

# MODERNIZACIÓN PORTUARIA EN CHILE

**IRIS  
ASTRID SANTANDER**

**CARRILLO**

*Licenciado en Ingeniería Naval, Universidad Austral de Chile  
Universidad Austral de Chile. M.Sc. Ing. Oceánica, [astridsantander@uach.cl](mailto:astridsantander@uach.cl)*

---

## **Resumen**

Ya en 1985 era evidente que el modelo portuario chileno estaba agotado. El movimiento de carga había crecido y el sistema era incapaz de enfrentar los desafíos con el dinamismo que le exigía una economía globalizada. Debido a esto el Sector Portuario Estatal generó un proceso de modernización portuaria, que tuvo como activador principal la Ley 19.542 publicada en el Diario Oficial el 19 de Diciembre de 1997. Así el objetivo central de la modernización portuaria, fue lograr un desarrollo acelerado de los principales puertos estatales, mejorando su eficiencia y reduciendo sus costos, a través de la participación privada en la gestión portuaria. Con ello se buscó mejorar la posición competitiva del comercio exterior chileno.

---

## **1. INTRODUCCIÓN**

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 2003 sobrepasó los US\$ 34 mil millones y que ha logrado formalizar tratados de libre comercio con Estados Unidos, la Unión Europea, países asiáticos de la APEC y Centroamérica que fortalecerán su inserción internacional e intercambio con el resto del mundo.

Con más de 4 mil kilómetros de costa sobre el Pacífico, el país dispone en la actualidad de 36 puertos, 26 en manos de inversionistas privados y 10 en manos estatales.

Es evidente entonces que para un país situado en una de las zonas económicas más dinámicas del planeta como lo es el Océano 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 el desarrollo nacional.

Percibiendo esta realidad, en la segunda mitad de los años noventa se dio impulso a la modernización del sector portuario nacional, mediante la promulgación de cuerpos legales que concretaran las aspiraciones de autoridades y empresarios. Las medidas dispuestas involucraron una serie de reformas en los principales puertos del país.

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

En consecuencia, por la trascendencia que representan las transformaciones emprendidas, su repercusión en el acontecer nacional y su contribución al incremento de los intereses marítimos nacionales, el presente trabajo, está orientado a describir el escenario y los aspectos más relevantes relacionados con el proceso de modernización portuaria en Chile.

## **2. HISTORIA PORTUARIA DE CHILE**

La primera actividad portuaria de transferencia de carga de la que se tiene noticia en el litoral chileno fue la recalada, en la Bahía de Valparaíso en 1536, de la pequeña nave Santiaguillo, que trajo recursos a la expedición de don Diego de Almagro, efectuada por tierra desde el Perú.

En 1960, mediante un programa de ordenamiento de las cuentas fiscales, el gobierno dictó varios decretos con fuerza de ley en el ámbito de los servicios públicos, entre otros, el D.F.L. 290, que creó la Empresa Portuaria de Chile, Emporchi, ente autónomo del Estado, a cargo de los puertos: Arica, Iquique, Antofagasta, Coquimbo, Valparaíso, San Antonio, Talcahuano, Valdivia, Puerto Montt y Punta Arenas.

Desde ese entonces, los servicios portuarios en Chile fueron provistos por el Estado, a través de un sistema caracterizado por la división de las tareas del manejo de carga entre dos sectores. Mientras las operaciones de transferencia y porteo eran desarrolladas por 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.

A fines de los años setenta, el esquema de operación portuaria hizo crisis. Su ordenamiento laboral y tarifario, y la escasa coordinación en los servicios, había llevado a una situación de insuficiencia. A ello comenzó a sumarse 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, reestructuró el sistema portuario estatal, terminando con la operación exclusiva de 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 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.

Este esquema constituyó una verdadera privatización de la producción de los servicios de transferencia de carga, que implicó racionalizar el empleo portuario, cambiando por completo la dependencia de miles de trabajadores quienes, a partir de 1981, se vincularon con las empresas privadas, mayoritariamente en condiciones de empleo eventual.

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

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

### **3. MODERNIZACION PORTUARIA**

El aumento de la capacidad de las naves, la mayor rapidez de los tránsitos, la necesidad de disminuir los tiempos de operación en los puertos y la modernización de los elementos de transferencia de carga, entre otros, algunos de los factores que originaron la necesidad de modernización del sector portuario estatal.

Asimismo, la demanda por servicios tendientes a 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 que debía hacerse. La comprensión del problema indicado en el país concitó el acuerdo entre los principales

entes involucrados, a fin de materializar en una ley una serie de iniciativas tendientes a concentrar en esta normativa los principales aspectos para mejorar la administración de la actividad portuaria nacional.

### **3.1 Modelo Agotado**

Las mayores eficiencias generadas por la reforma de 1981 habían permitido absorber el crecimiento de la demanda sin grandes inversiones. Ya a inicios de los noventa, sin embargo, este modelo se había agotado.

En este contexto, la realidad existente presentaba dos situaciones. Por una parte, la reforma de 1981 había permitido satisfacer la evolución de la demanda, por otra, los desafíos siguientes eran muy superiores y el marco existente para enfrentarlos presentaba graves vacíos y rigideces. Era necesario hacer una profunda reforma del sector en orden a satisfacer las exigencias de una nueva etapa de desarrollo.

Tras la reforma de los años ochenta, el sistema portuario chileno se encontraba en mejor pie que los de otros países de América Latina, los que debieron abordar con posterioridad, y simultáneamente, lo que en Chile se había modificado en 1981, junto con el concesionamiento de frentes a operadores especializados y exclusivos.

Ante la necesidad de realizar una reforma para abrir mayores espacios a la inversión privada y generar nuevos aumentos de eficiencia, se enfrentaban las alternativas de la privatización total de los puertos, como en el modelo inglés, o del concesionamiento de frentes de atraque, como en muchas otras experiencias. La decisión gubernamental fue el mecanismo de concesiones, debido a que ya existían en Chile experiencias exitosas de cooperación privada-estatal y también a causa de las imperfecciones competitivas propias del caso chileno, que se manifestaban en considerables barreras de entrada por la escasez de bahías abrigadas, importantes externalidades y otras fuentes de poder monopólico.

### **3.2 Objetivos de la Modernización**

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.

Desde el inicio de su mandato, el gobierno del Presidente Eduardo Frei Ruiz-Tagle decidió que la inversión en los puertos estatales debería provenir del sector privado. El Estado no estaba dispuesto a asumirla, por tener recursos escasos con destinos más urgentes, como las políticas sociales. Entre sus objetivos más importantes se pueden destacar los siguientes:

- Licitaciones competitivas. El fomento de la competencia transparente entre los diferentes componentes, sobre la base de las mismas reglas para los principales puertos.
- Frentes de atraque. Uso intensivo de los frentes de atraque, aumentando la capacidad física y operativa de los puertos.
- Inversión privada. Hacerla más eficiente y modernizar los frentes licitados a través de inversiones en tecnología, con el propósito de reducir las tarifas portuarias, los costos portuarios por efecto de la disminución de tiempos de espera de las naves y el

ahorro de fletes debido a la recepción de naves de mayor tamaño.

- Incentivar la competencia. Velando por la sana competencia y promoviéndola entre terminales licitados y nuevos puertos. Por otra parte, protegiendo a los usuarios de discriminaciones en el Servicio Portuario.
- Calidad del servicio. Asegurando la calidad del servicio a los usuarios, en términos de tiempos de espera y atención de naves.

#### **4. DESCENTRALIZACION PORTUARIA**

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

De esta forma, en Octubre de 1998 se completó íntegramente la Fase I de Descentralización de Emporchi, que comprendió la formación y puesta en marcha de diez empresas estatales autónomas, y que culminó con la extinción de la Empresa Portuaria de Chile, el 30 de Diciembre del mismo año.

Asimismo, y en forma paralela a la Fase I, durante 1998 se desarrollaron las principales tareas asociadas a la Fase 2 de Licitación de Concesiones de Frentes de Atraque en los tres principales puertos estatales, Valparaíso, San Antonio y Talcahuano-San Vicente. La venta de las bases respectivas y la adjudicación quedaron pendientes para 1999, debido a recursos de protección y amparo económico presentados por operadores navieros y portuarios locales. Hacia fines de 1998 se iniciaron también los actividades vinculadas a los licitaciones que realizaron las empresas portuarias Arica e Iquique.

Cabe destacar además que el proceso de descentralización y modernización se desarrolló de manera armónica, sin costos ni conflictos sociales, contando con el acuerdo de los trabajadores de la ex Emporchi, quienes no compartiendo algunos aspectos esenciales del proyecto, asumieron la nueva ley y contribuyeron a su éxito. Asimismo, se contó con el compromiso y el esfuerzo de los trabajadores que permanecieron en las empresas portuarias estatales.

##### **4.1 Acuerdos Laborales**

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

La valoración del importante rol de los trabajadores de Emporchi, así como el reconocimiento de sus derechos laborales adquiridos a los largo de más de tres décadas, motivaron tempranamente al gobierno a establecer un acuerdo con la Federación de Trabajadores Portuarios de Chile en torno a la reforma portuaria.

El objetivo de las negociaciones sostenidas durante 1995, en ese entonces con dos federaciones que luego se fusionaron, fue arribar a consensos fundamentales acerca

de los objetivos de la modernización y, paralelamente, incorporar en el propio proyecto de ley que se enviaría al Parlamento, los compromisos del Estado con los trabajadores que se verían afectados por la reducción de personal asociada a la descentralización de Emporchi.

Promulgada en Diciembre de 1997, la Ley N° 19.542 incorporó efectivamente el derecho a la jubilación anticipada y a recursos adicionales por indemnización y bonos, para un grupo de 730 trabajadores que se desvinculó de Emporchi al momento de su descentralización en 1998. En el transcurso de ese mismo año, se produjo el retiro voluntario de otros 500 trabajadores, lo que dejó a las empresas portuarias recién formadas con una dotación ajustada a sus nuevas necesidades.

En Enero de 1998, Emporchi contaba con 1.720 trabajadores. Tras la descentralización, los trabajadores de todas las empresas portuarias estatales sumaron cerca de 480.

#### **4.2 Formación de las Empresas Portuarias**

Entre el 31 de Enero y el 1 de Octubre de 1998, se procedió a la formación de las diez empresas portuarias autónomas ([tabla. 1](#)), en un plazo menor al de un año establecido por la Ley N° 19.542.

**Tabla 1. Formación de las empresas portuarias.**

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

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

Cumplida esta fase del proceso, el 30 de Diciembre de 1998 se extinguió en forma definitiva la Empresa Portuaria de Chile, Emporchi.

## **5. PROCESO DE LICITACIONES PORTUARIAS**

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

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

El alto grado de interés nacional e internacional concitado por este proceso se vio reflejado en la cantidad y calidad de los proponentes, mientras que la gran competencia registrada entre ellos determinó un exitoso resultado, tanto en lo concerniente a la reducción tarifaria, como a los ingresos obtenidos para las empresas estatales y a los ambiciosos planes de inversión dados a conocer por los consorcios que se adjudicaron los frentes de atraque.

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

## **6. PRIMEROS RESULTADOS**

En el último tiempo, los puertos chilenos han registrado un aumento en las transferencias de carga, ([tabla 2](#)), a la vez que los frentes concesionados han incrementado su participación en el negocio, producto de sus inversiones en tecnología y gracias a las economías de escala alcanzadas. Estos hechos significan un importante impulso para nuestro comercio exterior, 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 han 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.

En este sentido, los puertos públicos y privados han hecho importantes esfuerzos para situar al país en lugares cada vez más importantes a nivel mundial, es así como durante el 2002, Chile se ubicó en el segundo lugar en América Latina en movimiento de carga, registrando más de 70 millones de toneladas de carga anual, luego de Brasil

(Fig. 1) y liderando en el movimiento de carga en contenedores en el Pacífico Sur de Latinoamérica (Fig. 2).

De ese movimiento total de carga, el 36% fue aportado por las 10 empresas portuarias estatales, es decir, 25 millones 375 mil 461 toneladas (tabla 2).

En cuanto a los resultados del proceso de concesiones portuarias, los diferentes puertos están viviendo una revolución como nunca antes en su historia (Fig. 3).

**Tabla 2. Movimiento de carga.**

<b>PUERTOS</b>	<b>VOLUMEN (TON 2002)</b>	<b>% VARIACIÓN RESP. 2001</b>
Arica	979.480	-3,7%
Iquique	1.552.578	13,1%
Antofagasta	3.260.673	7,2%
Coquimbo	278.815	11,0%
Valparaíso	4.665.458	4,4%
San Antonio	9.274.509	4,8%
Thno-San Vicente	3.425.599	-8,5%
Puerto Montt	925.815	-13,5%
Chacabuco	554.772	-6,2%
Punta Arenas	457.762	-7,2%
<b>Total</b>	<b>25.375.461</b>	<b>1,89%</b>

En los principales puertos del país, el sector privado ha invertido un total de 470 millones de dólares, desde el comienzo de las concesiones el año 2000 hasta el 2002. Ello ha permitido que el costo por contenedor transferido disminuyera significativamente. De esta manera, Chile presenta hoy costos portuarios menores, lo que significa que la economía del país es más competitiva en el mundo.

Por otro lado, a principios del 2003 se hallaban pendientes aún las licitaciones de los puertos de Coquimbo y Puerto Montt, en las regiones IV y X respectivamente. El primero exhibe claras potencialidades turísticas, aunque su crecimiento aparece asociado principalmente a las posibilidades de transformarse en el punto de salida de exportaciones del Noroeste argentino, a condición que se mejore la transitabilidad de algunos pasos cordilleranos. Por su parte, el terminal de Puerto Montt ha experimentado un desarrollo basado en el aprovechamiento de la infraestructura de la salmonicultura y también del turismo.

En el caso de Arica, en el extremo septentrional del país, el Gobierno evalúa la mejor fórmula de concesión, considerando el fracaso de la primera convocatoria, dado que en virtud de convenios con Perú y Bolivia, este terminal posee características especiales.

Respecto de Magallanes, el Gobierno y la estatal Empresa Nacional del Petróleo, ENAP, con fuerte presencia en la zona austral, están efectuando un trabajo conjunto para definir la mejor posibilidad de desarrollo de un puerto en Punta Arenas o sus alrededores.

En consecuencia Chile esta optimizando así la explotación de su extenso borde costero, que puede ser visualizado como un extenso y privilegiado puerto sobre el Pacífico, principal ruta comercial del Siglo XXI.

## **7. CONCLUSIONES**

La evolución de los mercados, los servicios, las tecnologías y las fuerzas regulatorias obligan a una transformación progresiva de los puertos. En una economía globalizada, muchas empresas recorren el mundo en busca de insumos de costo mínimo, lo que ha generado una competencia a nivel de cada insumo y del producto final y ha hecho necesario integrar los puertos en los sistemas de manufactura y distribución. La infraestructura física de los puertos debe asegurar no sólo el acceso expedito de los medios de transporte marítimo y terrestre, sino también facilitar la recepción, despacho y manipulación de la carga a un costo razonable. Es preciso, también, que en el marco reglamentario de los puertos se promueva la utilización eficaz en función de los costos de las instalaciones y de la maquinaria. Finalmente es necesario que se promueva la adopción de decisiones por parte del personal en sus distintos niveles y se permita a las partes interesadas en la actividad portuaria planificar las inversiones futuras.

## **REFERENCIAS**

[1] Alvaro Vicente Ramírez Alujas, "Modernización de la gestión pública. El caso chileno (1994 - 2000)," Universidad de Chile, Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas, Departamento de Ingeniería Industrial, Santiago de Chile, 2001.

[2] Graciela Moguillansky, "Chile: Las reformas estructurales y la inversión privada en áreas de infraestructura," Naciones Unidas, Comisión económica para América latina y el Caribe, Santiago de Chile, 1997.

[3] "Modernización Portuaria: Una pirámide de desafíos entrelazados," Naciones Unidas, Comisión Económica para América latina y el Caribe, CEPAL, 15 de diciembre de 1998.

[4] Jan Hoffmann, "Las privatizaciones portuarias en América Latina en los '90 : Determinantes y resultados," Naciones Unidas, CEPAL, Santiago de Chile, 1999.

[5] Larry Burkhalter, "Privatización Portuaria Bases, Alternativas y Consecuencias," Naciones Unidas, CEPAL, Santiago de Chile, 1999.

[6] Claudio González Cartes, "Mercado laboral y transformación portuaria en Chile: El caso de Valparaíso," Facultad de Ciencias Sociales, Centro de Análisis de Políticas Públicas, Universidad de Chile, Santiago de Chile, 1996.

[7] Cuadernos de la CEPAL N° 68., "La reestructuración de Empresas Públicas: El caso de los Puertos de América Latina y el Caribe," Santiago de Chile, 1992.

[8] María de la Luz Domper; Rodrigo Castro, "¿En Qué Están las Concesiones Portuarias?," Libertad y Desarrollo. , Santiago de Chile, 2001.

[9] Mariana Soto Espinosa, "Acuerdos verticales, experiencia Chilena. Análisis particular del sector portuario," Fiscalía Nacional Económica , Chile Montevideo, septiembre de 2002.

[10] "Manual de administración portuaria Economía marítima y administración de puertos." Naciones Unidas, Diciembre 1979.