no está claramente definida y por eso pienso que es necesario nombrar a una persona que tenga esa autoridad, para que no puedan ser juez y parte a la vez.

El señor **SANTIBÁÑEZ**.- Estoy totalmente de acuerdo.

El señor **FRIGEIRO**.- Señor Presidente, quiero aclarar que el estado rector del puerto reconocido internacionalmente es la Directemar. Eso está definido en la ley de Navegación -actual decreto ley N° 2.222-, no obstante los roces que pueda haber con las empresas portuarias o con los presidentes de las empresas, lo cual es válido solo para los puertos estatales. Pero el estado rector del puerto reconocido internacionalmente es la Directemar.

El señor **DÍAZ** (Presidente).- Correcto, es así. Pero lo que señala el diputado Urrutia también es cierto, porque es parte del problema, que debiese haber una autoridad rectora nítida, clara.

Pasamos al capítulo de modernización tecnológica, a cargo del señor Ricardo Neira.

Tiene la palabra el señor Neira.

El señor **NEIRA**.- Señor Presidente, lo que vamos a presentar es el tema de la modernización tecnológica, desde el punto de vista de cómo están influyendo las tecnologías en el sistema portuario.

En primer lugar, en 2013 se realizó un estudio, que arrojó que el 48 por ciento de los cuellos de botella se debe a la falta de coordinación de todas las instituciones que participan en la coordinación de un puerto. Entonces, se advierte la necesidad de implementar algunos sistemas de información, algunas tecnologías, que permitan subsanar ese déficit o esa brecha que se está produciendo.

Es así como el Ministerio de Transportes ha impulsado en los últimos años un sistema de coordinación denominado *Port Community System*, que se ha incorporado sistemáticamente en diferentes puertos. Ha habido un avance en esto, con el propósito de que haya coordinación y una ventanilla única marítima. Así como en todas las instituciones hay una ventanilla única para solucionar los problemas y algunos requerimientos de información, acá se está implementando la llamada Vumar. La idea es que estos dos grandes sistemas estén coordinados con el Sicex, dependiente de la Subsecretaría de Hacienda. Esto permitirá mejorar la coordinación, ya que en ese sentido existe actualmente un déficit entre instituciones que trabajan en el ámbito portuario. Hemos hecho un diagnóstico descriptivo de los problemas que tenemos a la vista, para seguir la metodología que planteó Andrés, donde a la descripción siguen la evaluación y luego las propuestas operacionales.

En segundo lugar, vimos qué son los puertos inteligentes, los *smartports*, que llegaron para quedarse, debido a la globalización que todos conocemos: tecnologías, globalización del comercio exterior y transferencia de bienes y servicios. Claramente, algunos puertos deben ser inteligentes en Chile, pero otros más chicos, como Corral, no cuentan con las tecnologías que requiere un puerto inteligente. Me refiero a grandes puertos, como San Antonio, Valparaíso y otros, que requieren una mirada de *smartports*.

Eso está relacionado con el tema de las ciudades-puerto, porque los proyectos de *smartcity* que estamos impulsando llevan inserto un puerto inteligente. No podemos ser un compartimiento estanco con una tecnología más atrasada en esos puntos.

Como decíamos, la situación del sector portuario es variable. En algunos casos se están planteando soluciones como construir sistemas con una década un poco pasada, debido a que las grandes empresas marítimas ya están impulsando tecnologías disruptivas, como los *blockchain*. Aquí vemos que existe un gran choque, un tsunami que se nos viene con tecnologías disruptivas y exponenciales, con esas grandes empresas navieras que nos van a chocar el puerto, mientras nosotros aplicamos tecnologías con una ola chiquita. Entonces, debemos ser capaces de encontrar la forma de desarrollar un proyecto de tecnología digital que permita a Chile posicionarse y coordinarse en lo que respecta a los puertos que he hecho mención.

Por otra parte, el personal calificado y las instituciones de educación superior, en las carreras relacionadas con el tema portuario, no están preparando gente en materia de puertos inteligentes. Desgraciadamente, en el proyecto de la industria 4.0, con automatización, las

instituciones de educación superior tampoco se están adecuando a los nuevos tiempos.

Nuestra evaluación es la siguiente:

En primer lugar, el desarrollo tecnológico de los puertos es un requerimiento fundamental para mejorar el posicionamiento de nuestro país. Si queremos competir, no solo en Sudamérica, sino que en toda la costa del Pacífico, debemos ser capaces de desarrollar lo que se denomina puertos inteligentes, lo cual no está referido solamente a automatización de tecnologías, sino a tres conceptos. Primero de logística, que lleva inserto el tema tecnológico; segundo, que nuestros puertos deben contar con tecnologías que permitan cuidar el medio ambiente, aplicando energías renovables. Eso es lo que se denomina hoy puertos inteligentes, que ya están conceptualizados en toda la comunidad europea.

Consideramos que no existe una planificación de transformación digital en conjunto con el sistema logístico portuario. Aquí, la mirada de las tecnologías ha sido con datos que expondré rápidamente. Por ejemplo, en los planes maestros de desarrollo no se recoge el tema tecnológico, en circunstancias de que la incorporación de esas tecnologías es de nivel estratégico.

Según el estudio que revisamos (*Smartport y empleabilidad, 2019*), el 46,5 por ciento de los oficios portuarios podría quedar afectado con la incorporación de esas tecnologías de automatización en los puertos. Es un fenómeno que ya tenemos *ad portas*, en virtud del cual se están automatizando muchos procesos dentro de los puertos. El 46 por ciento de esos oficios quedará automatizado en los próximos años, de acuerdo a un levantamiento que hizo Chile Valora con los 46 perfiles laborales que tiene registrados como oficios portuarios. Obviamente, la incorporación de esas tecnologías afectará los niveles de

empleo y de sueldos, los modelos de negocios, etcétera, etcétera.

De acuerdo al mismo estudio, la inversión de las empresas portuarias en tecnología se sitúa entre el 0 y el 5 por ciento. Claramente, una empresa portuaria que quiere desarrollarse en el mundo con nuevas tecnologías no puede tener... En cualquier empresa con esa capacidad de inversión, no se logra posicionar el tema tecnológico.

Por otra parte, concluimos que faltan profesionales a nivel estratégico. En el estudio citado se registraron todas las empresas portuarias, con excepción del puerto de Coquimbo, y se hizo una comparación con un puerto como norte del proyecto, que fue el de Barcelona. Los profesionales en el ámbito de la tecnología están principalmente en el nivel operativo, solucionando problemas de *call center*, de operación, de caídas del sistema, pero no los tienen considerados en un nivel estratégico. Si queremos tener esa mirada de puerto inteligente, simplemente debemos tener profesionales en el nivel estratégico.

Nuestras propuestas de mejoras operacionales son las siguientes:

Chile debe crear políticas públicas para las nuevas tecnologías, promover la formación de capital humano en ese ámbito e impulsar el concepto de ciudad inteligente y su desarrollo articulado con los *smartports*.

Existen muchos proyectos de ciudad inteligente, como los que se están desarrollando en Valparaíso, en Antofagasta y en algunas comunas de Santiago. Las ciudades que estén desarrollando esos conceptos deben estar relacionadas con lo que se denomina puertos inteligentes.

Debemos tener una visión común de *smartport*, porque no la tenemos. Hace falta difusión y que todos los actores

involucrados en el tema sepan qué entendemos por puerto inteligente.

Generar proyectos de transformación digital que permitan integrar nuevos modelos de negocios. Las empresas portuarias deben tener una formación de proyectos de transformación digital e incorporar profesionales de nivel estratégico, profundizar en la implementación de herramientas tecnológicas de coordinación con los puertos chilenos y, principalmente, incorporar un programa de transformación digital del sector en la estrategia de desarrollo logístico portuario, que fue planteada por David en el capítulo de planificación, y en el plan nacional de desarrollo logístico portuario. Así como se está probando actualmente el plan de transformación de modernización del Estado, debiera estar incorporado el tema portuario.

Concordar nuevas normativas de contrato de trabajo y de jornadas laborales, porque, de los 15.000 trabajadores que estudiamos, 3.900 podrían quedar cesantes en los próximos años debido al potencial de automatización. Entonces, se deben incorporar nuevos contratos, individuales y colectivos, como se está haciendo en el ámbito minero.

Generar una gran variedad de oportunidades de capacitación y organización del trabajo que promuevan el aprendizaje, porque se requiere otra forma de aprender. Sabemos que debemos aprender a aprender, aprender haciendo, constantemente, incorporando esa nueva reconversión, conociendo las tecnologías e incorporando habilidades blandas a las profesiones u oficios.

Generar una relación permanente entre puertos e instituciones de educación superior. Cuando hicimos el estudio vimos que los puertos de Barcelona y de Hamburgo están relacionados con las instituciones de educación superior ligadas al tema de puertos, tanto en lo que respecta a la formación propiamente tal, como en la

incorporación; pasantías, visitas a trabajos que se pueden hacer, en aprender haciendo por parte del profesional y promoviendo que este trabaje en el puerto. Es una manera nueva, en realidad no tan nueva, porque esa forma de aprendizaje alternado lo desarrollaron los japoneses y los alemanes hace veinte años.

Generar una asociación público-privada que impulse medidas para mitigar los impactos sociales de transformación digital en el sector logístico portuario, que van a existir.

Generar un plan estratégico de digitalización y de automatización para todo el sistema portuario, porque no lo hay.

Adoptar como país un estándar de calidad internacional en el ámbito de las tecnologías. Esto lo incluimos porque el *blockchain* que está colocando la empresa naviera Maersk tiene un estándar, y nosotros también debemos tener uno para la incorporación de las tecnologías que van a utilizar nuestras empresas en Chile.

Incluir en el Comité de Transformación Digital de la Corfo. Este es un tema muy puntual de la Corfo, en que ha impulsado proyectos, por ejemplo, uno se llama Territorio Inteligente, algo de metalúrgica, algo de salud. Aquí, hay una oportunidad en que la Corfo nos pueda desarrollar en el tema portuario.

Propuestas de mejoras a las normativas

Incorporar a la legislación laboral los desafíos de la transformación tecnológica en las operaciones del sistema logístico-portuario.

Respecto de la capacitación, debo decir que se trata de una capacitación un poco distinta que se debe desarrollar a las personas que están en los oficios actualmente y que van a tener estos cambios de mejores prácticas. Si algunos trabajadores son despedidos, no se quiere que a esos

trabajadores, como hace muchos años, les den cursos de peluquería, como en la minera de Lota. Debe ser una capacitación muy precisa, que tenga ámbitos -como dijimos anteriormente- de habilidades blandas, de conocimiento de tecnología y de cómo el hombre incorpora la tecnología, como interactúa con la tecnología. Como estamos interactuando con los celulares, ellos serán capaces también de interactuar con robot automatizado, como hoy son las grúas automatizadas.

El financiamiento es importante. En la Comisión de Trabajo y Seguridad Social de la Cámara de Diputados hay un proyecto de ley sobre una iniciativa del Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (Sence) que ingresó el gobierno. En el punto N° 12, hay un programa de incorporar dentro de la estructura normal del presupuesto del Sence, programas que permiten que el Sence haga algunas capacitaciones.

Creemos que debe haber un punto N° 13, donde se incorpore el tema de la automatización, en el sentido de cómo impacta a los trabajadores, y que el Estado, en el presupuesto, incorpore claramente recursos para reconvertir a estos trabajadores con un norte claro y preciso.

Eso es todo, señor Presidente.

El señor **DÍAZ** (Presidente).- Gracias, don Ricardo Neira. Tiene la palabra el señor Álvaro Díaz.

El señor **DÍAZ** (don Álvaro).- Señor Presidente, es importante la estrategia de transformación digital para la logística portuaria, y esta tiene que operar no solo a nivel de empresas, sino también desde el sector público, para evitar un desarrollo digital desordenado. Por ejemplo, podría ocurrir que se planteen plataformas digitales para cada puerto que no dialoguen entre sí.

Por eso el Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones ha impulsado desde hace 2 años la construcción de estándares comunes para todos los puertos de Chile, que

permitan el desarrollo de plataformas digitales que ofrecen múltiples servicios a los actores de la cadena logística. Estas plataformas se manifiestan en un equipo iPhone o cualquier celular donde están todas las aplicaciones que reflejan los distintos servicios otorgados por las distintas empresas.

Las plataformas digitales, las que se están desarrollando en el Sistema Integrado de Comercio Exterior (Sicex), en la ventanilla única marítima, y lo que va a desarrollar el Port Community System (PCS), que está muy relacionado con el Smart Port, que es lo mismo, van a generar millones de datos. Eso es muy importante, porque hablamos de economía de datos, las plataformas acumulan datos y estos pueden ser procesados mediante algoritmos de Big Data o de Machine Learning, que puede predecir padrones de comportamientos y ciclos de la actividad portuaria. Eso fortalece las políticas públicas y, al mismo tiempo, le da herramientas al sector privado para hacer planes estratégicos.

Entonces, estamos entrando en un mundo donde Chile debe acelerarse en esta materia e integrar en su política logístico-portuaria la dimensión tecnológica, que en la parte digital tiene esto, pero en la parte de automatización tiene otras dinámicas importantes.

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

El señor **URRUTIA** (don Osvaldo).- Señor Presidente, me gustaría saber si nuestros invitados pudieron hacer una evaluación del estado del arte en las diferentes empresas portuarias, sobre todo en las estatales. Entiendo que hay algunas que partieron hace un tiempo haciendo esta incorporación digital por iniciativa propia de su directorio, y hay algunas aplicaciones en uso bastante eficientes, pero que no han sido replicadas en otros puertos, incluso en los propios puertos estatales. Algunas

han querido ser transferidas, pero a modo de venta, es decir, como esto es un *know how* que he creado, se vendo. Así ha sido.

No pongamos ejemplos para no afectar a nadie.

El señor **NEIRA**.- En primer lugar, nosotros claramente proponemos que todas las empresas tengan un sistema de transformación digital común.

En segundo lugar, hicimos un levantamiento no solo de lo que habló Álvaro respecto del Port Community System, de un sistema específico, sino que les preguntamos a ellos qué entendían por Smart Port de tecnologías disruptivas. Nos entrevistamos con representantes de puertos, de los cuales nueve puertos públicos y dos puertos privados respondieron, y el que era comparación es el Puerto de Rosario, que es un puerto fluvial, un gran puerto argentino, y el de Barcelona, donde nos respondió el director del Puerto de Barcelona. Les preguntamos no sobre el Port Community System, sino que consultamos si estaban utilizando *blockchain*, utilizan drones, robots automatizados -que son las grúas-, en qué utilizan la nube, qué están haciendo con la ciberseguridad. Esas preguntas hicimos y la verdad es que hay un gran trabajo por hacer en las empresas portuarias después de lo que vimos en los estudios.

La transformación digital y el desarrollo de los puertos inteligentes, si queremos realmente competir en el mundo global debemos inyectarle recursos profesionales, etcétera.

El señor **URRUTIA** (don Osvaldo).- En este diagnóstico, si hubiera que certificar a alguna empresa portuaria chilena, en materia de incorporación tecnológica, ¿alguna pasa la valla?

El señor **NEIRA**.- Nos tocó entrevistar a varios representantes de puertos y hubo uno que nos llamó la atención. Les vamos a hacer llegar la información donde el puerto de Barcelona está en el *top ten*, Valparaíso se

acerca, no utiliza toda la tecnología, pero se acerca. Hubo un puerto que realmente nos sorprendió, entrevistamos al gerente de la época, fue el de Iquique, que estaba desarrollando drones aéreos y submarinos. Como saben, los drones submarinos se utilizan para determinar los pilotes y sobre todo por un requerimiento de seguro para bajar la siniestralidad.

Sin embargo, hay una gran tarea que hacer, debemos homogenizar los puertos y ahí hay una gran tarea que hacer. Iquique fue un punto bien interesante.

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

Tiene la palabra el señor David Medrano.

El señor **MEDRANO**.- Señor Presidente, para complementar el punto y respondiendo al diputado Urrutia, nos pasa en el tema tecnológico lo mismo que vimos antes con planificación en cuanto a infraestructura, que, en algunos casos, las soluciones han sido muy individuales, muy eficientes para un puerto concreto, pero no necesariamente replicables para el conjunto del sistema portuario. De ahí que -tal como dijo Ricardo en la exposición- el trabajo que se está haciendo en la sistematización y homogenización de ciertas tecnologías en construir un estándar mínimo que pueda ser después especializado en cada una de las cadenas portuarias -y no solo en puerto en sí, sino toda la cadena-, es el trabajo clave que necesitamos ahora como país, como Chile. Necesitamos avanzar en ese sentido, en tener una entidad, como Sicex desde Hacienda, el Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones, puede ser la futura autoridad logística, pero que establezca cuáles son realmente los estándares mínimos necesarios enfrentar como país ante todos los retos que nos vienen dados por estas navieras a nivel mundial, las exigencias que tiene las cadenas logísticas internacionales y poder mantener siempre la competitividad de nuestro mercado.

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

Vamos a pedirle al señor Christian Luco que nos acompañe para iniciar el capítulo de modernización laboral.

El señor **LUCO**.- Señor Presidente, es bastante particular que luego de las exposiciones sobre sostenibilidad y modernización tecnológica abordemos el capítulo referido a la necesidad de hacer modernización laboral.

Sin embargo, quiero hacer un breve preámbulo antes de abordar las láminas, porque el factor fuerza de trabajo que participa en la actividad marítimo-portuaria siempre ha constituido un déficit en el desarrollo de la industria marítimo-portuaria.

Probablemente, tenga que ver con esta cultura que a partir de los años 60 se desarrolla sobre la base de una fuerza de trabajo, sobre el sistema de matrículas en un principio, y luego con el sistema de habilitación, con los cursos de seguridad en faena portuaria, que pretende, desde el lado de las organizaciones de trabajadores, controlar el acceso al trabajo al interior de los recintos portuarios.

En verdad, ese pseudo poder que han construido las organizaciones de trabajadores que se desarrollan en la actividad marítimo portuaria ha conspirado contra la construcción de un sistema de relaciones laborales basado en derechos de aplicación general, de orden público, en materia laboral, que con el paso de los años ha traspasado costos a los modelos de gestión de personas que las empresas desarrollan.

Nuestra normativa laboral ha sido depositaria de aquellas regulaciones a partir de las leyes que se dictan sobre cambios en estos derechos que poseían los trabajadores marítimo-portuarios entre los años 60 y 70, y a partir de los años 80 se genera lo que se traspasó finalmente al código como normas, que siguen vigentes, cuyo depositario

es esencialmente esta modalidad anómala de contrato de trabajo eventual, que es un resumidero de todo lo que puede desearse para que el vínculo entre empleador y trabajador sea lo más flexible posible.

Nuestra regulación especial está contenida en el artículo 133 y siguientes del Código del Trabajo, en un título que aborda conjuntamente el del trabajador portuario eventual y el de los trabajadores embarcados o gente de mar, que son esencialmente aquellos que participan en la actividad de cabotaje dentro del territorio nacional y también en aguas internacionales. Esto no es casual, porque antiguamente la matrícula abarcaba y abordaba ambas actividades.

Tenemos una legislación que clasifica muy casuísticamente, a diferencia de lo que ocurre en cualquier otra actividad económica que se desarrolle en el mercado, una definición de trabajador portuario, que se hace con el objeto de limitar lo que puede denominarse fuerza de trabajo. Eso no existe en la minería, no existe en el *retail*, ni en la banca. El trabajador minero es el que trabaja en faena minera, en cambio, en el trabajo portuario hay gente que se desempeña en los terminales y que es calificado por la autoridad, sea laboral, Dirección del Trabajo o Directemar en su caso, como un sujeto que no es trabajador portuario. Esto ocurre particularmente con aquellos que participan de los procesos tecnológicos.

Un funcionario o un trabajador de TPS, de CTI, de Puerto Central, o de San Vicente, que desarrolla la cubicación a través de un programa computacional que tiene a la vista la cámara de la nave donde van ingresando contenedores para la estiba adecuada, para efectos de que no se desequilibre, a ojos de la autoridad laboral no es trabajador portuario porque no participa técnicamente de la actividad de porte de carga desde o hacia la nave.

Nuestra regulación, que surge a partir de la norma de 1997, no tiene menciones al trabajo portuario, y lo único que podría importar es la definición que hace de recinto portuario. Esa es la referencia más relevante que hay para estos efectos.

La ley conocida como "ley corta", que se publica a mediados de 2014, no hizo sino corregir dos cuestiones principales. La primera, hacerse cargo de algo que hoy está en alta discusión, como fue el efecto de la rebaja de la jornada de 48 a 45 horas, que se implementa de 2005 en adelante.

Eso significó en el mundo del trabajo portuario el desconocer y perder el derecho a descanso dentro de la jornada, porque la organización de la jornada de trabajo que se hace en los terminales, se hace por turnos continuos, y a consecuencia de esa rebaja el costo lo pagaron ellos porque se quedaron sin el descanso dentro de la jornada, lo que era compensado económicamente mediante negociaciones directas entre empleadores y trabajadores.

Lo otro que hace, y que es una cuestión bastante inaudita, es que repone una obligación que todos los empleadores en Chile tenían, que era la de constituir comités paritarios, de higiene y seguridad, a la que están obligados todos aquellos que tienen más de 25 trabajadores.

A consecuencia de que la mayoría de los trabajadores portuarios eran eventuales, vale decir, un contrato que se suscribe y finiquita en el día, y al no existir vínculo de subordinación y dependencia, había empresas que no tenían trabajadores, y que por ende estaban exceptuados de aquella obligación, lo que es una paradoja, porque esta es una actividad económica calificada de alto riesgo, y como mencionó el profesor que se refirió a la sostenibilidad, con una tasa de accidentabilidad muy alta.

A modo de paréntesis, la actividad marítimo-portuaria está clasificada como una subactividad para efectos de la estadística que lleva la Superintendencia de Seguridad Social en el rubro de transportes. Por lo tanto, los datos de uso de licencia médica, accidentes del trabajo y todo lo que tiene que ver con ello, no están desagregados ante dicha superintendencia.

Como se han referido también en el aspecto de los adelantos y la modernización tecnológica y en sostenibilidad, la fuerza de trabajo que participa en el sector es una fuerza de trabajo en general autodidacta.

Puedo afirmar -he participado en muchas negociaciones colectivas en la industria- que la actividad de capacitación respecto del uso de nuevos equipos, como lo son las grúas STS, RTG o los equipos más complejos, las realizan los propios trabajadores dentro de sus horas de trabajo y, además, son quienes forman a los trabajadores más jóvenes y con menos años de servicio.

En la lámina se detalla la regulación especial. La última reforma menciona lo que señalé respecto de la incorporación de normas de aplicación general. La formación laboral es esencialmente autodidacta.

En los últimos cinco o seis años se hizo un trabajo de levantamiento de perfiles a través de la Comisión del Sistema Nacional de Certificación de Competencias Laborales, ChileValora, pero debo decir que la evidencia señala que hay una utilización excesivamente egoísta por parte de los empleadores, porque el aporte o financiamiento de esos procesos de certificación de competencia ha provenido esencialmente del Programa Becas Laborales del Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (Sence). La gráfica es elocuente, según las cifras publicadas en

ChileValora, el aporte de privados es de 7 por ciento y el aporte público es de 93 por ciento.

Con Álvaro estuvimos en un comité que promovía la creación de un comité de recursos humanos para innovación. Recuerdo que en su oportunidad se solicitó que si el Estado ponía 100, la industria también pusiera 100, a fin de compartir la masificación de esos procesos de certificación de competencias, los que son esenciales por las nuevas tecnologías que se han ido incorporando, pero generó discusión y quedó paralizado.

El señor **DÍAZ** (Presidente).- Tiene la palabra el diputado Renzo Trisotti.

El señor **TRISOTTI**.- Señor Luco, de acuerdo a su estudio, ¿la demanda estaría cubierta o existe un déficit que hace urgente que la empresa privada contribuya con más fuerza en esta materia?

El señor **LUCO**.- Señor Presidente, como mencionaron hace poco, existe una sobreestimación de las dotaciones totales de trabajadores portuarios que hay en el país.

Como el sistema requiere una habilitación, existen 27.000 y fracción de tarjetas o credenciales de potenciales trabajadores; sin embargo, quienes se desempeñan y viven de esta actividad según lo que señalan datos empíricos, son bastante menos. Me atrevería a sostener que somos alrededor de 12.000.

La cifra que representa a quienes recibieron los beneficios por el pago de la media hora durante el año 2015 a 2017 es 10.000 y fracción, porque no accedieron todos. Ahora, si uno además lo registra con la cantidad de turnos mínimos -estamos hablando de tres turnos al mes-, no llegan a los catorce mil; está muy por debajo de esa cifra.

El señor **DÍAZ** (Presidente).- ¿Y hay 27.000 qué?

El señor **LUCO**.- 27.000 licencias que habilitarían para desempeñarse.

Entonces, esa sobreoferta se genera, esencialmente, porque el documento de habilitación es de una pobreza de hace cincuenta años. De manera que hacen un curso de diez horas sin una capacitación empírica y sin elementos asociados a los procesos logísticos que se efectúan en la actualidad. La verdad es que este curso solo habilita para ingresar a un terminal como movilizador.

Lo que generalmente dicen las organizaciones para generar presión es que si uno no se somete a este sistema de flexibilidad -que requiero para la operación sostenida y continua en el terminal-, hay 10, 20, 30 o hasta 50 postulantes más para ingresar al terminal, que fue lo que ocurrió en Valparaíso en diciembre pasado. Cada vez que hay una controversia surge este tema. Si hay un sector que es flexible en materia de gestión de personas o de gestión en el sistema de trabajo, es este.

Vamos a la situación del trabajador eventual, que fue mencionado en una discusión de la Cámara la semana pasada. El trabajador eventual ingresa, inicia y termina su contrato en el día, porque la regulación vigente le permite hacer turnos alternados, vale decir, el primero y el tercero en un día. Entonces, como no tiene un vínculo de subordinación, es un trabajador que en la semana puede hacer alternadamente diez a doce turnos. Hablamos de una persona que labora 90 horas, y eso es legal.

La otra paradoja es que en muchos terminales concesionados de empresas relevantes funcionan bajo el sistema de turno alternado, porque la ley prohíbe hacer turnos continuos. El sistema de turno alternado permite, bajo un sistema de trabajadores contratados indefinidamente y con todos sus derechos, laborar 72 horas a la semana. ¿Por qué ocurre esto? Porque lo pactan, porque pueden y porque la capacidad fiscalizadora de la Dirección del Trabajo para constituirse en terreno es muy limitada. La

autoridad marítima está presente en los terminales, pero carecen de facultades para fiscalizar materias laborales, tal como lo ha reiterado unívocamente la Contraloría General de la República cada vez que estas materias son puestas en conocimiento de la autoridad marítima.

Vale la pena mencionar que entre los cambios que introdujo la ley de 2014, está la constitución de un sistema de control de cumplimiento de normativa laboral para los puertos, dirigido por la Dirección del Trabajo y coordinado por la autoridad marítima, lo que va absolutamente en la lógica de avances tecnológicos. Es un programa elaborado entre el Ministerio del Transporte y Telecomunicaciones, la autoridad del trabajo y la autoridad marítima, y financiado con el famoso Fondo de Modernización Portuaria, para contar con una plataforma electrónica de registro de datos y realizar fiscalización laboral en forma remota. Si esto no es una herramienta tecnológica, no sé qué es. Se trata de una resolución vigente y en régimen, pero que lamentablemente no se utiliza.

Esta comisión bien podría solicitar una presentación de la autoridad laboral y de la autoridad marítima, para saber cómo ha ido avanzando la implementación de esta plataforma, que ha sido muy resistida, como ocurre siempre con cualquier materia regulatoria en esta industria. Ello, además, porque es una herramienta innovadora y bastante completa en materia de fiscalización digital, que incluso podría dar datos absolutos respecto de cuántas personas hay, qué están haciendo, en qué terminales y atendiendo a quién.

Par finalizar, las materias que se van a proponer en el documento son las siguientes:

Uno, asimilar los derechos de trabajadores eventuales puros a las reglas generales y condiciones mínimas del Código del Trabajo. Vale decir, no hay razón para que las

reglas de aplicación general se le otorguen a un trabajador que está en estas condiciones.

Dos, tender a regular el trabajo eventual de acuerdo a estándares del Código del Trabajo, permitiendo la eventualidad en casos de mayor demanda contratada a partir de Convenios de Prohibición de Puestos de Trabajo (CPPT), fruto de negociación colectiva reglada. Dentro de sus particularidades, este sector también tiene situaciones, como que en la Región del Biobío se da la negociación ramal entre todos los trabajadores eventuales de la zona, y ha ocurrido así por años. Los convenios de prohibición de puestos de trabajo fueron abordados en la reforma laboral que modificó el Libro IV de la Negociación Colectiva. En ese libro del Código del Trabajo se establece la posibilidad de que dichos convenios sean negociados como negociación colectiva no reglada.

3. Promoción de la formación laboral en materia portuaria como parte del sistema y con un rol importante de empresas contratistas y principal, si es que hay subcontratación. Esto de "si hay subcontratación", es una materia muy controvertida, porque no existen razones jurídicas y técnicas que indiquen que la aplicación del uso de la subcontratación en la industria no se haya verificado.

Hay subcontratación en los terminales para aseo, seguridad y reparaciones varias, mantención de equipo. Pero en la relación entre empresas concesionarias, sea por la vía de la ley N° 19.542, sea por vía de los puertos privados, no se utiliza la relación entre una concesionaria titular de un terminal y una empresa de muellaje, que es la que contrata la fuerza de trabajo, sino que es una relación de mandato para realizar la obra de estiba y desestiba y toda la atención a la nave en el sitio por cuenta propia y con trabajadores propios. Podría haberse hecho, pero no existe una causa legal de por qué no se hizo.

Como David explicaba hace unos días, el espíritu del sistema de concesiones que hacen los diez terminales era para que los terminales fueran monooperados o para que esas mismas empresas contrataran a su fuerza de trabajo; sin embargo, no ocurrió.

4. Fortalecer el sistema de control de cumplimiento de la normativa laboral portuaria, porque si se utiliza bien esa herramienta se van a poder controlar las obligaciones y registros de datos que ahí se establecen.

5. Fortalecer el funcionamiento, capacitación y control de los comités paritarios de higiene y seguridad.

Como dije hace un momento, esta industria estaba eximida de la obligación de tener comités de higiene y seguridad. El proceso de constitución, instalación y funcionamiento, desde 2015 a la fecha, en lo que he tenido la oportunidad de verificar, ha sido muy resistido, ha sido muy difícil, por características culturales de cómo se desarrolla la actividad y los sistemas jerárquicos en la gestión.

Esta industria pareciera tener la prevalencia de que todo se hace en función del mandato que otorga la nave cuando atraca al sitio, y a partir de ahí cualquier circunstancia queda subordinada a la necesidad de realizar la operación en el menor tiempo posible. Entonces, eso genera dificultades. Hay avances, pero yo creo que las mutualidades debieran contribuir mucho más.

Uno observa cómo las mutualidades están activas y desarrollan estos planes de contingencia, planes de seguridad, gestión de seguridad en la industria, como la minera, que es una de las principales usuarias de la actividad marítimo-portuaria, y cómo eso no se replica en este sector.

Un dato: la actividad o faena portuaria es parte o extensión de la faena minera, conforme al reglamento de trabajo minero, y eso debiera importar que el mismo sistema de gestión se trasladara hasta el costado de la nave. Eso está en el actual reglamento de Sernageomin.

6. Profesionalizar el trabajo portuario. Esto significa ponerse a la par de los procesos tecnológicos. Como trabajador portuario se define a aquel que participa del proceso de carga y descarga "y en las demás faenas propias de la actividad portuaria". Esta frase es la que requiere ser precisada en los sistemas logísticos, en el desarrollo tecnológico y en las características particulares, considerando, además, que los terminales en Chile no son los de San Vicente, los de San Antonio, los de Valparaíso, de Arica o Iquique; o sea, tenemos cien instalaciones marítimo-portuarias, y si uno examina terminales como Tocopilla, como Corral, que fue mencionado; como lo que ocurre en Huasco o Caldera, creo que uno debiera nivelar estándares en esas realidades.

Yo lo dejaría hasta ahí.

Van a recibir un informe con propuestas y menciones de diagnósticos, que son relevantes tener a la vista.

El señor **DÍAZ** (Presidente).- Muy bien, muchas gracias.

Nos quedan quince minutos. ¿Alcanzamos a ver el tema de marco legal? Esta es la parte más larga.

Da la impresión que no. Entonces, vamos a dejar hasta acá la sesión y vamos a convocar... Ya no me atrevo a convocar para un miércoles.

El señor **URRUTIA** (don Osvaldo).- Los lunes, mejor.

El señor **DÍAZ** (Presidente).- Nos queda un solo lunes.

El señor **CÁMARA** (Secretario).- La sesión del lunes 23 de septiembre, después de Fiestas Patrias, es la última que nos queda.

El señor **DÍAZ** (Presidente).- Ese día tenemos que votar.

El señor **CÁMARA** (Secretario).- Podemos dejar la primera parte de la sesión para la exposición...

El señor **URRUTIA** (don Osvaldo).- ¿Y el próximo lunes?

El señor **DÍAZ** (Presidente).- No, es Fiestas Patrias.

Yo creo que este tema es el más largo. Esta es la parte fuerte.

El señor **URRUTIA** (don Osvaldo).- Pero yo citaría aquí, para no hacerlos viajar.

El señor **DÍAZ** (Presidente).- Sí.

El señor **CÁMARA** (Secretario).- El 23 podríamos hacer una hora de exposiciones y la otra hora destinarla a votar las conclusiones. Pero esa es la última sesión que nos queda.

El señor **DÍAZ** (Presidente).- Vamos a ver cómo nos organizamos para revisar los otros tres temas.

El señor **KUSCHEL**.- ¿El miércoles hay sesión especial?

El señor **CÁMARA** (Secretario).- Hay sesión especial. Está citada.

El señor **KUSCHEL**.- Eso nos dificulta.

El señor **DÍAZ** (Presidente).- Sí.

El señor **CÁMARA** (Secretario).- Me parece que es una sesión especial no legislativa, por lo que eventualmente podríamos sesionar esa día.

El señor **DÍAZ** (Presidente).- Vamos a verlo mañana. Si es legislativa, no vamos a cometer el bochorno del otro día; si es especial...

El señor **URRUTIA** (don Osvaldo).- Yo creo que el 23 es un buen día para hacerlo acá.

El señor **DÍAZ** (Presidente).- Es que ese día tenemos que votar.

El señor **URRUTIA** (don Osvaldo).- Pero hagamos dos sesiones: una para escuchar y otra para votar.

El señor **DÍAZ** (Presidente).- Bien, nosotros resolvemos y les avisamos.

Muchísimas gracias a todos y a todas.

Por haber cumplido con su objeto, se levanta la sesión.

-Se levantó la sesión a las 13.16 horas.

