

# **EFFECTOS DE LOS TRATADOS DE LIBRE COMERCIO EN EL SISTEMA NAVIERO Y PORTUARIO DE CHILE**

**A. Santander\***; **R. Mari\*\*** y **M. Salas\***  
[astridsantander@uach.cl](mailto:astridsantander@uach.cl)

**\*Instituto de Ciencias Navales y Marítimas**  
**Facultad de Ciencias de la Ingeniería, Universidad Austral de Chile**  
**Casilla 567, Valdivia, Chile.**

**\*\* Facultad de Ciencia e Ingeniería Náuticas**  
**Universidad Politécnica de Cataluña, España.**

## **Resumen**

Un país con un mercado interno reducido como el chileno requiere de una participación activa en el comercio internacional para mantener de forma sostenida sus tasas de crecimiento, niveles de empleo, innovación tecnológica y eficacia en la asignación de los recursos.

Chile pretende lograr una incorporación mundial múltiple y flexible. Una participación que le permita involucrarse activamente en los procesos de integración regional y bilateral, además de entregar seguridad legal y económica a los exportadores e importadores chilenos.

La formación de bloques comerciales globales ha influido en un rápido cambio en los volúmenes y rutas de intercambio comercial. Incluso países pequeños y alejados de las grandes rutas comerciales han podido beneficiarse de esta tendencia en la globalización comercial. Chile es un país que hace solo una década exhibía un modesto intercambio comercial ha visto un incremento notable de su comercio exterior gracias a una política unilateral de reducción de aranceles y, recientemente, a la entrada en vigor de tratados de libre comercio con grandes países o asociaciones de países. Sobre el 95 % de este intercambio se hace vía marítima.

Se estima que mediante la política de acuerdos económicos, Chile tendrá cubierto un porcentaje cercano al 90% del total del comercio exterior para antes del 2010. Considerando los acuerdos de libre comercio vigentes, el mercado potencial para las exportaciones chilenas

llega a más mil millones de potenciales compradores de los productos chilenos (Unión Europea, EE.UU, México, Corea del Sur, Canadá y otros).

Naturalmente un aumento tan acelerado del comercio exterior ha generado enormes presiones sobre el sistema Naviero-Portuario chileno. La adaptación ha sido flexible y en diferentes etapas, lográndose grandes progresos en términos de eficiencia gracias a nuevos diseños de operación de la infraestructura portuaria y a una agresiva expansión de las compañías navieras chilenas.

## **1. Globalización**

El motor del actual proceso de globalización es la “globalización económica”, que consiste básicamente en dismantelar las limitaciones nacionales al comercio, promoviendo la libre circulación de bienes y capitales.

La “globalización económica”, es posible gracias al apoyo de agencias internacionales como la Organización Mundial de Comercio (OMC).

El fenómeno más reciente y quizás más importante del proceso de globalización, es el surgimiento de acuerdos comerciales, como instrumentos claves del desarrollo de los países.

La globalización incluye una gran diversidad de temas asociados, entre los que destacan: la cooperación en diversas materias (Ej.: aduanas) y el fomento de una actuación comercial de absoluta transparencia (Ej.: dumping y subsidios).

### **1.1 Tratados de Libre Comercio**

Los Tratados de Libre Comercio (TLCs), involucra muchos aspectos, estos van desde factores estrictamente económicos y financieros hasta factores geográficos, demográficos y culturales, en los cuales se ve involucrada a diario nuestra sociedad [ref.:1].

La estrategia económica de Chile se ha centrado en mejorar su comercio exterior, con el fin de hacerlo más competitivo y de ese modo ampliar el mercado consumidor, incentivar la inversión extranjera y la creación de empleos para los chilenos.

Las medidas tendientes a la obtención de los objetivos planteados son:

- **Reducción de Aranceles:** Una de las medidas para ampliar el intercambio comercial es la reducción de los aranceles cuyo objetivo principal es facilitar el ingreso al mercado nacional de productos extranjeros.
- **Creación de Bloques Económicos:** La globalización está llevando a los países a buscar la asociación en bloques comerciales, como una forma de ser más competitivos. Estos pueden caracterizarse por una mayor o menor apertura económica.

Los objetivos principales de los Tratados de Libre comercio (TLCs) son:

- Eliminar obstáculos al comercio y facilitar la circulación de bienes y servicios.
- Promover condiciones de competencia leal. Proteger y hacer valer, adecuada y efectivamente, los derechos de propiedad intelectual.
- Crear procedimientos eficaces para la aplicación y cumplimiento del tratado, para su administración conjunta y solución de controversias.
- Establecer lineamientos para una ulterior cooperación, encaminada a ampliar y mejorar los beneficios.
- Reducir la vulnerabilidad de las exportaciones ante medidas unilaterales y discrecionales.
- Fortalecer la industria nacional mediante un sector exportador sólido y competitivo.
- Contribuir a la creación de empleos.

Existen dos tipos de **Acuerdos Comerciales**:

- **Los De Cooperación Internacional**

Es un sistema mediante el cual se asocian varios estados con el fin de alcanzar determinados objetivos comunes que responden a sus intereses solidarios, sin que la acción emprendida, ni las medidas adoptadas para alcanzarlos, afecten esencialmente a sus jurisdicciones o a sus prerrogativas de estado soberano.

- **Los De Integración Internacional**

Es un sistema en cual se unen varios estados, aceptando no hacer valer unilateralmente sus jurisdicciones y delegando su ejercicio en una autoridad supranacional, en la que se opera la fusión de sus intereses, y a cuyas decisiones aceptan someterse mediante el control y los procedimientos adecuados, para todo aquello que se refiera al sector de actividad encomendado a la alta autoridad.

Existen tres tipos de acuerdos, según la clasificación hecha por la OMC, la cual considera el número de países involucrados o afectados, estos son:

- **Acuerdo Bilateral**

Es un acuerdo celebrado entre dos países con propósitos definidos, estos pueden ser:

- Intercambiar preferentemente productos.
- Concederse ventajas recíprocas.
- Limitar las mismas posibilidades a terceros países, que no participan del Acuerdo, etc.

- **Acuerdo Multilateral**

Se denomina así, al acuerdo celebrado entre más de dos países. Ejemplos de este tipo de acuerdo son: APEC, OCDE y OMC.

La finalidad de los TLCs, radica en la necesidad de buscar fundamentalmente los siguientes tres grandes puntos, estos son:

- Un nuevo escenario para la economía mundial donde los países se agrupan en bloques.
- La necesidad de exportar productos con mayor valor agregado.
- La necesidad de contar con acceso expedito a mercados más seguros y estables.

## **1.2. Chile y los Acuerdos Económicos Internacionales**

La “política comercial”, es una pieza clave del modelo chileno de desarrollo. Chile ha tejido una amplia red de acuerdos con países de todo el mundo, que le han dado acceso a un megamercado de 1.250 millones de personas y que refuerzan la posibilidad de convertir a Chile en plataforma de inversiones.

Una de las reformas económicas chilenas más importantes del Siglo XX, ha sido la “apertura comercial” de Chile. La que fue iniciada en 1973, y que en menos de un decenio, derribó todas las barreras proteccionistas.

Los primeros esfuerzos realizados en la década de los sesenta, destinados a expandir el mercado Chileno, consistían en liberalizaciones restringidas, cuyos objetivos eran aprovechar las economías de escala y las complementariedades de los sectores productivos que surgieran de esta estrategia. En 1960, Chile firmó la creación del Acuerdo Latinoamericano de Libre Comercio, ALALC<sup>1</sup>. Y luego en 1969, formó parte del Pacto Andino o Acuerdo de Cartagena<sup>1</sup>, acuerdo que intentó profundizar los esfuerzos de integración llevados a cabo en el marco del primero. Este Pacto incluía un objetivo, el cual consistía en el reparto regional equilibrado de programas industriales que redistribuyera equitativamente sus eventuales beneficios entre los socios.

Los resultados de estos dos esfuerzos no fueron significativos y los programas industriales prácticamente inexistentes.

A partir de 1973, la estrategia de desarrollo “hacia adentro” (sinónimo de sustitución de importaciones), que buscaba utilizar a la industrialización como motor de desarrollo, fue

---

<sup>1</sup> ALALC, conformado inicialmente por: Brasil, Colombia, Chile, Argentina Ecuador, México, Paraguay, Perú y Uruguay; más tarde se adhirieron Bolivia y Venezuela.

<sup>1</sup> Pacto Andino, conformado por: Colombia, Bolivia, Ecuador, Perú y Chile.

reemplazada por una estrategia “hacia fuera”, que privilegiaba las exportaciones como fuente principal del desarrollo [ref.:2]

Uno de los principales pilares de la nueva estrategia de desarrollo fue:

- Estimulación de nuevas exportaciones.
- Someter a todos los sectores a la competencia externa y a través de ella, controlar los monopolios internos.
- Estimular la absorción de nuevas tecnologías.
- Mejorar la calidad de los productos.
- Abrir nuevos mercados y modernizar los sectores productivos.

Esta liberalización comercial ha sido acompañada de otras reformas desde sus inicios hasta el día de hoy, las cuales se han reforzado mutuamente. Entre éstas destacan las siguientes:

- La liberalización de todos los precios (en los setenta).
- La reestructuración del Sector Público junto con una profunda reforma fiscal.
- El fortalecimiento de los derechos de propiedad.
- La flexibilización y modernización de los mercados de trabajo y capital.
- Una política cambiaria más flexible y realista.
- La apertura de la cuenta de capital, así como la facilitación de la inversión extranjera.

Sin ellas, la liberalización comercial no habría tenido el éxito obtenido.

Con el regreso a la democracia en Chile, existían ciertas dudas sobre la continuidad de la estrategia de desarrollo “hacia fuera”. Sin embargo, las nuevas autoridades decidieron seguir adelante con la misma estrategia de desarrollo, basada en el mercado como mecanismo principal de asignación de recursos, con el estado reducido a su rol regulador, estabilizador, redistribuidor y una amplia apertura al exterior para aprovechar más plenamente las ventajas comparativas de los mercados externos. Las nuevas autoridades redujeron la tasa arancelaria uniforme en forma paulatina a partir desde 1998, para llegar a 6% en enero 2003.

A partir de 1992, se originó un cambio importante en la “política de liberalización comercial”. Provocada por la inclinación del gobierno hacia una “estrategia de liberalización bilateral”, por la vía de los “acuerdos comerciales preferenciales”, como una medida de profundización de la “apertura comercial”. Dicha profundización se transformó en los acuerdos denominados Sur-Sur entre 1993 y 2001, y otros Norte-Sur con Unión Europea y Estados Unidos.

Las razones que explican este cambio son varias, entre éstas destacan:

- La ampliación de mercados para nuestras exportaciones.
- La protección de prácticas desleales.
- La probable mayor estabilidad en las reglas de juego del intercambio.
- El avance en todas las dimensiones del comercio.
- Promoción de la exportación de bienes manufacturados.

### **1.3. Acuerdos Económicos Internacionales**

Durante las últimas décadas, Chile ha logrado un sólido crecimiento económico. Uno de los principales motores para lograrlo ha sido el dinamismo de su sector exportador y la activa política de integración comercial y promoción de las exportaciones.

Desde el retorno de la democracia, Chile ha concretado una amplia red de acuerdos con países de todo el mundo. En conjunto, estos acuerdos, buscan disminuir la vulnerabilidad externa de la economía, sobre todo en tiempos de turbulencias financieras; consolidar y ampliar el acceso de los productos chilenos a los principales mercados internacionales, diversificar las exportaciones y contar con reglas del juego claras.

Esta gigantesca red incluye:

- Tratados de Libre Comercio (TLCs).
- Acuerdos de Complementación Económica (ACE).
- Acuerdos referidos a la Promoción y Protección de Inversiones (APPI).
- Acuerdos que evitan la doble tributación, de seguridad social, y de cielos abiertos.

El objetivo de la política de comercio exterior chilena, es alcanzar mayores niveles de liberalización de los intercambios comerciales, diversificar los mercados, aumentar la

competitividad de la industria y avanzar en la exportación de productos con mayor valor agregado, además de crear un marco exigente de normas y disciplinas comerciales. Asimismo, pretende atraer y dinamizar inversiones, llevar el desarrollo a las regiones y generar más y mejores empleos, nuevas oportunidades, y una mayor prosperidad y bienestar para todos los chilenos.

En este contexto, podemos decir que los tres tratados comerciales más importantes logrados por Chile son los suscritos con: la Unión Europea, Corea del Sur y Estados Unidos, los que constituyen un gran éxito de esta política comercial.

#### **1.4. Acuerdos Regionales**

Actualmente, Chile es miembro activo de dos acuerdos regionales, estos son: ALADI y APEC. Pero también será miembro del ALCA, cuando éste entre en vigor.

#### **1.5. Acuerdos de Complementación Económica:**

Chile posee acuerdos de complementación económica con: Bolivia (1993), Venezuela (1993), Colombia (1994), Ecuador (1995) y Perú (1998);

Algunos objetivos de estos acuerdos son:

- El establecimiento de un espacio económico ampliado entre los dos países, que permita la libre circulación de bienes, servicios y factores productivos.
- El establecimiento de las bases para una creciente integración de las economías de los países signatarios.
- La facilitación, ampliación y diversificación de los intercambios comerciales de bienes y servicios.
- El fomento y estímulo a las actividades productivas en sus territorios.
- El estímulo de las inversiones encaminadas a un aprovechamiento de los mercados.
- La facilitación de las inversiones de cada país en el territorio del otro.
- La creación de condiciones para un avance bilateral armónico y equilibrado.
- El establecimiento de un marco jurídico e institucional para el desarrollo de una cooperación económica en áreas de mutuo interés.
- El establecimiento de mecanismos que fomenten la participación de los agentes económicos.

- La liberación total de gravámenes y eliminación de las restricciones de las importaciones originarias de los mismos.
  - Propiciar una acción coordinada de los Foros Económicos Internacionales así como en relación a los países industrializados.
  - La coordinación y complementación de las actividades económicas, en especial, en las áreas industrial y servicios.
  - La facilitación del funcionamiento de empresas binacionales y multinacionales de carácter regional.
  - La intensificación de las relaciones económicas y comerciales.
  - La promoción de la complementación y cooperación económica.
- 
- El 21 de agosto de 1998, Chile y Cuba concluyeron las negociaciones comerciales para un Acuerdo de Alcance Parcial, lo que implica la liberalización de una lista acotada de productos, además de algunas disciplinas comerciales complementarias a esta apertura.
- 
- El Mercado Común del Sur (MERCOSUR), surgió el 26 de marzo de 1991, cuando Brasil, Argentina, Paraguay y Uruguay firmaron el Tratado de Asunción. Nació con el objetivo de crear una zona de libre comercio entre estos países. Chile en 1996, suscribió con este bloque un Acuerdo de Complementación Económica (ACE).  
 La zona de libre comercio establecida en este acuerdo, contempla la adopción de un Programa de Liberación Comercial, es decir, de desgravación arancelaria que favorece al universo de los productos originarios en los territorios de los signatarios. Estas desgravaciones son anuales, progresivas y automáticas. Se aplican a partir de los gravámenes vigentes para terceros países. La desgravación para más del 90% de los productos culminó en 1° de enero del año 2004, mientras que para los productos más sensibles, la liberación total no deberá exceder del año 2014.

Los principales objetivos de este acuerdo, son los siguientes:

- La conformación de un espacio económico ampliado que tienda a facilitar la libre circulación de bienes y servicios y la plena utilización de los factores productivos.
- La formación de una zona de libre comercio entre las partes en un plazo de diez años.
- La promoción del desarrollo y utilización de la infraestructura física, con especial énfasis en el establecimiento de interconexiones bioceánicas.
- Promoción de inversiones recíprocas.
- El estímulo a la complementación y cooperación económica, energética, científica y tecnológica.

## **1.6. Tratados de Libre Comercio**

El primer Tratado de Libre Comercio de Chile fue con Canadá, un país miembro del G8 (Grupo de los Ocho). Suscrito el 5 de diciembre de 1996, y entró en vigencia el 5 de julio de 1997, en conformidad con lo dispuesto en el Artículo XXIV<sup>2</sup> del GATT 1994 y en el Artículo V<sup>3</sup> del AGCS de la OMC. Además, se firmaron los Acuerdos de Cooperación Ambiental y Laboral.

- Tratado de libre comercio con México, firmado en Santiago, el 17 de abril de 1998.
- El 18 de octubre de 1999, en la ciudad de Guatemala, los Presidentes de Costa Rica, El Salvador, Honduras, Guatemala, Nicaragua y Chile se reunieron con el objeto de suscribir el Tratado de Libre Comercio entre Chile y Centroamérica.
- Con la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC), más conocida como EFTA, constituida por los países de Islandia, Liechtenstein, Noruega y Suiza, el 26 de junio de 2003, Chile firmó en Kristiansand (Noruega), un tratado de Libre Comercio con esta asociación.

---

<sup>2</sup> Artículo XXIV, referido a la conformación de un tratado de libre comercio.

<sup>3</sup> Artículo V, referido a la Integración Económica.

- En abril del 2002 se logró el TLC con la Unión Europea. Con el cual se abren nuevas y mayores oportunidades. El acuerdo es considerado el más avanzado que han llevado adelante europeos y chilenos. Éste es de carácter integral y se estructura sobre la base de tres pilares, estos son: Político, Cooperación, Económico y Comercial.  
En el ámbito Comercial, el acuerdo es comprehensivo, multisectorial y flexible. El principal beneficio para Chile es que asegura y mejora el acceso de sus exportaciones a los estados miembros de la Unión Europea. Abarca todas las áreas de la relación comercial y va mucho más allá de los compromisos de Chile con la OMC. Favorece los flujos de inversiones mediante la progresiva y recíproca eliminación de las barreras al comercio y el establecimiento de reglas claras, estables y transparentes para exportadores, importadores e inversionistas. Abre nuevos mercados, aumenta las opciones de los consumidores y establece un marco para el crecimiento sustentable.
- El acuerdo con Corea del Sur (Seúl 15 de febrero de 2003), es el primero entre un país asiático y uno de América del Sur. Siendo considerado un acuerdo de última generación. Contiene importantes ventajas arancelarias, reglas que dan estabilidad a las decisiones bilaterales de comercio e inversión, y un adecuado sistema de solución de controversias. Todo ello, transforma a este tratado, en un instrumento preciso para consolidar favorables expectativas de inversión, exportaciones y crecimiento del intercambio comercial.

Con este acuerdo, Chile refuerza su posición como pionero en la apertura y profundización de vínculos transpacíficos, estará en mejores condiciones de ser un puente efectivo entre Asia y América y seguirá aumentando sus posibilidades de ampliar los mercados para sus exportaciones. Siendo éste el único Tratado de Libre Comercio negociado por Corea del Sur, los exportadores chilenos disfrutarán de rebajas arancelarias disponibles sólo para ellos. Esto es válido para productos pesqueros, mineros, forestales, agrícolas, industriales y agroindustriales.

Con él, Chile podrá acceder a un mercado de 47 millones de potenciales compradores. Además, en la medida en que el acuerdo incremente el flujo de comercio entre Chile y Corea del Sur, se reducirán los costos de transporte marítimo y se generarán condiciones más

favorables para elevar las exportaciones a otras economías asiáticas. Tarea en la cual el gobierno está empeñado, manteniendo relaciones con China en busca de una nueva asociación.

- El Tratado de Libre Comercio con EE.UU. (junio del 2003), es un acuerdo equilibrado e integral de última generación. Además de todos los aspectos de la relación económica bilateral y del comercio de bienes, incluye aspectos relacionados con servicios, inversiones y servicios financieros. Estados Unidos es el primer socio comercial y principal inversionista extranjero en Chile. Representa cerca del 22% del Producto Interno Bruto (PIB) mundial.

El acuerdo mejora las condiciones de ingreso al mercado de EE.UU. para la totalidad de los productos chilenos. En un máximo de diez y doce años, ingresarán a ese país sin arancel, dentro de ese plazo también irán creciendo las cuotas sin arancel que se negociaron, hasta cubrir el 100%.

## **2. Efecto de la apertura económica en la actividad Portuaria de Chile.**

Cerca del 95% del intercambio de mercancías de Chile con el exterior se realiza a través de terminales marítimos, en un país cuyo comercio exterior en el año 2004 sobrepasó los US. \$ 50 mil millones (exportaciones, 32.000; importaciones, 23.000) [ref.:3], en gran parte gracias a los tratados de libre comercio con Estados Unidos, la Unión Europea, países asiáticos de la APEC.

Es importante mencionar la evolución portuaria de Chile, un país que con más de 4 mil kilómetros de costa sobre el Pacífico, dispone en la actualidad de 36 puertos, 26 en manos de inversionistas privados y 10 en manos estatales, algunos de ellos especializados y otros multipropósito.

Desde 1960 la Empresa Portuaria de Chile, EMPORCHI, ente autónomo del Estado de Chile, dependiente de la Subsecretaría de Transporte del Ministerio de Economía era responsable de administrar, explotar y conservar el sistema de puertos fiscales de uso público ( los diez principales puertos comerciales Chilenos: Arica, Iquique, Antofagasta, Coquimbo, Valparaíso, San Antonio, Talcahuano, Valdivia, Puerto Montt y Punta Arenas. Posteriormente, agregó los puertos de Caldera y Chacabuco).

Paralelo al desarrollo del sistema de puertos comerciales de uso público, de propiedad fiscal y administrada por EMPORCHI, en Chile se comenzaron a construir terminales especializados de propiedad privada, destinados a servir principalmente como puertos de embarque para las diversas actividades productivas de acelerado crecimiento. Estas consistían generalmente en muelles de penetración provistos de elementos mecanizados específicos para el embarque y desembarque de productos a granel. La incursión del sector privado en la oferta de servicios portuarios para uso público, donde se destacó el desarrollo del Puerto Lirquén S.A. (VIII Región), era consecuencia directa de la incapacidad fiscal de satisfacer las necesidades que en este ámbito creaba el auge económico de Chile.

Durante mucho tiempo Chile no dio la debida importancia a la actividad portuaria. La cual originó circunstancias negativas no previstas. La demanda de servicios portuarios no presentó variaciones perceptibles entre 1930 y 1970. En ese período el movimiento en los puertos operado por la EMPORCHI (desde 1960) se mantuvo en aproximadamente cinco millones de toneladas.

Ese estancamiento de la actividad portuaria hizo innecesario ampliar o renovar la infraestructura de los puertos. En la práctica, desde su construcción en 1910, éstos no se modernizaron, sino que además algunos de ellos fueron seriamente afectados por fenómenos sísmicos. Tales fueron los casos de Puerto Montt en 1960, reconstruido a fines de esa década San Antonio en 1985, parcialmente reconstruido en 1995; Valparaíso, también en 1985 y, por último, Antofagasta en 1995.

A lo anterior, se sumó un intenso progreso en las modalidades del transporte marítimo, lo que hizo aún más inadecuadas las instalaciones portuarias. En esta situación, y como efecto del crecimiento resultante de la implantación de una política económica moderna, la demanda portuaria se multiplicó, encontrando a los puertos sin medios para dar una respuesta satisfactoria.

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

De acuerdo con este ordenamiento, EMPORCHI era por definición un monopolio público. Paralelamente, en el sector de los estibadores existían fuertes restricciones para el crecimiento del número de trabajadores, debido a que cada estibador debía contar con una licencia especial, denominada matrícula, para tener derecho a prestar sus servicios. Esta práctica transformó a los estibadores en propietarios del trabajo y monopolistas de los servicios que proveían.

### **2.1. Ingreso de Empresas Privadas a los Puertos Estatales en Chile.**

A fines de los años setenta, el esquema de operación portuaria hizo crisis. Su ordenamiento laboral, las tarifas que se cobraban, y la escasa coordinación en los servicios, habían llevado a una situación de insuficiencia. A ello se sumaba la presión del importante aumento de la demanda. La liberalización de la economía había provocado una expansión del intercambio comercial chileno, el cual se realiza, mayoritariamente, por vía marítima.

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

Casi simultáneamente, la ley N° 18.032 abolió el sistema de licencia para la estiba, permitiendo a cualquier trabajador realizar esas operaciones para las compañías navieras. El Estado entregó indemnizaciones para compensar a 2.700 trabajadores que perdieron este privilegio.

El gobierno de la época instauró así un sistema de libre acceso a múltiples operadores privados, introduciendo competencia al interior de los puertos estatales. Más tarde, en 1990, por medio de la ley N° 18.966, radicó definitivamente en el sector privado la prestación de los servicios de estiba, desestiba, transferencia y porteo, dejando en manos de la EMPORCHI la tarea de administrar la infraestructura y el almacenaje en los recintos portuarios. De ese modo, se separó la propiedad y desarrollo de la infraestructura, a cargo de una empresa pública, y la prestación de los servicios portuarios, a cargo de múltiples empresas privadas, en un sistema denominado multioperador.

Se mantuvo una administración imparcial del puerto frente a los agentes portuarios, para evitar discriminaciones en el acceso a los frentes de atraque y en sus condiciones de uso.

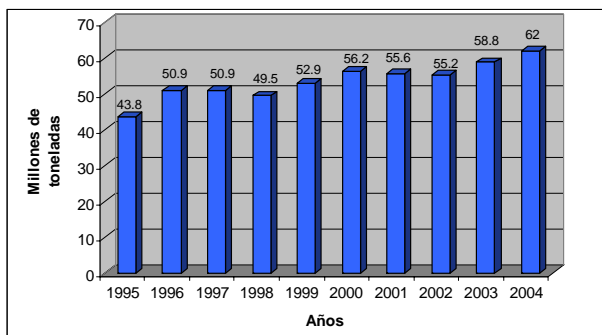
## 2.2. Aumento de Productividad Portuaria y Reducción de Costos.

Este esquema constituyó una verdadera privatización de la producción de los servicios de transferencia de carga. A estas transformaciones se sumaron otras, destinadas a generar eficiencias económicas y de operación. Así, por ejemplo, se modificó el sistema de tarifas, se aumentó el horario de trabajo pasando de dos a tres turnos (24 horas), se simplificaron los procedimientos aduaneros y se liberalizó el sistema de reserva de carga en las naves.

Estas reformas, en conjunto, permitieron aumentar la productividad y el rendimiento de la operación portuaria (ver gráfico 1) y disminuir sus costos, sin necesidad de invertir en infraestructura. Sin embargo la continuidad de un proceso de crecimiento basado en la apertura al comercio exterior planteó el desafío de seguir aumentando la capacidad.

La globalización de la economía mundial y la creciente competencia en el mercado internacional, habían elevado los estándares de productividad requeridos en toda la cadena del transporte marítimo, incluidos los puertos.

**Gráfico 1. Intercambio Comercial de Chile por Vía Marítima**



Fuente: Asociación Nacional de Armadores A.G.

La operación del transporte marítimo depende en gran parte de los servicios portuarios de transferencia de carga. La eficiencia de una flota de naves, y su capacidad para producir fletes a bajo costo, está sujeta a la disponibilidad y eficiencia de los servicios portuarios de manera de transferir carga, desde y hacia las naves, a la mayor velocidad posible, sin congestión. Ello permite cortos períodos de estadía en puerto, lo que incrementa su rotación y su uso efectivo como medio de transporte.

La posibilidad de usar naves modernas, de mayor tamaño, está limitada en la práctica por la disponibilidad y capacidad de transferencia de los terminales. Si los servicios portuarios son

lentos e ineficientes, los armadores asignan a ellos naves pequeñas, cuyo costo de capital sea bajo. Esto suele ocurrir en la mayoría de los países en desarrollo.

Por el contrario, los puertos líderes a nivel mundial privilegian una operación eficiente, utilizando frentes de atraque intensivamente equipados con grúas de alto rendimiento y asegurando tiempos de servicio y espera breves para las naves.

El aumento de los rendimientos de transferencia en los puertos modernos se relaciona con la unitización de la carga, gracias al uso de los contenedores. Este medio de alta eficiencia está siendo utilizado intensivamente en el transporte de carga general, lo que acompañado de un cambio en las operaciones de transferencia de carga y de las tecnologías utilizadas tanto en el transporte marítimo como en las actividades portuarias. Permitted grandes aumentos de la velocidad de transferencia en el puerto, a través del uso de equipos especializados y técnicas especiales de acopio.

### **2.3. Naves de Mayor Capacidad.**

Los incrementos en la capacidad de transferencia de los terminales, fueron acompañados también de un crecimiento constante en el tamaño de las naves, lo que permitió reducir los costos de la operación de transporte y en consecuencia, los fletes. En 1980, las naves de última generación eran capaces de transportar 3000 TEUS. Posteriormente se pasó a naves de 4000 TEUS, en la actualidad se están usando naves con capacidades superiores a los 8000 TEUS.

Los puertos de bajo rendimiento reciben naves de baja capacidad, lo que redundo en costos elevados de transporte para las mercaderías de exportación e importación [ref.:4]. De esta forma, la búsqueda de eficiencia en los terminales portuarios es el desafío que enfrentan los países en desarrollo.

### **2.4. Nueva Política Portuaria.**

El aumento de la demanda portuaria, que trajo consigo la apertura de la economía chilena hacia el exterior, hizo imprescindible el estudio de nuevas maneras de mejorar e incrementar la capacidad portuaria de Chile.

La tarea de mejorar la infraestructura de los servicios de transporte de Chile se convirtió en un objetivo primordial para el gobierno, especialmente en materia portuaria.

La incorporación de inversión privada en el sector portuario fue muy importante, debido a que los recursos fiscales eran limitados.

Existía la imperiosa necesidad de mejorar la infraestructura portuaria y la conveniencia de incorporar al sector privado en esta labor, el informe propuso una política portuaria a largo plazo, que promoviera la participación de los privados y que contara con instrumentos flexibles que permitiera la adaptación ante la evolución no prevista de demandas. Sobre esta base, se planteó también el estudio de una **Ley General de Puertos** y de una **Ley de Modernización de la Empresa Portuaria de Chile**.

## **2.5. La Globalización de la Economía y las Políticas Portuarias.**

Desde la llegada de la economía globalizada en los años ochenta, muchos de los países en desarrollo han introducido políticas económicas orientadas a fomentar los intercambios comerciales. Estas políticas comprenden la apertura del mercado interno a la competencia internacional y la adopción de una serie de medidas de apoyo a la competitividad de las exportaciones. Lo que se traduce en una mayor exigencia del desempeño portuario, debido a que la mayor parte del intercambio comercial exportación importación es realizado vía marítima

La experiencia portuaria chilena demuestra que los grandes obstáculos para la modernización no fueron la falta de tecnología de avanzada o de capitales de inversión, sino una administración portuaria inadecuada y un exceso de trabajadores portuarios.

Los puertos han dejado de ser solamente instalaciones de transferencia de cargas de un medio de transporte a otro. Hoy día son lugares donde se proporciona una amplia gama de servicios relacionados con las cargas y con mercados cada vez más distantes. Asimismo, se han convertido en verdaderos motores de desarrollo de las economías de Chile.

Indudablemente, la fuerza laboral portuaria desempeña un papel muy importante en estas actividades, fundamentalmente porque el interés comercial del puerto para los clientes, en términos de costos [ref. 2], productividad y rentabilidad, depende de la forma en que la mano de obra opere las instalaciones.

### **3. Modernización Portuaria Chilena.**

La demanda por servicios que lograran hacer más eficiente el uso de los espacios y el equipamiento portuario, hicieron necesario crear las condiciones para atraer la inversión de capitales privados.

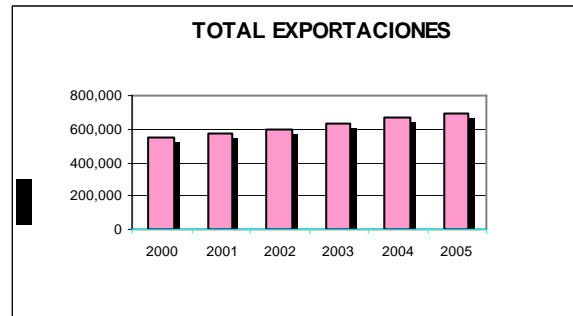
Al inicio de la década de los noventa, existía consenso internacional respecto de la importancia de descentralizar los puertos y la urgencia con la que se debía realizar esta medida [ref.:5].

En la década pasada Chile experimentó un notable desarrollo en todos los planos. Uno de los grandes motores del crecimiento económico ha sido y es el sector exportador. El explosivo aumento de las exportaciones en los últimos años ha significado una gran demanda sobre la infraestructura vial, portuaria y aeroportuaria. En este contexto, se enfatizó en el desarrollo portuario. Es evidente que para un país con 4.200 kilómetros de costa, situado en una de las zonas económicas más dinámicas del planeta, como es la Cuenca del Pacífico, y con grandes distancias que lo separan de los mercados mundiales, la calidad y eficiencia de los servicios portuarios son un tema clave para su desarrollo, más aun considerando el hecho de que el 95% de su comercio exterior chileno se realiza a través del mar.

#### **3.1. Proceso de Modernización.**

La actividad portuaria de Chile desde 1999 viene mostrando un ritmo de crecimiento, constante como consecuencia del fuerte desarrollo económico experimentado por el país en la última década (ver gráfico 2, que muestra el crecimiento de la carga en contenedores desde el año 2000). Así, la apertura al comercio exterior significó un importante aumento de la carga transferida por vía marítima. Ello determinó que el sector portuario crezca a tasas incluso superiores a las del crecimiento de la economía.

**Grafico 4 Crecimiento de la Carga en Contenedores en Chile**



Fuente: elaboración propia datos CEPAL perfil de transporte marítimo.  
\* Datos sobre 2005 son estimaciones esperados fuente CEPAL.

El principal objetivo de la modernización Portuaria fue aumentar la eficiencia de los puertos estatales, para atender en forma oportuna y mejorada la demanda de servicios portuarios, evitando que estos se transformaran en un cuello de botella para el creciente comercio exterior de ese periodo.

Mediante el mecanismo de licitación a la inversión privada de los frentes de atraque de los principales puertos, se buscó hacer más eficiente la operación de éstos, modernizar los frentes licitados a través de inversiones en tecnología, con el propósito de reducir las tarifas portuarias, disminución de tiempos de espera de las naves y lograr fletes más convenientes debido a la recepción de naves de mayor tamaño.

### **3.2. Aumento de Eficiencia y Reducción de Costos.**

Mejorar los rendimientos dependería de la incorporación de inversiones especialmente en equipos de transferencia y de movimiento de carga en las áreas de acopio, considerando la tendencia creciente del uso de contenedores. Emergió así el mecanismo clave de la reforma: dar en concesión a privados la operación de los frentes de atraque estatales.

En primer término, la mayor eficiencia productiva de los puertos y la competencia entre operadores privados, permitiría reducir las tarifas portuarias en los terminales de mayor tamaño y movimiento y, por ende, los costos de los usuarios.

La intención fue, impactar el costo total de la cadena de transporte marítimo- portuario, ítem que representaba aproximadamente el 10% de valor total del comercio exterior chileno. Esto beneficiaría directamente a exportadores, importadores y consumidores finales,

constituyéndose como una ventaja estratégica para el comercio internacional y la economía chilena en su conjunto.

Con la modernización se retrasaría también la necesidad de construir sitios adicionales, evitando o postergando la necesidad de este tipo de inversiones que habrían elevado el costo de uso de los puertos. A esto se suma que, en el mediano y largo plazo, estos puertos modernizados podrían atraer naves de mayor capacidad, como consecuencia de menores tiempos de espera. Por sus economías de escala, estas naves ofrecerían fletes marítimos más bajos, con el consecuente incremento de competitividad de las exportaciones.

Las concesiones portuarias surgieron como un innovador mecanismo de participación privada en los puertos estatales, que crearía incentivos de largo plazo para que los privados realicen las inversiones requeridas en el momento oportuno. El marco legal existente era insuficiente para introducir estos cambios. Se hizo necesario, entonces, poner en marcha un esquema completamente nuevo, que contemplara tanto la acción del Estado como la de los privados, con la perspectiva común de impulsar un desarrollo competitivo y sustentable del sector portuario estatal en el largo plazo.

### **3.3. Reforma Legislativa.**

El 6 de Septiembre de 1995 fue enviado al Congreso el proyecto de ley de modernización del sector portuario estatal. Su compleja elaboración, por parte del equipo integrado por expertos del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones y de la Empresa Portuaria de Chile, había tomado cerca de un año.

La reforma se orientó sobre la base de una completa política de desarrollo portuario, el proyecto de ley buscó potenciar la competencia entre puertos y reforzar la competencia al interior de los puertos estatales; preservar y fortalecer la eficiencia y la competitividad de las operaciones portuarias; velar por el buen uso de los recursos físicos costeros y procurar un desarrollo armónico de los puertos en relación con el medio ambiente, las áreas urbanas adyacentes y las vías de acceso a ellos.

### **3.4. Presente y Futuro del Sector Portuario.**

Una vez cumplida la fase de licitaciones de los principales terminales portuarios de Chile, pasaron a cobrar relevancia preocupaciones tan diversas como el rol fiscalizador y el rol

empresarial de las empresas portuarias estatales, el desarrollo de nuevos puertos, la indemnización de los servicios públicos que resultan gravitantes para el comercio internacional, la relación ciudad - puerto, el desarrollo de infraestructura de acceso a los puertos y la modernización de los servicios.

### **3.5. Rol del Estado en el Desarrollo Portuario.**

Para las empresas portuarias estatales y para el Estado en general, los desafíos futuros consisten en velar por el desarrollo de largo plazo de la capacidad portuaria en terminales privados y estatales, en un ambiente de cada vez mayor competencia entre ellos, y la progresiva modernización del trabajo portuario, liberando las trabas que puedan persistir en esta actividad.

Con respecto a las concesiones, las empresas portuarias tienen la responsabilidad de fiscalizar los contratos y resguardar la competencia. A futuro, el modelo de concesión se basaría en un concepto de competencia que se desarrollaría en el largo plazo en la medida que la carga aumente y se liciten nuevos frentes en los mismos puertos o se desarrollen nuevos puertos. En el ínter tanto, la aplicación correcta de los contratos permitiría legitimar las bondades del modelo chileno.

La empresa portuaria sería un socio comercial del concesionario, ya que participa del negocio a través del canon variable. Los intereses de ambas partes están alineados en la búsqueda de una mayor participación de mercado.

### **3.6. Concesionarios.**

Los concesionarios de los frentes licitados enfrentarían el desafío de llevar a cabo las inversiones necesarias para cumplir con los nuevos estándares de calidad de servicio, atendiendo cada vez mayores volúmenes de carga, así como de implementar una gestión de avanzada que les permitiese obtener la rentabilidad que exigen tales inversiones.

Los concesionarios tendrían la responsabilidad integral del Terminal, incluyendo la inversión en equipamiento y en infraestructura, así como su mantenimiento, y la explotación comercial del negocio.

## **Conclusiones**

Con los TLC se refuerza la estabilidad de la política económica y de las instituciones, se rebaja el costo del crédito y se consolida la estabilidad del mercado de capitales. También se incrementará la productividad de las empresas chilenas al facilitarse la adquisición de tecnologías más modernas y a menores precios, lo que redundará en mejores oportunidades para aumentar el valor agregado de la oferta exportable chilena, y reforzar en ella la presencia de manufacturas y de servicios calificados.

Los puertos chilenos han registrado un aumento en las transferencias de carga, a la vez que los frentes concesionados han incrementado su participación en el negocio, producto de sus inversiones en tecnología y economías de escala desarrolladas. Estos hechos significan un importante impulso para el comercio exterior de Chile, que cuenta con tarifas razonables, competitivas y con un aumento de las velocidades de transferencia de la carga y disminución de las horas de espera por falta de sitio.

Tanto el sector privado como el público, ha invertido en mejorar la logística del transporte en las áreas portuarias, lo que contribuye a la disminución de los costos y los tiempos de la cadena de transporte en su conjunto.

## **REFERENCIAS**

- [1]: Patricio Hernández. “La Influencia de los Tratados de Libre Comercio (Tlcs) en el Sector Portuario Chileno (Aplicado al Puerto de San Antonio)”. Escuela de Ingeniería Naval. Universidad Austral de Chile, 2004
- [2]: Ricardo French-Davis. “Impacto de las exportaciones sobre el crecimiento de Chile”. Revista de la CEPAL N 76. Abril 2002
- [3] Nicolás Eyzaguirre G. “Exposición Sobre el Estado de la Hacienda Pública 2004”. (Ministro de Hacienda, Gobierno de Chile), Octubre, 2004
- [4] Ximena Clark, David Dollar and Alejandro Micco . “Port Efficiency, Maritime Transport Costs and Bilateral Trade”. (World Bank), Febrero, 2004
- [5] Iris Carrillo R. “Modernización Portuaria en Chile”. Escuela de Ingeniería Naval. Universidad Austral de Chile, 2003.