



Estudio:

**EVALUACIÓN DE LOS PRINCIPALES PUERTOS
DE AMÉRICA DEL SUR
Análisis institucional, técnico y económico**

Universidad Politécnica de Valencia-IIRSA

Junio 2003

Composición del equipo de trabajo responsable del proyecto “Evaluación de los Principales Puertos de América del Sur” por parte de la Universidad Politécnica de Valencia:

- Directores:

- Pedro Coca Castaño.
Ingeniero de Caminos, Canales y Puertos.
Titular de Escuela Universitaria. Dpto. Ingeniería e Infraestructura de los Transportes.
- Raúl Compés López.
Doctor Ingeniero Agrónomo.
Titular de Universidad. Dpto. de Economía y Ciencias Sociales.

- Redactores:

- Vicent Esteban Chapapria.
Doctor Ingeniero de Caminos, Canales y Puertos.
Catedrático de Universidad. Dpto. Ingeniería e Infraestructura de los Transportes.
- Raúl Compés López.
Doctor Ingeniero Agrónomo.
Titular de Universidad. Dpto. de Economía y Ciencias Sociales.
- José Luis Aznar Puente.
Ingeniero Agrónomo.
Investigador contratado. Dpto. Ingeniería e Infraestructura de los Transportes.

Miembros del equipo de trabajo colaborador en el proyecto “Evaluación de los Principales Puertos de América del Sur” compuesto por expertos nacionales de los países miembros de Mercosur y Chile:

- Eric Petri. (Chile).
- Martín Sgut. (Argentina).
- Álvaro Galli. (Uruguay).
- David Lorimer. (Brasil).

Los puertos de los países de la Comunidad Andina de Naciones (CAN) fueron analizados dentro del proyecto financiado por la CAF: “Logística y Competitividad en la subregión Andina”, llevado a cabo por el siguiente equipo:

- Directores:

- Salvador Capuz Rizo. / Pedro Coca Castaño.

- Redactores del subproyecto “La cadena logística portuaria en los países de la CAN”:

- Raúl Compés López. / José Luis Aznar Puente.

Equipo de apoyo en los países de la CAN:

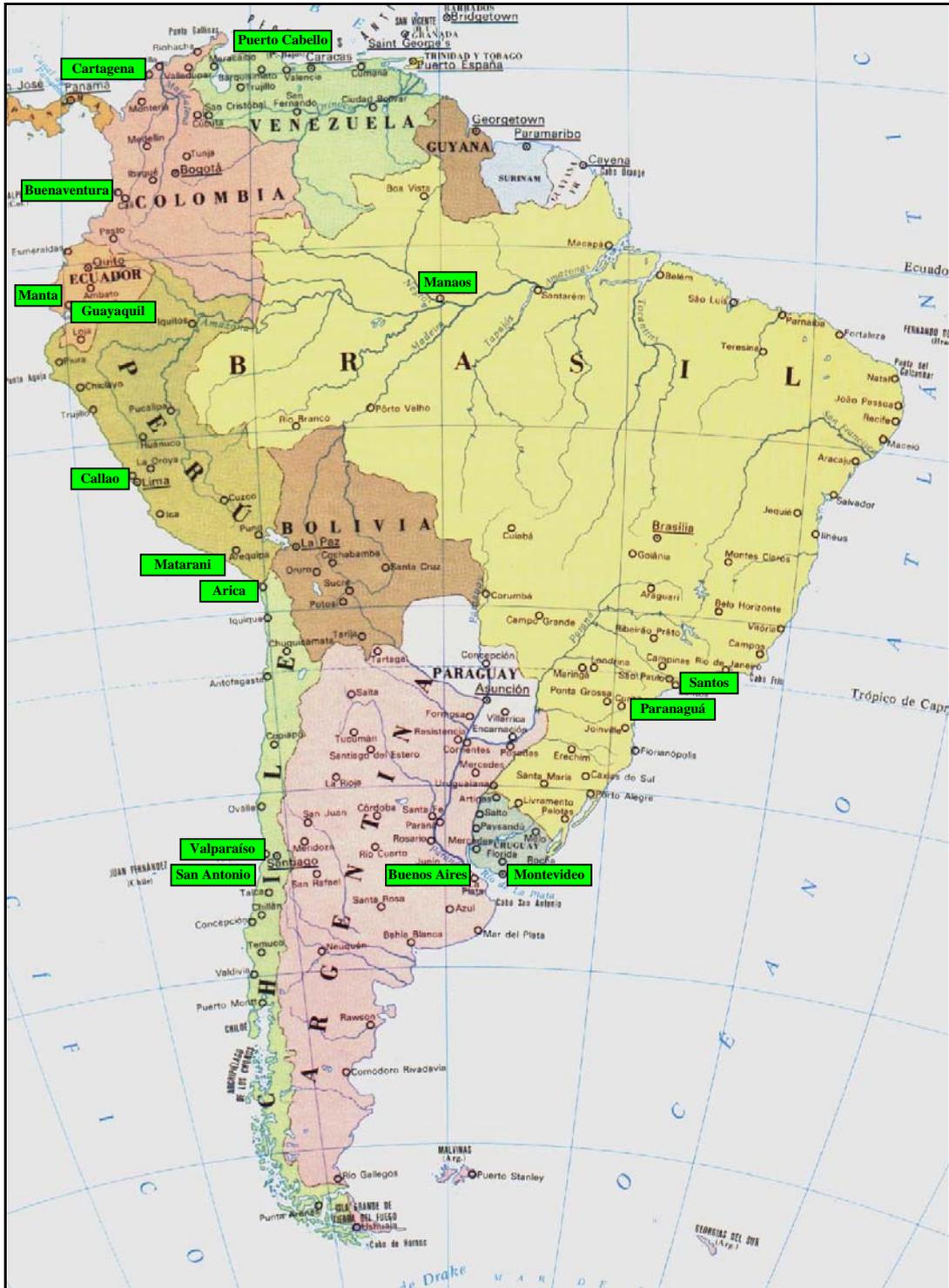
- Coordinador:

- Edgar Higuera Gómez. Ingeniero en Transportes y Vías (Colombia).

- Consultores nacionales:

- Fernando Castro Terife. Ingeniero Civil (Venezuela).
- Fernando Prada Torres. Profesional en Comercio Internacional (Colombia).
- Eduardo Carrión Estipañán. Ingeniero Civil (Ecuador).
- José Luis Bonifaz Fernández. Ingeniero Civil (Perú).
- Andrés Bello Mendoza. Arquitecto (Bolivia).

LOCALIZACIÓN DE LOS PUERTOS ANALIZADOS



ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN GENERAL	7
1.1. Antecedentes, propósito, objetivos, metodología y plan de trabajo.....	9
1.2. Tendencias en el tráfico marítimo y la actividad portuaria.....	16
1.2.1. Las variables determinantes de la estructura jerárquica de la red portuaria.....	17
1.2.2. Los procesos de reestructuración del transporte marítimo.....	18
1.2.3. Parámetros de referencia en los procesos de transformación	20
1.2.4. Los grandes flujos comerciales, el tráfico marítimo y la actividad portuaria	21
1.2.5. Las líneas navieras.....	24
1.2.6. Tamaño de los barcos y gestión de las rutas	25
1.2.7. Infraestructura, equipamiento y servicios portuarios.....	26
1.2.8. Regulación y financiación	28
1.3. Situación portuaria en América del Sur. El potencial de concentración de carga en los terminales portuarios.....	32
1.3.1. El contexto de análisis de los flujos derivados del comercio internacional. Jerarquización de la red de puertos.....	33
1.3.2. Estructura de la red.....	40
1.3.3. Servicios de líneas regulares.....	41
2. LOS PUERTOS DE LA COMUNIDAD ANDINA DE NACIONES (CAN).....	45
2.1. Venezuela.....	47
2.1.1. El marco regulatorio	47
2.1.2. Análisis de Puerto Cabello	52
2.2. Colombia.....	77
2.2.1. El marco regulatorio	77
2.2.2. Análisis de Cartagena de Indias.....	84
2.2.3. Análisis de Buenaventura	107
2.3. Ecuador.....	128
2.3.1. El marco regulatorio	128
2.3.2. Análisis de Guayaquil.....	134
2.3.3. Análisis de Manta.....	154
2.4. Perú.....	161
2.4.1. El marco regulatorio.....	161
2.4.2. Análisis de Callao.....	165
2.5. Bolivia.....	208
2.5.1. El marco regulatorio.....	208
2.5.2. Corredores de Bolivia al Pacífico.....	213
3. LOS PUERTOS DEL CONO SUR	245
3.1. Chile.....	247
3.1.1. Introducción y agradecimientos.....	247
3.1.2. El sistema portuario chileno: una visión general	249
3.1.3. El marco institucional portuario	252
3.1.4. Análisis del puerto de Valparaíso.....	273
3.1.5. Análisis del puerto de San Antonio	331
3.1.6. Conclusiones	370
3.2. Argentina.....	375
3.2.1. Introducción y agradecimientos.....	375
3.2.2. El sistema portuario argentino: una visión general.....	377
3.2.3. El marco institucional portuario	378
3.2.4. Análisis del puerto de Buenos Aires.....	399
3.2.5. Conclusión.....	453
3.3. Uruguay.....	455
3.3.1. Introducción y agradecimientos.....	455
3.3.2. El sistema portuario uruguayo: una visión general.....	456
3.3.3. El marco institucional portuario	457
3.3.4. Análisis del puerto de Montevideo	466
3.3.5. Conclusión.....	514



3.4. Brasil.....	515
3.4.1. Introducción y agradecimientos.....	515
3.4.2. El sistema portuario brasileño: una visión general	521
3.4.3. El marco institucional portuario	537
3.4.4. Análisis del puerto de Santos.....	574
3.4.5. Análisis del puerto de Paranaguá.....	591
3.4.6. Análisis del puerto de Manaus.....	607
3.4.7. Conclusión.....	620
4. VISIÓN GENERAL	627
4.1. La competencia portuaria en América del Sur.....	629
4.1.1. La competencia y los factores de competitividad portuaria.....	629
4.1.2. La competencia en las principales costas.....	631
4.1.3. Viabilidad técnico-económica del desarrollo de mega-puertos (estudio de caso en el Pacífico).....	634
4.1.4. La modernización de los Organismos Públicos de Inspección. La lucha contra la corrupción	639
4.2. Análisis comparativo y diagnóstico global.....	644
4.2.1. La opinión de los expertos	645
4.2.2. Los costes de escala y manipulación de contenedores.....	647
4.2.3. Los precios de los servicios portuarios	651
4.2.4. La productividad de las operaciones portuarias y la agilidad del flujo	655
4.2.5. Las causas de los distintos niveles de desempeño	663
4.2.6. Problemática más frecuente	666
4.3. Conclusiones: Elementos para el diseño de una estrategia portuaria común en América del Sur.....	670
4.3.1. El modelo portuario sudamericano ¿existe?	670
4.3.2. El (largo) camino hacia la convergencia/armonización	676
5. ANEXOS.....	685
5.1. Modelos de los cuestionarios.....	687
5.1.1. Cuestionario de los navieros.....	687
5.1.2. Cuestionario de la autoridad portuaria	691
5.1.3. Cuestionario de los proveedores	697
5.2. "Proyecto Granadua".....	703
5.3. Anexos Argentina.....	729
5.3.1. Características y utillaje de los principales puertos nacionales y provinciales	729
5.3.2. Caracterización de los principales puertos privados	731
5.3.3. Movimiento de contenedores en el puerto de Buenos Aires.....	732
5.3.4. Proyecto ÁREA RETIRO.....	734
5.4. Anexos Brasil.....	739
5.4.1. Terminales de Uso Privado Mixto, con Contrato de Adhesión en vigor y con contrato en estudio.....	739
5.4.2. Programas de Arrendamientos.....	745
5.4.3. PROAPS en el puerto de Santos	748
5.4.4. Lista de operadores cualificados en el puerto de Santos.....	755
5.4.5. Arrendamientos en el puerto de Paranaguá y Antonina.....	757
5.5. Ficha de programas de actuación de IIRSA.....	760
5.5.1. Sistemas y organización.....	760
5.5.2. Nuevas áreas: Capacitación	766
5.5.3. Político – institucional: Coordinación e integración de políticas. Marco regulatorio	767
5.5.4. Infraestructuras	768
6. ÍNDICES DE TABLAS E ILUSTRACIONES	771



1 INTRODUCCIÓN GENERAL

1.1 ANTECEDENTES, PROPÓSITO, OBJETIVOS, METODOLOGÍA Y PLAN DE TRABAJO

Los puertos son los nodos clave de la red física que da soporte al comercio internacional. Los enclaves portuarios son, además, los eslabones básicos de una larga cadena multimodal que permite que las mercancías circulen desde las plantas de los exportadores a las instalaciones de los importadores de ultramar.

El funcionamiento de esa larga y compleja cadena depende del desempeño de un elevado número de empresas privadas y de un heterogéneo conjunto de organismos públicos involucrados en la administración de los puertos, la regulación del transporte marítimo y la inspección y despacho de las mercancías. La fuerza de la cadena es la de su eslabón más débil y no existe ninguna autoridad con poder para gestionarla en su totalidad.

Un buen puerto no se improvisa. En el pasado, sus recursos estratégicos eran las condiciones naturales y la localización geográfica. En la actualidad, la capacidad competitiva de los enclaves portuarios para prestar servicios eficientes a barcos y mercancías depende además de un elevado número de factores: infraestructuras marítimas y terrestres, redes y sistemas de información, equipos de manipulación de cargas e instalaciones de apoyo, recursos humanos, precio y calidad de los servicios portuarios, gestión y organización de los actores que componen la cadena en la que se articula el proceso de prestación de servicios, y todo ello en un marco institucional cincelado por un cuerpo de normas que conforman y determinan el nivel de desempeño del sistema portuario.

Ilustración 1: Vectores de competitividad de un puerto



Los puertos son competitivos y cumplen su función si son capaces de ofrecer al comercio exterior y a las líneas de navegación que hacen escala en sus muelles servicios eficientes, rápidos, fiables y seguros. La influencia del funcionamiento de la cadena logística portuaria sobre la competitividad del comercio exterior de un país es alta. Unos servicios portuarios lentos, caros, inseguros y poco fiables originan un importante sobrecoste que actúa como un derecho arancelario adicional o una tasa a las exportaciones.

Los puertos de América Latina, en su conjunto, se encuentran situados entre los menos eficientes del mundo, lo que dificulta sobremanera que cumplan su principal función de facilitadores del comercio, pero también que se constituyan en centros de prestación de servicios logísticos y en pivotes del sistema de transporte con el resto del mundo. Las actuaciones necesarias para revertir este estado de cosas requieren un detallado estudio previo de la situación en cada uno de los países.

Son varias las instituciones nacionales e internacionales de la región las que se han mostrado particularmente sensibles a los problemas del transporte, en general, y de los puertos, en particular. Una de ellas es la Corporación Andina de Fomento (CAF), una de cuyas actuaciones, el Proyecto Andino de Competitividad (PAC), lanzado en 1999, tiene un área de logística que está en la raíz de este estudio¹.

En efecto, desde los inicios de la década de los 90, los países de la Comunidad Andina de Naciones (CAN), con quienes la CAF mantiene una relación especial, arrastran una evolución asimétrica de la infraestructura civil y el incremento del comercio regional². El resultado ha sido la congestión del sistema de transporte y el incremento de los costes logísticos³, lo que ha neutralizado, al menos en parte, el efecto positivo de la reducción de aranceles y otras barreras al comercio como consecuencia de la integración comercial. El sistema andino de distribución de mercancías se ve lastrado, además, por un severo desequilibrio entre modos de transporte. El ferrocarril en algunos países es un medio prácticamente inexistente, y en otros desempeña una función claramente marginal; la carretera, que absorbe la mayor parte del comercio intra-regional, está mermada por su baja capacidad, la falta de mantenimiento adecuado y las dificultades de tránsito en varias fronteras; por sus propias características, el transporte aéreo sólo es idóneo para productos de bajo peso y volumen y alto valor añadido. Esto deja al transporte marítimo como principal arteria, y a los puertos, como principal puerta de entrada y salida del comercio exterior.

Este somero diagnóstico, con quizá algunas puntualizaciones, se podría hacer extensible al conjunto de Suramérica. El crecimiento comercial e institucional de MERCOSUR y sus Estados asociados no ha ido acompañado de un aumento equivalente de las comunicaciones físicas y telemáticas entre los países miembros, penalizando el comercio intra-regional y el proceso mismo de integración.

La situación de las infraestructuras y el transporte en la región ha dado un giro a raíz de la celebración de la Primera Reunión de Presidentes Sudamericanos celebrada en agosto

¹ Uno de sus módulos, denominado “Logística y Competitividad”, tiene un capítulo de puertos.

² Para un diagnóstico general de la situación de la infraestructura de la región en la década de los 90 ver “La Infraestructura de transporte en América Latina”, Arturo Vera Aguirre, 1997, BID, Serie documentos de Trabajo 220, www.iadb.org/int/itd/spanish/documentos/infraestructura.pdf

³ El Banco Mundial ha estimado este incremento en un 10% del precio del comercio exterior.

de 2000 en Brasilia. En ella se decidió crear una Zona de Libre Comercio entre la CAN y MERCOSUR e impulsar la integración física para articular América del Sur⁴. En la reunión, los Presidentes fueron informados sobre el Plan de Acción para la Integración de la Infraestructura Regional en América del Sur (IIRSA), elaborado por el BID y la CAF, que contempla la institucionalización de un mecanismo de seguimiento multilateral para el sector de infraestructura, e identifica las siguientes áreas prioritarias de trabajo: (i) coordinación de los planes nacionales de inversiones; (ii) compatibilización y armonización de los aspectos reguladores e institucionales; (iii) identificación de formas innovadoras de financiamiento público y privado.

Con todos estos antecedentes, este estudio aspira a brindar a la Iniciativa IIRSA y las instituciones que la sustentan información adecuada para desarrollar sus actuaciones en el ámbito portuario. Para ello, su propósito principal consiste en analizar el funcionamiento de la cadena logístico-portuario en los países de América del Sur, considerando esta cadena y su competitividad en una doble dimensión:

1. Como instrumento al servicio del comercio,
2. Como fin en sí mismo, en el que el puerto se convierte en un centro de prestación de servicios que genera un alto valor en términos de producción y empleo en el área en la que está ubicado.

El análisis está centrado en aquellos puertos especializados en mercancía general contenedorizada; la razón es doble: por un lado, son los principales puertos públicos de cada país -y por ello dignos representantes de los avatares de su sistema portuario-, y por otro el contenedor es, de los tráficos portuarios, el más volátil y dinámico, mucho más que los graneles o la mercancía general. Se trata de Puerto Cabello, en Venezuela; Cartagena y Buenaventura, en Colombia; Guayaquil, en Ecuador; Callao, en Perú; Valparaíso y San Antonio, en Chile; Buenos Aires, en Argentina, Montevideo, en Uruguay; y Paranaguá y Santos en Brasil. Además, el análisis se extiende a algunos puertos “pequeños” que tienen algún tipo de interés especial: están en el eje logístico de otro país –casos de Arica (Chile) y Matarani (Perú) para Bolivia-, son un ejemplo de proyecto de mega-puerto -Manta, en Ecuador-, o están en la intersección de ejes de integración definidos por IIRSA –Manaos, en Brasil-.

La comprensión y explicación de los niveles de desempeño de la cadena logístico portuaria exige un enfoque que tenga en cuenta los factores institucionales, técnicos y económicos. En efecto, las instituciones, tanto formales –las normas legales- como informales –los usos y costumbres- tienen un doble efecto en la cadena logística. Por un lado, determinan el nivel de incentivos para invertir y, consecuentemente, la dotación de capital físico, tecnológico y humano de la cadena. Por otro lado, influyen en su organización económica, el nivel de competencia, los costes, los precios y los incentivos para prestar servicios de calidad. En conjunto, el capital físico, tecnológico y humano y la organización económica determinan los principales atributos de los servicios producidos por la cadena, que son el tiempo de ejecución de los servicios, su fiabilidad, la seguridad y el precio. Todos ellos a la postre son los que definen los niveles de competitividad y su capacidad de contribuir a la generación de riqueza.

⁴ El 6 de diciembre del 2002, y después de haber decidido en la II Reunión celebrada en julio del 2002 acelerar el proceso, ambas partes fijaron el 31 de diciembre del 2003 como la fecha máxima para concluir las negociaciones del área de libre comercio.

Este propósito determina los principales objetivos del estudio, que son los siguientes:

1. Conocer la composición de la cadena logística portuaria y su comportamiento.
2. Evaluar el desempeño de la cadena.
3. Identificar las causas de los sobrecostos, demoras y problemas de seguridad - los comúnmente denominados cuellos de botella de la cadena logística-.
4. Proponer posibles líneas de actuación por parte de los agentes públicos y privados con competencia para intervenir en el curso de los acontecimientos.

Los objetivos anteriores conllevan la realización de una evaluación de la cadena logística portuaria. La evaluación implica ineludiblemente una comparación y un juicio de valor. Por ello, el análisis sigue la filosofía del *benchmarking*, que permite comparar los resultados obtenidos con algún tipo de estándar de referencia que permita evaluarlos en términos relativos. Se intenta seguir esta técnica de análisis a todos los niveles, tanto cuantitativos como cualitativos, procurando ilustrar con casos concretos los argumentos expuestos. En ocasiones, la situación de los países y puertos se evalúa a partir de las tendencias internacionales generales. En otros casos se utiliza como referente la situación en España y, en particular, en el puerto de Valencia⁵.

Para poder responder a las cuestiones implícitas en los objetivos de este estudio ha sido necesario diseñar una metodología precisa y adoptar un plan de trabajo específico. La filosofía metodológica que se ha seguido descansa en dos hechos: en primer lugar, que los puertos y las cadenas de servicios que en torno a ellos se trenzan son complejos y poco transparentes - de ahí que se les haya caracterizado popularmente como la "caja negra" -, lo que requiere una observación detallada de su comportamiento y; en segundo lugar, que para conocer como funcionan hay que contar no sólo con los prestadores de servicios sino también con la opinión y experiencia de las empresas navieras y los generadores de carga, clientes finales de la cadena y termómetro para medir su nivel de desempeño⁶.

La metodología seguida para alcanzar los objetivos de este estudio, teniendo en cuenta las limitaciones de tiempo y recursos, se sustenta en dos instrumentos complementarios: a) entrevistas personales con clientes representativos, prestadores de servicios e instituciones clave del puerto y b) opinión del miembro del equipo de la UPV que ha visitado el puerto después de haber realizado las entrevistas y visitado las instalaciones. En ambos casos se ha procurado obtener información objetiva e indicadores cuantitativos; cuando esto no ha sido posible, o cuando sí ha sido pero se quería tener una visión más completa de un asunto, se ha recabado también información subjetiva y se han construido indicadores cualitativos.

Para la realización de entrevistas se ha utilizado un cuestionario básico que se ha ido adaptando en función de la actividad prestada o el lugar que ocupa en la cadena el entrevistado (ver Anexo 5.1).

⁵ El puerto de Valencia ocupó el segundo puesto con 1.505.566 TEUs, tras Algeciras (2.151.770 TEUs), en cuanto a tráfico de contenedores en España en el año 2001. Ello supone un incremento para el puerto de Valencia del 14.97% respecto al tráfico de contenedores en el año 2000. Datos: www.portel.es/epppe/boletin/enero/TRAFICOS.pdf

⁶ Otros eslabones de la cadena, como los transportistas terrestres, pueden ser considerados como usuarios del puerto, pero no son sus clientes finales.

Para que tanto la visión de los actores –de la demanda y la oferta- como el juicio de los expertos de la UPV permitan construir una imagen integral⁷ y comparativa de la cadena se utiliza un baremo que contiene un conjunto amplio de parámetros. Es el siguiente:

- a) Marco institucional
- b) Factores físicos, tecnológicos y organizativos:
 - Localización
 - Infraestructura acuática
 - Infraestructura terrestre
 - Superestructura e instalaciones complementarias
 - Sistemas de información
 - Sistemas de calidad
 - Recursos humanos
 - Medio ambiente
- c) Prestadores públicos y privados de servicios portuarios
- d) Servicios portuarios:
 - Tráficos
 - Coste
 - Rapidez del flujo del barco y de la mercancía
 - Seguridad
 - Fiabilidad

El trabajo de campo de los miembros del equipo se ha estructurado en 4 etapas. En aras de conseguir y contrastar la máxima información se ha procurado secuenciarlas cronológicamente de la siguiente manera:

Etapa 1: Búsqueda y análisis de información de base secundaria; básicamente, comercio internacional del país por medio de transporte, sistema portuario, tráfico de mercancías, marco institucional, regulación de la actividad marítima y portuaria. Se trata de información procedente de Internet, revistas especializadas y memorias de los puertos, sobre todo en la parte de infraestructura, instalaciones y actividad comercial.

Etapa 2: Entrevistas con los clientes navieros y generadores de carga. El objetivo ha sido entrevistar en cada país a varios navieros de línea regular, importadores y exportadores. Los generadores de carga son usuarios de los servicios de los puertos seleccionados y utilizan el contenedor. Se ha intentado que comercien con productos distintos y estén ubicados en zonas geográficas diferentes.

El resultado más importante de esta etapa es el análisis del nivel de satisfacción con los servicios recibidos.

Etapa 3: Entrevistas con los componentes de la cadena logística portuaria. Estos son: Autoridad Portuaria, Autoridad Marítima, Aduana, Inspección Animal y Vegetal, Sanidad Exterior/Salud, agentes marítimos, agentes de aduana, agentes de carga, transportistas terrestres, empresas estibadoras, estibadores, depósitos

⁷ A diferencia de otros estudios del sector portuario en la región, que son buenos pero poco concluyentes porque parten de una visión parcial y estrecha del mismo, éste se basa en la necesidad de adoptar un enfoque holístico e integral.

de contenedores vacíos, almacenes y depósitos, provisionistas, remolcadores, amarradores y prácticos.

El resultado más importante de esta etapa es el conocimiento del funcionamiento de la cadena.

Etapas 4: Eventualmente, análisis de puntos críticos y cuellos de botella.

Para poder desarrollar este plan de trabajo, el equipo de la UPV realizó una serie de visitas a los países y puertos seleccionados a lo largo de los años 2001, 2002 y 2003. En concreto, el trabajo de campo se acometió en dos grandes etapas:

a) La primera arrancó en septiembre de 2001, concluyó en enero de 2002 y se desarrolló en los países de la CAN. En ella participaron, además del equipo de la UPV formado por Raúl Compés y José Luis Aznar, consultores nacionales, uno por país, que se ocuparon de la búsqueda de información secundaria, la preparación del trabajo de campo, el acompañamiento de los miembros de la UPV, el seguimiento de los cuestionarios y la redacción de informes puntuales.

b) La segunda se desarrolló entre septiembre de 2002 y enero de 2003 en los países del cono sur. A diferencia de la anterior, en esta segunda etapa el equipo de la UPV, formado por Raúl Compés, José Luis Aznar y Vicent Esteban, no contó con el apoyo estricto de consultores nacionales sino con la colaboración de expertos nacionales para las tareas de preparación del trabajo de campo, acompañamiento en las visitas y seguimiento de cuestionarios.

Aunque se ha procurado mantener la homogeneidad tanto en las cuestiones formales como en las de contenido, son varias las circunstancias que explican la existencia de determinados ámbitos de heterogeneidad entre unas y otras partes del texto.

En primer lugar, hay algunas diferencias entre el análisis de los puertos de la CAN y los del Cono Sur, lo que se manifiesta en la existencia de sendos capítulos: el segundo, dedicado a los primeros, y el tercero, dedicado a los segundos. En algunos aspectos los países de la CAN salen “beneficiados” y en otros “perjudicados”. Esto tiene varias causas: a) al haberse realizado el trabajo de campo antes en los países de la CAN, algunos datos e informaciones correspondientes a estos países pueden no estar del todo actualizados si los comparamos con los del cono sur, b) también como consecuencia de haber realizado el informe en dos etapas, la del Cono Sur se ha beneficiado del aprendizaje realizado en la primera, lo que se ha traducido en algunos pequeños cambios que mejoran la comprensión del funcionamiento del sistema portuario, c) como contrapartida, los países del Cono Sur se han visto penalizados, en unos países más que en otros, por la menor dedicación e implicación de los respectivos colaboradores nacionales (frente a los consultores de la primera etapa).

En segundo lugar, hay que tener en cuenta que las condiciones de trabajo en unos países y otros son muy distintas. En unos el trabajo resultó sencillo y en otros arduo y dificultoso. Estas diferencias se deben a un elevado número de factores variables y en gran medida exógenos tales como la calidad profesional y humana del consultor/colaborador, la elección y disposición a colaborar de los entrevistados, la actitud de las autoridades, la existencia de materiales escritos y las propias condiciones



del país, sus ciudades y puertos: seguridad, tiempo empleado en tránsitos y desplazamientos e idiosincrasia misma de las gentes y sus costumbres.

En ese sentido, el resultado no es tan homogéneo como nosotros hubiéramos deseado, aunque hemos intentado cubrir y compensar con nuestros propios recursos algunos de los huecos, faltas e imponderables con los que nos hemos encontrado. A pesar de ello, estamos en conjunto satisfechos: por un lado, esperamos con este trabajo ser útiles y contribuir a impulsar el proceso de integración en América del Sur, proceso por el que apostamos y en el que creemos; y por otro, hemos tenido una oportunidad única, incluso en los tiempos de globalización que corren, de visitar un conjunto variado de países y conocer a mucha gente interesante de la que nosotros también hemos aprendido.

Por último, del Caribe a la Patagonia, del Pacífico al Atlántico, son muchas las diferencias económicas, políticas y naturales, pero en todo ese subcontinente hemos encontrado una ilusión, una esperanza común, el deseo de contar con unos dirigentes técnicos y políticos que estén a la altura histórica de los problemas similares que tienen sus gentes. En la última parte del informe, denominada visión general, hemos desarrollado las ideas que pueden contribuir a aproximar y modernizar el sistema portuario de América del Sur.

1.2 TENDENCIAS EN EL TRÁFICO MARÍTIMO Y LA ACTIVIDAD PORTUARIA

Los principales terminales portuarios acumulan buena parte de los flujos que afectan al sistema económico. En la actualidad, se tiende a concentrar el transporte marítimo en un reducido número de puertos que actúan como cabecera de la redes de distribución nacional y regional, y así, es frecuente que porcentajes superiores al 50% del tonelaje total se concentren en muy pocos puertos⁸. La necesidad de optimizar el flujo de contenedores en las principales rutas transoceánicas lleva a una concentración creciente sobre un pequeño número de escalas, vinculadas a localizaciones estratégicas y dotadas de líneas de atraque suficiente y equipamientos de transbordo adecuados, que permitan mover un volumen alto de mercancías y faciliten la consecución de niveles elevados de productividad. Esta concentración sobre un número limitado de grandes plataformas de transbordo provoca un aumento en las necesidades de distribución, extendiendo el hinterland del puerto y favoreciendo el desarrollo de iniciativas intermodales, como único modo de satisfacer dichas necesidades.

En ausencia de otros factores que puedan alterar la relación entre distancia y coste del transporte, los factores determinantes de la localización de los terminales marítimos configuran en gran medida la estructura de la red logística capaz de abastecer eficazmente a un determinado ámbito regional, basada en distancias que, en el caso de la experiencia europea, suelen representar áreas de servicio de los diferentes centros portuarios con distancias comprendidas entre 400 y 600 kilómetros, en donde las soluciones de transporte intermodal se revelan como las más eficientes.

Una de las opciones con mayor potencialidad es la que fomenta el *short sea shipping* como estrategia para traspasar tráfico del transporte terrestre al marítimo. Esta opción, sin embargo, pasa no sólo por reducir costes propios, sino también por resolver la cuestión de la internalización de los costes de infraestructuras de los diversos modos, además de actuar sobre otros parámetros tales como volumen de carga a transportar, tiempo, fiabilidad, y organización y coordinación de los elementos de la cadena de transporte.

Junto a los factores locacionales, los propiamente funcionales derivados de características físicas como el calado, longitud de muelles, disponibilidad de áreas de almacenamiento y equipos para el movimiento rápido de contenedores, oferta intermodal adecuada y eficiencia operativa general, determinan el potencial de los diferentes enclaves para constituir hinterlands ampliados. En el caso de los puertos otro aspecto que adquiere notable relevancia es la importancia estratégica relativa de cada uno, ligada directamente al número de escalas que registra y a su mayor proximidad a las principales rutas marítimas.

En los últimos años el transporte marítimo ha experimentado un marcado proceso de concentración, con alianzas y fusiones entre empresas navieras y un aumento del tráfico portuario de transbordo de carga en contenedores. Por otra parte los países de América Latina están abriendo sus economías, y su comercio internacional está creciendo más

⁸ En Estados Unidos únicamente 10 puertos gestionan más del 80% de la carga total, en tanto que el 20% restante se realiza en 67 puertos, con un crecimiento anual del orden de la mitad del que registran los puertos principales.

rápidamente que su producto, lo que conlleva un fuerte aumento de la necesidad de servicios de transporte internacional. Ambas tendencias -los avances en la industria del transporte marítimo y la apertura económica de los países-, han contribuido a que nazcan expectativas de que los puertos puedan vender sus servicios a países vecinos. Tradicionalmente, los puertos servían casi únicamente al comercio exterior nacional, pero ahora existen posibilidades de prestar servicios además de carga cuya procedencia y destino sean extranjeros.

1.2.1 Las variables determinantes de la estructura jerárquica de la red portuaria

Aun cuando hasta fecha relativamente reciente los puertos servían casi únicamente al comercio exterior nacional, el contexto actual de apertura para los flujos de comercio mundial supone la posibilidad de prestar servicios a flujos de carga de procedencia y destino internacional. Tras la desaparición de los hinterlands nacionales de gran número de centros, en la actualidad los puertos de los diferentes países compiten por un mismo negocio, al tiempo que se evidencia una tendencia creciente de comercialización y participación del sector privado en las operaciones portuarias a través de inversiones en instalaciones marítimas. Esta evolución ha llevado a realizar un planteamiento más coordinado del desarrollo portuario, a fin de potenciar el papel de los puertos en el funcionamiento eficaz de las redes transnacionales de transportes, fomentando las condiciones en las que los puertos deben competir en el actual contexto comercial.

Las tendencias actuales tienden a primar aquellos puertos responsables de un mayor nivel de movimientos, debido a que la importancia de los flujos que se ven obligados a atender normalmente han supuesto que estos puertos cuenten ya con conexiones intermodales eficaces, además de disponer de unas condiciones funcionales mínimas. El hecho de que un puerto movilice mayores volúmenes comerciales implica normalmente que los volúmenes han aumentado de manera generalizada para el conjunto del sistema, o que otros puertos han perdido cargas.

Otros criterios de selección tienen un carácter mayormente cualitativo, incluyendo aspectos tales como el coste de las tarifas aplicadas, la mayor o menor productividad, el nivel tecnológico o la eficacia de los servicios prestados y su fiabilidad, etc. En ocasiones, por último, sistemas de tarificación aplicados, determinadas prácticas restrictivas de la comunicación transfronteriza, costes de transbordo no justificados etc., pueden condicionar una estructura teóricamente eficiente.

Sin embargo, bajo la coyuntura actual de reorganización de las rutas marítimas, cada vez adquieren mayor relieve puertos casi sin carga local dedicados exclusivamente al tráfico de transbordo en enclaves con una ubicación geográfica estratégica, cercana a los puntos de cruce de las rutas intercontinentales, y donde se efectúan los transbordos entre barcos que sirven a dos rutas diferentes. En estos casos los requerimientos a los que responden son exclusivamente de índole geográfica, pudiendo operar con o sin carga del entorno local.

De igual modo, algunos puertos conectan un mercado local con una ruta internacional que pasa por la región, en la que los principales puertos regionales se constituyen como centros de transbordo en la medida que cuentan con servicios marítimos internacionales, concentrando la carga de puertos menores que se traslada a ellos para conectarse con tales servicios.

Un aspecto relevante en este proceso de concentración, por último, está constituido por el balance de cargas, que penaliza aquellos puertos que cuentan con flujos unidireccionales, donde es menos rentable establecer servicios directos, viéndose afectados por la tendencia hacia la concentración de la carga en lugares donde se puedan equilibrar los flujos por vía marítima en ambas direcciones.

1.2.2 Los procesos de reestructuración del transporte marítimo

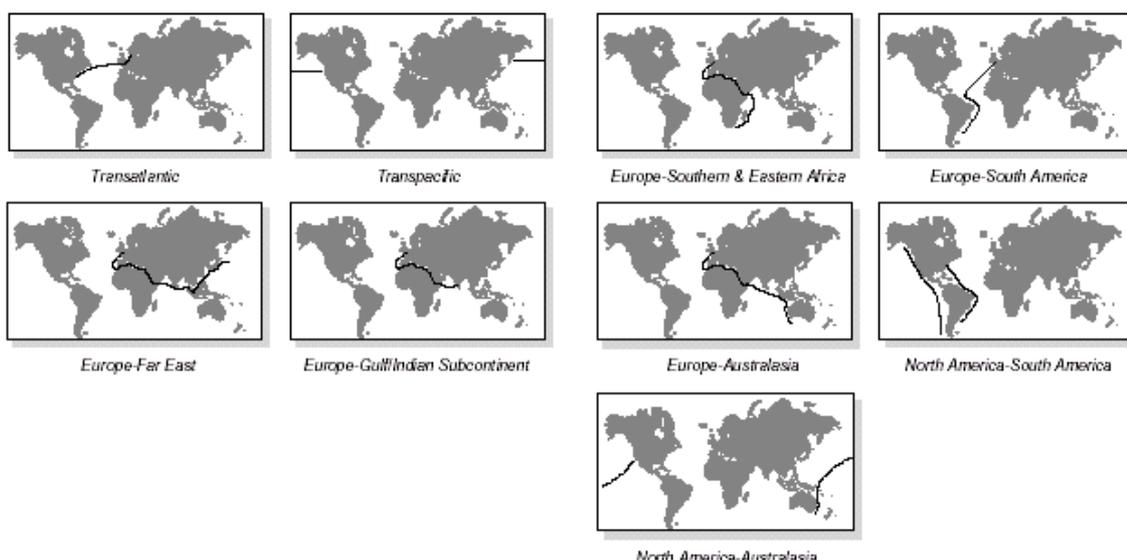
Las manifestaciones de los profundos cambios inducidos por la creciente globalización de la economía sobre el sistema de transporte se basan fundamentalmente en dos aspectos: desde un punto de vista organizativo, en la concepción global e integrada del transporte, abarcando medios y modos dispares; y desde el punto de vista tecnológico, en una profunda transformación de los fletes y el tipo de buques utilizados, basada en el denominador común de la concentración de la mercancía para su transporte contenedorizado.

La necesidad de reducción de los tiempos de transbordo de las mercancías entre los modos marítimos y terrestres, especialmente en el caso de los tráficos de contenedores, suponen un factor esencial en la estructura y jerarquía de los diferentes puertos en función de la dotación respectiva de medios técnicos para mover la mercancía.

El elevado crecimiento del tráfico de contenedores que se registra en la última etapa, supone que sean este tipo de tráficos el elemento principal en orden a la determinación de la configuración jerárquica en el sistema de puertos de una determinada región⁹. Las tendencias hacia una creciente concentración de dichos tráficos en un número reducido de grandes plataformas portuarias que asumen el carácter de nodos logísticos principales, son el resultado de tres aspectos fundamentales: los condicionamientos de las principales rutas de transporte marítimo, la capacidad de gestión de mercancías con la que se dota cada puerto, y el hinterland terrestre dominado.

En este sentido, se hace necesario diferenciar claramente entre la manipulación de carga local y la provisión de servicios de transbordo. El volumen de carga de origen local viene condicionado por las características del hinterland al que se asocia cada puerto, teniendo un carácter limitado, pudiendo gestionar cargas de otras procedencias como punto de transbordo. El potencial de un puerto como centro de transbordo, por su parte, está condicionado fundamentalmente por una ubicación en la intersección de varias rutas marítimas y unas condiciones naturales y comerciales adecuadas.

⁹ De esta evolución da idea el hecho de que si en la actualidad el 50% de la carga general se transporta en contenedores, estimaciones recientes cifran en porcentajes comprendidos entre el 65% y el 75% el tonelaje movido por este medio en 2020.

Ilustración 2 : Principales rutas de comercio intercontinental

En relación con el potencial derivado de la vinculación a las principales rutas de comercio intercontinental, hay que tener en cuenta el hecho de que en la actualidad más del 60% del tráfico total de contenedores a nivel mundial se concentra sobre nueve rutas marítimas principales que incluyen tres ejes Este-Oeste y cinco ejes Norte Sur.

Cada vez en mayor medida, las líneas marítimas tienden a establecer rutas principales este-oeste, con servicios de transbordo que conecten éstas con los servicios norte-sur. La tendencia hacia más servicios con transbordo es apreciable en la evolución reciente que muestra un mayor crecimiento del tráfico portuario que el de los movimientos marítimos. En esta situación, las alternativas implican una creciente especialización, en la que determinados puertos aumentan su participación en los tráficos globales, concentrando cargas de diferentes procedencias y destinos para su redistribución posterior (buena parte asimismo por vía marítima mediante servicios *feeder*). Son aquellos enclaves favorablemente situados en relación con estas rutas principales los que asumen un mayor potencial para canalizar futuros flujos.

La evolución reciente de los tráficos de contenedores resulta patente en el subcontinente americano, por cuanto si en 1980 la participación de América Latina y el Caribe en el movimiento portuario de contenedores alcanzaba el 3.7% del total mundial (1,34 millones de TEUs), en 1996 casi se había duplicado (10.04 millones de TEUs, equivalentes al 6.4%). Aun cuando el 63% del total regional corresponde a Centroamérica y el Caribe, los movimientos portuarios en América del Sur aumentaron un 122% en este periodo, muy por encima de los valores registrados a nivel mundial.

Internamente, estos flujos aparecen concentrados en pares de enlaces concretos, entre los que es de reseñar la importancia de la ruta Argentina-Brasil. Es de destacar, asimismo, el hecho de que se registran mayores flujos de transporte contenedorizado entre países pertenecientes a una misma costa que en los flujos marítimos totales

Tabla 1: Comercio contenedorizado intrasudamericano en 2000¹⁰

País exportador	País importador								TOTAL
	Argentina	Brasil	Chile	Colombia	Resto Costa Este	Resto Costa Oeste	Perú	Venezuela	
Argentina	-	34.443	8.165	1.795	4.425	3.822	3.289	6.504	62.443
Brasil	40.635	-	6.992	6.405	11.747	3.927	4.629	4.316	78.651
Chile	6.981	7.793	-	13.259	1.319	1.216	11.525	10.005	52.098
Colombia	1.530	3.816	7.311	-	1.928	4.394	2.014	3.016	24.009
Resto Costa Este	3.334	8.046	1.330	130	-	33	369	1.759	15.001
Resto Costa Oeste	720	231	1.143	4.368	92	-	970	1.942	9.466
Perú	406	2.191	4.609	630	98	1.329	-	2.561	11.824
Venezuela	1.146	3.983	5.205	3.946	3.060	2.785	16.411	-	36.536
TOTAL	54.752	60.503	34.755	30.533	22.669	17.506	39.207	30.103	290.028

Por lo que se refiere a los países andinos, tal como se aprecia en los datos anteriores, únicamente el transporte contenedorizado entre Venezuela y Perú adquiere una cierta significación a nivel del conjunto suramericano.

1.2.3 Parámetros de referencia en los procesos de transformación

Cabe identificar diferentes fases en este proceso de concentración. Una primera fase corresponde al desarrollo que registran algunos puertos concretos favorablemente situados, que comienzan a asumir tráfico que en un principio se registraban en otros puertos. Si este incipiente proceso de concentración se ve acompañado de medidas que favorecen la extensión del hinterland de distribución, estos puertos comienzan a desarrollarse ampliando dicho hinterland e incluyendo en él áreas cada vez más alejadas correspondientes a puertos competidores. Una vez iniciado este proceso, con el desarrollo y mejora de las características de la red de transporte intermodal, sus efectos se amplifican más todavía, concentrándose sobre un número limitado de puntos que ven ampliado considerablemente su ámbito de influencia, dando origen a modificaciones de la red logística que implican la necesidad de creación de nuevos centros de intercambio en su hinterland para optimizar el sistema de distribución en tierra.

En este proceso, el potencial de desarrollo de los diferentes enclaves capaces de asumir en principio funciones logísticas básicas, se modifica considerablemente a partir de aquellos puntos que evolucionan para convertirse en plataformas portuarias de importancia jerárquica elevada.

Son estos puertos los que determinan a partir de ese momento la estructura de la red logística, induciendo el desarrollo de aquellos nodos en su hinterland que deben asumir principalmente las funciones de intercambio o distribución requeridas. La red de distribución en tierra evoluciona a partir de estas grandes plataformas, dando lugar a la creación de hubs interiores que actúan como prolongación de la red marítima, produciendo una concentración de los flujos de tráfico sobre ejes principales y corredores intermodales de gran capacidad, que generan un elevado desarrollo espacial y funcional sobre ellos mismos.

¹⁰ Fuente: CEPAL. Perfil Marítimo de América Latina y el Caribe. Solamente incluye carga, sin considerar transbordos y vacíos.

En este sentido, resulta expresivo del potencial que en estos procesos asume cada puerto concreto, la evolución del tonelaje movido individualizadamente en relación con las tendencias generales de evolución del volumen total de mercancías vinculadas a los flujos de exportación-importación que se generan en su hinterland dominado.

En la experiencia reciente en el sector portuario europeo se plantean diferentes estrategias para la mejora de las condiciones de oferta de la red y de cada puerto en concreto. Determinados proyectos se orientan hacia un incremento de la capacidad de las infraestructuras existentes o a la creación de nuevos modos de transporte. Otras actuaciones se dirigen a crear nuevos servicios de transporte sobre destinos ya existentes o de nueva creación. Por último otra categoría de actuaciones se basan en la reorganización de los sistemas de transporte existentes, de modo que se mejoren las condiciones de flexibilidad y eficiencia con que operan.

Los puertos que han perdido cargas, consecuentemente, deben especializarse en ciertos segmentos del mercado, o desarrollar su estructura en base a parcelas de tráfico ligadas a actividades industriales próximas, aprovechando la situación derivada del hecho de que, en ocasiones, una excesiva concentración de tráfico en puertos concretos puede resultar ineficiente cuando se trata de mercancías escasamente diferenciadas o no afectadas excesivamente por los costes de los servicios portuarios.

1.2.4 Los grandes flujos comerciales, el tráfico marítimo y la actividad portuaria

El peso de las economías de América Latina y el Caribe en el mundo es reducido. Según datos de la CEPAL para 1999, el comercio exterior de toda la región, expresado en US\$, significaba el 5,4% del mundo. Su participación en la actividad portuaria era algo mayor, situándose casi en el 7%, mientras que el comercio contenedorizado representaba el 5,6% mundial. Como consecuencia y reflejo de todo ello, los principales puertos de la región –Colón, Buenos Aires y Santos- son puertos de tamaño medio-bajo en la escena internacional.

En 2002, las importaciones de América Latina y el Caribe disminuyeron un 9% con respecto a las de 2001¹¹. Las exportaciones tuvieron un crecimiento estimado entre 0.6% y 0.8%. Después de una contracción prolongada, la recuperación de las exportaciones se hizo visible a partir del tercer trimestre del año. En el informe se señala que la retracción del comercio de mercancías en el bienio 2001-2002 se debe a la suma de varios factores: a la desaceleración económica de los principales mercados importadores; a la caída de los precios de los productos básicos y de las manufacturas; y a los problemas de algunas de las economías latinoamericanas.

De los 18 países de América Latina, 11 experimentaron un descenso en el valor exportado, seis de los cuales sufrieron reducción tanto de los valores unitarios como del volumen. Chile, Colombia, Guatemala, Nicaragua, República Dominicana y Uruguay acumularon pérdidas por segundo año consecutivo. Brasil y Perú fueron los únicos que lograron un repunte de las exportaciones. En 2001-2002, las exportaciones de bienes de la mayoría de los países de la región con destino a EEUU, la Unión Europea y Japón se contrajeron considerablemente. En cambio, los países asiáticos en desarrollo se

¹¹ Fuente: CEPAL “Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe 2001-2002”.



transformaron en mercados emergentes dinámicos: Chile, México, los países del MERCOSUR y los del Mercado Común Centroamericano lograron mejorar allí su posición.

En 2002, los países latinoamericanos acumularon un superávit en el comercio de bienes de más de 24.000 millones de dólares debido a los excedentes comerciales de Argentina, Brasil y Venezuela (excluyéndose diciembre). En América del Sur, la situación superavitaria de Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Paraguay, Perú y Venezuela diverge de los déficits registrados por Ecuador, Bolivia y Uruguay. En algunos países de Centroamérica (Costa Rica, Guatemala y Panamá) y el Caribe, aumentó el saldo negativo en el comercio de bienes, pero en México se registró una pequeña caída.

El derrumbe de las importaciones, a raíz de las medidas de ajuste adoptadas para hacer frente a la disminución de ingresos externos, generó una espiral contraccionista en casi todos los países, uno de cuyos reflejos más importantes fue la merma del comercio intrarregional, sobre todo en el MERCOSUR. El volumen y el valor importado se acortaron en 7,9% y 8,9% respectivamente en 2002, después de que el valor total de las importaciones se redujera en 2,4% en 2001, con un leve crecimiento en el volumen. En Bolivia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Perú y República Dominicana, aumentó el volumen importado. La reducción de las importaciones argentinas de casi 20% en 2001 y de más de 57% en 2002, producto de la fuerte crisis que afectó al país, junto con la disminución de más de 14% de las importaciones brasileñas, ocasionaron una caída de más de 37% en los flujos internos del MERCOSUR. En 2001, el valor de las exportaciones de servicios se redujo 2,5%. Se estima que en 2002 hubo una reducción adicional de 1,6% en estas exportaciones. El informe señala que, durante la última década, la región exhibió una de las mayores tasas de crecimiento del comercio mundial de mercancías, así como una profunda modificación en la composición de las exportaciones.

El documento reitera que la existencia de un vínculo positivo entre el comercio y el crecimiento de la economía no resulta de la mera integración de las economías nacionales a la internacional, sino que depende de la calidad de esa integración. Por otra parte, una estrategia de crecimiento basada en las exportaciones requiere mercados abiertos y en expansión, además de políticas orientadas hacia la diversificación exportadora y la creación de empresas competitivas.

El acceso de productos, servicios y personas a los mercados sigue siendo administrado por los gobiernos nacionales, a pesar de la tendencia a una mayor apertura de las economías. Mediante el manejo de barreras arancelarias y no arancelarias, así como por el acceso preferencial negociado, los gobiernos de los países más ricos inciden directamente en los flujos de comercio y, por ende, en la especialización comercial internacional de los países en desarrollo.

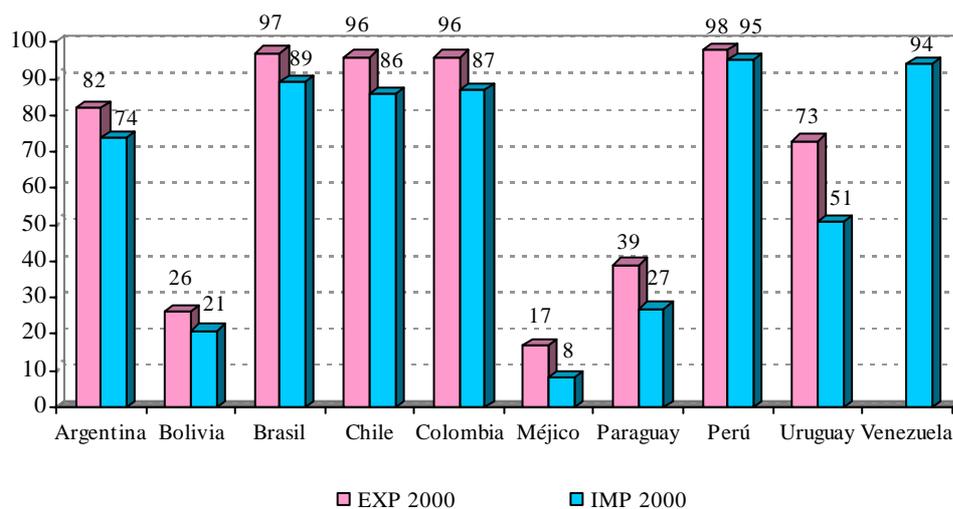
En las últimas décadas, EEUU ha promovido con cierta continuidad el acceso preferencial a su mercado mediante acuerdos bilaterales y plurilaterales de libre comercio. Las más importantes de estas iniciativas son el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC), con Canadá y México, y las negociaciones en curso para la creación de un Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA). Paralelamente, EEUU desarrolla negociaciones bilaterales, que se encuentran en distintas etapas, para

firmar tratados de libre comercio: Chile acaba de firmar uno y los países centroamericanos ya tienen un calendario formal de negociaciones. La Unión Europea también ha negociado acuerdos de liberalización preferencial con varios países de la región: ya suscribió con México y Chile y avanzan las negociaciones con MERCOSUR y los países del Caribe.

La CAN, por su parte, tiene una actividad comercial notable con el resto del mundo. Sus socios comerciales más importantes son Estados Unidos, la UE-15 y MERCOSUR, lo que genera un flujo de transporte que se canaliza mayoritariamente por barco. Solamente Estados Unidos absorbe el 45% de la oferta exportable andina y es el origen del 35% de sus importaciones.

Como en el resto del mundo, los puertos andinos son las principales puertas de entrada y salida de los flujos comerciales. Las diferencias en la dependencia del transporte marítimo y la actividad portuaria las impone la geografía física y económica y la propia infraestructura de transporte. Así, para Perú los puertos son vitales en su comercio exterior.

Ilustración 3: El tráfico marítimo y la actividad portuaria¹²



En las dos últimas décadas del siglo XX, el comercio internacional creció a una tasa anual doble que la producción. Las previsiones apuntan a un crecimiento del 4 al 6% en los próximos años. Más del 80% del comercio internacional (en peso) se realiza por medio del transporte marítimo¹³, que es el más barato para largas distancias. El transporte marítimo mundial creció en el año 2000 un 4,1%, alcanzando un máximo histórico. En los 30 últimos años el tráfico mundial se ha duplicado. El crecimiento del tráfico de contenedores crece más deprisa que el comercio y este fenómeno va a continuar. El número de contenedores manipulados pasó de 40 millones en 1994 a 60

¹² Fuente CEPAL.

¹³ En el caso de España, por los puertos transitan el 85% de las importaciones de otros países, el 70% de las exportaciones (el 52% del comercio con la UE y el 96% con países terceros) y el 15% del comercio interior. En el caso de la UE, la actividad portuaria significa el 93% del comercio exterior y el 35% del interior.

millones en el año 2000. Ahora bien, se prevé que en la actual década su ritmo de crecimiento sea inferior al del período 1994-2000¹⁴.

Los grandes ejes del comercio mundial, que determinan las principales rutas marítimas, son Norteamérica, Europa Occidental y el Sudeste Asiático, formando un cinturón que se conoce como eje “*round the world*”. El comercio de mercancías que sigue el eje este-oeste está contenedorizado en un elevado porcentaje¹⁵. El que sigue el eje norte-sur, en el que participan más países en vías de desarrollo se va contenedorizando paulatinamente. Asia es la primera región del mundo por movimiento de contenedores. Por rutas, las más importantes son, en orden descendente, Asia-América, Asia-Europa y Europa-América. Consecuentemente, los tres primeros puertos mundiales en manipulación de contenedores son Hong Kong y Singapur (15 M TEUs/año respectivamente), Kaoshiung (7 M TEUs/año). Las previsiones de crecimiento de las grandes instituciones (tipo OCDE) permiten hacer previsiones de crecimiento del transporte global y por modos¹⁶.

1.2.5 Las Líneas navieras

Durante los últimos años se viene produciendo un proceso de concentración horizontal en la actividad del transporte marítimo de mercancías para hacer frente a la caída de fletes y a la liberalización de tarifas de consignación de buques y mercancías. El resultado es un incremento del tamaño de las empresas navieras por medio de fusiones, consorcios y alianzas. Las alianzas entre navieras para compartir las bodegas de los buques de gran tamaño –que pueden llegar a reducir el coste del servicio un 70%- se han convertido en la estrategia dominante. Así, de las 20 principales navieras, 12 operan a través de alianzas. Por otro lado, las navieras han iniciado también un proceso de concentración vertical mediante una mayor participación en el sector del transporte terrestre e intentos de control de los terminales en los que operan sus barcos (integración vertical).

La mayor parte de las líneas están agrupadas en conferencias para la defensa de sus intereses. Aunque en algunos casos parecen haber perdido el poder del que disfrutaron antaño, siguen adoptando decisiones conjuntas que afectan al precio de los fletes pagados por los cargadores¹⁷. Algunas grandes líneas gestionan o construyen sus propios terminales pivote para distribuir sus contenedores en aquellas zonas y mercados que no justifican las recaladas de los grandes buques “matriz”¹⁸.

¹⁴ Antes de la crisis del 11-S, se daban como previsiones de crecimiento del tráfico de contenedores el 8% anual para el período 2001-2005 y del 7% para el 2006-2010. Después, en el 2011 se esperaba duplicar el tráfico de contenedores en el ámbito mundial y una nueva duplicación en el 2024. Para el 2002 se espera un crecimiento del 1,1% al 3,7% (frente a 7% y 15% que se esperaba antes del 11-S).

¹⁵ En el caso de España, el 62% de la mercancía general manipulada en el conjunto de puertos se transporta en contenedor y el resto como carga convencional (datos para el año 2000). En Valencia, el 75% de la carga general va contenedorizada.

¹⁶ En el caso de España, los tráficos portuarios crecen por encima del PIB. Según la OCDE, la previsión de crecimiento del PIB en el período 2002-2006 es del 2,6%, lo que supone un crecimiento total del 40%, inferior en el caso del transporte terrestre y superior al 75% para la mercancía contenedorizada.

¹⁷ Así, a raíz de los atentados del 11 de Septiembre en Estados Unidos y la posterior Guerra en Afganistán varias conferencias –por ejemplo, la Conferencia EMTA- de tráficos con Oriente Próximo y otros que pasan por el Canal de Suez han acordado un aumento de sus recargos. Para ampliar sobre estrategias de las empresas y defensa de la competencia ver ‘*Liner Shipping competition policy report*’ (OECD, 2001)

¹⁸ Es, por ejemplo, el caso de Evergreen, que opera en este régimen en Colón (Panamá) y que está construyendo un terminal en Taranto, al sur de Italia.

Las navieras están realizando una gran inversión en nuevas tecnologías de la información: sitios Internet, portales B2B y programas especiales (*tracking*) para que los clientes puedan conocer en cada momento la ubicación de la carga.

Evergreen: Uno de los grandes

Fue fundada en septiembre de 1968. Construyó sus primeros buques portacontenedores a mediados de los 70. En 1984 lanzó un famoso servicio “alrededor del mundo” con 20 buques de 2.728 TEUs. En la actualidad cuenta con 130 barcos para contenedores con una capacidad de transporte, entre todos, de 353.186 TEUs (Abril de 2001).

1.2.6 Tamaño de los barcos y gestión de las rutas

El aumento de tamaño de los barcos es una de las palancas más fuertes de cambio en el diseño y gestión del tráfico marítimo y la actividad portuaria. El citado aumento viene impulsado por la búsqueda de economías de escala¹⁹. En 1972 apareció el primer buque celular portacontenedores. A finales de los ochenta aparecen los barcos Post Panamax (mayores de 4.500 TEUs)²⁰. En el año 2000 se estaban haciendo pedidos de buques de 7.500 TEUs y para el año 2010 se prevén buques de 15.000 TEUs.

Como consecuencia, las líneas tienden a reducir el número de recaladas, llevando sus grandes barcos a los denominados puertos pivotes, ya que sirven de centros de concentración y distribución de mercancías. Esto supone la estructuración de la logística de los navieros en servicios transoceánicos –servidos por los barcos más grandes- y servicios *feeder*²¹ –servidos por barcos más pequeños -, conectando ambos por medio de transbordos²².

Esto supone que paulatinamente los puertos se van especializando siendo el factor discriminante la capacidad de atraer barcos grandes. Éstos sólo recalán en los puertos capaces de canalizar grandes volúmenes de cargas propias de importación y exportación (se les denomina por ello puertos *gateway*, y son un ejemplo Barcelona o Valencia²³) y en los puertos que no tienen mucha carga en su *hinterland* pero que están ubicados en uno de los vértices de las grandes rutas del tráfico marítimo internacional (son los puertos *hub*, pivote o de transbordo, siendo Algeciras uno de los más claros exponentes

¹⁹ En España, el tamaño medio de los buques en los puertos ha pasado de 5.000 GT en 1993 a 8.600 GT en el año 2000. En el puerto de Valencia, el récord de eslora lo ostenta un buque de la Maersk de 347 metros y el de capacidad de carga uno de MSC de 6.732 TEUs (Septiembre de 2000), uno de los más grandes que en estos momentos escalan en los principales puertos del mundo.

²⁰ En la actualidad, se estima que hay más de 200 buques portacontenedores Post-Panamax, aunque el rango dominante se encuentra entre 2.000 y 4.500 TEUs.

²¹ Se denomina así a los tráficos marítimos de corto recorrido.

²² Las grandes líneas pueden utilizar puertos de transbordo –modelo Algeciras: 20 comercial/80 transbordo o Gioia Tauro, donde apenas se manipula mercancía carga doméstica- o comerciales –tipo Valencia: 85% del tráfico es exterior y el 15% de cabotaje -.

²³ Según la Autoridad Portuaria de Valencia (APV), en el 2001 en el puerto de Valencia se manipularon 1.505.566 TEUs y recalaban un total de 7020 barcos. Valencia es puerto hub para MSC pero en el conjunto de su tráfico es un puerto gateway.

en Europa). El resto de puertos recibe barcos medios o pequeños (se les denomina también puertos *spoke*)²⁴ en función de la capacidad comercial de su área de influencia.

**Características de la próxima generación de barcos portacontenedores
(15.000 a 18.000 TEUs)
(a construir a partir de la próxima década)**

Eslora: 400 metros
Manga: 60-70 metros
Calado: 16-20 metros
Velocidad: 25 nudos
Peso muerto: 200.000 a 250.000 t.

1.2.7 Infraestructura, equipamiento y servicios portuarios

El aumento del tamaño de los buques obliga a los puertos a adaptar su infraestructura y superestructura. Normalmente deben aumentar sus inversiones en mayores calados, muelles y grúas. Por otra parte, los puertos modernos que reciben los grandes barcos portacontenedores de última generación se convierten en grandes puntos de ruptura de carga, lo que exige de ellos una elevada capacidad de manipulación de mercancías. Esto los convierte en centros de prestación de servicios que conforman una plataforma logística intermodal sobre la cual se trenza una compleja cadena en la que intervienen empresas e instituciones.

Para brindar a los usuarios servicios completos que ponen la carga en sus instalaciones han ido surgiendo operadores logísticos que integran verticalmente varios eslabones de esa cadena. A modo de ejemplo en la región, en Perú opera RANSA, del grupo Romero, una empresa que comenzó sus actividades en 1939 y que, actualmente, está presente en las principales ciudades peruanas y en el puerto de El Callao.

La manipulación de contenedores a gran escala exige la construcción de terminales especializados. Este proceso se inició con la aparición del contenedor y los barcos portacontenedores a partir de los 70 y prosigue en la actualidad con un nivel de especialización y unidad de gestión cada vez mayor en todo el mundo²⁵. Estos terminales son muy costosos, ya que exigen una constante adaptación de sus equipos a los barcos y personal altamente especializado. Por ejemplo, para atender los barcos, cada vez más grandes, es necesario construir grúas también más grandes²⁶. En la

²⁴ Ver “El potencial de puertos pivotes en la costa del Pacífico sudamericano”, Jan Hoffmann, 2000, Revista de la CEPAL, para el análisis del papel de los puertos en la costa oeste de Sudamérica.

²⁵ El Terminal de Algeciras, llamado Terminal 2000, inaugurado en junio de 2000 y cuyo concesionario es Maersk SeaLand, es uno de los más eficientes de Europa. Tiene una superficie de 860.000 m², con un calado de 14 a 16 mts. y una línea de atraque de 1.800 metros. Cuenta con 12 grúas para mover contenedores de las que 7 son Post Panamax. En Valencia está el Terminal de contenedores de Marítima Valenciana, en el muelle Príncipe Felipe, inaugurado en marzo de 1999. Tiene una superficie total de 1.600.000 m², 800.000 de superficie de apilamiento, una línea de atraque de 1,5 km y 16 m de calado. Dispone de 10 grúas, de las que 4 son “Super post Panamax”. El récord del terminal son seis barcos operando de forma simultánea (Enero 2002).

²⁶ Las tres grúas Portainer Super Post-Panamax, instaladas en la ampliación del Muelle Juan Carlos I del puerto de Algeciras en 2000, son capaces de atender a barcos que cargan 22 TEUs a lo ancho; su alcance trasero desde el raíl al lado tierra es de 16 metros, la distancia entre raíles es de 30 metros, la altura de elevación bajo *spreader* es de 36 metros, un recorrido desde *spreader* hasta bodega de 51 metros y una

actualidad se están utilizando las denominadas grúas Post Panamax y SuperPost Panamax. Estas últimas son capaces de operar buques de 18 contenedores de manga y tienen una capacidad de elevación de 60 toneladas bajo *spreader*²⁷.

Coste actual de las inversiones portuarias en terminales especializados en contenedores

Atraque: 11 millones de US\$
Patio de contenedores: 100.000 US\$/acre
Grúas: de 6 a 9 millones US\$

Con la concentración horizontal de las navieras, el aumento de tamaño de los barcos, la concentración de carga en unos pocos grandes puertos y la reducción de recaladas las líneas exigen a las empresas estibadoras menores costes y productividades cada vez más altas²⁸. Se estima que un puerto pivote deberá realizar 200 movimientos por hora y tener capacidad para atraques de barcos de 15 metros de calado y 400 de eslora.

Requerimientos para puertos y terminales de la generación de barcos portacontenedores de 15.000 a 18.000 TEUs

(a construir a partir de la próxima década)

Área maniobra: 600 a 750 metros de diámetro
Movimientos por escala/recalada: de 6.000 a 7.000, preferentemente en un período de 24 a 36 horas con 6 grúas fijas
Capacidad terminal: 5 millones de toneladas anuales
Canal de acceso: 23 a 25 metros
Grúas tierra: capacidad técnica de 100 movimientos hora y capacidad de elevación de 80 toneladas
Peso muerto: 200.000 a 250.000 t.
Nuevos sistemas de conexión terrestre con el área de influencia: deseable la presencia del ferrocarril con una capacidad de carga de 500 TEUs

Este proceso inacabable de crecimiento de los puertos ha despertado el interés de las grandes empresas constructoras en la actividad portuaria, que primero construyen y después pasan a gestionar las infraestructuras.

En algunos grandes puertos se está desarrollando un proceso de fusión de terminales para hacer frente a la concentración horizontal de las líneas. En algunos países estas operaciones deben tener la autorización del órgano o tribunal de Defensa de la

distancia mínima bajo la viga portal de 16,5 metros. La capacidad de carga nominal del *spreader* para contenedores de 40 pies, 48 toneladas bajo *spreader*; en carga nominal del *spreader* para contenedores de 20 pies, 65 toneladas bajo *spreader*, pudiendo mover dos contenedores a la vez y, en carga nominal bajo cables, 82 toneladas. El coste unitario 6 millones de euros.

²⁷ En el marco de la ampliación del puerto, está previsto que operen en Barcelona en el 2003.

²⁸ A modo indicativo, en el Terminal 2000 de Algeciras, el número máximo de movimientos en un mismo buque durante 24 horas ha sido de 3.695, el máximo número de movimientos realizados por un mismo operario en una jornada con una grúa es de 225 y el máximo número de camiones atendidos en un día de 669. En el Terminal Marítima Valenciana, las cifras respectivas son 1.707, 201 y 1970. Para un análisis teórico del desempeño de un puerto ver “*Measuring port performance*”, Patrick Fourgeaud, The World Bank, 2000.

Competencia²⁹. En el norte de Europa, por ejemplo, lo que se está produciendo son alianzas entre puertos.

En los países de la CAN es reseñable la creación de puertos privados por parte de grandes empresas cargadoras. Así, en Guayaquil (Ecuador), la empresa FERTISA tiene un puerto privado en el que se embarca banano y se desembarcan fertilizantes. En Venezuela, la empresa de comercialización de resinas plásticas CORAMER, dispone de su propio puerto en el Tablazo, junto al complejo petroquímico Zulia de Pequiven.

Los puertos marítimos, en la competencia creciente por aumentar su área de influencia, están impulsando y promoviendo la creación de puertos secos y terminales marítimos interiores.

1.2.8 Regulación y financiación

Aunque en el mundo coexisten distintos modelos portuarios, del análisis de los cambios acaecidos en los últimos años en los países más significativos se desprende que existe una tendencia global hacia una creciente privatización y liberalización de la actividad portuaria. En algunos países, la participación del capital privado llega incluso al desarrollo de infraestructuras portuarias.

1.2.8.1 Situación en la UE³⁰

Actualmente, las instituciones comunitarias se encuentran inmersas en un período de importantes reformas en el largo proceso de desarrollo de una política portuaria europea. Los principales hitos que jalonan este proceso son:

- Redes Transeuropeas de Transporte (RTE-T)³¹ y programa Indicativo Plurianual 2001-2006

Permite conceder fondos comunitarios a proyectos para el desarrollo de redes Transeuropeas. Una parte de los mismos se destina a obras portuarias³². La Comisión pretende elevar la ayuda financiera hasta el 20% del proyecto. Se pueden usar también los Fondos estructurales y el Fondo de Cohesión para desarrollar las RTE-T.

Prevista modificación para adaptarse al Libro Blanco: se prevé acabar con los puntos de estrangulamiento en la red existente o prevista, sin añadir nuevos trazados, y poner al día la lista de proyectos prioritarios.

²⁹ En el año 2001, se fusionaron en Amberes Hessenatie y Noord Natie Merger, creando el mayor operador del puerto, con presencia en 22 terminales, 7 de ellas de contenedores. En el año 2000 manipularon 54 millones de t y 3,6 millones de TEUs. En cualquier caso, cada puerto parece seguir su propia política al respecto.

³⁰ Aunque no existe una política portuaria común se están dando los pasos para armonizar las políticas nacionales. Ver la Comunicación sobre puertos del 13 de febrero de 2001.

³¹ Surgidas a partir de la Decisión nº 1692/96/CE de 1996, modificada para Decisión nº 1346/2001/CE del Parlamento Europeo y el Consejo en lo que se refiere a puertos marítimos y puertos interiores.

³² Las normas para la concesión de las ayudas financieras están determinadas en el Reglamento (CE) 2236/95 del Consejo de 18 de septiembre de 1995 y por el Reglamento (CE) 16/55 del Parlamento Europeo y del Consejo de 19 de julio de 1999 que modifica parcialmente el anterior. Por ejemplo, el puerto de Valencia ha recibido ayudas para desarrollar proyectos de intermodalidad.

Se prevé apoyar la construcción y mejora de accesos ferroviarios a los puertos para aprovechar el potencial de la navegación marítima de corta distancia del transporte fluvial.

- Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre el acceso al mercado de servicios portuarios³³

Objetivos:

Liberalizar el acceso a la prestación de servicios portuarios

Mejorar la competitividad e impulsar el transporte marítimo, en particular el Transporte Marítimo de Corta Distancia o *Short Sea Shipping*³⁴

Principios:

Aplicable a todos los servicios (estiba³⁵, practicaje, remolque, amarre, señalización, almacenaje, consolidación)

Autoasistencia: No-imposición de los servicios a quien no los necesita

Acceso libre al mercado mediante un sistema de autorizaciones (de 10 y de 15 años): limitación de oferentes como excepción

Competencia libre y leal

Proceso gradual con períodos transitorios

Primera lectura del Parlamento (14 noviembre 2001):

Entre otras propuestas, excluir los servicios de practicaje del ámbito de la Directiva e incluir los de manipulación de la mercancía

- Libro Blanco de Transportes de la Comisión Europea “La política Europea de Transportes de cara al 2010: la hora de la verdad”³⁶ y política de infraestructuras 2000-2007

Supone un paso importante para crear la Comunidad Europea de los Transportes. Con este documento la Comunidad pretende unificar el esfuerzo inversor en infraestructuras y favorecer la integración de todos los medios de transporte en el territorio europeo.

³³ (2001/c 154 E/30, COM (2001) 35 final S 2001/0047/ (COD), presentada por la Comisión el 14 de febrero de 2001. Se complementa con la Comunicación de la Comisión (Refuerzo de la Calidad de los servicios en los puertos de mar: una clave para el transporte europeo” (COM (2001)35- The Port Package). SE espera contar con una posición común en junio del 2002.

³⁴ Para impulsar este objetivo se ha constituido en España (diciembre de 2001) la Asociación Española para la promoción del Transporte Marítimo de Corta Distancia, constituida por el Ente Público Puertos del Estado, la Dirección General de la Marina Mercante, la Asociación de Navieros Españoles, la Asociación Nacional de Remolcadores de España, la Asociación Nacional de Empresas Estibadoras y Consignatarias de Buques y la Unión Española de Constructores Navales. Está previsto que también participen la Federación Española de Empresas Transitarias. Uno de los escollos que lo dificultan son las formalidades aduaneras. En el ámbito comunitario, en diciembre de 2001 España, Francia e Italia firmaron una declaración para el desarrollo del cabotaje.

³⁵ Los estibadores han reaccionado con paros y anuncios de movilizaciones.

³⁶ Publicado por la Comisión el 19 de septiembre de 2001, se complementa con un libro verde y el “Programa Marco Polo” –antes PACT: acciones piloto para el transporte combinado- que está siendo elaborado por la UE para fomentar la intermodalidad, en especial el transporte ferroviario (previsto 2003).

Objetivos:

- 1) Reequilibrar los distintos modos de transporte: Dada la congestión de las carreteras, un objetivo específico es que la cuota del ferrocarril crezca del 4% al 8%³⁷, la del marítimo del 11% al 41% - con la creación de “autopistas del mar”- y la de la carretera se reduzca del 80% al 44%³⁸.
- 2) Suprimir los puntos de estrangulamiento identificados en las RTE-T.

Entre otras medidas pretende aplicar un marco global de tarificación para uso de infraestructuras que tiene como objetivo que cada modo de transporte tenga un precio más justo con relación a los costes que genera. Este sistema favorece al transporte marítimo al ser sus costes externos menores.

La UE pretende liberalizar el transporte ferroviario con el fin de crear competencia y mejorar la calidad del servicio. Para ello se plantea adelantar la fecha prevista del 2010 al 2006.

1.2.8.2 Situación en España

Desde 1992, el sistema portuario español está basado en los principios de coordinación central, autonomía de gestión y autosuficiencia económica³⁹ global y la participación de la iniciativa privada en las inversiones y prestación de servicios portuarios⁴⁰.

En la actualidad está en fase de discusión el Anteproyecto de nueva ley marco económico fiscal de los puertos y servicios portuarios⁴¹. Sus objetivos son:

- a) Adaptar el sistema portuario español a la Directiva comunitaria
- b) Liberalizar las tarifas portuarias de los servicios comerciales que prestan las autoridades portuarias en régimen de derecho privado
- c) Aplicar el impuesto de sociedades
- d) Evitar abusos sobre usuarios cautivos
- e) Liberalizar los servicios

³⁷ En España, desde mitad de los 90 el ferrocarril no deja de perder terreno frente a la carretera debido, principalmente, a la baja calidad del servicio. En pocas rutas existen servicios diarios, predominando las conexiones cada 48 o 72 horas, demasiado tiempo para muchos clientes. Para poder dar un servicio diario es necesaria una masa crítica de carga relativamente elevada. Para modificar esta situación se pretende liberalizar el transporte ferroviario. Se especula con acometerla el año 2010.

³⁸ Una de las principales diferencias entre modos se refiere a la internalización de los costes y a la financiación de las infraestructuras. Unos lo hacen a través de impuestos y otros a través de losa precios pagados por los usuarios.

³⁹ Este principio no rige en otros países de la UE en los que los puertos reciben fondos del Estados, ayuntamientos o regiones. Dicho esto, los puertos españoles reciben ayudas del Fondo de Cohesión. Así, en el caso del puerto de Barcelona, el proyecto de ampliación del puerto, que, a partir del 2006, permitirá duplicar su capacidad, contará con una aportación del citado fondo correspondiente al 53% de la inversión total. Otra fuente importante de financiación es el Banco Europeo de Inversiones (BEI). La aplicación de la transparencia prevista en el “paquete portuaria” permitirá evitar ventajas del grupo de puertos que reciben subvenciones.

⁴⁰ El sistema se rige por la Ley de Puertos de Interés General y se gestiona según el Marco Estratégico del Sistema Portuario de Titularidad Estatal liderado por Puertos del Estado. Las infraestructuras se enmarcan en el Plan de Infraestructuras 2001-2007.

⁴¹ Por mandato de la ley 14/2000, de 29 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y de orden social para el año 2001.

Los principios básicos en los que se inspira este anteproyecto son los siguientes:

- a) Las tarifas por utilización de infraestructuras portuarias públicas pasarán de “precios privados” a prestaciones patrimoniales de carácter público.
- b) Los servicios pasarán de prestarse en régimen de gestión indirecta, con titularidad de la Autoridad Portuaria, a un régimen de simple autorización.

En el nuevo esquema, las autoridades portuarias quedarán relegadas a funciones de gestión administrativa, control y policía portuaria (guardamuelleres). En el Documento Base sobre la Modificación de la Ley de Puertos se contempla también cambiar el régimen jurídico de la estiba - con la consiguiente desaparición de las actuales sociedades de estiba -, al que los trabajadores del mar pretenden seguir manteniendo como actividad de interés general.

Por otro lado, el gobierno ha presentado un Proyecto de Orden Ministerial de exenciones en el practicaje. En este caso, y al igual que hacen otros países de la UE, el gobierno español, a través de la Dirección General de la Marina Mercante, pretende conceder, a través de un procedimiento específico, exenciones a la obligatoriedad del servicio portuario de practicaje a aquellos capitanes y patronos que, para determinados buques y maniobras, acrediten, por su experiencia, tener el suficiente conocimiento de un puerto concreto.

1.3 SITUACIÓN PORTUARIA EN AMÉRICA DEL SUR. EL POTENCIAL DE CONCENTRACIÓN DE CARGA EN LOS TERMINALES PORTUARIOS

En la actualidad, los mayores puertos de contenedores se encuentran en Asia, Estados Unidos y Europa. Los puertos de transbordo se ubican sobre todo en lugares donde se cruzan las principales rutas marítimas. En 1998, a nivel mundial, incluyendo contenedores vacíos y de transbordo, se registraron 185 millones de movimientos portuarios. El comercio exterior de un país está estrechamente vinculado a su ubicación geográfica, los servicios de transporte que cubren las distancias hacia los mercados y los puertos por los cuales pasa este comercio. Los avances recientes en el transporte marítimo, la creciente integración económica internacional y las privatizaciones portuarias en los países han llevado a crear expectativas de que surjan puertos que concentren carga nacional y de países vecinos para su posterior redistribución. Sin embargo se piensa que el potencial de puertos pivotes en la costa del Pacífico sudamericano es muy limitado. Hoy en día los puertos tratan de competir por el comercio de los países vecinos. Esta competencia por sí sola es positiva. Sin embargo, en muchos casos se ha elevado a un nivel político que ha convertido una simple competencia interportuaria en una competencia internacional entre hipotéticos futuros puertos pivotes. En vista de las bajas probabilidades de que el establecimiento de puertos pivotes en el oeste de Sudamérica sea exitoso, podría ser más conveniente buscar una mayor coordinación regional de políticas de transporte y de inversiones en infraestructura portuaria y de transporte terrestre para fomentar la integración entre los países sudamericanos del Atlántico y del Pacífico.

La situación geográfica y las distancias entre países, junto con la existencia de servicios de transporte que cubren estas distancias, influyen sobre las corrientes de comercio. Países más cercanos tienen más comercio bilateral que países más lejanos. Eso se explica en parte por razones históricas, políticas, culturales y lingüísticas, y también por los costos de transporte y el tiempo de entrega de la mercancía.

En 1998, el 99,75% del volumen del comercio exterior de Argentina, Brasil, Chile, Perú y Uruguay con Asia, América del Norte y Europa se transportó por vía marítima, y sólo el 0,25% por vía aérea. La situación es algo diferente si se analiza el valor del comercio: dado que la mercadería de mayor valor y menor peso se transporta de preferencia por vía aérea, la participación del transporte marítimo en el comercio intercontinental alcanzó al 80,15% del valor, y la del transporte aéreo al 19,85%. En el comercio por vía marítima de los países sudamericanos se observa que Chile, Ecuador y Perú comercian relativamente menos con Europa que Argentina, Brasil y Uruguay.

Estos últimos tres países tienen en conjunto 4,5 veces más comercio intercontinental por vía marítima que Chile, Ecuador y Perú. Dentro de este comercio, el intercambio de los países de la costa del Atlántico con Europa fue casi tres veces mayor que aquél con América del Norte, mientras que el de los países de la costa del Pacífico con América del Norte casi dobló aquél con Europa. Aunque en volúmenes totales los tres países del Atlántico tuvieron 3,5 veces más comercio con Asia, en términos relativos el comercio por vía marítima con Asia fue igual de importante para los países del Pacífico.

1.3.1 El contexto de análisis de los flujos derivados del comercio internacional. Jerarquización de la red de puertos

El sistema portuario de la región se integra en el conjunto de la red portuaria del subcontinente conformada por un total de 214 puertos. Tanto por el número de puertos que la configuran como la especialización de cada uno, en la estructura de la red cabe diferenciar claramente las dos fachadas atlántica y pacífica, con una funcionalidad diferenciada y muy desigual relevancia según la entidad de los flujos marítimos.

Aun cuando cerca del 60% del total de puertos se localizan en la costa del Pacífico, en el año 2000 únicamente movilizaron el 29% de la carga contenedorizada de los principales países suramericanos, estando especializados básicamente en la carga de materias primas (cereales, mineral de hierro, petróleo, etc.). De igual modo, de los 25 puertos más grandes de todo el continente en cuanto al tonelaje movido, 20 se encuentran en la fachada atlántica.

Tabla 2: Movimiento de contenedores de América del Sur, según fachadas y principales países, 1995 – 2000 (Miles de TEUs)⁴²

REGIÓN	1995	2000	TASA DE CRECIMIENTO 1995-2000
Costa Este de América del Sur			
Brasil	1.190	2.594	118%
Argentina	540	1.152	113%
Uruguay	138	287	108%
Total principales países Costa Este	1.868	3.746	101%
Costa Norte de América del Sur			
Colombia	358	742	107%
Venezuela	215	788	267%
Total principales países Costa Norte	573	1.530	167%
Costa Oeste de América del Sur			
Chile	578	1.215	110%
Ecuador	280	439	57%
Perú	152	462	204%
Total principales países Costa Oeste	1.010	2.116	110%
TOTAL PRINCIPALES PAÍSES DE LA REGIÓN	3.451	7.392	114%

Si se tiene en cuenta que desde los puertos orientales salen un 56% más de servicios regulares que desde los principales puertos occidentales, y que en esta fachada hay casi dos veces más puertos con salidas de líneas marítimas que en la occidental, ello representa la posibilidad de conseguir mayores economías de escala como consecuencia de la utilización de buques de mayor tamaño, y que el resultado se traduzca en que se muevan en total dos veces más contenedores en los puertos atlánticos que en los pacíficos.

La fachada oriental sudamericana constituye una de las regiones marítimas de mayor actividad en el hemisferio y es el complemento en el sur de las costas este y oeste de la zona del NAFTA. En ella se localizan los principales puertos de Sudamérica con influencia regional más allá del país al que pertenecen.

⁴² Fuente: Elaboración propia sobre datos ALADI y CEPAL. Perfil Marítimo de América Latina y el Caribe

En la costa del Pacífico sudamericano por el contrario, la elevada dispersión de los tráficos y como consecuencia, los volúmenes reducidos para cada puerto, supone que la mayor parte de los principales puertos presenten un tamaño y volumen de tráfico importantes en el plano nacional pero no así en el ámbito regional, siendo de destacar los de Talcahuano, San Antonio, Valparaíso, Antofagasta, Iquique y Arica en Chile; el complejo Ilo-Matarani y El Callao en Perú; Guayaquil en Ecuador; y Buenaventura en Colombia⁴³.

En esta fachada, el total del tráfico representa apenas un tercio de los volúmenes de importación y un sexto de los de exportación de los que se observan en la costa atlántica de Sudamérica, siendo operados fundamentalmente por empresas regionales.

Por lo que se refiere a los países integrados en la Comunidad Andina asimismo se registran importantes diferencias tanto por el tonelaje movido como por la importancia que registran los tráficos contenedorizados. Así, según datos de 2001, los terminales portuarios colombianos movilizaron más del 66% del tonelaje marítimo total de la CAN.

Tabla 3: Evolución del tonelaje movido según países⁴⁴

PAÍS	t 1997	t 1998	t 1999	t 2000	t 2001 ⁴⁵	Crec. Acumulado 1997-2001
Venezuela	12.861.790	12.841.371	10.396.116	8.636.234	11.454.889	-3%
Colombia	25.470.994	82.517.484	107.121.374	100.004.582	107.739.762	255%
Ecuador	24.289.447	23.781.984	23.487.249	24.512.100	25.654.013	6%
Perú	13.893.151	13.834.301	14.689.001	16.626.104	17.095.183	22%
Bolivia	593.463	785.559	1.223.232	402.163	549.207	58%
Chile	51.737.374	50.460.090	66.381.285	72.005.422	70.342.433	35%
Argentina	71.732.294	87.708.188	89.227.216	61.134.562	12.076.018	-88%
Uruguay	4.541.906	4.961.921	4.958.840	5.282.269	5.578.972	21%
Brasil	414.239.766	441.764.376	439.335.928	465.844.728	79.057.091	-71%

En la evolución del tonelaje movido en los puertos de los países de América del Sur, destaca el aumento experimentado por Colombia, que desde el año 1997 ha logrado quintuplicar el volumen de carga en el país.

⁴³ Para más información ver el documento "La cadena logística portuaria en los países de la CAN."

⁴⁴ Fuente: Elaboración propia sobre datos CEPAL. Perfil Marítimo de América Latina y el Caribe

⁴⁵ En algunos países, la serie de datos correspondientes al año 2001 puede resultar incompleta.

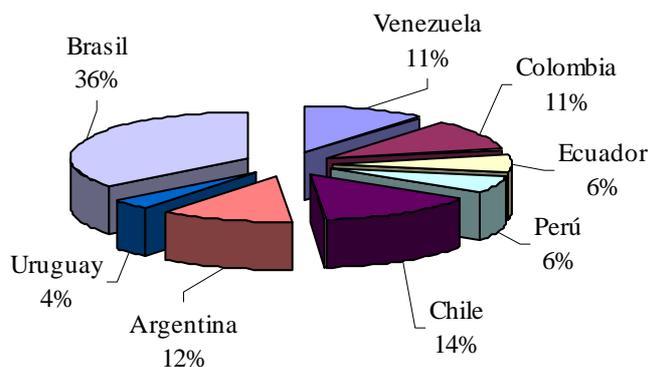
En la medida que a efectos logísticos es el tráfico contenedorizado el que adquiere una mayor relevancia, es fundamentalmente este tipo de tráfico el que determina la estructura jerárquica de la red portuaria. Tal y como refleja el cuadro adjunto son Colombia y Venezuela los países que concentran mayores valores entre los países miembros de la CAN, totalizando en conjunto el 64% del total de TEUs movidos.

Tabla 4: Evolución movimiento contenedores según países⁴⁶

PAÍS	TEUs 1997	TEUs 1998	TEUs 1999	TEUs 2000	TEUs 2001	Crec. Acumulado 1997-2001
Venezuela	703.814	819.511	755.009	788.593	924.646	30%
Colombia	560.978	697.661	749.322	742.043	927.173	56%
Ecuador	394.415	429.611	402.36	439.707	484.019	22%
Perú	372.363	424.071	432.793	462.347	537.907	39%
Chile	952.647	1.076.268	1.102.080	1.215.204	1.209.067	25%
Argentina	1.073.643	1.206.398	1.128.986	1.152.049	1.044.462	-1%
Uruguay	202.048	265.893	250.228	287.299	301.642	46%
Brasil	1.952.775	2.012.648	2.175.722	2.594.242	2.981.111	45%

Los datos muestran las diferencias existentes. Los principales puertos sudamericanos en cuanto al movimiento de contenedores se hallan en Brasil, seguidos de los movimientos que se registran en Chile y Argentina.

Ilustración 4: Distribución porcentual del movimiento de TEUs en América del Sur según países⁴⁷



La suma del número de TEUs movidos entre Brasil y Chile es equivalente a la mitad del tráfico portuario de contenedores generado por todo el conjunto de países de América del Sur.

⁴⁶ *Ibíd.* 33.

⁴⁷ Fuente: CEPAL. Año 2001.

Los 20 puertos más importantes respecto al movimiento de TEUs en América del Sur y el Caribe se muestran a continuación.

Tabla 5: Principales puertos de América del Sur y el Caribe⁴⁸

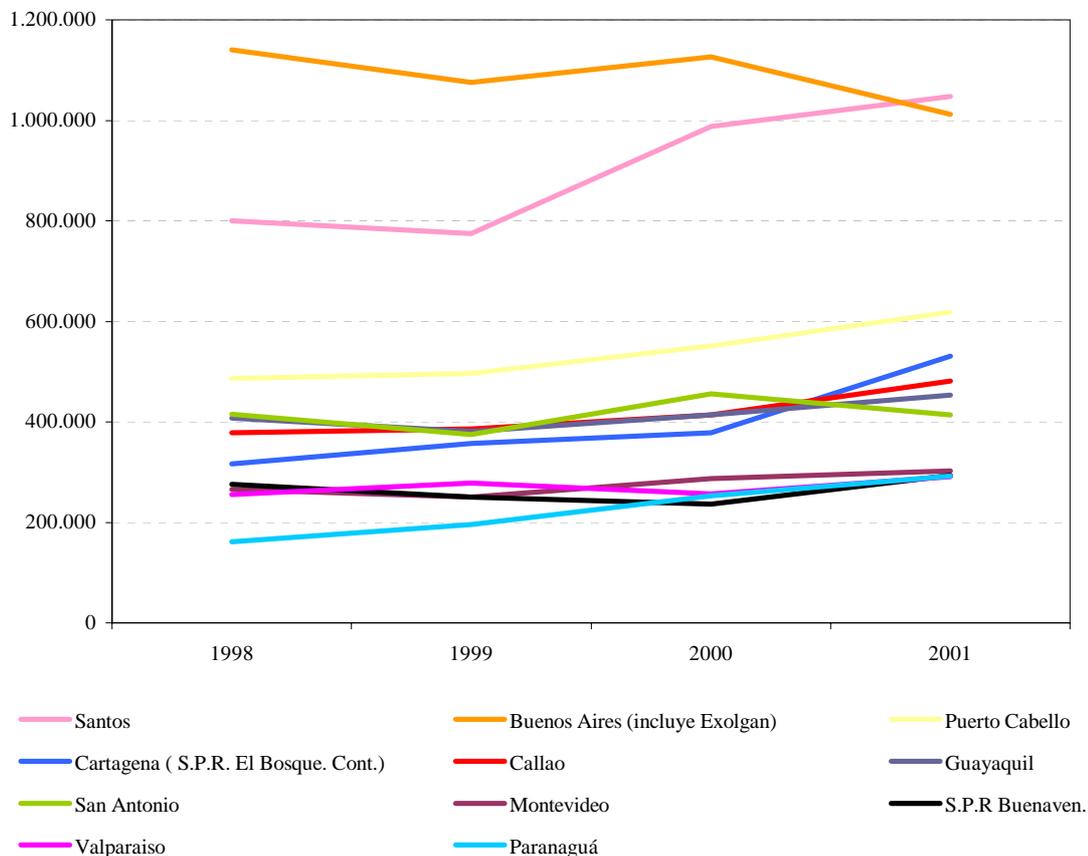
PAÍS	PUERTO	TEUs 1998	TEUs 1999	TEUs 2000	TEUs 2001	% RESPECTO TOTAL PRINCIPALES PUERTOS
Panamá	Colón	1.117.035	1.175.673	1.353.727	1.212.160	10,7%
Brasil	Santos	799.478	774.959	987.708	1.047.685	9,2%
Argentina	Buenos Aires	1.139.730	1.076.102	1.126.712	1.011.748	8,9%
Jamaica	Kingston	671.070	709.442	894.779	983.400	8,7%
Venezuela	Puerto Cabello	486.774	496.315	550.807	618.195	5,4%
Costa Rica	Puerto Limón-Moin	454.584	590.259	571.957	577.621	5,1%
Bahamas	Freeport	470	549.993	572.224	570.000	5,0%
México	Veracruz	427.415	484.523	534.010	543.327	4,8%
Colombia	Cartagena (z. portuaria)	316.530	356.590	378.188	531.262	4,7%
Rep. Dominicana	Haina	-	415.629	460.185	487.827	4,3%
Perú	Callao	378.013	385.820	413.646	480.706	4,2%
México	Manzanillo	276.542	319.570	426.717	457.946	4,0%
Ecuador	Guayaquil	407.434	380.470	414.088	453.646	4,0%
Chile	San Antonio	415.001	374.945	455.604	413.900	3,6%
Brasil	Río Grande	224.577	261.929	317.718	360.468	3,2%
Panamá	Balboa	33.733	24.047	64.217	358.868	3,2%
Honduras	Puerto Cortes	369.235	273.336	184.839	338.932	3,0%
Venezuela	La Guaira	302.333	237.782	237.782	304.119	2,7%
Uruguay	Montevideo	265.892	250.227	287.298	301.641	2,7%
Chile	Valparaíso	255.687	278.142	256.386	291.403	2,6%
Total Principales Puertos		8.341.533	9.415.753	10.488.592	11.344.854	100%

Queda patente, tal como se puede observar en los datos mostrados, la gran diferencia existente entre el grupo de los cuatro primeros puertos (Colón, Santos, B. Aires y Kingston) y el resto, sobrepasando los tres primeros el millón de TEUs movidos en el año 2001. Prácticamente la mitad del movimiento de TEUs del total de los principales puertos, que se recoge en la tabla anterior, es aglutinado por seis de ellos.

⁴⁸ Fuente: CEPAL. Perfil Marítimo de América Latina y el Caribe

En la siguiente ilustración se muestra la evolución de los puertos estudiados en el presente informe que mayores volúmenes registran en el movimiento de contenedores.

Ilustración 5: Evolución del movimiento de TEUs según puertos en América del Sur⁴⁹



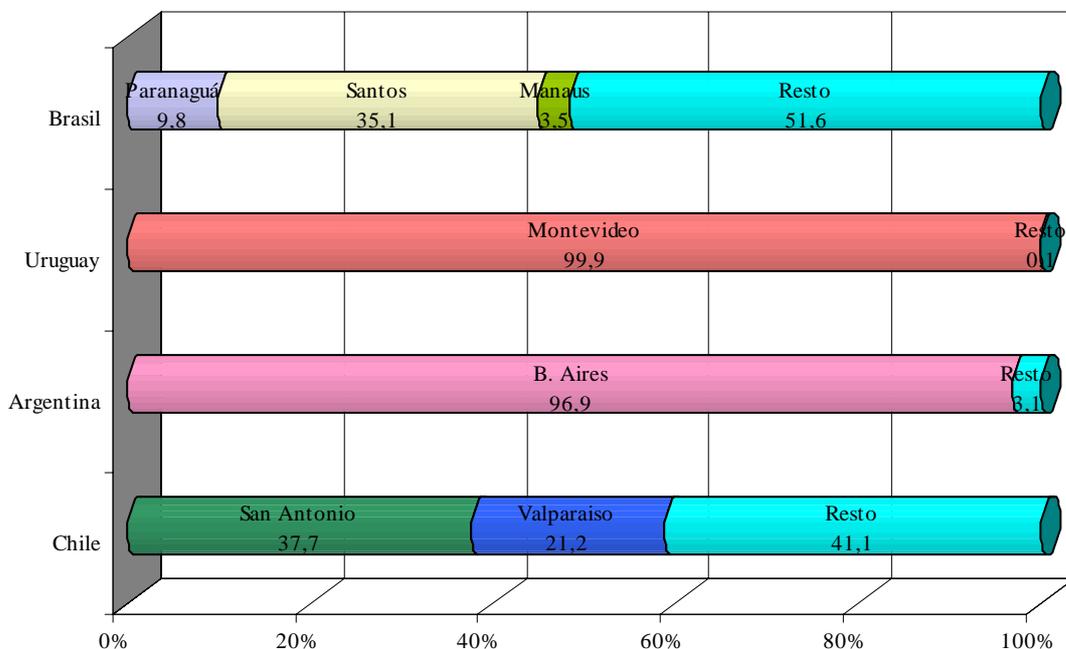
Se puede observar la diferencia de movimientos entre los dos primeros puertos (Santos y B. Aires) con el resto. A pesar que Buenos Aires se ha mantenido por encima del millón de TEUs en los últimos años, encontramos un descenso significativo en el año 2001, en el que se puede haber visto afectado por la inestabilidad económica que ha sufrido la nación argentina. Por el contrario destaca el espectacular crecimiento del tráfico contenedorizado en Santos, que ha sobrepasado en el 2001 a Buenos Aires.

En general, la mayor parte de los puertos muestran una tendencia creciente a lo largo de los últimos años en cuanto al aumento de TEUs movidos. En este sentido cabe destacar puertos como Cartagena y Paranaguá con un crecimiento acumulado, desde 1998 a 2001, de aproximadamente el 60%. Para este mismo período, los puertos de Callao y Puerto Cabello han registrado crecimientos acumulados superiores al 25% mientras que en otros puertos como Valparaíso, Montevideo, Guayaquil y Buenaventura dicho crecimiento ha oscilado entre el 10 y el 15%.

⁴⁹ Fuente: CEPAL. Perfil Marítimo de América Latina y el Caribe

La participación de los puertos estudiados sobre el total de TEUs movidos en cada país, en el año 2001, se puede observar en las siguientes ilustraciones.

Ilustración 6: Movimiento porcentual TEUs de los puertos del Cono Sur⁵⁰



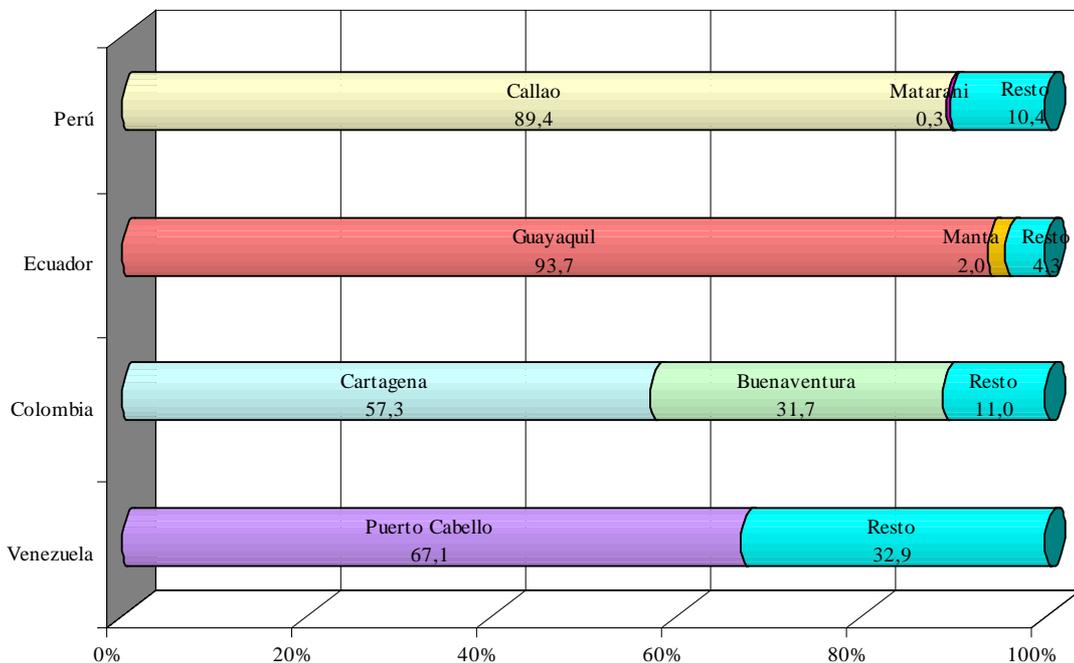
Se observan distintos escenarios, dependiendo del país, en cuanto a la contribución al tráfico de TEUs nacional de los puertos que componen cada sistema portuario. En Uruguay y Argentina predomina la posición de liderazgo de un puerto principal frente al resto. Los puertos de Montevideo y Buenos Aires controlan casi la totalidad del tráfico de TEUs en sus respectivos países.

Por el contrario, en Brasil y Chile el movimiento de TEUs se encuentra más repartido entre varios puertos. Los tres puertos estudiados en Brasil aglutinan casi la mitad del movimiento de contenedores del país, destacando entre ellos Santos con una participación del 35% sobre el total nacional. En Chile los puertos de San Antonio y Valparaíso concentran cerca del 60% del tráfico contenedorizado, registrando el primero casi el doble de TEUs movidos que el segundo.

⁵⁰ Fuente CEPAL Datos correspondientes al año 2001

En los puertos de países pertenecientes a la CAN encontramos el panorama siguiente.

Ilustración 7: Movimiento porcentual TEUs de los puertos andinos⁵¹



En los países andinos, encontramos un puerto en cada país que ejerce una supremacía sobre el resto. Dependiendo del país, la influencia de este puerto de referencia sobre el tráfico de TEUs nacional tiene una mayor o menor relevancia. En el conjunto de puertos andinos en los que se compara el peso que cada puerto analizado supone en su respectivo ámbito nacional, destaca Guayaquil, en Ecuador, presentando la concentración porcentual de tráfico de TEUs más elevada (superior al 90% del tráfico nacional de contenedores). El caso de Perú es similar, con Callao como principal puerto (con una representación próxima al 90% del total del país) en el contexto portuario nacional.

Venezuela y Colombia son los países andinos que registran un tráfico de contenedores más elevado. En Colombia entre dos puertos se concentra la mayor parte del tráfico contenedorizado, sobresaliendo Cartagena, situado en la costa atlántica, con prácticamente el doble de movimiento de TEUs que Buenaventura, en el Pacífico. Por su parte, en Venezuela, Puerto Cabello representa algo más de 2/3 del movimiento total de TEUs del país.

⁵¹ Fuente CEPAL Datos correspondientes al año 2001

1.3.2 Estructura de la red.

Con la excepción de Colombia, que cuenta con terminales portuarios en ambas fachadas, y de Bolivia, que presenta un importante tráfico fluvial, la estructura jerárquica de la red en los restantes países aparece condicionada en sus principales rasgos por las características de concentración preferente de tráficos en la fachada atlántica, que se traducen en que del total de los principales puertos de la región 6 acumulan la mayor parte del total de los tráficos contenedorizados movidos en el pasado año. Se trata principalmente de dos terminales venezolanos (Puerto Cabello y La Guaira), dos puertos colombianos (Cartagena y Buenaventura), uno peruano (El Callao), y uno ecuatoriano (Guayaquil). Por lo que se refiere a los servicios disponibles, en la actualidad los puertos de Barranquilla, Santa Marta y La Guaira son los que presentan un mayor porcentaje de líneas con destinos dentro de la propia CAN. Por el contrario el puerto del Callao, presenta el mayor número de líneas, y junto con Puerto Cabello son los que presentan mayor proporción de sus líneas vinculadas a otros destinos externos a la CAN.

Al hablar de puertos pivote, en Ecuador se menciona Manta como "puerto de transferencia internacional". Por ejemplo, en la revista *CAMAE* (1999) se describen sus "ventajas geográficas" y "ventajas técnicas", se subraya que "las megaempresas internacionales tienen la necesidad de establecer un puerto de esta categoría en la costa sudamericana", y se destaca su potencial para "servir como puerto de desembarque de los contenedores que vienen en barcos de gran tonelaje de países extranjeros y luego distribuirlos a puertos foráneos mediante barcos de menor tonelaje. Minimizar costos y maximizar el transporte de carga desde distintos puertos de origen tanto de Asia, Europa, EE.UU, para y desde América del Sur".

En Perú, es el puerto de Callao el que más expectativas tiene de convertirse en puerto pivote. En general se considera que la ubicación estratégica del Perú en Sudamérica hace que sus puertos marítimos sean altamente atractivos como potencial salida del comercio por vía marítima entre América Latina y Asia. Además, se espera que el comercio exterior de Perú y otras economías emergentes de América Latina continúe creciendo, expandiéndose así la demanda de servicios portuarios. La Empresa Nacional de Puertos (ENAPU) resalta que "los puertos del Perú tienen una privilegiada situación geográfica en la Cuenca del Pacífico, que los convierte en puertos de enlace con los países atlánticos y mediterráneos de América del Sur, mediante una extensa red vial, ferroviaria y fluvial, apropiados para el transporte intermodal". También en la prensa especializada se menciona que Callao "está bien ubicado para tomar carga de transbordo a lo largo de la costa oeste de Sudamérica" (Lloyds List, 1999). De las concesiones del puerto de Callao se esperan inversiones privadas por unos 300 millones de dólares. Durante el año 1999 se rechazó un préstamo blando del gobierno japonés de 240 millones de dólares que estaba previsto para su modernización. La concesión de un terminal de contenedores, planeada para 1998 o 1999, fue postergada al año 2000. Una de las consideraciones que ha llevado a aplazarla es la duda de si se debe dividir el puerto en varios terminales para así aumentar la competencia intraportuaria y evitar un monopolio. Por otro lado, si Callao quisiera convertirse en puerto pivote, podría ser ventajoso no dividirlo, sino tratar de ponerlo en una posición lo más competitiva posible frente a otros puertos.

En Chile, el puerto más conocido por sus aspiraciones a convertirse en puerto pivote es el de Mejillones, al norte de Antofagasta. En la prensa local se le suele denominar el “megapuerto”. Ya en 1996, en un documento de trabajo del gobierno regional de Antofagasta titulado “Megapuerto de Mejillones”, se estipula que la bahía de Mejillones tiene “condiciones naturales sin rival” y que “el megapuerto de Mejillones es el punto neurálgico donde el *hinterland* compuesto por las áreas de producción del Gran Chaco se una al área de la Cuenca del Asia Pacífico”. En cuanto a montos de inversión, cuando se inició el proyecto de Mejillones se estimó una inversión total de unos 600 millones de dólares; se planeaba otorgar la concesión a finales de 1998. Después de varios retrasos, a finales de 1999 se asignó la concesión a un consorcio de empresas chilenas que se comprometieron a invertir un total aproximado de 100 millones de dólares hasta el año 2002. En la actualidad este consorcio está buscando financiación en bancos comerciales e instituciones financieras multilaterales. Esta primera fase del proyecto se limita sobre todo a instalaciones para manejar el traslado de cobre, aunque en la documentación con la que se están solicitando préstamos para financiar el proyecto se sigue insistiendo en el potencial a largo plazo de atraer carga de países vecinos y del transbordo de contenedores. Otros puertos chilenos con expectativas de atraer más tráfico de transbordo o de tránsito son sobre todo Arica, Iquique, Valparaíso, San Antonio y Talcahuano y San Vicente, aunque ninguno de ellos se suele denominar como “megapuerto”. En resumen, existen expectativas de puertos pivotes en todos los países sudamericanos de la costa del Pacífico. Éstas se basan en el crecimiento del comercio, la integración económica regional y mundial, las privatizaciones portuarias y la percepción de las ventajas de una ubicación geográfica privilegiada.

Medida en volumen, la mayor parte de la carga marítima se transporta como granel líquido (sobre todo petróleo) y granel seco (cereales, carbón, mineral de hierro). Medida por el valor de la mercancía y de los fletes marítimos, la carga en contenedores tiene mayor importancia. El análisis de los potenciales puertos pivotes generalmente se centra en sus posibilidades de concentrar carga en contenedores por vía marítima. Esta carga es transportada por líneas regulares. La carga a granel, en cambio, se mueve principalmente en buques chárter y es menos apta para movimientos de transbordo.

1.3.3 Servicios de líneas regulares

a) Comparación entre la costa este y la oeste de Sudamérica

Comparando los servicios de líneas marítimas regulares que atienden los puertos sudamericanos de las costas del Pacífico y del Atlántico, así como las opciones disponibles para los exportadores/importadores de los países sudamericanos, se puede concluir lo siguiente: Hay casi dos veces más puertos con salidas de líneas marítimas en la costa este que en la oeste de Sudamérica. Desde los puertos orientales salen 56% más servicios regulares que desde los principales puertos occidentales. Son también más empresas las que conjuntamente ofrecen estos servicios, y lo hacen con una mayor frecuencia. Desde el lado oriental se llega antes a la costa este de los Estados Unidos, a Europa y al sudeste asiático (Singapur). Desde ambas costas la duración del viaje hacia el continente asiático (Hong Kong) es aproximadamente la misma. Desde el lado occidental se llega antes a Japón y también a la costa oeste de los Estados Unidos. De hecho, no existen servicios regulares directos entre Los Angeles y los países del MERCOSUR. Hay servicios regulares que hacen un transbordo en Puerto Cabello (Venezuela). En la costa este se logran mayores economías de escala: se mueven en

total casi dos veces más contenedores. Cada servicio regular mueve aproximadamente 35% más contenedores. Los barcos que se usan son de mayor tamaño. Hay servicios que usan barcos sin grúas propias, lo que implica un ahorro de costos, ya que no hace falta transportar peso y capital ocioso durante el viaje. Dado que en el lado oeste la mayoría de los puertos aún no tienen grúas especializadas para mover contenedores, es imprescindible que los servicios que atienden esta costa lleven sus propias grúas. Ambas costas tienen superávit de contenedores en su comercio con Asia, y déficit en su comercio con América del Norte. En total, el comercio en contenedores de Sudamérica es aproximadamente equilibrado.

b) *Comparación de los servicios desde las costas este y oeste de Sudamérica hacia otras regiones*

Un análisis más detallado de las distintas regiones de comercio revela que en ambas costas el peso relativo de los servicios de transporte marítimo hacia Asia es aproximadamente el mismo. La diferencia principal es la predominancia de servicios hacia América del Norte en la costa occidental, y la predominancia de servicios hacia Europa en la costa oriental. Cada día salen 4,5 veces más barcos con destino a Europa desde puertos del Atlántico que desde puertos del Pacífico. El lado atlántico también tiene un 32% más de salidas hacia Asia. Desde el Pacífico hay un 13% más de salidas hacia América del Norte. El resultado es parecido si se compara el número total de servicios. Además, hay que considerar la frecuencia de los servicios. Desde puertos de todos los países considerados salen servicios semanales hacia Asia y América del Norte. Desde Chile y Perú, la máxima frecuencia de servicios hacia Europa es solamente cada diez días, mientras que desde Argentina y Brasil hay líneas que salen cada cinco días. En la ruta hacia Europa, los puertos de la costa oriental tienen una clara ventaja sobre los de la costa occidental. Exportadores e importadores que tienen acceso a puertos en ambas costas deberían optar por los del Atlántico. Para servicios hacia la costa oeste de América del Norte, los puertos del Pacífico tienen ventaja, ya que no se registran servicios regulares directos entre la costa este de Sudamérica y la costa oeste de América del Norte. Sin embargo, hay que tener en cuenta que para llegar a cualquier destino dentro de los Estados Unidos y Canadá no hace falta entrar por una costa u otra, ya que allí las conexiones intermodales, a diferencia de Sudamérica, proveen servicios desde cualquier puerto de esos dos países. En cuanto a los servicios hacia Asia, para la mayoría de los destinos conviene usar los servicios que salen desde Argentina, Brasil o Uruguay, siempre y cuando las conexiones intermodales terrestres dentro de Sudamérica lo permitan. En resumen, los servicios ofrecidos en los puertos de ambas costas reflejan básicamente las necesidades del comercio nacional. Mayores volúmenes en la costa este resultan en más servicios, en barcos más grandes y en una mayor frecuencia. La mayor relevancia relativa de servicios hacia Europa desde la costa este, y hacia América del Norte desde la costa oeste, refleja básicamente las necesidades del comercio exterior con estas regiones.

c) *Servicios regulares desde la costa sudamericana del Pacífico*

Actualmente, no hay servicios regulares internacionales desde los puertos principales de la costa oeste sudamericana que hagan transbordo de contenedores dentro de Sudamérica. Hay servicios directos y existe también la opción de servicios con transbordo en Centroamérica o Norteamérica. Para servicios regulares que conectan la costa del Pacífico con Asia, hay servicios directos que incluyen los principales puertos

de Chile, Perú, Ecuador y Colombia, y cruzan el Pacífico desde Buenaventura, Callao o San Antonio (por ejemplo, de las líneas navieras CSAV, Nedlloyd, NYK, P&O Nedlloyd y Rickmers). También hay servicios indirectos que incluyen un transbordo, por ejemplo, en el puerto MIT de Panamá o en Los Angeles (de las líneas APL, CCNI, COSCO, Ecuatorian Line, Hapag Lloyd y Maersk). Un análisis de los servicios regulares que cubren la costa del Pacífico sur indica que todas las principales líneas navieras incluyen a Callao y San Antonio. Algunos utilizan San Antonio en lugar de Valparaíso, pero no existe ningún servicio que incluya a Callao y no haga también escala en San Antonio o en Valparaíso.

d) El escenario futuro

Las líneas marítimas tienden a establecer rutas principales este-oeste, con servicios de transbordo que conecten éstas con los servicios norte-sur. La tendencia hacia más servicios con transbordo también se refleja en las estadísticas que indican que el crecimiento del tráfico portuario es mayor que el de los movimientos marítimos: cada movimiento de un contenedor entre el país exportador y el importador constituye un solo movimiento marítimo, mientras que puede implicar dos, cuatro, o más movimientos portuarios, dependiendo del número de transbordos a lo largo del viaje. Seguramente no se llegará al extremo de tener sólo servicios indirectos desde la costa occidental sudamericana, pero definitivamente se observa una tendencia en ese sentido. Para varios servicios regulares en la costa del Pacífico sudamericano el escenario la posible realidad es que los puertos pivotes principales son Long Beach en Estados Unidos, MIT en Panamá y Kingston en Jamaica.

No obstante, no todo el comercio se transporta en líneas marítimas regulares. Gran parte —sobre todo en el caso de graneles secos y líquidos— se transporta en buques que se alquilan para viajes determinados y que no siguen rutas establecidas para cubrir un horario de puertos, sino que buscan básicamente la distancia más corta. La comparación de distancias no debe considerar sólo la travesía del Pacífico, sino también la alternativa de pasar por el Cabo de Buena Esperanza en Sudáfrica. Tampoco hay que incluir únicamente los puertos asiáticos más orientales, sino también los puertos más grandes, como Hong Kong y Singapur. Algunas comparaciones son quizás sorprendentes:

- Desde cualquier puerto brasileño o desde Buenos Aires se llega antes a Singapur que desde cualquier puerto de la costa oeste sudamericana.
- Río de Janeiro está a la misma distancia de Hong Kong que Antofagasta, que se encuentra en la misma latitud.
- Para llegar de Buenos Aires a Los Ángeles es más corto pasar por el Estrecho de Magallanes que usar el Canal de Panamá.
- Valparaíso parece estar más cerca de Singapur que Callao. Sin embargo, esta distancia directa pasa muy cerca de la Antártica y probablemente no es viable para la mayoría de los viajes.
- Nueva York está más cerca de Callao y Valparaíso que Los Ángeles. La distancia económica, sin embargo, es mayor que lo que indican las millas, ya que para llegar a Nueva York hay que pasar por el Canal de Panamá.
- Colombia, Ecuador, Perú e incluso Chile están más cercanos a Europa que a Asia.
- Hacer un transbordo en Los Ángeles durante un servicio de transporte entre Asia y la costa oeste de Sudamérica prácticamente no aumenta la distancia total.



Viajar de Guayaquil a Singapur vía Los Ángeles implica un desvío de solamente 3,5%. Viajar de Callao a Hong Kong vía Los Ángeles implica un desvío de menos del 1%. Viajar de Valparaíso a Yokohoma vía Los Ángeles implica un desvío de menos del 4%.

Así, en cuanto a distancias marítimas, la costa del Pacífico sudamericano no ofrece una ventaja comparativa para el comercio de Sudamérica con Asia. Pero sí tiene, comparada con la costa del Atlántico, una ventaja para el comercio con América del Norte.



2 LOS PUERTOS DE LA COMUNIDAD ANDINA DE NACIONES (CAN)

AGRADECIMIENTOS

Este informe es el resultado de un trabajo en equipo en el que han participado, además de los autores, numerosas personas sin cuya colaboración hubiera sido imposible reunir la información suficiente para llevar a cabo este análisis. Con todos ellos estamos en deuda y a todos ellos debemos, por tanto, nuestro agradecimiento. Aunque sin duda puede resultar injusto con el resto, queremos señalar especialmente la buena disposición de algunos cuya participación fue más allá de responder a nuestro cuestionario, ayudándonos a acceder al a veces hermético mundo portuario y brindándonos información adicional posteriormente. En este apartado queremos destacar a José Vicente Pallares, en Guayaquil; a Luis Toledo e Ian McGaffney, en Caracas, a Luis Eduardo Jiménez B., en Cartagena, a Erika Lordemann en La Paz y a Harry Magaña en Buenaventura.

2.1 VENEZUELA⁵²

2.1.1 El marco regulatorio

2.1.1.1 La situación vigente hasta el 2001

El sistema portuario venezolano, tal y como existe en la actualidad, es fruto de las reformas acometidas a partir de 1991. En ese año, y bajo la vigencia de la Constitución de 1961, se aprobó la Ley Orgánica de Descentralización Delimitación y Transferencias de Competencias del Poder Público⁵³, con el fin de transferir competencias antes detentadas por el gobierno central a los Estados Federales. En efecto, la Constitución de 1961, en su art. 136, ordinal 20º, estableció como de la competencia del Poder Nacional: "*Todo lo relativo al transporte terrestre, a la navegación aérea, marítima, fluvial y lacustre y a los muelles y demás obras portuarias*", estableciendo en el art. 137 un mecanismo conforme al cual dicha competencia podría ser objeto de descentralización a los Estados o a los Municipios:

"El Congreso por el voto de las 2/3 partes de los miembros de cada cámara podrá atribuir a los estados o a los municipios determinadas materias de la Constitución Nacional a fin de promover la descentralización administrativa".

En el ámbito portuario, esta descentralización administrativa consistió en la práctica en una transferencia de los puertos públicos de uso comercial a los gobiernos de los Estados con puertos en su territorio⁵⁴ y acarrió la liquidación del Instituto Nacional de Puertos (INP)⁵⁵, ente público autónomo que, desde 1975, venía administrando el sistema portuario venezolano.

La gestión del INP había sido deficiente. A principios de los 90 los principales puertos venezolanos estaban sumidos en una profunda crisis debido a la esclerosis burocrática, la corrupción y un desmedido y mal empleado poder sindical. La ineficacia del sistema era tal que muchas empresas privadas ejecutaban los servicios portuarios con sus propios trabajadores al tiempo que se veían obligadas a pagar al INP por el servicio prestado a pesar de la inexistente prestación pública⁵⁶. Las instalaciones estaban sumamente deterioradas, hasta el punto de que algún puerto llegó a quedarse sin iluminación. Financieramente, puertos como Puerto Cabello tenían déficits estructurales. La incapacidad del INP para racionalizar y modernizar los puertos

⁵² Para la redacción de este epígrafe se ha consultado la compilación legal del IPAPC, un artículo de Ricardo Barone Uzcátegui en la Revista DOCTUM, vol. 3, n° 2, Mayo, pp. 191-206, 2000 y algunos artículos de Internet de Alfredo Sabatino Pizzolante (www.sabatinop.com/art/art4.ht)

⁵³ Gaceta Oficial de Venezuela n° 4153 Extraordinaria del 28 de diciembre de 1989.

⁵⁴ Los llamados "puertos públicos de uso comercial" son Puerto Cabello, La Guaira, Maracaibo, Guanta, El Guamache, Guaranao, Puerto Sucre y Carúpano, todos situados frente al Mar Caribe. La denominada ley DDT no afectó nada a los terminales privados, los cuales se encontraban regulados por el *Reglamento Parcial de la Ley que Crea el Consejo Nacional de Puertos y el Instituto Nacional de Puertos, sobre Concesiones Especiales para la Operación y Administración de Puertos Privados*, de fecha 15-8-90.

⁵⁵ La transición de un modelo a otro se reguló por Resolución Ministerial No. 319, más tarde reformada por la No. 419.

⁵⁶ A esta situación se puso fin con la privatización de los servicios regulada por Resolución Ministerial No. 319 del Ministerio de Transporte y Comunicaciones (MTC), más tarde reformada por la No. 419, de fecha 1-10-91, relativa a las normas sobre Servicios Portuarios y Tarifas.

venezolanos pasaba pues por su extinción y la transferencia de los activos aprovechables a nuevos administradores.

Para gestionar los activos transferidos, los Estados aprobaron sus Leyes Especiales. Esto afectó, entre otros, al Estado de Carabobo, en el que se encuentra enclavado Puerto Cabello, que fue el puerto líder en el proceso descentralizador. Este Estado aprobó en 1991 la ley mediante la cual asumía la competencia exclusiva sobre sus puertos de uso comercial y creó el Instituto Puerto Autónomo de Puerto Cabello (IPAPC)⁵⁷, desarrollado por el Reglamento Parcial nº 1 para establecer las normas y procedimientos a seguir para la adjudicación de almacenes y patios⁵⁸.

La transición planteaba dos problemas técnicos de envergadura. El primero, gestionar la salida de los excedentes laborales y, el segundo, relacionado con el primero, asegurar la continuidad operativa sin provocar un caos administrativo. El primer reto tenía una dimensión política, social y económica apreciable. EL INP tenía casi 13.000 empleados en 8 puertos, de los cuales 7.200 en Puerto Cabello, y en su seno se habían enquistado prácticas abusivas o irregulares⁵⁹. La salida no traumática de la mayor parte de ellos exigía una política de indemnizaciones que, según algunos de los que participaron en el proceso, fue generosa, aceptándose compensaciones en algunos casos muy superiores a lo que correspondía a los trabajadores por parte del gobierno central, que fue quién financio el coste social del ajuste⁶⁰.

Esta actitud “generosa” de los poderes públicos redujo la oposición sindical: en noviembre del año 1991 se inició el proceso en Puerto Cabello, en diciembre de ese año había 700 personas y en febrero de 1992 la plantilla de Puerto Cabello se había reducido a 320 personas. No obstante, la salida de los empleados del INP no ha resultado sencilla, y desde su inicio se han producido numerosas reclamaciones de naturaleza laboral formuladas por las asociaciones y comités Pro-Defensa de ex trabajadores del Instituto Nacional de Puertos (aproximadamente 7.800 reclamantes).

El procedimiento seguido en el resto de puertos públicos de uso comercial fue distinto. Así, en 1992, el puerto de La Guaira, bajo control del gobierno central, fue entregado en concesión para que lo administrara a la sociedad anónima mercantil Puertos del Litoral Central, S.A., cuyo único accionista es el Fondo de Inversiones de Venezuela⁶¹; el puerto de Maracaibo es administrado por una autoridad portuaria, que adoptó la figura de un Servicio Autónomo y Guanta está bajo el control de una entidad mercantil de carácter público, cuyo nombre es Puerto de Anzoátegui, S.A.

Los nuevos administradores de Puerto Cabello recibieron un puerto con déficit estructural, gravado por las compañías aseguradoras con una prima de 6\$/t. como puerto inseguro y en el que había que (re)hacer las relación con los operadores portuarios. El puerto no tenía un sistema eléctrico, la red de cloacas estaba obstruida, había edificios en estado de ruina, la vialidad existente era inservible, había ausencia de defensas, tras 14 años sin dragado el calado era crítico, Capitanía controlaba los servicios de pilotaje,

⁵⁷ Gaceta Oficial del Estado Carabobo, Resolución nº 031 del 13 de agosto de 1991.

⁵⁸ Gaceta Oficial del Estado Carabobo, Resolución nº 013 del 18 de junio de 1993.

⁵⁹ Los “reposos” por enfermedad se convertían automáticamente en nuevas contrataciones. Se llegaban a pagar hasta tres “manos” para una caleta cuando en una mano había 2 personas enfermas.

⁶⁰ Según las informaciones recogidas, el exceso de liquidez reinante en la ciudad en aquellos días llegó a provocar desabastecimiento.

⁶¹ Por Decreto con rango y fuerza de Ley se transformó en el 2001 en el Banco de Desarrollo Económico y Social de Venezuela.

lanchaje y remolcaje y era frecuente que los buques debieran incurrir en largas y costosas esperas. Ante tal estado de cosas, los nuevos gestores decidieron privatizarlo todo, excepto las tareas administrativas, la vigilancia y la seguridad, y se desprendieron de almacenes y patios, que eran una fuente continua de reclamos por problemas de seguridad.

El eje de la privatización era la entrada de operadores privados en el puerto. Para ello se habilitó un registro en con varias categorías (estiba, caleta, almacenamiento) en el que se podían inscribir aquellas empresas que cumplieran las exigencias en materias de seguros de responsabilidad civil y otros. Para otorgamiento de espacio y áreas de almacenamiento se estableció una autorización de uso de hasta 5 años, a cambio de la cual el autorizado paga un canon mensual. Para cuando la actividad requiere inversiones se abrió un proceso de otorgamiento de concesiones (de más de 20 años), respetando las que ya existían con el INP, pudiendo negociarse la prórroga de la reversión. Junto a esta entrada de capital privado se liberalizaron los precios de los servicios, quedando como tasas oficiales las de arribo y fondeo, tránsito por canales, muellaje y transferencia de carga. Los resultados de estas medidas y de las primeras inversiones no se hicieron esperar y el primer año el IPAPC logró generar superávit.

Bajo el régimen surgido de la descentralización, el gobernador del Estado tiene la potestad de fijar la política general del Instituto, aprobar su presupuesto anual, autorizar los compromisos financieros que excedan de 50 millones de bolívares y conformar el otorgamiento de concesiones. Al Instituto, adscrito al gobierno de Carabobo, se le asignan las funciones de administrar y mantener el puerto de Puerto Cabello. Nace con personalidad jurídica y patrimonio propio, distinto e independiente del fisco estatal. Tanto la Asamblea Legislativa como Contraloría General del Estado tienen competencias de control *ex post* sobre la actuación del Instituto.

El máximo órgano del gobierno del IPAPAC es una Junta Directiva compuesta por un Presidente y 10 directores principales nombrados todos ellos por el gobernador del Estado. La Junta Directiva designa a su vez al Director del puerto. Para la prestación de los servicios portuarios el IPAPC delega en operadores portuarios bajo las modalidades de autorizaciones y concesiones otorgadas en licitación pública. El precio de los servicios es de libre mercado salvo en el caso de los servicios concesionados para los que no existe competencia, que son fijados por el instituto.

El régimen tarifario global es fijado por la Junta Directiva del IPAPC⁶², y en el se establecen las tarifas que deben pagar los buques - por el uso de las aguas protegidas del puerto, por el uso de los canales de acceso hacia la rada interior del puerto y por el uso de los muelles -, los remolcadores y los operadores portuarios por traslado de mercancías. Con el régimen financiero surgido de la descentralización, el 25% de los ingresos del puerto van a parar al estado para financiar sus gastos. A su vez, el puerto financia obras para la municipalidad de Puerto Cabello⁶³, sin que ni municipio ni gobierno central reciban fondos directamente. Las grandes inversiones las debe aprobar la gobernación del Estado y las pequeñas la Junta Directiva del IPAPC.

En la práctica, la ley de descentralización dio a los Estados un poder casi absoluto sobre los puertos de su jurisdicción, y cuando el gobierno central intento introducir algún

⁶² Gobierno del Estado Carabobo. Resolución n° 062 del 11 de junio de 1997.

⁶³ Parece ser una precaución para garantizar el uso final de los recursos.

mecanismo de coordinación, el intento fue fútil. Así, cuando en agosto de 1993 se publicó la Reforma Parcial del Reglamento Interno del Ministerio de Transporte y Comunicaciones⁶⁴, por medio de la cual se crea la Dirección de Puertos, dependiente de la Dirección General Sectorial de Transporte Acuático, ente éste a través del cual el Poder Nacional pretendía ejercer control sobre los puertos regionales, éstos reaccionaron inmediatamente con la creación de una Asociación que habría de agrupar los puertos regionales, la cual alegaba la incompetencia del MTC para dictar "*lineamientos, políticas, ni planes técnicos en materia portuaria*", y desconocía toda autoridad de la Dirección de Puertos sobre ellos, sobre la base de razonados argumentos jurídicos de ilegalidad pero, además, resultado de una estrategia política de desconocer todo control del poder central, toda vez que la competencia portuaria le había sido transferida de manera absoluta. El resultado es que, en la práctica, la Dirección de Puertos no pasó de ser un ensayo poco exitoso de autoridad portuaria nacional, cuyos objetivos encontraron oposición en la descentralización misma.

La fundación de la República Bolivariana de Venezuela por el presidente Chávez, los profundos cambios políticos acaecidos en el país desde 1999 y el relativo agotamiento del impulso modernizador impulsado por la ley DDT sentaron las bases para una revisión del régimen portuario de Venezuela. Los elementos más discutidos del sistema portuario surgido en 1991 eran su heterogeneidad y la ausencia de una ley marco en el ámbito nacional, razón por la cual debían ocupar un papel estelar en el nuevo marco normativo.

2.1.1.2 Balance de la reforma y nueva Ley de Puertos

El balance global de la descentralización iniciada en 1991 y la privatización de los servicios portuarios es claramente positivo. El interés de los Estados por mejorar los puertos y la actuación de las empresas de servicios portuarios ha introducido mejoras substanciales en la prestación de los servicios portuarios, tales como una reducción considerable en el tiempo de estadía de los buques, un incremento en la productividad

Venezuela tiene en la actualidad una nueva ley de puertos aprobada bajo la presidencia de Hugo Chávez⁶⁵. Se trata de una ley que intenta desarrollar las disposiciones que la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, aprobada en 1999, contiene en el ámbito portuario, y se integra en el marco de la ley habilitante, conjunto de normas que se extiende a los ámbitos económico y social, financiero tributario, modernización de la Administración Pública.

En su art.156, la Carta Magna atribuye al Poder Público Nacional competencias para establecer el régimen de los puertos y su infraestructura y, en su art.164, deja a los Estados Federales competencias exclusivas en la conservación, administración y aprovechamiento de los puertos de uso comercial. De forma excepcional, y por razones de conveniencia nacional, el Estado se reserva el ejercicio de las facultades asignadas a los Estados en el caso de bienes y servicios de interés público y carácter estratégico (art. 302), lo que podría significar, por ejemplo, que Puerto Cabello pasase a depender íntegramente del ejecutivo nacional.

⁶⁴ En Gaceta Oficial Extraordinaria No. 4.616.

⁶⁵ Gaceta Oficial N° 37.292 del 27 de septiembre de 2001.

De forma consecuente con lo previsto en la norma suprema, la nueva ley es una ley marco que pretende establecer los principios rectores que deben conformar el sistema portuario nacional y permitir la coordinación del gobierno central con las actuaciones de los Estados en materia portuaria. De esta forma, el gobierno central recibe la competencia del “régimen de los puertos y su infraestructura” y los Estados las competencias exclusivas de “conservación, administración y aprovechamiento de los puertos de uso comercial, en coordinación con el Ejecutivo nacional”.

La relativa centralización del sistema portuario exige un rediseño del marco institucional. Así, se designa a la Autoridad Acuática como ente rector y coordinador de los demás organismos públicos y privados con competencias portuarias⁶⁶. Esta Autoridad, entre otros cometidos, tiene el de aprobar el Plan Nacional de Desarrollo Portuario, auténtica guía de acción de todos los poderes públicos portuarios.

Para financiar los gastos de este máximo nivel de gobierno se crea el Fondo de Desarrollo de los Espacios Acuáticos, perteneciente al Instituto Nacional de los Espacios Acuáticos (INEA), dependiente del MINFRA, al que las administraciones de puertos públicos y privados deben hacer una aportación equivalente al 1% de los ingresos brutos de cada puerto.

En la nueva ley los puertos se clasifican en una de estas 4 categorías: puerto regional, puerto público de uso privado, puerto privado de uso privado y puerto privado de uso público.

Otras novedades de la ley de puertos se refieren a los órganos de gobierno (art. 47), la participación de los municipios (art. 50 y 51), el régimen de responsabilidades y la gestión ambiental. Cuando el Estado constituya un ente descentralizado que se encargue de la administración del puerto, su órgano directivo estará conformado por un presidente y cinco miembros principales; el presidente y los tres primeros serán elegidos por el gobierno estatal y el resto por la Autoridad Acuática. Cuando el ente administrador del puerto adopte la forma de un instituto autónomo, deberá aportar al fisco estatal una cantidad no superior al 25% de los ingresos brutos anuales y al municipio donde este ubicado una cantidad no inferior del 12,5% sobre el mismo concepto⁶⁷. Esta aportación está sometida a la restricción de ser utilizada por parte del Municipio sólo en obras de inversión y mejora de la infraestructura y los servicios municipales. La ley dedica todo un Título, el IV, al régimen de responsabilidad de los operadores portuarios que se regirá, en primer lugar, por los convenios internacionales sobre la materia. La gestión ambiental está contemplada en el capítulo V del Título II, y atribuye a la Autoridad Acuática la competencia ambiental portuaria. Por otra parte, la ley admite la posibilidad de que los servicios portuarios puedan ser prestados por la Administración⁶⁸.

⁶⁶ Lo que significa que tiene autoridad para controlar la labor de administración cuya titularidad corresponde a los Estados.

⁶⁷ Bajo el modelo anterior a esta nueva ley los municipios se sentían excluidos y no beneficiados de la actividad portuaria que se realizaba en un enclave situado en sus lindes.

⁶⁸ La ley no contempla la Constitución de forma obligatoria de un Consejo Asesor en los puertos en el que puedan estar presentes importadores y exportadores.

Además de la ley de puertos, hay algunas disposiciones de la Ley Orgánica de los Espacios Acuáticos e Insulares que también tienen impacto en la actividad portuaria⁶⁹. Así, el creado Instituto Nacional de los Espacios Acuáticos fija tarifas de los servicios de pilotaje, lanchaje y remolcadores. Además, parte de sus ingresos procede de las tasas y derechos derivados de los servicios de señalización acuática, del uso de canales, del pilotaje, remolcadores y lanchaje, de las concesiones, habilitaciones y autorizaciones existentes en los puertos dependientes del Instituto Nacional de los Espacios Acuáticos y de una alícuota pagada por el armador calculada en razón del arqueo bruto de los buques.

Algunos Estados, como es el caso del de Carabobo, han anunciado su intención de recurrir la nueva ley general de puertos. Esta por ver si estos recursos prosperan. En cualquier caso, el pleno desarrollo de la ley exige la promulgación de su reglamento y la adaptación de las leyes de los Estados.

2.1.2 Análisis de Puerto Cabello

2.1.2.1 Factores físicos, tecnológicos y organizativos de competitividad

Localización

Puerto Cabello se encuentra próximo a las grandes rutas transoceánicas que atraviesan el Caribe rumbo al Canal de Panamá, nodo estratégico en la región⁷⁰. Su ubicación por tanto es excelente para convertirse en centro de transbordo de las líneas de servicio regular. Se encuentra en un área de bajas mareas, aguas tranquilas, pocos vientos (no es normal que sobrepasen los 70/80 Km. /hora), está fuera de la ruta de los huracanes, las marejadas son débiles y la bahía está protegida.

Infraestructura

Vía marítima

Puerto Cabello es un puerto de fácil acceso y buena visibilidad. Su principal problema es la falta de calado, y se ve agravado por la falta de fiabilidad de los datos aportados por los organismos concernidos, Capitanía y Autoridad Portuaria básicamente. La prueba es la ausencia de certificado oficial de calado. Algunos barcos han tenido que reestibar en Puerto España para poder entrar en Puerto Cabello. El calado que se maneja en el puerto, según las fuentes, va de 9 a 12 m, y existe un proyecto para llevarlo a más de 12 m para poder recibir barcos Post-Panamax.

La bocana es estrecha y dificulta el cruce de dos buques en sentidos opuestos. No es una restricción fuerte pero si una limitante operativa.

⁶⁹ Decreto 1473 con fuerza de ley orgánica de los espacios acuáticos e insulares. Publicada en la Gaceta Oficial n° 37.290 del 25 de septiembre del 2001.

⁷⁰ El proyecto de conexión ferroviaria Colón-Balboa para evitar el problema que ahora sufren los barcos Post-Panamax reduciría el tránsito del canal en coste y tiempo, lo que todavía haría más importante la posición estratégica de Panamá y de los puertos que están en su ruta.

Muelles

De los 25 muelles de Puerto Cabello, en la práctica sólo se usan 7 para manipular barcos portacontenedores por calado y por área operativa, pero los muelles especializados y realmente equipados son los 25, 26 y 27. En los muelles del 1 al 13, que tienen 9 m, hay problemas de calado, pero ahora colapsarían si se procediese a realizar un calado mayor (son muelles de los años 70).

Conexiones con el área de influencia

El puerto dispone de 3 puertas para la entrada y salida de vehículos, de las cuales 2 suelen estar cerradas.

Las vías de conexión del puerto con el área de influencia a su paso por la ciudad generan a menudo problemas de atascos. Existe un proyecto para construir un acceso (aéreo) directo al puerto.

Existe una línea de ferrocarril que une Puerto Cabello con Barquisimeto de 126 Km. que puede movilizar 12 plataformas con 24 TEUs. No existe área de *pre-stacking*. Para entrar en el puerto, la línea cruza dos de las principales vías de acceso a Puerto Cabello y tiene 11 cruces.

Superestructura (Equipos)

Puerto Cabello carece de grúas pórtico. Para las operaciones de carga y descarga de contenedores existen 12 grúas móviles, todas ellas privadas, que se suelen utilizar junto con las grúas del barco (2 ó 3). No se suelen presentar problemas de falta de equipo de estas características.

Almacenes, depósitos y áreas especializadas

No existe en el puerto o cerca de él una zona de actividades logísticas. Tampoco existen zonas francas, aunque si existen depósitos aduaneros. En Puerto Cabello no existen depósitos refrigerados aunque sí existen puntos de conexión de contenedores refrigerados o *reefer*⁷¹.

Marco institucional

Estabilidad y adecuación

En la actualidad existe una incertidumbre en el sector referida a los cambios inducidos por las nuevas leyes habilitantes que afectan a la actividad portuaria. La intención de algunos estados de presentar recursos de inconstitucionalidad contra la nueva Ley de Puertos, la oposición de entidades empresariales como FEDECAMARAS y la necesidad de adecuar las leyes estatales a la nueva ley nacional en un período de 6 meses son elementos que generan incertidumbre en cuanto a las reglas de juego que van a prevalecer en el futuro próximo.

⁷¹ Las fianzas que se piden para abrir un depósito aduanero son elevadas.

En otros ámbitos relacionados, Venezuela adolece de retraso en adaptar decisiones andinas, como ha sido el caso de la Declaración Andina del Valor (DAV)⁷². Igualmente, existe una lentitud legislativa para aprobar los reglamentos de las leyes, como ha ocurrido con la de Aduanas.

Autonomía de gestión y participación en la gestión

Bajo el esquema anterior a la ley habilitante, el IPAPC ha estado muy sometido a la gobernación del Estado Carabobo, ya que el gobernador nombraba a 6 de los 11 consejeros. Con la nueva ley entra el gobierno central pero no cambia sustancialmente la participación del sector privado.

Liberalización y privatización de servicios

Casi todos los servicios portuarios están liberalizados, aunque sigue habiendo fijación de tarifas obligatorias para algunos de ellos.

Ley de Aduanas

La de 1998 no facilita el transporte multimodal por las responsabilidades que se exigen al consignatario de la mercancía.

Sistemas telemáticos

Los sistemas informáticos para el envío de documentos e información entre los distintos componentes de la cadena están muy poco desarrollados. Prácticamente todo se hace en papel. El volumen de papel que se precisa para realizar los trámites documentales es inmenso, ya que es necesario realizar varias copias (del Manifiesto, por ejemplo) para entregar a varios organismos y entidades (lo que incluye Guardia Nacional y Cámara de Comercio, por ejemplo). Esta previsto que este año se realicen pruebas de SIDUNEA comenzando con ensambladoras de vehículos y navieras para la importación en Puerto Cabello.

El prototipo a implantar se está validando en Importación, y en la primera etapa integrará los siguientes módulos: Aduanal-transporte (manifiestos de carga, recepción almacén, desconsolidación de carga, Ag. Aduanas), Arancel Integrado (régimen fiscal), Levante automático (la Guardia Nacional dispone de un módulo para verificar los manifiestos de carga), Estadísticas y parametrización de valores, Análisis de riesgos (se siguen criterios de selectividad a través de matrices de riesgo, así según el agente, la empresa, el tipo de carga, etc., se establecerán prioridades automáticamente para establecer el tipo de inspección o sino se inspecciona).

En una segunda fase se pretende dotar de claves de seguridad para el acceso de los agentes y la integración de todos los organismos de inspección. También se desea implantar códigos de barras para simplificar la documentación. Con todo ello se espera

⁷²Se encuentran discrepancias entre la DAV aprobada por los países de la CAN en los acuerdos de Cartagena (decisión 379) y la adaptación realizada por el Ministerio de Finanzas venezolano que resulta detallista y repetitiva. Se espera que con SIDUNEA se facilite la labor de cumplimentar dicho documento.

conseguir una reducción del papeleo de un 90-95% y, principalmente, evitar la discrecionalidad del funcionario en la retención de documentos.

Se está realizando una selección de personal para la puesta en marcha de esta prueba piloto (parte ética). La experiencia ha demostrado que el personal corrupto no colabora para que las pruebas se desarrollen con normalidad.

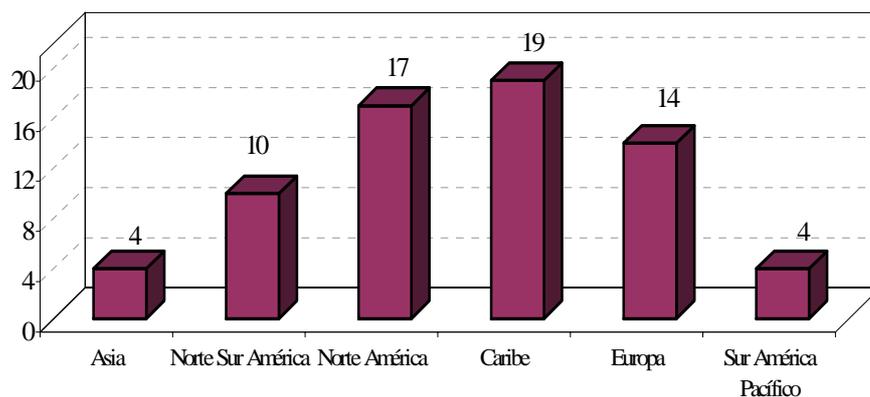
La legislación aduanera debería ser revisada para adaptarla a los procedimientos informáticos. Actualmente se ha realizado una revisión reglamentaria para trabajar con SIDUNEA pero se espera que en 2002 se desarrolle una legislación general (consensuada entre la empresa privada y la aduana).

Con SIDUNEA se simplifican los procesos que se siguen actualmente. Por ejemplo se eliminaría el trámite de la doble presentación del sobordo y la casación.

Movimiento de buques y mercancías. Actividad comercial

El principal tráfico de las líneas que recalán en Puerto Cabello, tal como se observa en la ilustración posterior, se centraliza en la región del Caribe y Norteamérica, seguido de Europa.

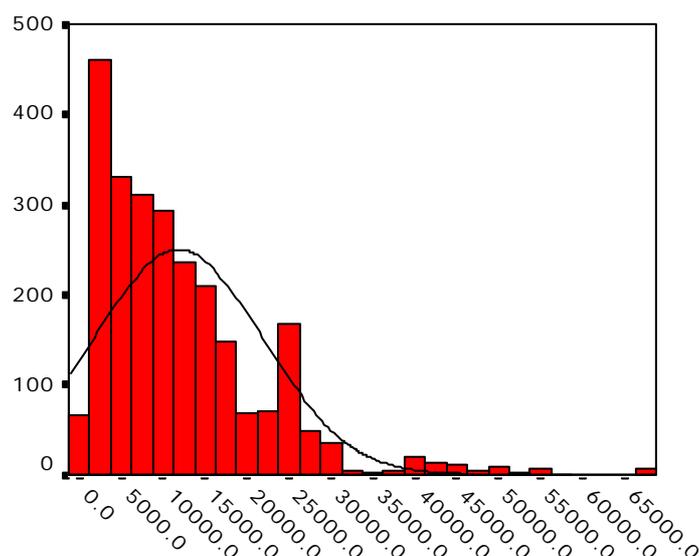
Ilustración 8: Líneas en Puerto Cabello⁷³



La distribución de buques, según TRB, en Puerto Cabello se puede apreciar en la siguiente ilustración. La mayor parte de las naves cuentan con un TRB entre 2500 y 15000, siendo la media de 11800 TRB.

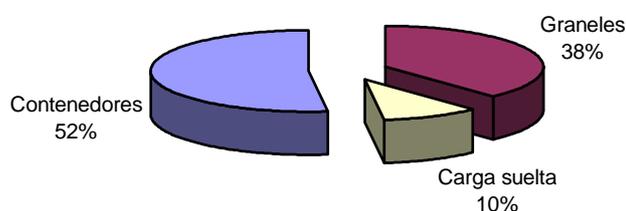
⁷³Fuente: IPAPC.

Ilustración 9 : Distribución de naves según TRB en Puerto Cabello⁷⁴



En la ilustración siguiente se refleja el porcentaje de distribución según el tipo de mercancía en Puerto Cabello. Los contenedores, con algo más de la mitad del volumen de tráfico, son el principal tipo de carga, seguidos de los graneles y la carga suelta.

Ilustración 10: Distribución según tipo de mercancía en Puerto Cabello⁷⁵



Tarifas y precios máximos autorizados

En Puerto Cabello existe un sistema de habilitación por el cual los usuarios pagan una serie de recargos (30%) si efectúan sus operaciones fuera de unas franjas horarias establecidas. La habilitación rige para la Guardia Nacional, Sanidad, Migración y otros.

Durante los últimos meses se ha generado una situación de inestabilidad e incertidumbre en relación con las tarifas. Se decidió incrementarlas un 50% a partir del 15 de diciembre pero después se dio marcha atrás.

⁷⁴Fuente: IPAPC. Datos enero/15 noviembre 2001.

⁷⁵ Fuente: IPAPC.

Ubicación terrestre (distancia a centros de producción y consumo)

El puerto de Puerto Cabello está muy bien localizado con respecto a las principales áreas de producción y consumo de Venezuela. Se encuentra a 35 Km. de Valencia, capital del Estado de Carabobo, y a cerca de 300 Km. de la capital Caracas. Su área de influencia abarca 14 estados del país. Llega también a Colombia, donde 3 departamentos utilizan sus instalaciones, lo que explica su interés por la carretera marginal de la selva y el ramal ferroviario hasta la Piedra que conectaría con otro ramal en Venezuela.

Por su ubicación, se trata de un puerto en el que predominan los tráficó de exportación, frente a la Guaira que está altamente especializado en importación.

2.1.2.2 Los proveedores de servicios portuarios

Autoridad Portuaria (IPAPC)

De forma general, los usuarios del puerto valoran positivamente la gestión del IPAPC tras la descentralización, pero también matizan que ha estado demasiado condicionada por intereses políticos y sometida a los intereses de la gobernación, lo que ha mermado su capacidad para utilizar adecuadamente el buen plantel profesional con el que cuenta⁷⁶, y que ha sido poco transparente y arbitraria en el otorgamiento de autorizaciones, evitando en ocasiones el recurso a las licitaciones.

En el período transcurrido desde la descentralización pueden trazarse dos etapas. En la primera se privatizaron los servicios, se creó competencia entre ellos y se mejoraron las instalaciones⁷⁷. Tras este primer esfuerzo de modernización, se inició una etapa caracterizada por una reducción en la ejecución de trabajos de mantenimiento e inversión en infraestructuras, lo que ha repercutido en una falta de adecuación, e incluso deterioro, de las instalaciones a las necesidades del comercio exterior.

La razón de este relativo abandono puede estribar en el régimen financiero vigente hasta la ley de puertos habilitante, que ha drenado una parte sustancial de los recursos generados por Puerto Cabello fuera de él⁷⁸, pero también en una cierta rigidez en la gestión y una falta de continuidad de los máximos órganos de gobierno. Así, en los últimos 10 años ha habido más de 7 presidentes, sin que ninguno haya estado más de 2 años en el cargo y sin que, en general, tuviesen experiencia profesional y conocimientos acreditados de las actividades marítima y portuaria. Esta inestabilidad dificulta la planificación a largo plazo, la resolución de los problemas de fondo y la asunción del debido liderazgo en la cadena logístico-portuaria.

Asimismo, hay que mencionar que hasta ahora no ha publicado un Manual o Reglamento de Operaciones del puerto para establecer procedimientos de actuación. Y no se ha avanzado en la automatización de los procesos que dependen o en los que interviene la Autoridad Portuaria.

⁷⁶ Con la descentralización se produjo una reducción sustancial del número de empleados.

⁷⁷ Los operadores que entraron en el puerto tuvieron que comprar equipos.

⁷⁸ El problema financiero es grave y entronca con la política de ingresos de los Estados llevada a cabo por el gobierno central que, al reducirlos, ha llevado a los Estados a buscar recursos adicionales en peajes, aeropuertos y puertos.

Los problemas en la gestión han influido en la tardanza en aprobar un Plan Maestro. En la actualidad éste ya se ha aprobado y contempla proyectos de ampliación y crecimiento con el objetivo de construir un "mega-puerto". Los más importantes referidos al tráfico de contenedores son dos: a) hacer un terminal especializado con calado suficiente en los muelles ahora especializados en ese tráfico en el área VI⁷⁹ y b) hacer un gran terminal en el Área VII, que pertenece al ejército⁸⁰. El más avanzado es el primero; en él participan, entre otros, los operadores que ahora operan en esos muelles y ya han constituido la empresa PC International Terminal S.A., que debe negociar con el IPAPC un contrato de explotación. Estas empresas pretenden un contrato de 35 años con un alquiler de 1 US\$ por metro cuadrado y mes. De prosperar este proyecto, sería posible ver una grúa pórtico en Puerto Cabello en un plazo de tiempo relativamente corto.

Aduana

En el caso de servicios conjuntos, la Aduana no acepta el despacho hasta que todas las navieras han presentado sus documentos, lo que puede retrasar el procedimiento varios días.

La Aduana venezolana está aquejada de graves falencias. Una de las más graves, por los efectos que tiene en el funcionamiento del sistema comercial y logístico, es probablemente el procedimiento de trabajo altamente intensivo en factor humano. Esta tecnología obsoleta provoca grandes demoras en la tramitación, favorece la corrupción e incrementa los costes para importadores y exportadores. El procedimiento aduanero actual implica la participación de un elevado número de personas y el consumo de un gran volumen de papel⁸¹. Un despacho de importación implica los siguientes pasos:

1. Taquilla confrontación.
2. Unidad Técnica para la revisión manual del Sobordo⁸².
3. Asignación para el reconocimiento, que puede durar de 1 a 3 días
4. Reconocimiento. La ley establece que es necesario inspeccionar todas las mercancías. Esto no siempre se hace. Si el propietario de la mercancía tiene prisa puede gestionar un "firme en mesa" por 25.000 bolívares.
5. Acta de reconocimiento. Se emite mecanografiada y, en días como viernes, puede requerir gestiones especiales por parte del agente.
6. Firma y pago en entidad bancaria.
7. Vuelta a la Aduana para comprobar códigos bancarios.
8. Entréguese
9. Verificación del Telecode
10. Desplazamiento a la almacenadora para retirar la mercancía
11. Pago de los costes de almacenamiento
12. Salida: control de la Guardia Nacional

Este procedimiento artesanal es ineficiente y hace prácticamente imposible una gestión lógica y previsible del flujo logístico⁸³. En ocasiones, la Aduana solicita incluso más

⁷⁹ La superficie resultante de la fusión es de 211.000 metros cuadrados.

⁸⁰ En este proyecto ha mostrado interés el puerto de Hamburgo.

⁸¹ Sólo la Aduana requiere 5 juegos de cada documento.

⁸² Con la presentación de sobordos y la confrontación en oficinas distintas se pretende evitar la posibilidad de conductas corruptas pero se generan importantes problemas de coordinación.

información de la legalmente exigible. Los horarios son de 8:00 a 12:00 y de 13:00 a 16:30. El coste de las habilitaciones asciende a 1.000 bolívares/hora.

Además de los problemas tecnológicos y de procedimiento, y aunque se trata de un aspecto que afecta más a la dimensión recaudadora de la aduana que a la logística, en Puerto Cabello existen las denominadas "Aduanas paralelas", que consisten en grupos mafiosos capaces de falsificar la documentación aduanera - lo que significa que disponen de sellos, troqueles, firmas y códigos⁸⁴ - permitiendo la salida de la mercancía por el cauce convencional⁸⁵. De la capacidad ilegal de los patrocinadores del sistema y su firme incrustación en sus intersticios da una idea el hecho de que a lo largo del 2001 fuesen desmanteladas 3 de estas aduanas por parte de las fuerzas de seguridad⁸⁶. Los problemas de la Aduana se ven agravados por la elevada rotación de los gerentes y administradores de aduana y la consecuente falta de estabilidad de los procedimientos de actuación aduaneros⁸⁷.

La situación de la Aduana es mala aunque los usuarios detectan un espíritu de mejora.

Aduanas, corrupción y sistema portuario. Estudio de caso

Las Aduanas venezolanas, como otras en el mundo, arrostran una pesada imagen de corrupción. A lo largo de las entrevistas realizadas en Venezuela para la realización de este estudio ha aparecido de forma sistemática la vinculación de la Aduana con la corrupción. Incluso, como se verá más adelante, la Aduana es uno de los componentes de la cadena logística de Puerto Cabello peor valorados por lenta, cara, insegura y corrupta. La evidencia obtenida en el trabajo de campo se ve además corroborada por la existencia de testimonios públicos que denuncian esta lacra. Por último, las críticas vertidas contra esta institución son especialmente creíbles en Venezuela por la simple razón de que las aduanas venezolanas, en especial la de Puerto Cabello, son unas de las menos informatizadas de la región, factor éste que posibilita en gran manera los abusos y corruptelas. Estas y no otras son las razones que nos llevan a utilizar Venezuela para mostrar cómo la corrupción distorsiona el funcionamiento de la cadena, añadiendo un sobre coste y un elemento de imprevisibilidad al funcionamiento de la cadena⁸⁸.

El estudio de la corrupción en la cadena logística en general y en la Aduana en particular difícilmente puede revestir un carácter académico, a lo sumo exigiría un método más propio de la investigación policial o detectivesca, lo que no es tarea de los autores. A pesar de ello, creemos que no es posible hablar del coste y la demora de los flujos logísticos dejando de lado este factor que tanta influencia tiene sobre lo uno y lo otro. Nos parece más honesto poner encima de la mesa la evidencia disponible sin herir innecesariamente sensibilidades, y no tanto para descubrir un fenómeno que es de sobra

⁸³ Las mercancías perecederas, entre otras, están sometidas a un proceso distinto denominado "envío urgente" que permite su salida en un tiempo promedio de 48 horas.

⁸⁴ Hay que señalar que éste se da diariamente, lo que dificulta la planificación de esta actividad delictiva.

⁸⁵ Hay empresas que recurren a la utilización de papel moneda para evitar la falsificación.

⁸⁶ Como reacción al cambio, en el interior de la aduana se han constatado casos de sabotaje, por ejemplo en equipos informáticos, para no terminar con la cultura del papel y el sello, dado que el "papeleo" es uno de los soportes de la corrupción.

⁸⁷ Para paliar estos problemas existe una Comisión Puerto-Aduana en la que participan organismos públicos y usuarios privados.

⁸⁸ En Internet se pueden encontrar detalladas explicaciones del funcionamiento del sistema, por ejemplo en <http://primerojusticia.net/corruptcionaduanas.html>

bien conocido, sino para comprender su mecanismo de actuación, sus efectos y ayudar a resolverlo.

La corrupción aduanera reviste numerosas formas. Puede darse por desconocimiento de los requisitos y permisos exigidos en la Ley Orgánica de Aduanas, el Arancel y demás reglamentaciones o a través del pago de los tributos y cumplimiento de formalidades. En este segundo caso se puede cumplir la normativa pero hay que pagar a los funcionarios para agilizar la salida de la mercancía o para evitar o reducir el coste del almacenaje o se puede incumplir la normativa evitando la exigencia de permisos y el pago o reducción de impuestos y tasas.

Para sacar la mercancía deprisa es necesario efectuar pagos a todos o a algunos de los que participan en el largo proceso administrativo del despacho. Estos son los confrontadores - taquilleros que reciben la declaración -, los selladores – los que le dan entrada a los documentos -, el jefe de la Unidad de Confrontación - chequea la declaración de aduanas con el Manifiesto de Carga (sobordo-marítimo) presentado por el transportista -.

En el reconocimiento de la mercancía también es posible saltarse las reglas. Por ejemplo, aunque los documentos se ajusten a la ley y su reglamento, es posible retener los documentos. Dado que el almacenaje se cobra por día, tipo de mercancía, peso y espacio, el importador debe escoger entre pagar al funcionario o pagar más al almacén. Otras prácticas defraudadoras son la presentación extemporánea de permisos no consignados con la declaración, alteraciones de la base imponible, valor en Aduana (Art. 235 R. LOA.), alteración de clasificación arancelaria, donde el funcionario valida un precio no correspondiente al valor normal de la mercancía. Existe también una aplicación ilegal del arancel en la que pueden estar involucrados los funcionarios del Resguardo Nacional.

Es posible inducir a los funcionarios para que procedan a realizar una revisión parcial de la mercancía sólo de los bultos que previamente le han sido indicados. Funcionan además las aduanas paralelas en las que se falsifica toda la documentación, sellos y firmas de la Oficina Aduanera. Participan en estas aduanas los agentes de aduanas, almacenadoras irregulares, funcionarios y obreros de la Gerencia de Aduana. Existe también la denominada Carta Rápida, que es la autorización de la Gerencia de Operativa de Aduanas donde se autorizan y se otorgan permisos para la salida de mercancía, previa constitución de garantía para el pago de impuesto, pero sin la correspondiente presentación de declaración de aduanas. La Carta Rápida no debe confundirse con el envío urgente, en este último caso se presenta declaración.

Así, las causas que generan la corrupción y la evasión aduanera son la excesiva y grosera discrecionalidad de los funcionarios, la inadecuada legislación aduanera que posibilita los cambios en las áreas de procedimiento, organización y gestión tributaria, la ausencia de mecanismos y órganos de control en la aplicación del arancel y realización de las demás operaciones aduaneras, la falta de claridad y precisión en la atribución de competencias, la no-atribución de jerarquías y mayor autonomía a la Intendencia de Aduanas, la ausencia de manuales y metodología de procedimientos, la falta de coordinación entre el nivel normativo y las gerencias de Aduanas (nivel operativo), los procedimientos inadecuados, la ausencia de recintos o almacenes especiales para bienes objeto de comisos o abandono legal, la carencia de un régimen de carrera administrativa, que incluya mecanismos de selección y reclutamiento de

personal, la falta de preparación y conocimiento profesional tanto de los funcionarios como de los agentes de aduanas, la extralimitación y usurpación de funciones del Resguardo Nacional, la falta de sistemas de registros y de archivo, la carencia de sistemas automatizados, la insuficiente asignación de recursos para el funcionamiento e infraestructura de las Aduanas, el desconocimiento y subutilización de los convenios de cooperación técnica celebrados o que pueda celebrar Venezuela con otros países y la no-incorporación de los Estados en calidad de coadyuvantes en la gestión aduanera, en lo que corresponde a puertos y aeropuertos que son de su estricta competencia⁸⁹.

Puerto Cabello está en el centro de las deficiencias del sistema⁹⁰. Así se ha declarado que actualmente las empresas demoran hasta ocho días para retirar sus productos en el citado puerto de Puerto Cabello, y el retraso en la entrega de las mercancías importadas ha llegado a ocasionar la paralización de diversas compañías, particularmente las del sector automotriz. Estos retardos obedecen en su mayoría a la presentación incorrecta de las planillas de aduanas, al retraso en la liquidación de los aranceles, a la gestión de los agentes aduanales y a las malas condiciones en las que se encuentra el puerto.

A pesar de esta mala situación, la Aduana de Puerto Cabello ha adoptado recientemente una serie de medidas destinadas a disminuir el tiempo de tramitación de documentos como son la eliminación del uso de las áreas de reconocimiento - realizando la confrontación y la valoración al reconocimiento en una misma sala- o la inclusión en la planilla forma C de las multas por retardo, de modo que se reduce el número de documentos a tramitar.

Como consecuencia del mayor tiempo que permanece la mercancía en el recinto portuario se incrementan los costes de almacenamiento y aumenta el riesgo de deterioro. Por otra parte, la falta de coordinación entre las instancias aduaneras y portuarias produce pérdidas de mercancías, daños, cambios o roturas de precintos y extravío de contenedores durante los traslados de mercancías dentro de la zona primaria⁹¹.

SIDUNEA en Venezuela

La Aduana de Venezuela es una de las más ineficientes de América Latina. La gravedad de la situación ha calado en las instituciones que han intentado, con poco éxito hasta la fecha, modificar radicalmente este estado de cosas. En la actualidad se está poniendo a prueba SIDUNEA, pero este no es sino el cuarto intento de modernización realizado en los últimos años, tras los fallidos de los sistemas Sofi⁹², Savia y Sistar.

El proyecto actual, denominado Proyecto de Modernización de Aduanas, arrancó formalmente en enero de 2001 y su objetivo consiste en instalar SIDUNEA en las

⁸⁹ En la fuente de Internet donde se explican estos procedimientos ilícitos se brindan también un paquete de soluciones que afectan a los ámbitos institucional, normativo, de tecnologías de la información, controles, el resguardo nacional, régimen funcional, orgánico y presupuestario.

⁹⁰ Estas conclusiones se desprenden de la reunión que mantuvieron los miembros del Comité de la Región Central de VenAmCham - ubicado en Valencia- para discutir las deficiencias en Puerto Cabello: en www.venamcham.org/Espanol/co_informes_agosto_sep.ht

⁹¹ A todo ello hay que añadir el daño que el contrabando y la evasión fiscal hacen a la industria nacional formal, que se ve sometida a un proceso imparible de competencia desleal.

⁹² Se trataba de un sistema francés cuya implantación se frustró a última hora por desacuerdos entre los gobiernos.

principales aduanas del país⁹³. Se ha comenzado con el proyecto piloto del *Sistema de Automatización* en la aduana marítima de La Guaira⁹⁴, para extenderlo posteriormente a la aduana aérea de Maiquetía.

La segunda fase del proyecto consiste en aplicar el sistema en las aduanas de Puerto Cabello, Maracaibo y Guanta, con lo cual 84% de las operaciones aduaneras del país se ejecutarán a través de sistemas automatizados. Está previsto que esta etapa concluya en agosto de 2002 y tenga un coste de 10 millones de dólares, con excepción de los gastos de infraestructura y recursos humanos. Finalmente, está previsto que en un año se incorporen un total de 7 aduanas aéreas y marítimas que, junto a La Guaira, agrupan el 92% de las operaciones aduaneras que se realizan en el país: Puerto Cabello, Guanta, Maracaibo, Maiquetía, San Antonio del Táchira, Valencia y Santa Elena de Uairén.

Una de las consecuencias de este plan va a ser la reducción sustancial del número de empleados. Un indicador del margen de mejora de la eficiencia que existe en la actualidad es que hasta ahora por cada bolívar recaudado 40 centavos se destinan a gastos operativos, mientras que con SIDUNEA es posible reducir ese monto a 2 céntimos, al tiempo que se espera disminuir la evasión de 65% a menos de 10% y aumentar la rapidez en el despacho de la mercancía. También se espera que el sistema sea capaz de aumentar la recaudación aduanera.

Con SIDUNEA va a ser posible que desde el buque se realice un manifiesto de carga, que consiste en una relación descriptiva de las mercancías que contiene la embarcación. Una vez que ésta ha llegado al puerto, el agente aduanal ejecuta su declaración. Posteriormente, el sistema es capaz de comparar ambos formularios –el manifiesto de carga y la declaración– y si corrobora que la información es idéntica, asigna un registro con su número de manifiesto. Luego de la aprobación, SIDUNEA emite un número de declaración junto con la información relacionada con el país de procedencia de la mercancía, origen, destino, condiciones de entrega y tasa de cambio del día, que el sistema actualizará automáticamente de acuerdo con la tarifa fijada por el Banco Central de Venezuela, con el cual se mantendrá una conexión dedicada. Seguidamente, se asignan unos canales de selección de acuerdo con parámetros de riesgo que el sistema maneja. Cuatro resultados se pueden emitir luego de haber procesado la información de la mercancía: verde, amarillo, azul y rojo. Un equipo multidisciplinar del SENIAT asigna los parámetros de riesgo. Así, por ejemplo, si los expertos consideran que las mercancías provenientes de China son de alto riesgo, el sistema envía automáticamente todas las mercancías chinas al canal en que la revisión es más rigurosa. Una respuesta verde implica un despacho inmediato de la mercancía, el amarillo supone una revisión documental. Cada vez que una declaración es asignada a canal azul se verifica que

⁹³ El plan se completa con un proyecto de “Decreto sobre Emergencia Aduanera” que ha sido elaborado por la Intendencia Nacional de Aduanas del SENIAT. Este proyecto pretende consolidar la modernización y adecuación al nuevo orden constitucional y legal de las aduanas. Para ello establece una nueva estructura organizativa, así como un traspaso de competencias a la Intendencia Nacional de Aduanas, entre las que se encuentran: administrar los derechos y las tasas aduaneras, evaluar la incidencia de la política aduanera y arancelaria en el comercio exterior, autorizar, suspender o revocar a los auxiliares de la Administración Aduanera, planificar, dirigir, ejecutar, coordinar y evaluar las actuaciones del Resguardo en materia aduanera en el decreto sobre emergencia.

⁹⁴ Mediante contrato entre el gobierno nacional y la UNCTAD (United Nations Conference Trade and Development: Conferencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo y Comercio), con una inversión de 700 mil dólares incluyendo los trabajos de consultoría y desarrollo del sistema.

corresponda la información obtenida, mientras que el rojo requiere una revisión documental y física de la mercancía. El sistema asigna aleatoriamente el funcionario que debe ejecutar las revisiones y emitir los permisos de despachos.

Con la Modernización Aduanera se pretenden lograr varios objetivos: reducir el tiempo de tramitación; simplificar y hacer eficientes los procesos de nacionalización y tránsito de mercancías; generar información de estadísticas de inteligencia de manera tal que reduzcan los riesgos fiscales para el Fisco y para el Usuario; y la selectividad según la historia de la empresa declarante. Además, la mayor información también permitirá, entre otras, facilitar el pago de los *Draw Backs* y facilitarle al SENIAT la comprobación del pago de otros impuestos como son el *ISLR* y el *IVA*.

A pesar de estas buenas expectativas, hay margen para el escepticismo. Por ejemplo, la Asociación Nacional de Agentes Aduanales (Asonaga) considera que la adquisición de una plataforma tecnológica sin una licitación previa que la adecue a las necesidades del país, sin una depuración de los recursos humanos del SENIAT y la derogación de la Ley de Aduanas por un Código Orgánico Aduanero puede conducir a un fracaso como los ya ocurridos en el pasado con los tres intentos fallidos de modernización que le costaron al país más de 1.000 millones de dólares⁹⁵. Desgraciadamente, en enero de este año 2002 el SENIAT suspendió la inauguración de SIDUNEA⁹⁶.

Para evitar un nuevo fracaso es necesaria, además de una implantación efectiva de SIDUNEA, tomar medidas complementarias:

- Ingreso en la administración de un personal capacitado, con conocimientos técnicos en materia aduanera y experiencia en el área de gerencia aduanera, que acceda a ella a través de concursos de oposición, y cuya actividad se limite a ejercer las funciones que le corresponden según la ley y lo haga cumpliendo los requisitos necesarios para actuar en nombre de la administración.
- Mejora de infraestructuras físicas y tecnológicas.
- Adecuación de la legislación aduanera a la realidad y a las características legales y comerciales actuales, ya que la legislación vigente no considera la realidad operativa y comercial existente en los puertos. No regula de forma satisfactoria la presentación de documentos por parte de servicios conjuntos, así como tampoco el traslado de mercancías dentro de la zona primaria o lo relativo al remate de las mercancías en estado de abandono y las deudas contraídas por ellas con los almacenes. El marco legislativo debe coordinar los servicios portuarios y las aduanas con el fin de generar operaciones comerciales eficientes.
- Contemplación en el “Decreto sobre Emergencia Aduanera” de una Oficina Permanente de Control de Reforma del Servicio Aduanero destinada a verificar, apoyar y evaluar periódicamente el desarrollo de los proyectos en ejecución. Por otra parte se sugiere la conveniencia de sustituir el actual resguardo Aduanero, formado por componentes de la Guardia Nacional, por otro de características civiles que estaría compuesto por profesionales especializados en áreas tributarias.

⁹⁵ Ver Boletín Cevemex Informa No 56 y www.conindustria.org/Modernizacióndeaduanassept.2001.pdf

⁹⁶ El reglamento parcial de la Ley Orgánica de Aduanas, base legal fundamental para que el sistema se inicie, fue aprobado en enero en Consejo de Ministros.

Sanidad Vegetal y Animal (SASA). Sanidad Exterior⁹⁷

Su actuación es considerada lenta. En los últimos tiempos los plazos de tramitación de algunos permisos parecen haberse alargado por cuanto se requieren firmas de funcionarios radicados en Valencia, lo cual puede suponer que un certificado se demora una semana. A esta situación se llega por falta de recursos humanos, falta de equipos informáticos y organización excesivamente centralizada y falta de laboratorios en Puerto Cabello.

En Sanidad Exterior, que depende de la Gobernación, parecen ser frecuentes largas colas para obtener certificados sanitarios. El número de usuarios que atienden cada día (límite máximo de diez) es insuficiente para atender la demanda de prestación del servicio.

Los trámites para la obtención de Registros Sanitarios para poder importar una mercancía son largos, caros y engorrosos. Sin "habilitaciones" el proceso puede durar hasta 6 meses, teniendo en cuenta que se precisa la autorización para importar una muestra, su análisis, la realización de un memorándum, el envío a Gaceta, su publicación y la retirada del Registro Sanitario.

Capitanía Marítima

Se le acusa, en general, de falta de control sobre su personal y, en particular, de permitir la prestación por parte de los pilotos de servicios de una calidad que no satisface las expectativas de los navieros (en el pasado se extendía esta crítica a remolcadores y lanchaje). De igual modo, los usuarios de sus servicios echan en falta una mayor difusión de reglamentos y notificaciones. El servicio es muy dependiente del talante del Capitán de turno. En la actualidad carecen de vehículo para el traslado de pilotos.

Practicaje

Los prácticos dependen del MINFRA. Son empleados públicos que perciben un salario que no se corresponde con la responsabilidad de su trabajo, lo que puede estar en la base de algunos de los problemas relacionados con su servicio⁹⁸. En Puerto Cabello hay un cuerpo aproximado de 25 prácticos, de los cuales hay 20 en cada turno. Las tarifas son precios públicos innegociables y las líneas no pueden seleccionar piloto.

Existe un descontento en cuanto a su organización y calidad de servicio por parte de las líneas. Estos desearían que se organizaran como empresas privadas en régimen de competencia de forma que hubiese libertad de elección. En el trabajo de campo se citaron incluso errores cometidos por ellos que fueron pagados por los navieros y actuaciones de baja honestidad y deontología profesional. El coste para la línea se considera caro⁹⁹. Este coste se ve innecesariamente incrementado por la facturación por

⁹⁷ Otro organismo que interviene en las operaciones de comercio exterior es el Sencamer, que radica en Caracas. Para obtener una autorización de importación de este organismo pueden precisarse hasta 3 semanas. En las exportaciones se realizan también inspecciones anti-droga, en las cuales, sobre todo en el caso de fruta, no es infrecuente que se ocasionen importantes daños a la mercancía.

⁹⁸ Una situación similar se produce con el servicio de lanchaje.

⁹⁹ 13.200 unidades tributarias.



tiempos, lo que se eliminaría si se facturase por servicio o maniobra¹⁰⁰. Se admite que no provocan esperas innecesarias a los barcos para el inicio de las maniobras de atraque y desatraque.

Desde hace unos años existe un proyecto para privatizar el servicio, y en las nuevas leyes habilitantes se contempla esta posibilidad, pero no nos consta que esté prevista su implementación de forma inminente.

Con la entrada en vigor de las leyes habilitantes y la constitución del INEA se ha elaborado un nuevo tarifario, vigente desde el 28 de enero de 2002¹⁰¹. Con el se eliminan las habilitaciones, que hasta ahora gravan con un recargo del 30% las operaciones que se realizan a partir de las 15:00 y, además, desincentivan la prestación de un servicio eficiente antes de esa hora.

¹⁰⁰ Una maniobra que podría realizarse en menos de 60 minutos acaba en una factura por 2 horas de servicio.

¹⁰¹ Su entrada en vigor está pendiente, sin embargo, de la resolución de una impugnación.

Tabla 6: Tarifas servicio de practica de Venezuela¹⁰²

Arqueo Bruto (AB)		Unidades Tributarias
Sobre	Hasta	
200	500	15
501	2000	24
2001	5000	37
5001	10000	60
10001	15000	82
15001	20000	104
20001	25000	127
25001	30000	139
30001	35000	150
35001	40000	161
40001	45000	184
45001	50000	195
50001	55000	200
55001	60000	200
60001	65000	200
65001	70000	200
70001	75000	225
75001	80000	225
80001	85000	225
85001	90000	225
90001	95000	225
95001	100000	225
100001	105000	230
105001	110000	230
110001	115000	230
115001	120000	230
120001	125000	230
125001	130000	235
130001	135000	235
135001	140000	235
140001	145000	235
145001	150000	235
150001	155000	250
155001	160000	250
160001	165000	250
165001	170000	250
170001	175000	250
175001	180000	250

Remolcaje

Este servicio también depende del MINFRA, que regula las tarifas, aunque aquí, y a diferencia de los prácticos, las líneas tienen libertad de elección¹⁰³, lo que es un

¹⁰² Según la Providencia Administrativa dictada por el Presidente del Instituto Nacional de los Espacios Acuáticos, en su artículo 1: Los buques de bandera nacional y extranjera que estén obligados a utilizar los SERVICIOS DE PILOTAJE, deberán cancelar la tarifa administrativa establecida en unidades tributarias en cada una de las Circunscripciones Acuáticas de la República. El aporte correspondiente a una porción de las tarifas, tasas y derechos por servicio de uso de canales, señalización acuática, pilotaje, remolcadores y lanchaje, constituirán recursos del Fondo de Desarrollo de los Espacios Acuáticos.

¹⁰³ Con la nueva ley el piloto no decide la elección del remolcador.

incentivo para satisfacer las necesidades de las líneas, que pueden así contratar con el proveedor que les da mejor servicio¹⁰⁴.

En la actualidad existen 4 empresas prestadoras del servicio, de las cuales 3 son de capital privado¹⁰⁵, siendo Venecia la más importante¹⁰⁶. Los usuarios se muestran satisfechos de los resultados de la privatización del servicio aunque lo consideran un servicio caro, que representa de un 40 a un 45% de la cuenta de escala.

El número de remolcadores empleados en una maniobra depende del tonelaje y del tipo de buque. Por ejemplo, es necesario emplear 2 remolcadores a partir de 10.000 toneladas. Esto significa que los barcos de más de 139 metros de eslora deben llevar 2 remolcadores y los de menos de esa longitud 1, y no se admite ninguna reducción.

Con la estructura actual, el servicio se paga por horas, de forma tal que una maniobra con remolcadores que dura 1:05 minutos implica un pago del servicio de 2 horas, lo que desincentiva la realización de un nivel de esfuerzo alto cuando la maniobra tiene una duración prevista de 1 hora, aunque, en general, la duración de la maniobra suele depender del práctico.

En el marco de la ley habilitante de Espacios Acuáticos, que crea un fondo para el desarrollo de los espacios acuáticos a nutrir, entre otros, de un porcentaje de los ingresos derivados de este servicio, se espera una nueva estructura tarifaria, que puede incluir el prepago de los servicios de practicaje y suponer un encarecimiento de los mismos.

El servicio de amarre no plantea ningún problema. Al parecer existe una sola compañía que presta el servicio.

Estiba (empresas estibadoras y terminales)

Es un servicio prestado en régimen de competencia por operadores privados en los muelles 25, 26 y 27. Existen operadores especializados en la parte portuaria y operadores especializados en la parte terrestre. Entre los primeros hay empresas que mantienen vínculos con las grandes líneas como es el caso de Opsa (de Maersk) o grandes operadores logísticos como es el caso de TPS (de Bulton). Los segundos suelen pertenecer a grupos que prestan también servicios de almacenaje, transporte terrestre y agencia de aduanas. Los 11 primeros manejan el 80% de la carga.

Cuando se produjo la descentralización y se creó el IPAPC aparecieron un gran número de operadores (más de 200), dadas las facilidades que se les dieron. La competencia que surgió entre ellos y el tamaño del mercado provocó la desaparición paulatina de un gran número. Hoy el mercado sigue siendo muy competitivo con precios muy ajustados, lo que lleva a algunos operadores a buscar márgenes más altos en otros servicios que

¹⁰⁴ En algunos casos, la empresa de remolques puede hacerles un descuento por pronto-pago. El año pasado era el piloto el que designaba lancha y remolcador, lo que suponía que las empresas de remolque tenían incentivos en primar a los pilotos para ser designadas, lo que acababa redundando en un incremento de costes para el buque.

¹⁰⁵ En el pasado los remolcadores eran públicos, pero se procedió a la privatización por su deterioro.

¹⁰⁶ Esta empresa tenía una cuota de mercado hace unos 10 años del 90%, estando en la actualidad sobre un 20%.

también prestan como el de almacenaje. Para ordenar el sector existe un proyecto de crear un gran operador en el tráfico de contenedores, tal y como se ha explicado al hablar del IPAPC.

Para poder prestar servicios en el puerto, los operadores deben inscribirse en un registro dependiendo de la categoría y tipo de actividad (estiba, caleta, almacenamiento, etc.), lo que requiere que contraten los seguros requeridos. En algunos casos tienen autorizaciones de uso de una vigencia de 5 años a cambio del pago de un canon mensual.

Dadas las limitaciones tecnológicas existentes, el servicio es relativamente eficiente, aunque se obtienen productividades bajas en relación con puertos mejor equipados¹⁰⁷.

Salvo algunos empleados fijos -planistas, operadores de grúa, supervisores de buque -, los operadores portuarios subcontratan el personal que necesitan. Los recursos humanos que prestan el servicio de estiba están encuadrados en empresas especializadas sucesoras del extinto Instituto Nacional del Puerto. En la actualidad existen más de 5 de estas empresas.

Tras la desaparición del INP, los trabajadores de la estiba están sometidos a las leyes laborales ordinarias, su nivel de formación es bajo, las condiciones de trabajo adolecen de falta de seguridad y su situación se ha degradado. De las empresas existentes, sólo 2 parecen ofrecer servicios adecuados.

Transporte por carretera (de contenedores)

Se trata de un servicio prestado por empresas privadas en régimen de competencia.

La calidad del servicio es manifiestamente mejorable: el parque de vehículos es antiguo, los contenedores deberían transportarse mayoritariamente en chasis y plataformas adecuadas y no en bateas, sujetos con cadenas – lo que aumenta las probabilidades de accidentes y daños al contenedor-, no está generalizado el aseguramiento de la mercancía ni el contenedor, se precisa un mayor control del cumplimiento de las normas de seguridad y del peso – lo que repercute negativamente en el estado de las carreteras- y una mayor formación de los conductores.

Sólo existe una empresa cuyos equipos son todos chasis.

Transporte por ferrocarril

La empresa estatal Ferrocarril transporta contenedores desde Puerto Cabello a Barquisimeto. El servicio que presta es de baja calidad. La frecuencia es baja e irregular¹⁰⁸, la capacidad de carga es baja, hay contenedores que van amarrados con cabos y se producen robos de carga en la travesía y en los mismos patios. La empresa no cuenta con equipos especializados para la manipulación y eso repercute en un trato inadecuado. En Barquisimeto no dispone de medios propios y subcontrata la prestación

¹⁰⁷ La escasa dimensión de los operadores y el peso de los costes fijos dificulta la obtención de economías de escala.

¹⁰⁸ El promedio es 1 tren por semana.

del servicio. A pesar de esto, se detecta una voluntad de mejora - que se manifiesta en una mayor regularidad de las salidas, por ejemplo -. Su coste es económico.

Agentes navieros

Se trata de un colectivo heterogéneo de 21 empresas -registradas en la Asociación Naviera- en el que coexisten empresas de distinto nivel de capacidad y profesionalidad.

Sus principales funciones suelen ser operativas y no comerciales, que se las reservan personalmente las líneas para las que trabajan. Muchos de ellos prestan también servicios de estiba, almacenamiento, depósito de contenedores vacíos e incluso agencia de aduanas, donde obtienen márgenes más altos que en su actividad principal¹⁰⁹. Su responsabilidad es alta ya que responden ante Capitanía de los daños que pueda provocar el barco.

Una de sus áreas de actuación en las que se podría incidir para mejorar la eficiencia de la cadena es en la presentación del Sobordo y el Manifiesto¹¹⁰. Algunos de ellos incumplen los plazos fijados por la ley e incurrir por ello en pago de multas. La incidencia de estas malas prácticas ocasiona una demora en el flujo de la mercancía de 3 ó 4 días.

Igualmente, existen quejas por la tardanza de varios días en confeccionar los conocimientos, los errores en la elaboración de documentos y la facturación de sobrecostes innecesarios.

Agentes de Aduana

Como el anterior, es un colectivo heterogéneo de 123 empresas en el que cabe señalar la existencia de un numeroso grupo de agentes denominado "perreros" o "del maletín". Se trata de agentes de escasa profesionalidad que operan con una firma prestada cuya actividad se asocia a operaciones fuera o en el margen de la legalidad. En los últimos tiempos están surgiendo los "tramitadores", modalidad de subcontratación a la que recurren algunas agencias aduanales.

La labor de los agentes de aduana en Puerto Cabello es ardua por la organización casi artesanal y altamente burocratizada de la Aduana, lo que explica su crecimiento en los últimos años.

Asonaga es la Asociación Nacional de Agentes de Aduana. Existe además Asocav-Cámara de Comercio, que agrupa a los más grandes, tienen 55 miembros y tiene como objetivos principales la resolución de los problemas con la Aduana y la comunicación de los cambios normativos que afectan al sector.

El precio de su servicio es privado. Tradicionalmente su retribución se ha fijado como un porcentaje del valor CIF de la mercancía (del 0,1% al 1%). Actualmente tienden a cobrar una cantidad fija por expediente. Un precio orientativo es 140 US\$. Sus márgenes son estrechos por la elevada competencia que existe en el sector.

¹⁰⁹ A modo orientativo, un *Agency fee* puede estar entre los 800 y los 1000 US\$.

¹¹⁰ El Sobordo debe ser presentado antes de la llegada del buque.

El horario habitual de trabajo es de 08:00 a 12:00 y de 13:00 a 17:00.

Almacenes y depósitos

Prestan en general un buen servicio. Algunos están dentro del puerto -Deporca-, en régimen de concesión, y otros fuera -Disa-.

Depósitos de contenedores vacíos

Se encuentran en las proximidades del puerto y sus instalaciones son mejorables: algunos de ellos no tienen pavimento ni están asfaltados.

Su ubicación y conexión con el recinto portuario plantea un problema derivado de la falta de un buen acceso. En la actualidad los vehículos pesados tienen que atravesar zonas residenciales y provocan las consiguientes molestias a los vecinos, lo que ha generado protestas de éstos que han llegado a cortar la carretera paralizando la prestación de servicios.

Para evitar estos costes, algunas líneas quieren tener como centro de recogida y distribución de contenedores el recinto portuario, lo que coadyuva a los problemas de congestión.

Algunos de ellos gozan de buena reputación por la calidad de sus reparaciones, pero en general se echan en falta "chequeadores" con la adecuada formación para detectar adecuadamente el estado físico del contenedor.

Hay depósitos autorizados para *leasing*, para el alquiler de contenedores por parte de las líneas cuando les faltan equipos.

Provisionistas del barco

El servicio de combustible lo comercializa PDVSA, subcontratando gabarras. En cuanto al agua, anteriormente existían tomas a lo largo del muelle, siendo este servicio ofrecido en la actualidad por gabarras y remolcadores, lo cual repercute en un incremento de costes sobre el cliente. En la provisión de víveres, las empresas no suelen tener clientes fijos, y el servicio se contrata a pie de muelle (interviene el agente naviero pero muy poco). El capitán contrata a los provisionistas según alimentos y presupuesto. La calidad de este servicio suele ser baja, excepto en barcos de pasajeros que se pactan con anterioridad y la calidad es mayor. Se estima en 6 el número de empresas que cumplen los requisitos medianamente exigibles para prestar este servicio, pero en la práctica son muchas más las que concurren a esta especie de “subasta”, incluso supermercados.

Se critica su sistema de cotización en US\$ que les permite obtener beneficios a costa del barco con las variaciones del tipo de cambio. Se señala positivamente el servicio prestado por los suministradores de combustible, ya que no provocan demoras en la salida del buque, aunque muchos barcos no repostan en Puerto Cabello. En cuanto al agua potable, se les suministra en cisternas, aunque algunos llevan plantas procesadoras a bordo.

Entidades bancarias y compañías de seguros

Hay pocas en Puerto Cabello, el número de oficinas es escaso y no están presentes en el recinto portuario. Los horarios son reducidos y muchos los días cerrados. El resultado es un mal servicio, con abundante colas e importantes demoras para pagar una planilla - varias horas- que demoran el flujo de las mercancías. Los costes financieros y las garantías son altos. Algunos bancos ofrecen a los grandes agentes facilidades especiales para trabajar en sus instalaciones.

En cuanto a las compañías de seguros, su servicio resulta costoso tanto por las tarifas como por las garantías que exigen. En la actualidad, tiende a ser el importador el que asegure el contenedor ante los problemas que aducen las líneas para cobrar en caso de daños.

Coste de asegurar un contenedor por servicio:

De 20 pies:	30 US\$
De 40 pies.	40 US\$
Especial:	50 US\$
Reefer:	100 US\$

Empresas verificadoras

A diferencia de otros países de la región en Venezuela no es obligatoria su intervención, pero lo fue en el pasado y se baraja su intervención para atajar los problemas de contrabando y evasión.

2.1.2.3 Los servicios portuarios

Análisis de la Recalada

La asignación de los atraques a las líneas se suele hacer siguiendo el criterio "primero llegado, primero servido", aunque en ocasiones no se respeta, lo que suscita descontento.

Existe una visita de autoridades al barco en la que intervienen representantes de algunos organismos públicos. Los usuarios critican esta visita por el escaso desempeño de su fin último, a saber, verificar la adecuación de la documentación del barco a los requisitos legales, por la persistencia de la práctica de dar "regalos en especie" a los miembros de la comitiva para agilizar el trámite y por la dificultad que existe, en ocasiones, para localizar a algunos de ellos.

Una recalada representativa se descompone y desarrolla de la siguiente manera.

1. Espera del barco. No es frecuente que el buque espere demasiado tiempo. A modo orientativo, a lo largo de 2001 los barcos de una determinada línea tuvieron que esperar tan sólo 2 veces durante un período de 12 a 14 horas.
2. Entrada: Puede realizarse en 45 minutos, aunque no es inusual que se realice en un tiempo ligeramente superior a 1 hora (lo que significa para la línea el pago de 2 horas a los proveedores del servicio).

3. Visita de autoridades: Suele durar 1 hora
4. Operación portuaria. La productividad de la operación portuaria es muy variable dependiendo del número de grúas del barco y la utilización o no de grúas de tierra. Dado que, a título orientativo, se trabaja con barcos de 2 grúas a bordo a las que se añade una grúa de tierra, y que la productividad de una grúa del barco es de 11 a 15 movimientos, la productividad por hora oscila entre los 30 y los 40 contenedores. Esto significa que para manipular 300 contenedores se precisan de 8 a 10 horas de trabajo. La práctica más común es la denominada "tiro directo a tierra".
5. Salida del barco: Dura aproximadamente una hora.

El coste de la recalada consta de las siguientes partidas:

- Prácticos
- Amarradores
- Remolcadores
- Tasas Portuarias (faros y boyas, resguardo marítimo, uso del muelle, habilitaciones)

Con el tarifario vigente hasta el 15 de diciembre de 2001, el coste de la recalada para un barco de 15. a 20.000 toneladas es de 7.000 dólares (hasta 10.000 US\$). Para un barco grande (2.500 TEUs) los costes aproximados son 3.000 US\$ de prácticos, 200 de amarradores, 10.000 de remolcadores y 4.000 de tasas.

Uno de los componentes que incrementan innecesariamente este precio es la tarifa de muellaje, que se paga por intervalos de 12 horas.

El coste de la operación de estiba para el contenedor es de 48 US\$ y la ocupación de muelle 45 US\$¹¹¹. El transporte terrestre de un contenedor desde Puerto Cabello a Caracas (aproximadamente 5 horas de trayecto) oscila entre los 380.000 y los 480.000 bolívares. Para Valencia, la cifra es algo menos de la mitad, y para Maracaibo es más del doble.

En Venezuela, la suma del transporte terrestre y los gastos portuarios suele ser más baja que el flete. Así, frente a los 400 US\$ de un flete de exportación Puerto Cabello - Génova para un contenedor de 20 TEUs (y los 1.000 US\$ de uno de importación¹¹²), sacar un contenedor del puerto y entregárselo a su cliente cuesta 500 US\$, incluyendo las posibles demoras¹¹³.

Análisis del flujo de la mercancía

Además de los ya mencionados problemas relacionados con el despacho de la mercancía, hay que añadir la potencial inspección física del contenedor por parte de CONACUID¹¹⁴ (Comisión Nacional contra el Uso de Estupefacientes) y el obstáculo

¹¹¹ El coste de la estiba es barato en Puerto Cabello en comparación con otros del Caribe como Puerto España o Cartagena.

¹¹² Los fletes de importación son más altos en Venezuela y suelen cubrir los costes de la recalada y la salida de vacíos.

¹¹³ Por el contrario, los fletes con las islas de Caribe Oriental son muy altos, superando los 3.000 US\$ a Barbados, Granada, Dominica o Santa Lucía.

¹¹⁴ Lo realiza la Guardia Nacional y tiene una incidencia aproximada del 10%.

que supone la salida de la mercancía del puerto por la gestión que se hace de los horarios de las puertas. Éstos tienen un componente de discrecionalidad que hace difícil, si no imposible, presentar una evidencia incontrovertible. En este punto existen responsabilidades y actuaciones arbitrarias de la Guardia Nacional que es quien autoriza la salida de las mercancías y exige el pago de habilitaciones y otras comisiones para autorizar el paso¹¹⁵.

En el curso del trabajo de campo hemos comprobado que lo normal es que sea necesario habilitarse a partir de las 16:30 ó las 17:00, lo que supone pagar un recargo de 5.000 bolívares aproximadamente si se desea salir después, siendo el horario ordinario de 7:00 a 12:00 y de 13:00 a 17:00. En cuanto a la salida cuando las puertas están cerradas, es posible realizarla pagando. Las restricciones de entrada y salida originan largas colas a las horas punta que incluso atraen el interés de los buhoneros. La situación se agrava por la inexistencia de áreas de estacionamiento para camiones a pesar de la disponibilidad de terrenos ociosos próximos. El conductor suele ir además con un despachador de Aduana para poder salir.

Cuello de botella en la puerta

El Puerto tiene (3) tres puertas destinadas a las siguientes actividades:

- Una puerta para la entrada y salida de vehículos livianos,
- Una puerta para la entrada de vehículos pesados,
- Una puerta para la salida de vehículos pesados.

Las tres puertas siempre están abiertas de acuerdo a su horario.

La puerta para vehículos livianos el horario es de 24 horas sin parar, y para vehículos pesados el horario oficial es de 08:00 am a 12:00 am y 13:00 pm a 17:00 pm.

En cuanto el horario real es 09:00 am a 12:00 am y 14:00 pm a 17:00 pm esto aplica a importaciones. Para las exportaciones el horario es 08:00 am a 11:30 am y 14:00 pm a 16:30 pm.

Las habilitaciones para las importaciones se producen desde las 17:00 pm a las 20:00 pm. y para las exportaciones desde las 16:30 pm a las 20:00 pm.

No se puede eludir las colas debido a que estas son las únicas puertas y entradas al puerto hasta los momentos. Las entradas y salidas del I.P.A.P.C. son controladas por la Guardia Nacional y el personal de seguridad del mismo.

El resultado de este conjunto de factores adversos es que, en promedio, desde la presentación de la documentación para el despacho hasta la salida pueden transcurrir 7 días¹¹⁶, y la mitad si se está dispuesto a efectuar pagos a los que participan en el proceso físico y/o documental. Este promedio se sitúa en un intervalo normal de 5 días hábiles a 12 días.

Estos tiempos perjudican la eficiencia de la cadena logística y tienen un doble coste para el importador. En primer lugar, incurre en costes de almacenamiento en el puerto y en costes de stocks de seguridad. En segundo lugar, se ve más expuesto a incurrir en penalizaciones por demora en devolver el contenedor a la línea. En efecto, las navieras suelen cobrar de 25 a 35 US\$ por contenedor y día de demora¹¹⁷.

¹¹⁵ Ha habido intentos serios de depurar el servicio con gente nueva, pero los resultados no han sido del todo positivos por su desconocimiento de la operativa.

¹¹⁶ Desde el desembarco de los contenedores hasta la obtención del levante el promedio es de 9 días.

¹¹⁷ Esta cifra es orientativa porque hay algunas que cobran más del doble de lo indicado.

La gestión de los contenedores en Venezuela

Una de las particularidades de la cadena logística portuaria en Venezuela es la existencia de empresas especializadas en la gestión de los contenedores de las grandes líneas.

Estas empresas nacieron a finales de los años 80 de la conferencia americana y la europea en USA. En aquella época se producían importantes retrasos en la devolución de los contenedores, que llegaban a superar el año. El importador consideraba el contenedor como parte del embalaje y no parte del equipo del naviero y lo retenía, a veces, innecesariamente. Estos retrasos generaban además problemas con la Aduana, que reconoce el contenedor como importación temporal siempre y cuando no supere los 90 días, de lo contrario, puede hacerle pagar derechos de importación.

Las líneas podían penalizar a los importadores, pero entonces surgían importantes conflictos comerciales. Por ello no era extraño que les exonerasen del castigo a cambio de la carga, lo que a la postre les provocaba importantes pérdidas por la baja productividad de los contenedores. Para romper este círculo vicioso, los navieros decidieron externalizar esta tarea y así surgieron empresas especializadas en el control del flujo del contenedor y, si se daba el caso, en la facturación por cuenta de sus principales de las multas por los retrasos.

De la eficacia de la gestión de estas empresas da idea el que actualmente casi el 70% retorna en el período libre, que suele ser de 10 días, aunque existen diferencias entre líneas. La penalización que se aplica también es variable, pero unas cantidades orientativas son:

- Contenedor de 20 pies: 25 US\$/día
- Contenedor de 40 pies: 35 US\$/día
- Equipos especiales: 75 US\$/día

Para efectuar su trabajo, estas empresas realizan un control tanto físico como documental exhaustivo del contenedor desde que llega al país hasta que es entregado en los depósitos de contenedores vacíos designados por cada línea. Hacen un seguimiento del Conocimiento de Embarque, Lista de Carga e IR (recibo de Intercambio de Equipo) y situación del contenedor, lo que les permite dar también al importador información sobre la situación de los contenedores. Este seguimiento asegura, al menos en parte, la trazabilidad del flujo del contenedor y, en caso de demora, permite indagar en sus causas. Si los retrasos son atribuibles a eslabones de la cadena elegidos por el contenedor, éste es quien soporta la responsabilidad de la demora frente a la línea. También factura limpieza y daños, lo que les lleva a hacer parte del trabajo del agente marítimo.

Veconinter es una de las empresas dedicadas al flujo del contenedor más grandes, con 123 empleados. Da servicio a 21 líneas y está presente también en los puertos de Colón y Puerto Limón¹¹⁸. En Venezuela tienen oficinas en Caracas, Valencia y los tres principales puertos del país. Ganó el contrato en una licitación abierta en USA. Además de ellos hay 2 empresas más prestando ese mismo servicio a las líneas. Dicho servicio

¹¹⁸ Este sistema de gestión del contenedor se está utilizando también en Brasil, Panamá y Costa Rica.

supone ineludiblemente un coste que es positivo para la línea pero que repercute negativamente en la competitividad del comercio exterior de Venezuela. Así, la baja eficiencia de la cadena castiga doblemente al usuario: en primer lugar, por las demoras que le impone y, en segundo lugar, por la penalización que estas demoras pueden desencadenar.

Fiabilidad

Como consecuencia de los tortuosos procedimientos de nacionalización de las mercancías y entrada y salida de vehículos la fiabilidad del puerto es baja.

Seguridad

La seguridad es buena en lo que se refiere a la manipulación de las mercancías pero manifiestamente mejorable en el capítulo de robos. Se pierde carga y llegan a desaparecer contenedores completos. No hay videos y no es inusual la entrada de antisociales. Los operadores portuarios tienen su propio sistema de seguridad en el área que se encuentran los contenedores que manipulan y las almacenadoras también han hecho un esfuerzo por mejorar la seguridad. La labor de la Guardia Nacional en este capítulo es objeto de críticas. En cualquier caso su labor se ve dificultada por el exceso de burocracia, el elevado número de controles y la falta de medios.

Hay problemas también con polizones, lo que exige vigilancia a bordo de los barcos.

El puerto ha hecho frente al problema de seguridad que se producía como consecuencia de la existencia de un barrio peligroso a la salida del puerto en el que los camiones cargados eran asaltados. El propio puerto pagó los gastos necesarios para trasladar la población de riesgo a otros barrios de la ciudad.

2.1.2.4 Análisis DAFO

Puntos débiles

- El principal punto débil de Puerto Cabello es la falta de capitalización de los procesos productivos en los muelles y en los organismos que intervienen en la cadena logístico-portuaria y todo lo que esto acarrea, entre otras cosas: corrupción. El paradigma de esta situación es la Aduana.
- Otros puntos débiles son:
 - la seguridad,
 - la accesibilidad al puerto y la falta de un patio de camiones (congestiones en las puertas),
 - los servicios básicos (no es infrecuente que el fin de semana se vaya la luz o se produzcan cortes de agua),
 - el abuso de las "habilitaciones" por parte de los organismos públicos que intervienen en el proceso

- la escasa coordinación de los citados organismos¹¹⁹ y su escasa implicación en el desempeño eficiente del puerto¹²⁰
 - por el momento, el escaso nivel de entendimiento entre los gobiernos central y estatal y
 - la falta de estabilidad necesaria para atraer capital extranjero a los puertos venezolanos.
- Todo ello dificulta la inserción de puerto Cabello en las grandes rutas logísticas intermodales y penaliza al comercio exterior venezolano. Esta situación contrasta con el desarrollo que han experimentado en los últimos años otros puertos de la región como Kingston, Cartagena o Río Haina¹²¹.

Puntos fuertes

- Los puntos fuertes son sus condiciones naturales, su ubicación tanto terrestre como marítima, la disponibilidad de espacio para acometer obras de ampliación y la paz laboral, sin que se hayan producido huelgas de estibadores dignas de mención en los últimos 10 años¹²². Todos estos factores facilitan las operaciones de transbordo propias de los puertos "pivote".
- En la actualidad, el transbordo, que ha arrancado hace pocos años, está favorecido por la reducción en las tarifas de muellaje y por una permisología especial en la Aduana. Así, la línea no paga 45 sino 27 US\$ por contenedor, más 50 US\$ por la operación de carga y otro tanto por la de descarga. Como punto débil a este respecto se señala la carestía de los costes de almacenaje.

Amenazas

- La competencia de Puerto Cabello con la Guaira es débil, sobre todo por el elevado coste del transporte terrestre¹²³. La Guaira no se percibe como un puerto competidor. Se ve más bien como un puerto con limitaciones para el crecimiento del tráfico de mercancías. Incluso, a pesar de todos sus problemas, Puerto Cabello está considerado el mejor puerto de Venezuela, significativamente por encima de La Guaira.
- Los usuarios del puerto valoran positivamente las reformas que trajo la descentralización y existe un temor por los efectos de la participación del gobierno central en el sistema portuario prevista en la ley habilitante.

Oportunidades

- Puerto Cabello tienen frente así la gran oportunidad de aprovechar su gran potencial –hasta ahora desaprovechado– para ser uno de los más importantes puertos pivote de la región, pudiendo extender su área de influencia al corazón de Colombia.

¹¹⁹ La Junta de Facilitación Portuaria es insuficiente para resolver los problemas.

¹²⁰ Las actuaciones de Capitanía en la entrada y salida del buque, de la Aduana en la inspección de las mercancías y de la Guardia Nacional como resguardo de espacio primario deberían ser revisadas.

¹²¹ Este puerto con el handicap que tienen los barcos para entrar, salir y atracar.

¹²² Por el contrario, el puerto se para dos días para el Carnaval.

¹²³ En la Guaira también hay espacio, pero la distribución de los almacenes es "caótica".

2.2 COLOMBIA¹²⁴

2.2.1 El marco regulatorio

2.2.1.1 El proceso de reformas

Colombia es el país de la CAN en el que se ha experimentado el cambio más profundo tanto de las reglas de juego como de los resultados del sistema portuario. El proceso de reformas colombiano arranca en 1991 con el Estatuto de Puertos Marítimos (más conocido como Ley 01 de 1991). Lo más sustancial de la reforma fue la decisión del entonces presidente Gaviria de eliminar el monopolio público sobre el sistema portuario ejercido por la Empresa Puertos de Colombia (Colpuertos)¹²⁵ y la posibilidad que se otorga tanto a entidades públicas como privadas de constituir sociedades portuarias para la planeación, operación y explotación de la actividad portuaria¹²⁶. A esta situación se llegó por la falta de competitividad, el atraso tecnológico, la corrupción y la deficiente política de personal del régimen que había estado vigente anteriormente. La gran innovación, en suma, fue privatizar la infraestructura y la gestión del dominio público portuario, bajo la supervisión del Estado.

Uno de los problemas más importantes que hubo que resolver fue la salida de los excedentes laborales de Colpuertos¹²⁷. El reto era de gran magnitud, puesto que la cifra de empleados era de 6.949, frente a los 756 actuales de las sociedades portuarias de Barranquilla, Buenaventura, Cartagena, Santa Marta y Tumaco. Para acometer esta tarea se creó un Fondo denominado Foncolpuertos con la misión de indemnizar a los trabajadores despedidos y gestionar los pensionados. El ajuste más duro lo sufrió Buenaventura, que pasó de 2264 a 181 trabajadores, seguido de Cartagena que pasó de 1565 a 223.

Los costes de liquidación de Colpuertos ascendieron a 1.038 millones de US\$, de las cuales el 84,1% son asumidas por el fondo de pasivos. Las inversiones que tiene que seguir realizando el Estado para el mantenimiento de los puertos ascienden a 191 millones de \$.

Las sociedades portuarias son sociedades anónimas, constituidas con capital privado, público o mixto, cuyo objeto social será la inversión en construcción y mantenimiento de puertos, y su administración. Las sociedades portuarias podrán también prestar servicios de cargue y descargue, de almacenamiento en puertos, y otros servicios directamente relacionados con la actividad portuaria. (art. 5.20)

¹²⁴ Para un análisis detallado de la reforma colombiano ver Solano y Montalvo (OIT, 1999): www.ilo.org/public/spanish/dialogue/sector/papers/port-bv/index.ht, y también Gaviria (World Bank, 1998): www.Worldbank.org/html/fpd/notes/167/167gavir.pdf

¹²⁵ Según el Estatuto, debía ser liquidada en un plazo máximo de 3 años.

¹²⁶ Las sociedades Portuarias Regionales tienen aportaciones de los sectores público y privado. Se han formado en aquellas localidades en las que Puertos de Colombia tenía instalaciones portuarias (Santa Marta, Barranquilla, Cartagena, Buenaventura y Tumaco).

¹²⁷ La liquidación de Colpuertos y la gestión de Foncolpuertos se han visto salpicadas por la corrupción. Hasta la fecha, el gerente del Fondo de Pasivos de la empresa ha sido detenido y acusado de desfalco y hurto de caudales del erario público a partir de una acusación de la Controlaría General de la República. La historia de esta monumental estafa al Estado –por un monto estimado de 4,9 billones de pesos- ha sido contada en el libro *Conspiración en los Puertos*, de Felipe Lozano Puche.

Las sociedades portuarias son las únicas que pueden ser titulares de concesiones portuarias, y su objeto principal es el de construir, administrar, mantener y operar los puertos, así como servicios e inversiones relacionadas con la actividad portuaria tales como rellenos, dragados y obras de ingeniería en puertos, terminales, embarcaderos, construcciones sobre playas, zonas de bajamar y orillas de los ríos¹²⁸.

Como contraprestación de la concesión, las sociedades portuarias deben pagar un canon o contraprestación al Estado¹²⁹. El plazo de las concesiones es de 20 años, que se pueden prorrogar durante períodos de la misma duración. Al término de la concesión, las empresas concesionarias deben revertir al Estado las infraestructuras construidas.

El régimen tarifario previsto por el Estatuto era, tras un período transitorio, libre, pero esta posibilidad no se ha explorado en su totalidad. Inicialmente, la Superintendencia General de Puertos¹³⁰ fijó unos límites máximos y mínimos a las tarifas, lo que daba cierta flexibilidad a las sociedades portuarias. Posteriormente, en 1997, se permitió que las sociedades portuarias fijaran sus tarifas, requiriéndose la aprobación de la Superintendencia General de Puertos, aunque sin establecer con claridad los criterios de tipo técnico-económico que deberían utilizarse para aprobar o rechazar las propuestas, lo que ha dejado el campo expedito a condicionamientos políticos.

El Ministerio de Transportes puede fijar directamente las tarifas que cobran las sociedades portuarias cuando éstas actúan en situación de monopolio natural, cuando practican la discriminación de precios o cuando pretenden reducir la competencia¹³¹.

Las sociedades portuarias pueden ser sancionadas en caso de incumplimiento de sus obligaciones contempladas en los contratos de concesión. Las sanciones pueden ser multas, suspensión temporal de sus derechos, intervención de los puertos o caducidad de las concesiones, licencias o autorizaciones en su caso¹³².

Una de las particularidades referidas a la actuación de las sociedades portuarias es que pueden contratar con terceros la realización de todas o algunas de las funciones sobre las que tienen competencia, y pueden permitir que terceros actúen como operadores portuarios dentro de las instalaciones que administran. Los operadores portuarios, que pueden prestar servicios de practicaje, remolcador y lanchas, amarre y desamarre, estiba y desestiba, tarja, trincada, embalaje de la carga, alquiler de equipos, porteo, cargue y descargue, llenado y vaciado de contenedores, deben cumplir los reglamentos técnicos de operación expedidos por el Ministerio de Transportes y los que elaboren las sociedades portuarias. Deben pagar una tasa de vigilancia a la Superintendencia de Puertos y Transportes y estar registrados.

¹²⁸ El trámite administrativo para obtener una concesión se encuentra regulado por la Ley 01 (art. 9) y el Decreto 838 de 1993. Las condiciones de las concesiones las fija el Ministerio de Transporte en virtud de los decretos 101 de 3 de febrero de 2000 y 1016 del 6 de junio de 2000.

¹²⁹ El cálculo de la contraprestación viene determinado por los decretos 2147 de 1991 y 2688 de 1993.

¹³⁰ La Superintendencia General de Puertos recibe por delegación presidencial (artículo 189 numeral 22 C.P.; artículo 66 Ley 489/98) las funciones de inspección, control y vigilancia sobre los otros modos de transporte, por lo cual cambió su nombre por Superintendencia de Puertos y Transporte.

¹³¹ La competencia desleal está penada no sólo por el Código de Comercio sino por la propia Ley 01 de 1991 y por normas posteriores como la ley 256 de 1996.

¹³² El régimen sancionador está regulado por el decreto 1002 de 1993.

El sistema portuario está dirigido, en la cúspide, por las denominadas autoridades portuarias que son: el Consejo Nacional de Política Económica y Social –CONPES–, el Ministerio de Obras Públicas y Transporte (en la actualidad Ministerio de Transporte) y la Superintendencia de Puertos y Transporte (Supertransporte)¹³³ y en cuanto a la regulación básica del transporte, se destaca la Comisión reguladora de transporte, entidad encargada de fijar la regulación básica en todos los medios de transporte, incluido el sistema portuario¹³⁴.

El CONPES debe aprobar los planes de expansión portuarios que cada dos años le debe presentar el Ministerio de transporte. El Ministerio de Transporte, por medio de la Dirección General de Transporte Marítimo y Puertos, tiene las funciones de aprobar, otorga, modificar, revocar y declarar la caducidad de las concesiones portuarias, declarar la habilitación de un puerto para el comercio exterior y autorizar la construcción y operación de muelles privados y puertos de servicio público dedicados a la carga y descarga de mercancías¹³⁵. Supertransporte¹³⁶, antes Superintendencia General de Puertos, como órgano adscrito al Ministerio de Transporte, tiene como objeto las funciones de inspección, control y vigilancia en materia de puertos y de tránsito, transporte e infraestructura. Una parte de los ingresos portuarios se destina a los entes territoriales o zonas de influencia de los puertos.

2.2.1.2 Efectos de las reformas

Según las informaciones disponibles, el efecto de las reformas del sistema portuario colombiano es netamente positivo. En el plazo de una década se ha producido una transformación que en algunos casos puede ser definida como espectacular: mayor eficacia y eficiencia, reducción de tarifas y de tiempos de espera y modernización de las instalaciones.

Tabla 7: Cambios en la eficiencia operativa

INDICADOR	ANTES DE 1993	1998
Tiempo promedio de espera naves	10 días	Sin espera u horas
Tiempo medio buque en puerto	10 días	1,5 días
Horas laborables/día	16	24
T. buque/día –Graneles	500	Min. 2.500
T. buque/día –General	750	1.700
Contenedores buque/hora	16	25-30
Reducción Tarifaria		52%

En el tráfico de contenedores, y atendiendo al número de movimientos por escala sobre el tiempo medio que dura la operación, la eficiencia de Cartagena en 1998 era cinco veces más alta que la Colpuertos en 1990 (24,75 frente a 5,05).

¹³³ La Dirección General Marítima (DIMAR), organismo adscrito al Ministerio de Defensa Nacional, es la máxima autoridad en materia de actividad marítima. Entre otras funciones, otorga concesiones y permisos de construcción para el desarrollo de actividades marítimas no consideradas como portuarias por el Estatuto de Puertos Marítimos.

¹³⁴ Creada por el Decreto ley 101 del 2 de febrero 2.000

¹³⁵ Su estructura fue modificada por el Decreto 101 del 2 de febrero de 2000.

¹³⁶ Viene regulada por el Decreto 1016 del 6 de junio de 2000.

Tabla 8: Eficiencia bruta de las SPR en 1998 (t/hora)

SPR	Carga General	Granel Sólido	Contenedores ¹³⁷
BARRANQUILLA	8,03	21,53	6,02
BUENAVENTURA	18,7	47,41	18,7
CARTAGENA	7,97	n.d.	24,75
SANTA MARTA	26,98	24,72	8,5
COLPUERTOS ¹³⁸	6,85	7,04	5,05

Los usuarios son los grandes beneficiados por la reforma, por la reducción de las tarifas y los sobrecostos, con un ahorro estimado para los 20 años que duran las concesiones de 6178,9 millones de \$ (valor presente). En efecto, haciendo el cálculo para un solo año, en 1999 el ahorro para el comercio exterior fue de 850.459,14 US\$, ya que la tarifa promedio de las SPR fue de 12,24 \$/t frente a las 19,92, para exportación, y 34,14, para importación aplicadas por Colpuertos. Los navieros también han salido beneficiados, ya que tras la privatización se redujeron los tiempos de espera y de servicio, pasando de 10 días de estancia promedio antes de 1993 a 1,5 en 1998.

Estos resultados positivos no han ahorrado críticas al gobierno en el ámbito político. Así, se ha argumentado que el Estado ha entregado a bajo precio los puertos y que la prueba de ello son las altas rentabilidades de las SPR. Desde la Superintendencia General de Puertos se contra-argumenta señalando que existen riesgos para los concesionarios derivados de la caída de actividad y que cuando los puertos se entregaron estaban en malas condiciones.

Tabla 9: Rendimiento neto de la inversión de las SPR (miles de pesos)¹³⁹

	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Buenaventura						
Utilidad Neta		9.009.954	5.015.861	3.372.870	7.660.237	13.298.885
Total activos		21.778.490	24.181.641	26.142.471	39.585.397	60.777.110
Rendimiento neto inversión		41%	21%	13%	19%	22%
Cartagena						
Utilidad Neta	100.322	4.216.781	2.308.113	2.750.995	4.215.815	3.557.694
Total activos	1.331.968	9.561.319	10.734.710	17.150.160	34.704.694	48.413.116
Rendimiento neto inversión	8%	44%	22%	16%	12%	7%
Santa Marta						
Utilidad Neta	45.232	4.166.021	3.322.971	2.126.485	1.579.528	3.445.263
Total activos	1.172.089	9.105.447	9.522.528	14.918.897	16.321.577	23.229.008
Rendimiento n. i.	4%	46%	35%	14%	10%	15%
Barranquilla						
Utilidad Neta	127.798	3.208.070	2.106.854	2.848.448	3.877.881	3.167.323
Total activos	1.254.957	7.054.664	9.896.060	13.396.009	18.567.046	21.493.893
Rendimiento n. i.	10%	45%	21%	21%	21%	15%
Todas las sociedades						
Utilidad Neta	273.352	20.600.826	12.753.799	11.098.798	17.333.461	23.469.169
Total activos	3.759.014	47.499.920	54.334.939	71.607.537	109.179.714	153.913.127
Rendimiento n. i.	10%	43%	23%	15%	16%	15%

¹³⁷ La eficiencia de los contenedores se estimó como el número de unidades movilizadas sobre el tiempo total del buque en los muelles (incluyendo tiempo no operativo).

¹³⁸ Para 1990.

¹³⁹ Fuente: Estados financieros SPR.

Los resultados económicos para los inversores en las nuevas sociedades portuarias regionales han sido también positivos desde su constitución en 1993, alcanzando rentabilidades incluso muy altas en los primeros años, y más bajas en los últimos debido al efecto combinado del empeoramiento de la coyuntura económica.

Estos resultados positivos contrastan con los indicadores financieros negativos cosechados por Colpuertos antes de su liquidación. En 1992 tuvo un rendimiento neto del -117% y un nivel de endeudamiento del 255,9%.

Tabla 10: Situación económica de la Empresa Puertos de Colombia¹⁴⁰

	1993	1992
TOTAL ACTIVOS	259.616.267.608	270.819.970.009
UTILIDADES NETAS	- 172.907.005.858	- 316.972.983.182
REND. NETO	-66,60%	-117%
NIVEL DE ENDEUDAMIENTO	321,32%	255,89%
Total Activos	259.616.267.608	270.819.970.009
Total Pasivos	834.199.754.657	692.988.885.959

El resultado global ha sido un aumento de la competitividad de los puertos colombianos frente a otros puertos del Caribe.

Tabla 11: Coste promedio TEU

Cortes	127
Quetzal	135
Cartagena	136
Buenaventura	141
Rio Haina	150
Miami	225
Limón	238
Kingston	291

Como asuntos pendientes que no han sido del todo resueltos por la “década prodigiosa” para los puertos colombianos cabe destacar la cuestión social, la situación de los operadores portuarios y el régimen tarifario. El problema social es especialmente acuciante en Buenaventura, dadas las dificultades de dar empleo alternativo al elevado número de cesantes. La actividad de los operadores portuarios, sus relaciones con las sociedades portuarias y la competencia en los muelles debe ser revisada. En cuanto a las tarifas, la libertad tarifaria prevista en la Ley 01 no se ha materializado en su totalidad, es necesaria una regulación más efectiva para evitar la competencia desleal entre las sociedades portuarias regionales y algunos actores consideran necesario revisar el régimen financiero del sistema portuario.

En cuanto a futuras inversiones, estas son sin duda necesarias en numerosos ámbitos de la actividad portuaria, pero en lo que se refiere a la capacidad instalada, ésta supera con creces los volúmenes de carga actual, lo que hace aconsejable invertir más en tecnología y modernización de procesos que en capacidad.

¹⁴⁰ Fuente: Informe Final Empresa Puertos de Colombia en Liquidación.

Tabla 12: Patrimonio de las SPR (mill.)¹⁴¹

SPR	1994	1996	1998
Buenaventura	19.205.491.390	46.059.854.327	47.436.163.000
Barranquilla	6.689.444.040	21.917.260.012	15.060.269.000
Cartagena	7.459.685.772	24.412.269.361	18.431.134.477
Santa Marta	8.878.754.388	25.952.780.700	17.328.338.064

2.2.1.3 Automatización en el sistema aduanero

En el marco de la modernización de su sistema tributario Colombia ha desarrollado el Proyecto Aduana Siglo XXI. Se trata de un sistema que se inserta en el programa de Procedimientos Aduaneros, que consta de un proyecto de diseño de un sistema integrado de evaluación de la gestión aduanera y otro de diseño de un sistema integral de información aduanera en línea. Este último pretende brindar, mediante un servicio en línea, información aduanera de interés a los usuarios aduaneros actuales y potenciales del país y a los organismos públicos y privados, nacionales e internacionales orientados a la función facilitadora o reguladora del comercio exterior y extender a nuevos usuarios los servicios de información aduanera que hoy son exclusivos de los usuarios del Sistema Global de Información Aduanera Siglo XXI – Componente COMEX.

Para alcanzar estos objetivos se ha desarrollado el proyecto informático Aduana Siglo XXI. Este proyecto tiene un componente COMEX (Comercio Exterior) que inició su proceso de implantación en 1999 con el régimen de Importación en la ciudad de Bogotá y un componente SICEX (Sistema de Información de Comercio Exterior) que inició también operaciones en 1999 con la publicación del Boletín de Comercio Exterior de la DIAN en Internet¹⁴². En conjunto, el sistema permite la automatización integral de la gestión aduanera: los procesos de Importación, Exportación y Tránsito, consulta de las estadísticas de Comercio Exterior vía Internet; la administración del inventario de mercancías aprehendidas, decomisadas y abandonadas a favor de la Nación, así como el control de sus procesos de enajenación.

El proyecto de Aduana Siglo XXI tiene un coste de 5 millones US\$. En Bogotá ya ha comenzado a dar resultados. Durante 1999 el número de usuarios de estos trámites en Bogotá se redujo en 30%, pero se recaudó un 40% más que el año anterior, al pasar de \$180.000 millones a \$260.000 millones de pesos. Se estima que de no haber existido el programa, solo se habrían recaudado \$200.000 millones de pesos, debido a que el tiempo que se "liberó" con la nueva tecnología, fue utilizado en ejercer un control más ágil y oportuno para prevenir fraudes con las importaciones. Está previsto extender el sistema posteriormente a los otros aeropuertos del país y, posteriormente, a las aduanas terrestres y marítimas.

El desarrollo de soluciones informáticas para la ejecución de trámites en línea, materializado por Aduana Siglo XXI, ha mostrado los siguientes beneficios¹⁴³:

¹⁴¹ Fuente: Estados financieros SPR.

¹⁴² Puede obtenerse más información del sistema en Gobierno en línea: www.gobiernoenlinea.gov.co/faq/faq_detail/0,1128,ES-COgl%5E201297%5E210613,00.html

¹⁴³ Resaltados por la propia DIAN en su página www.dian.gov.co

- Disminución de la discrecionalidad en el ejercicio de la función aduanera (perfiles de riesgo y controles implícitos en la aplicación informática).
- Estandarización en los procesos y mayor transparencia en los trámites.
- Comodidad para el ejercicio de las responsabilidades. En el régimen de Importaciones, a excepción de la inspección y el pago, todos los procesos relacionados con las obligaciones del declarante se pueden desarrollar desde su centro de gestión a través de Internet.
- Creación del concepto de "cadena de calidad", mediante el cual, los actores externos (usuarios aduaneros) se convierten en sujetos activos del proceso de evolución y mejoramiento del servicio y el control aduanero.
- Mayor control a la gestión propia y a la de los otros actores de la cadena.
- Creación de "lazos de confianza" entre la Aduana y los usuarios, fundamentales para materializar la construcción de un verdadero modelo de Servicio Aduanero.
- Robustecimiento de la capacidad tecnológica de los usuarios aduaneros, lo que les abre las puertas a múltiples usos alternativos de la infraestructura instalada.
- Disminución de los errores formales.
- Mejoramiento del control al cumplimiento de las obligaciones aduaneras.
- Normalización de las acciones de registro y control de los usuarios.
- Mejoramiento de la infraestructura locativa, informática y telemática de las Administraciones Aduaneras.
- Forjamiento paulatino de una cultura de "trámite electrónico" que podrá facilitar el escalamiento de la tecnología actual hacia la desmaterialización de las transacciones (firma digital) y el robustecimiento de soluciones B2B que mejoren la interacción de los usuarios con la información aduanera (de gestión del trámite hacia gestión de resultados).

La adaptación de Siglo XXI a las aduanas marítimas está resultando más difícil de lo previsto. Esto puede explicar que la DIAN siga trabajando con Sistema SIDUNEA 2.63. De esta forma, en la actualidad para la importación de mercancías en Colombia se emplea tanto Siglo XXI como SIDUNEA.

Procedimientos actuales de importación en Colombia

a. POR SISTEMA SIDUNEA:

- Compra del formulario de importación y de la declaración andina de valor, cuando haya lugar a ella, en los puntos autorizados para tal efecto y diligenciamiento de los mismos. Presentación y pago en Entidades Bancarias Autorizadas, de la declaración de importación, cancelando los tributos aduaneros a que haya lugar.
- Radicar la declaración de importación, junto con los documentos soportes, en la Administración de la jurisdicción donde se encuentre la mercancía o presentarla en los depósitos autorizados donde se encuentre la mercancía para el resto del territorio Nacional con el fin de obtener el levante ya sea físico, documental o automático.

b. POR SISTEMA SIGLO XXI:

- Incorporarla al sistema electrónico o informático en las Administraciones competentes o en los depósitos autorizados donde se encuentre la mercancía.
- Una vez presentada la declaración junto con sus documentos soportes, el sistema informático validará la consistencia de los datos contenidos en la declaración y verificará la inexistencia de las causales establecidas en el art. 122 del decreto 2685 del 2000, asignándole número y fecha de aceptación.
- Aceptada la declaración se imprimirá y presentará en bancos para el pago de los tributos aduaneros, dentro dos meses siguientes a la fecha de llegada de la mercancía.
- Con posterioridad al pago el declarante presentará la declaración de importación junto con los documentos

anexos abajo citados, para solicitar al sistema informático el levante de la mercancía: el cual puede ser, físico, documental o automático.

c. El levante será automático, físico o documental. Si es automático el importador procederá a retirar la mercancía del depósito en donde se encuentre. Si es físico deberá presentarse el día señalado por la autoridad aduanera en el horario señalado y entregar al inspector todos los documentos soportes de la declaración, prestando la colaboración necesaria para llevar a cabo la diligencia.

d. El declarante también podrá solicitar la práctica de la inspección aduanera. Cuando se practique inspección aduanera, el levante solo procederá respecto de la mercancía que se encuentre conforme con la declaración de importación, o cuando se establezca en inspección documental la conformidad entre lo declarado y la información contenida en los documentos soportes.

e. Autorizado el levante por la autoridad aduanera, el declarante o la persona autorizada para el efecto, procederá a retirar la mercancía para lo cual deberá entregar la declaración de importación impresa por el sistema informático aduanero en donde conste el número de levante.

2.2.2 Análisis de Cartagena de Indias

2.2.2.1 Factores físicos, tecnológicos y organizativos de competitividad

Localización

Cartagena se encuentra en la parte noroccidental de Colombia, en la costa del Caribe, a 281 millas de Panamá y a 1.000 de Miami. Se trata de una óptima localización, muy cerca de las grandes rutas transoceánicas que cruzan el canal de Panamá.

Infraestructura¹⁴⁴

Vía marítima

El calado del canal de acceso es algo menos de 14 m. Se llegó a negociar un contrato para aumentar la profundidad del canal pero según las informaciones disponibles el contrato no se ha materializado.

Muelles

La Sociedad Portuaria Regional de Cartagena (SPRC) dispone de un terminal especializado y de muelles suficientes para atender los atraques de buques portacontenedores, que suelen ser el 7 y el 8. En la actualidad están construyendo 120 metros más de muelle y están evaluando la viabilidad de 80 metros más.

Conexiones con el área de influencia

No existe una salida directa del puerto a la red viaria principal y las vías de acceso a los terminales marítimos se encuentran en un regular estado de conservación. Los vehículos que entran y salen del puerto deben atravesar parte de la trama urbana, con la consiguiente pérdida de tiempo que esto supone. Para resolver este problema se prevé construir un corredor de carga que permita aumentar el número de carriles de 2 a 4.

Este problema se ve agravado por la falta de áreas de estacionamiento, lo que provoca en algunos momentos congestión y colas¹⁴⁵.

¹⁴⁴ Los datos que siguen se refieren a la SPRC. Existen además otros terminales en Cartagena: El Bosque (www.elbosque.com/espanol/servicios.ht) y Contecar.

Las vías que comunican Cartagena con el centro del país se encuentran en un estado de conservación regular y en franco deterioro.

El puerto carece de conexiones ferroviarias, por lo que no es posible la intermodalidad barco-ferrocarril.

Superestructura (Equipos)

La SPRC cuenta con 2 grúas fijas tipo pórtico para atender el servicio de carga y descarga de contenedores y 2 grúas móviles. También tienen 4 equipos de tierra tipo RTG para mover los contenedores dentro del terminal.

Almacenes y depósitos

La SPRC cuenta con almacenes y depósitos para almacenar mercancías con Racks. Algunos son utilizados por empresas cargadoras como centros de distribución. En patios tiene una capacidad de manejo hasta de un millón de TEUs/año y 180 puntos para conexión de refrigerados (*reefers*).

Zonas de Actividades logísticas

No existe un área especializada donde ubicar proveedores de servicios que añadan valor a la actividad portuaria, tales como almacenaje, control de calidad o gestión de stocks, aunque dentro de la SPRC algunas empresas comerciales o industriales tienen su centro de distribución. Se destaca el caso de Cerromatoso, la empresa productora de níquel, que en 1997 trasladó su centro de distribución Mundial de Holanda a Cartagena. Tampoco existe espacio suficiente para construirla cerca de la SPRC, aunque sí en los otros terminales.

Marco institucional

Estabilidad

El marco institucional actual arranca de las reformas del sistema portuario iniciadas a principios de los 90. En general se trata de un marco estable, aun cuando cada vez que se cambia de gobierno se producen modificaciones de la ley y los decretos (por ejemplo, con el reciente decreto 101 se quieren implantar nuevos criterios adjudicándole a la Superintendencia el papel de supervisión y control exclusivamente).

Autonomía de gestión y participación en la gestión

La SPRC tiene plena autonomía de gestión.

Liberalización y privatización de servicios

La mayor parte de los servicios son prestados por empresas privadas.

¹⁴⁵ Este problema se agudiza cuando atracan los cruceros y se produce una concentración de taxis a las puertas del puerto.

Sistemas telemáticos

No existe un sistema Intranet para la comunidad portuaria. El principal sistema informático de la SPRC, el NAVIS, sólo sirve para gestionar el movimiento de contenedores dentro del terminal. El NAVIS se complementa con el AS400 para la parte informativa. La inversión de la SPRC en sistemas de información es muy importante, y se completa con la adaptación del sistema eléctrico, con un gasto de 2,4 millones de dólares.

No existe conexión telemática entre los agentes marítimos y la SPRC, aunque la SPRC tiene un convenio exterior para desarrollar un sistema de intercambio electrónico de datos. En la actualidad, la única aplicación de estas características que funciona es el anuncio de naves. Utiliza el Nodo de TELECOM.

En cuanto a la Aduana, funciona el programa SIDUNEA para importación, pero no se ha eliminado el flujo de documentos en formato papel. Está previsto sustituir SIDUNEA por SIGLO XXI, el programa de la Aduana Nacional DIAN. El problema es que Siglo XXI está diseñado para la actividad aeroportuaria, y su utilización en las aduanas portuarias requiere cambios en el módulo de carga. Para agilizar este proceso de adaptación, la SPRC está apoyando a la DIAN.

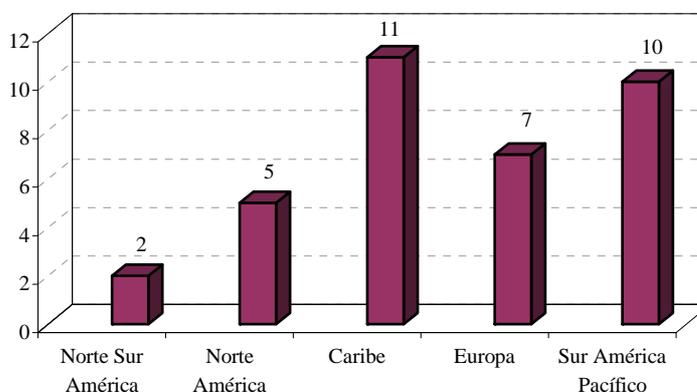
Existe además un proyecto para montar una red de fibra óptica en Cartagena, lo que podría ayudar a solventar el problema actual de caída de las líneas cuando llueve.

Movimiento de buques y mercancías. Actividad comercial

Por volumen de actividad, las principales líneas que recalán en la SPRC son Italian Line, P&O-Nedlloyd, Evergreen, Crowley American Transport y Gulf.

En la siguiente ilustración se observan las conexiones de los servicios regulares directos en Cartagena. El mayor número de estos servicios corresponde a la región del Caribe, seguida de la costa oeste de América del Sur. Otras conexiones con Europa y Norte América, poseen un menor número de servicios.

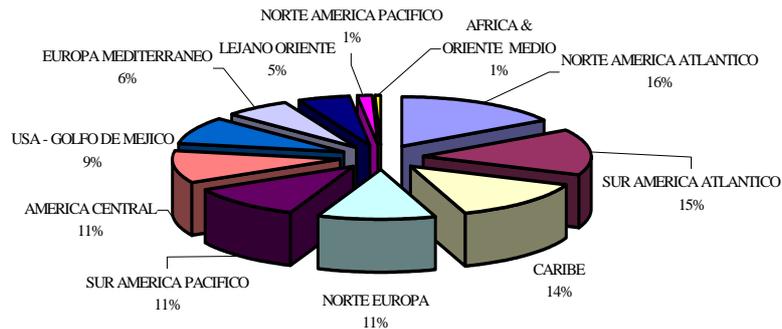
Ilustración 11: Servicios regulares directos en Cartagena¹⁴⁶



¹⁴⁶ Fuente: SPRC.

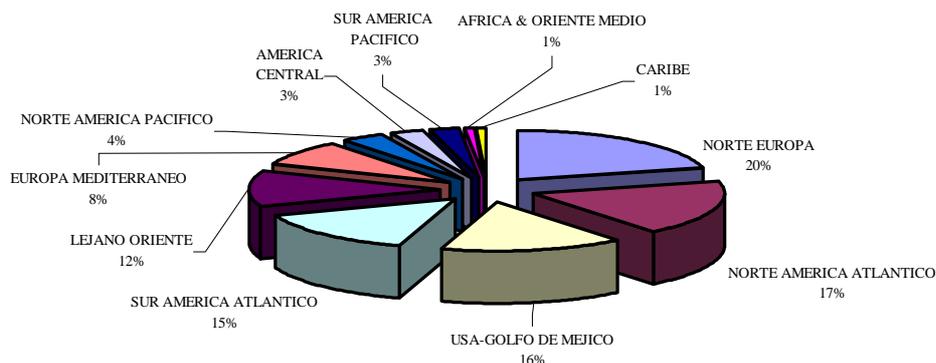
El barco tipo es de 1500 a 2400 TEUs y el índice de ocupación de los muelles del 43%. En la siguiente ilustración se pueden apreciar los principales destinos de las exportaciones del puerto de Cartagena. El principal destino es la costa atlántica de Norte América junto con la costa atlántica de América del Sur y la región del Caribe. Entre estos tres destinos aglutinan el 45% de las exportaciones. Norte Europa, la costa del Pacífico de Sur América y América Central son los siguientes destinos en las exportaciones.

Ilustración 12: Destino de exportaciones Cartagena¹⁴⁷



En cuanto al origen de las importaciones, Norte Europa, la costa atlántica de Norte América, la costa atlántica de América del Sur y Estados Unidos-Golfo de Méjico, que en total suponen el 68% del total de importaciones, representan las regiones con mayor volumen.

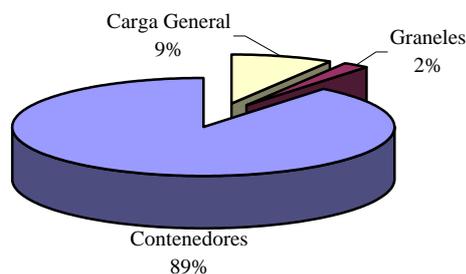
Ilustración 13: Origen de importaciones Cartagena¹⁴⁸



Como podemos observar en la ilustración posterior, el principal tipo de carga manejado en Cartagena es el contenedor, con el 89% del total de mercancías, seguido de la carga general, con un 9%, y de los graneles con un 2%.

¹⁴⁷ Fuente: SPRC. Año 2001.

¹⁴⁸ Fuente: SPRC. Año 2001.

Ilustración 14: Distribución según tipo de mercancía en Cartagena¹⁴⁹

De los tres terminales que manipulan contenedores en la bahía de Cartagena de Indias, la SPRC es el más importante con 450.000 contenedores, seguido a mucha distancia por Contecar, con 40.000, y el Bosque con 20.000.

La SPRC es un puerto especializado en tráfico de transbordo. El ratio entre tráficos comerciales y de transbordo es de 40/60.

Ubicación terrestre

El puerto de Cartagena se encuentra lejos de los principales centros de carga de Colombia. La distancia a Medellín es de 643 km y supone más de 15 horas de conducción efectiva para un camión cargado. La distancia a Bogotá es aún mayor (1.058 km).

2.2.2.2 Los proveedores de servicios portuarios

Autoridad Portuaria

En este apartado nos referiremos a quiénes gestionan y administran los terminales que prestan servicios a los barcos en la bahía de Cartagena. Se trata de la SPRC, cuya función principal consiste en administrar la infraestructura portuaria entregada por el Estado en régimen de concesión; El Bosque, que gestiona su propia infraestructura portuaria privada construida en régimen de concesión de la línea de playa y Contecar, que opera en idénticas condiciones formales.

La SPRC está obligada por contrato con el Estado a invertir 88 millones de US\$ hasta el año 2033. Desde 1994 hasta octubre del 2001 ha invertido 61 millones de US\$ y tiene previsto invertir 46 millones más hasta el año 2010, lo que significa que, de cumplirse las previsiones, va a cumplir con creces las obligaciones en materia de inversión.

Posteriormente, y además de titular de la gestión del puerto, la SPRC se ha convertido en empresa prestadora de servicios portuarios. Por ejemplo, actúan como operadores portuarios en la parte marítima (son el segundo operador) y terrestre y están entrando en otros eslabones, como el transporte terrestre o el almacenamiento, para dar servicio a sus clientes. No prestan los servicios de pilotaje, remolcaje, amarre y tarja.

¹⁴⁹ Fuente: SPRC. Año 2000.

Además de ellas existen otros prestadores que disponen de la correspondiente autorización¹⁵⁰ de la Superintendencia de Puertos, entidad dependiente del Ministerio de Transportes, y el permiso de la SPRC, que ésta da cuando el operador cumple determinadas condiciones. Los operadores portuarios deben pagar a la SP 9 US\$/contenedor por el uso de las instalaciones.

Sus ingresos se derivan de los servicios que prestan y pagan al Estado:

- a) Tasa de vigilancia, por el control y la labor de Superintendencia, del 1,5% del ingreso bruto.
- b) Uso de playas y bajamar (528.629 US\$).
- c) Canon de concesión (901.182 US\$).

Teniendo en cuenta los 3 terminales que operan en la bahía y sus equipos de gestión, se aprecian diferencias entre ellos referidos a la infraestructura que administran, la organización, la calidad del servicio y los sistemas telemáticos con los que cuentan. La SP es el mejor valorado.

Se critica que sólo trabajen hasta las 17:00 horas en servicio ordinario¹⁵¹ y el elevado número de documentos que exigen, lo que retrasa innecesariamente la retirada de la mercancía¹⁵².

Por el contrato de concesión de la línea de playa pagan 143.000 US\$ anuales. Además, pagan una tasa de vigilancia a Superpuertos del 1,5% de los ingresos del año anterior. Para la gestión informática de la mercancía en el puerto usan el programa ASPA, que empezó a ser utilizado en la SPR de Buenaventura. Además de gestionar el terminal, prestan también servicios como operador terrestre y marítimo, pilotaje, remolque y amarrador. Desde el año 2000, admiten que empresas independientes presten también estos servicios.

Tiene un servicio de transbordos en barcas entre los terminales de la bahía denominado “Mamonal Express” que montaron para atender las necesidades de algunas de sus líneas. La ocupación media de sus muelles fue del 35% en el año 2000 y del 23% en el año 2001.

El terminal de CONTECAR S.A. está localizado en la Bahía de Cartagena, en la zona industrial de Mamonal, con fácil acceso vial a las vías principales del país. Contecar es el terminal de la Federación de Cafeteros, y la caída de los precios del café ha mermado su capacidad inversora.

Su movimiento de carga en los últimos años ha sido:

¹⁵⁰ Según su actividad se les exige un capital mínimo y una póliza de seguros

¹⁵¹ Si el transportista se presenta después paga un recargo de 25 US\$.

¹⁵² Cada uno de los tres terminales pide a su vez una documentación distinta.

Tabla 13: Movimiento de carga del terminal CONTECAR S.A.

AÑO	CONTENEDORES (TEUS)	CARGA SUELTA (T)
1999	5.687	36.631
2000	18.909	184.709
2001	55.437	190.379
2002 ¹⁵³	60.000	200.000

El terminal cuenta con un muelle de 180 metros y 34 m de ancho, un muelle flotante de 100 m y zonas de almacenamiento de 200.000 m². Tiene además 28 ha para su crecimiento. Su área para almacenamiento de contenedores llenos es de 120.000 m² y 20.000 para vacíos. Cuenta además con los siguientes espacios:

- Manejo de carga suelta	20.000 m ²
- Manejo de café	3.900 m ²
- Estación de contenedor estacional	1.650 m ²
- Bodega inflable	2.400 m ²

Además tiene un patio para manejo de carga IMO, carga refrigerada y cinco puertas de entrada para camiones. Como elementos de seguridad el puerto cuenta con sistema cerrado de TV y controles antinarcóticos y BASC.

Como equipos de manipulación cuenta con una grúa móvil de tierra con capacidad de 100 toneladas modelo 2001 para manejo de contenedores y carga suelta.

Las principales líneas marítimas que prestan servicios son P&O-Nedlloyd, Hamburg Sud and Alianca (UCASA service), Maersk, Marfret, Nordana y CGM-CMA (Caribbean-Mediterranean Service), EWL (North Europe-Caribbean Service), Intermarine, Inc. - ATL (Gulf Service) y Dole.

Tiene una ocupación del 50% de su capacidad. Atiende un promedio de 5000 TEUs por mes y 18.000 toneladas de carga suelta.

Capitanía Marítima

Son los coordinadores de la visita oficial al buque. En esta visita participan autoridades de Capitanía, Salud, el ICA y Migración. La asignación de competencias entre estos organismos es problemática¹⁵⁴. Su función coordinadora es manifiestamente mejorable para mejorar el trámite de dar la "Libre Plática". Este servicio no tiene coste para el buque.

Dan también la autorización de zarpe, necesaria para iniciar la operación de salida. Su vigencia es de 24 horas.

Se le critica la falta de recursos humanos, su rigidez y sus procedimientos inadecuados que han llegado a provocar demoras (de horas) a los barcos. Fuera del horario de 8 a 12:00 y de 14:00 a 18:00 pueden presentarse problemas con la visita. Igualmente,

¹⁵³ Estimación prevista.

¹⁵⁴ Decreto 1601/84.

deberían mejorar la información que dan sobre el calado. En el lado positivo, se señala el aumento de la profesionalización del personal y la reducción de la corrupción.

Aduana

La de Cartagena es la principal aduana de importación y exportación de Colombia. Según sus propios datos, por Cartagena sale el 65% de las exportaciones colombianas (por Cobeñas pasa el 80% del petróleo).

Admite la presentación de documentos de 8 a 12 y de 14:00 a 16:00 de lunes a viernes. El domingo abre. DIAN Carga está presente en los terminales de la SPRC, Contecar y el Bosque, y el manifiesto se graba en las oficinas de estos terminales.

Hace unos años se inspeccionaban el 80% de los contenedores y ahora ese porcentaje es aproximadamente del 6%. Antes había 20 inspectores y ahora cuentan con 8. Existen 2 turnos o repartos de inspección física: uno de 9 a 12 de la mañana para mercancías que entraron al sistema por la tarde del día anterior, y otro de 15:00 a 18:00 para las mercancías cuyo canal ha salido por la mañana. Los inspectores se desplazan con vehículos de la Aduana.

Hasta el mes de noviembre existió una tasa especial de servicios aduaneros (TESA) cuyo importe equivalía al 1,2% del valor FOB de la mercancía. Sólo estuvo vigente durante 6 meses y en la actualidad no se cobra ninguna tasa.

La coordinación con los otros organismos públicos es mejorable pero existe un Comité Mixto de Gestión Aduanera en el que están presentes tanto las instituciones públicas como las asociaciones privadas en los que se discuten los problemas comunes.

Hasta ahora, su actuación en el caso de transbordos ha sido más bien rígida: ha llegado a abrir contenedores, ha causado problemas a la línea por cambio de precinto, el trámite documental ha sido similar al despacho convencional, ha requerido incluso aviso de remociones (pudiendo llegar a confiscar un contenedor que está en tierra sin estar en lista). Dos horas después de finalizar la operación portuaria deben serle comunicados los faltantes y sobrantes. Una vez iniciada la operación portuaria ya no admite rectificaciones. Las multas se calculan en base al flete y los salarios mensuales. Si el naviero comete errores pueden llegar a cancelarle la licencia. Quizá sea esta la razón que explica por qué, a pesar de habérselo ofrecido, los navieros no han querido conectarse con la Aduana y a sí evitar sanciones en caso de errores.

Este régimen sancionador fue modificado en octubre del 2000, despenalizando varias sanciones que antes eran consideradas graves y bajando las penalizaciones. Otros extremos que han sido modificados son el patrimonio exigido a las sociedades de intermediación, los criterios para definir las empresas “altamente exportadoras” y “altamente importadoras”, la posibilidad de corregir el tipo de cambio y la creación de depósitos privados para distribución internacional¹⁵⁵. Por otro lado, los transbordos internacionales ya no están penalizados. Si se trata de un transbordo directo (5 días), la

¹⁵⁵ Estos cambios están en Resolución 7002 y Decreto 1232/2001, Resolución 4240 y Decreto 2685 y Decreto 1206.

mercancía se queda en el puerto y si es indirecto (30 días) tiene que ir a depósito. Los faltantes y sobrantes se pueden corregir, en parte, en la pre-inspección¹⁵⁶.

La Aduana no utiliza todavía Siglo XXI, aunque con SIDUNEA han logrado reducir los tiempos de nacionalización y estancia de los contenedores en el terminal. Se ha pasado de 18 días, desde la grabación del Manifiesto, a 2,8, lo que ha tenido implicaciones para los terminales, que han reducido sus ingresos por permanencia de la mercancía.

Se le critica la escasa disponibilidad de inspectores, la lentitud del proceso, la insuficiente capacitación de los recursos humanos¹⁵⁷, las limitaciones de horario para efectuar inspecciones físicas, la poca flexibilidad para hacer frente a imprevistos, los problemas derivados de la interpretación de las normas, la escasa automatización de los procesos y la excesiva dependencia de los contactos y las adecuadas relaciones personales para que el proceso se desarrolle de forma rápida.

A pesar de ello, los usuarios aprecian y reconocen una mejora sustancial en su funcionamiento: hacen inspecciones en fines de semana sin coste para el importador y el actual administrador merece confianza, ya que está realizando una buena labor de concienciación entre los funcionarios para que asuman también su responsabilidad como prestadores de servicios y ha luchado contra la corrupción.

La policía fiscal aduanera da apoyo a la Aduana y el nivel de coordinación que existe entre ellos es adecuado.

Previo a la importación es precisa una autorización (Registro de Importación) del INCOMEX, Ministerio de Comercio Exterior, que se debe incorporar al expediente de aduanas.

ICA (Instituto Colombiano Agropecuario)

Es el organismo que vela por la sanidad animal y vegetal, para lo cual realiza actividades de inspección y cuarentena¹⁵⁸. En el año 2001 cambió su organización interna con el fin de aumentar su efectividad. Sus ingresos proceden de los presupuestos del Estado y de las vacunaciones y otros servicios que prestan tales como fumigaciones.

Tasas aplicadas (importación y exportación):

Tabla 14: Tasas aplicadas a la importación y exportación

0-1 t	35.600 pesos
1-10 t.	42.600 pesos
10-50 t.	54.600 pesos
50-100 t.	62.600 pesos

Los recursos humanos destinados en Cartagena son 4 inspectores, 2 secretarías y 4 auxiliares.

¹⁵⁶ La Aduana permite a la SIA que realice esta pre-inspección para evitar errores.

¹⁵⁷ Los entrevistados aluden al bajo conocimiento de las normas, al elevado número de consultas internas y a los retrasos que esto genera.

¹⁵⁸ Su actividad está regulada por la Ley 101/93 y el Decreto 1840/94.

Tienen oficina dentro de la Sociedad Portuaria, pero no en Contecar. En conjunto, tienen que atender 3 terminales y 52 puntos de atraque en la bahía, lo que dificulta su labor.

Un indicador del volumen de actividad es el número de certificados emitidos: en promedio entre Sanidad Animal y Vegetal la cifra es de 220 al mes.

En el año 2001 se produjeron denuncias por corrupción, que afectaron también a otros organismos, que se tradujeron en expedientes sancionadores y suspensión de empleo para los implicados.

El ICA está poniendo a punto un sistema telemático para que los consignatarios de la mercancía o sus representantes puedan pedir solicitudes de inspección. Sus horarios de trabajo y atención al cliente son, de lunes a viernes, de 7:00 a 12:00 y de 13:30 a 16:30. Durante el fin de semana pueden prestar, previa solicitud, un servicio especial que tiene un coste de 42.000 pesos para sanidad animal y 90.000 para sanidad vegetal.

El procedimiento de participación del ICA en la cadena de importación es el siguiente:

- a) El consignatario o su representante presentan una solicitud por escrito (deberían hacerlo antes de que llegue la mercancía).
- b) Deben adjuntar el permiso previo que da el ICA, el certificado fitosanitario en el país de origen, el registro de importación del Ministerio de Comercio Exterior y en conocimiento de embarque.
- c) El ICA evalúa la documentación, establece la tarifa y autoriza la inspección.
- d) La inspección física se realiza durante las mañanas, aunque se puede hacer hasta las 16:30. En el caso de Sanidad Animal se abren todos los contenedores con mercancías que deban ser inspeccionadas y en el caso de sanidad vegetal los porcentajes de inspección física son menores.
- e) Si no hay problemas se emite y entrega el correspondiente certificado. En caso de dudas ellos tienen un microlaboratorio pero, en ocasiones, tienen que remitir las muestras a Bogotá donde cuentan con los laboratorios y especialistas adecuados.

Todo esto puede ocurrir en la misma mañana si no se han producido incidencias y se ha pedido la movilización del contenedor con antelación. Con los importadores nuevos suele haber más problemas.

Los usuarios critican su nivel de conocimiento de las normas, la falta de recursos humanos en los terminales y de laboratorios y la dificultad para coordinar sus inspecciones con la DIAN, aunque reconocen que en los últimos tiempos han cambiado de mentalidad, son más receptivos, han reducido la corrupción y los abusos.

Servisalud

La inspección sanitaria de alimentos la realiza la Secretaria Seccional de Salud de Bolívar, dependiente de Servisalud. Los recursos humanos con los que cuenta para realizar su labor en el puerto son 2 inspectores y un administrativo.



Todos los trámites administrativos relacionados con su actuación se realizan en soporte de papel, tanto las actas de inspección como los certificados de sanidad.

Por sus servicios aplican unas tasas oficiales de 40.000 pesos por contenedor en caso de inspección y 80.000 pesos por producto en caso de realizar análisis.

Su horario de atención a los usuarios del servicio es de 8:00 a 12:00, tanto para recepción y entrega de certificados como para visitas de inspección a muelles. En caso de petición expresa del consignatario de la mercancía o de su representante prestan servicio domingos y feriados con un recargo de 50.000 pesos.

Para tramitar la solicitud, Servisalud exige la presentación del B/L, la factura, el certificado de origen, recibo de consignación y recibo de pago, además de la Carta de Solicitud por duplicado. Las inspecciones físicas se realizan el día después de haber presentado la documentación a partir de las 10:00 o 10:30, que es a hora a la que suele salir el inspector hacia los muelles. Este se desplaza en un taxi pagado por las SIAS.¹⁵⁹ En promedio se inspecciona un 60% de los contenedores, aunque si son pocos los que componen una partida se inspeccionan todos, y productos como los perecederos o la leche en polvo se analizan todos (el café no lo inspeccionan, ya que cuentan con laboratorio de calidad de la Federación de Cafeteros). Cada inspector decide diariamente su ruta de inspección sin tener en cuenta los planes de inspección de otros organismos. Si hay que hacer análisis en el laboratorio hay que presentar las muestras antes de las 4 de la tarde para que sean admitidas ese día. Los análisis suelen durar 3 días aunque para algunos productos se demoran hasta 5 días.

El servicio no tiene oficina en la SPRC. Éste se encuentra en el centro de la ciudad lo que supone una demora en el traslado de inspectores y SIAS. Se encuentran lejos del puerto y poco integrados en él. Carecen de laboratorios para atender las necesidades de análisis de muestras, lo que provoca demoras.

Según la evidencia obtenida, la DIAN da Levantes sin el correspondiente certificado de salud aun cuando el producto lo requiere.

Los inspectores de este servicio se quejan de que las escaleras que ponen a su disposición los terminales no son los más adecuados.

Prácticos, remolcadores y amarradores

Los prácticos dependen de la DIMAR, y su asistencia al buque es obligatoria para buques de más de 20 t. de registro bruto¹⁶⁰.

Existen críticas a la actuación de algunos prácticos en particular, habiéndose llegado a dar el caso de que una línea ha vetado a un piloto, aunque en general se les reconoce un buen nivel técnico. En alguna entrevista se ha criticado su lentitud.

¹⁵⁹ En algunos casos también hacen inspección de 1 a 5 de la tarde.

¹⁶⁰ El practicaaje en Colombia está regulado por la Ley nº 658 de 14 de junio 2001. Por su parte, la Resolución nº 50 de 1 de marzo de 2002 Ministerio de Defensa Nacional, Dirección General Marítima, establece las tarifas para el servicio de practicaaje, en las áreas marítimas y fluviales bajo jurisdicción de la Autoridad Marítima Nacional.

Tabla 15: Tarifas servicio de practicaje de Cartagena

Arqueo Bruto	TAB (US\$)	Arqueo bruto	TAB (US\$)
-1000	228	40001-45000	637
1001-3000	265	45001-50000	662
3001-5000	313	50001-55000	685
5001-7000	370	55001-60000	717
7001-9000	387	60001-65000	732
9001-11000	412	65001-70000	758
11001-13000	445	70001-75000	783
13001-15000	454	75001-80000	811
15001-20000	497	80001-85000	834
20001-25000	537	85001-90000	861
25001-30000	576	90001-95000	878
30001-35000	604	95001-100000	888
35001-40000	614	+100001	911

En el caso de los remolcadores los barcos deben emplear como mínimo uno. Existen 4 empresas, una de ellas grande, y se ha detectado el temor de que se concentren. No existe consenso sobre si la oferta provoca o no, en algunos momentos, falta de servicio (algunos operadores hablan de cortas esperas).

En conjunto estos prestadores prestan un buen servicio.

Estiba

Para prestar el servicio de estiba es preceptiva la autorización del Ministerio de Transportes, a través de la Superintendencia de Puertos, lo que requiere el cumplimiento de los criterios de capital y pólizas de seguros establecidos. Además, para operar en un terminal determinado, es preciso contar con el permiso de la empresa que la administra, la cuál suele exigir que el operador tenga contratos con líneas. Cada operador tiene asignada un área de trabajo. La responsabilidad legal sobre el contenedor es de la SP, que a su entrada en el puerto lo somete a una inspección.

En Cartagena, dos grandes operadores marítimos manipulan las dos terceras partes de la carga contenedorizada. El número de operadores terrestres es mayor. Los operadores están asociados en ASOPOINT, la Asociación de Operadores Portuarios. Sobre su actuación existe la sospecha de que existen acuerdos ó pactos de caballeros entre ellos para fijar precios.

Muchos de los barcos que llegan a Cartagena llevan 2 ó 3 grúas a bordo. Cada grúa tiene una productividad promedio de 10 contenedores. Si se trabaja con una grúa de tierra, ésta manipula de 20, en carga, hasta 35 o 40 contenedores hora, en descarga. Con 2 grúas a bordo y la de tierra se puede alcanzar un rendimiento de 40 a 45 contenedores, y con dos de 30 contenedores.

Los recursos humanos proceden, en una buena parte, de las cooperativas de estibadores¹⁶¹. Su trabajo está sometido al régimen laboral común. El número de accidentes es muy reducido –han bajado sustancialmente-, pero se precisan mayores niveles de capacitación, aunque el bajo nivel de los salarios hace difícil atraer personal

¹⁶¹ Aproximadamente aportan el 60% de las necesidades de mano de obra.

cualificado¹⁶². En Cartagena existen 6 cooperativas independientes y la competencia entre ellas es alta.

Los usuarios critican la falta de maquinaria, aunque en general es uno de los servicios que más ha mejorado del puerto, tanto por la reducción sustancial de su precio como por la calidad y profesionalidad.

Agentes marítimos

En el pasado, los agentes navieros y los operadores portuarios pertenecían a los mismos grupos. Se trataba de un negocio altamente concentrado. En la actualidad existe una mayor especialización.

Relacionados con el transporte de contenedores existe un número aproximado de diez. Para ejercer la actividad es necesario contar con las licencias expedidas por la DIMAR, la Superintendencia de puertos y la autorización de la sociedad portuaria. Los agentes están agrupados en la Asociación de Navieros, con sede en Bogotá, pero con una sección en Cartagena, para la defensa de sus intereses. Sus precios son privados, pactados libremente con sus clientes.

Aunque es una decisión que toma la línea y no su agente, ésta da pocos días libres al contenedor, a partir del último día se le cobra un recargo que puede ser, aproximadamente, de 10 US\$ por uno de 20 pies y de 15 US\$ por uno de 40 pies al día.

Se critica la escasa e inadecuada utilización de los sistemas informáticos modernos para agilizar sus gestiones, la falta de controles a su actuación, las demoras en la entrega de B/L (a menudo porque dependen de Bogotá) y la facturación de conceptos dudosos o mal justificados, como el THC, la confección del B/L, el lavado del contenedor y su uso¹⁶³. Si el contenedor vacío se queda en el puerto sin embarcar surgen problemas con la SP que quiere cobrar.

Agentes de aduana

Se les denomina Sociedades de Intermediación (SIAS). La asociación que los agrupa y representa es la FITAC, que nació de la fusión de varios proveedores de servicios. En la actualidad constituyen un grupo de presión poderoso que forma parte de los Comités Técnicos de la DIAN.

Hay aproximadamente 120 autorizados, de distinto nivel de capacidad y profesionalidad. Un subconjunto significativo, en el predominan las “sociedades del maletín”, presta servicios de baja calidad. Se critica los errores que cometen y las fotocopias que presentan, a menudo, de escasa legibilidad, lo que les hace incurrir en numerosas sanciones.

Sus precios son libres. Hace unos años casi todos trabajaban a comisión (aproximadamente el 0,4 al 0,5% sobre el valor CIF de la mercancía). En la actualidad cobran también un precio fijo por contenedor.

¹⁶² El salario por jornadas de 8 horas es ligeramente superior al salario mínimo.

¹⁶³ Se afirma que cobran 50 US\$ por lavado de contenedor aunque esté limpio y comodatos de entre 200 y 400 US\$.

Los más profesionales procuran coordinar las inspecciones de Aduana, DIAN e ICA.

Transporte terrestre

De las muchas existentes, en Cartagena operan de 5 a 7 empresas especializadas y capacitadas en el transporte de contenedores. Una de ellas está ya certificada y otras se están preparando para ello. Estas empresas están organizadas para prestarse ayuda mutua y prevenir actos delictivos. En el marco del “Frente Seguridad Empresarial de Bolívar” se comunican entre ellas para evitar ser atrapadas y para encontrar lo robado.

En general, casi todas las empresas procuran no transitar a partir de las 18:00 para evitar acciones de piratería y violencia en las zonas menos pobladas del interior del país. Esto significa que, para llegar a Medellín, que se encuentra a 664 km, si salen el día A las 14 horas, y comienzan la jornada el día B a las 5:00, pueden llegar a la ciudad a última hora de la tarde. Para llegar a Bogotá, suele ser necesario emplear el día C, pudiendo entregar el contenedor por la mañana.

El coste aproximado de un flete terrestre Cartagena-Medellín para un contenedor de 20 pies sin retorno es de 2.100.000 pesos y para Bogotá 200.000 pesos más.

Además de este grupo reducido, el resto de empresas carece de estructura profesional y equipos adecuados que cumplan la normativa técnica sobre transporte de contenedores.

Dadas las facilidades existentes para abrir una empresa, existen en ocasiones problemas con los seguros y comportamiento de tipo “artesanal” que no encajan en las necesidades de la logística “justo-a-tiempo”.

Transitarios/*forwarders*

No están reglamentados y trabajan poco como organizadores de la cadena portuaria. Sus instalaciones son precarias. Algunos consolidadores trabajan en el interior mismo de la SPRC. Se les critica la demora en los trámites especialmente en la confección de los B/L en los que intervienen, lo que es fuente de retrasos.

Depósitos de contenedores vacíos

Existen 3 y están fuera del puerto. Es frecuente que tengan lazos estrechos con las navieras. Los usuarios señalan que podrían ser más rápidos.

Almacenes y depósitos

Se crearon muchos por los graves problemas de seguridad que había hace algunos años. En la actualidad algunos están cerrando y quizá otros lo hagan en un futuro próximo.

Los que quedan son los más profesionales y los que cuentan con mejores instalaciones y equipos. La oferta es abundante. Es significativa la propiedad de alguno de ellos por parte de bancos. El cobro lo realizan por meses y sus precios son libres.

Existen 10 depósitos aduaneros. En la zona industrial de Mamonal se encuentran los depósitos privados de las grandes compañías.

Se critica la persistencia de sistemas anticuados de inventario, la falta de monta cargas adecuados y el mal aprovechamiento del espacio.

Provisionistas

Sólo un 15% de los mismos están muy organizados.

Verificadoras

En el pasado su intervención fue obligatoria, y su servicio suponía el 1,2% del valor FOB de la mercancía. Se eliminó la obligatoriedad porque era un servicio costoso para la carga y no eliminaba las controversias con la Aduana.

Entidades bancarias y compañías de seguros

Existen oficinas bancarias en el interior de la SPRC, lo que facilita la realización de pagos por parte de los agentes.

Se les critica la falta de horarios adecuados para atender a los clientes y la frecuente caída de sus sistemas informáticos. Los que están en SIDUNEA tienen cruce de información telemática con la aduana.

Con las compañías de seguros existen problemas en los tránsitos por las incidencias que ocurren en las carreteras y no responden con agilidad a la demanda para cubrir riesgos.

2.2.2.3 Los servicios portuarios

Análisis de la Recalada

El coste de una recalada tipo para un buque portacontenedores de 800 TEUs es el siguiente:

Tabla 16: Coste de una recalada tipo para un buque portacontenedores de 800 TEUs

Prácticos y amarradores:	2.200 US\$
Remolcadores (dos al arribo y dos al zarpe):	4.200 US\$ ¹⁶⁴
Tasas portuarias:	500 US\$
Otros gastos (faros y boyas):	1.000 US\$

El contenedor de transbordo paga 57 US\$ (frente a 300 US\$ de Panamá o Manzanillo)¹⁶⁵.

En lo que se refiere a los gastos de la mercancía de importación y exportación, la operación marítima cuesta 70 US\$ por TEU y la terrestre (entrega y/o recepción de la

¹⁶⁴ Los remolcadores son más caros en Puerto Cabello.

¹⁶⁵ Otra fuente dice que en total 100.

mercancía) 30 US\$¹⁶⁶. Si hay que inspeccionar el contenedor para inspeccionarla mercancía el coste es de 85 a 130 US\$ por contenedor.

Hay otros gastos que eventualmente debe pagar el consignatario de la mercancías y que son considerados elevados, por ejemplo, el lavado (50 US\$), la eliminación de calcomanía (50 US\$) o la devolución del contenedor vacío si se sobrepasan de 10 a 15 días, según la línea, de franquicia a partir de la llegada del buque (de 25 a 40 US\$ diarios). Estos gastos se enmarcan en el “comodato” o depósito que debe realizar el consignatario de la mercancía al naviero como garantía para hacer frente a posibles gastos en concepto de lavado o averías; su cuantía oscila de 150 a 400 US\$.

Otros gastos son: por almacenamiento de vacíos (1 US\$/día) y uso de instalaciones, cargue y descargue (15 US\$/día).

El coste total del contenedor para el consignatario de la mercancía –incluyendo llevar la mercancía al depósito, vaciar, lavar y devolver el contenedor es de 450.000 pesos aproximadamente.

Flujo del barco

El agente naviero debe comunicar el arribo de la nave a Capitanía, SP, Inmigración, Sanidad y Aduana. Cada uno de estos organismos exige la información con una periodicidad y antelación distinta.

La planificación y asignación de los atraques se realiza con la participación del agente marítimo, el estibador y la S.P.¹⁶⁷. Existen unas reuniones de coordinación pre-operativas a las 10:00 y las 16:00, aunque no se puede hablar de Junta de Operaciones. Aunque existe flexibilidad en el criterio de asignación de los atraques se suele seguir el principio de “primero llegado, primero servido”. Se han detectado muy pocos casos en los cuales el barco haya tenido que estar fondeado y, si lo ha estado, han sido pocas horas.

La maniobra de atraque dura de 45 a 60 minutos en condiciones normales, aunque a veces se demora algo más. A ella hay que sumar la visita de las autoridades, que tiene una duración media de entre un cuarto y media hora, y se suele realizar con el buque atracado. Si la llegada del barco se produce fuera del horario normal, están empezando a autorizar el inicio de las operaciones. Dadas las productividades antes presentadas, la operación portuaria para un total de 400 contenedores es, en promedio, de 10 horas. La trinca dura media hora y la salida del barco una hora, lo que supone para el total de la recalada una duración aproximada de 14 horas.

Normalmente la operación portuaria se inicia con la descarga de los contenedores de importación y sigue con la carga de los de exportación. Cuando se ha acabado de bajar el último contenedor se produce el “cierre del buque” y se informa del hecho a la Aduana, junto con la relación de faltantes y sobrantes, para que permita el inicio del procedimiento de despacho. En ocasiones se deja un contenedor de importación para el final con el fin de dar tiempo al agente a preparar la documentación.

¹⁶⁶ Otra fuente da de 45 a 50 US\$ la marítima y de 18 a 20 US\$ la terrestre.

¹⁶⁷ En el Reglamento de Operaciones está regulado el procedimiento.

Análisis del flujo de la mercancía

Apenas existe coordinación entre los organismos de inspección, por lo que es muy frecuente que cada uno inspeccione un día distinto. Además de su labor inspectora, los agentes de aduana pueden realizar su propia (pre) inspección si tienen dudas del contenido del contenedor, lo que supone un coste de 25 US\$.

En el flujo del contenedor existe un paso en el que es muy probable incurrir en demoras y sobrecostes: se trata de la retirada de la mercancía del terminal. En la SP, si el transportista presenta la planilla después de las 17:00 horas se aplica un recargo.

Para sacar el contenedor de importación del terminal los pasos que hay que dar son los siguientes:

1. Cuando la SIA ya ha elaborado todos los documentos y ha pagado impuestos y demás montos que se deducen en una importación, se dirige a la empresa transportadora con la autorización de retiro del contenedor que expide la SPR de Cartagena. La empresa transportadora termina de diligenciar la autorización incluyendo el nombre del transportador, el número de cédula y placa del vehículo que ingresará a retirar el contenedor de importación. Así mismo, la empresa transportadora es la encargada de radicar la autorización en la SPR de Cartagena para darle el visto bueno de ingreso del vehículo al terminal marítimo.
2. Se le entrega la autorización de ingreso al transportador y este, a su vez debe tener su vehículo listo para ingresar al puerto. Se dirige a la entrada de la SPR de Cartagena donde presenta la autorización de retiro del contenedor, allí un funcionario de la sociedad portuaria verifica la cédula y el número de la placa del vehículo a través del sistema computarizado.
3. Se sigue a la báscula donde se pesa el vehículo, así como también se ingresa al sistema los datos que contiene la autorización que expide la SPR de Cartagena, finalmente se le entrega al transportador una ficha con un número; este número indica la ubicación del contenedor dentro del puerto. El tiempo estimado tanto para esta operación como para la anterior es de aproximadamente 5 minutos.
4. Después el transportador se dirige a ubicar el contenedor dentro del terminal, lo cual lleva en promedio un tiempo de 7 minutos.
5. Ya cuando el vehículo se encuentra ubicado en el lugar indicado, el transportador le muestra la ficha que lleva el número de ubicación del contenedor al operador de la grúa (*transtainer*), este ubica el contenedor y la pone sobre la plancha del vehículo de carga. El tiempo promedio que deben esperar los transportadores para ser atendidos por la persona que maneja la grúa es de aproximadamente 15 minutos; de lo contrario si pasa más de 20 ó 25 minutos, mediante cámaras los funcionarios del puerto se dan cuenta y acuden al lugar para saber que ocurre para darle así pronta solución al problema.
6. El transportador se dirige a la báscula de salida, allí mientras espera el turno se va haciendo el comodato, también se entrega la ficha dada al transportador, y la autorización es firmada y sellada por el funcionario de la empresa de transporte. Esta operación es aproximadamente de 15 minutos. El comodato se puede hacer como se describe anteriormente o en el parqueadero que destina la SPR de Cartagena para los vehículos de carga, esto depende de la agencia naviera.

7. Cuando ya se está pesado, el transportador se dirige a la puerta de salida de la SPR de Cartagena, donde éste deja la autorización original y se queda con la copia.
8. A unos 20 metros de la salida se encuentran unas cámaras, las cuales registran los números del contenedor y las placas del vehículo que transporta la mercancía contenedorizada; esta operación tiene un tiempo promedio de 3 minutos, incluyendo también la anterior operación.

En el caso de exportación, los pasos que hay que dar son los siguientes:

1. Con la autorización de exportación que expide la SPR de Cartagena, el transportador se dirige a la entrada del terminal allí un funcionario de la sociedad portuaria verifica la cédula y el número de la placa del vehículo a través del sistema computarizado.
2. Se sigue a la báscula donde se pesa el vehículo, así como también se ingresa al sistema los datos que contiene la autorización que expide la SPR de Cartagena, allí le informan el lugar donde debe dejar ubicado el contenedor.
3. Se dirige al sitio donde se le indicó y allí el operario del montacargas firma la autorización, para verificar que le fue entregado el contenedor.
4. El transportador se dirige a la báscula de salida, pesa y después se dirige a la puerta de salida donde deja la autorización original y el transportador se queda con la copia.

Aunque es muy difícil dar tiempos de duración del proceso de importación, un porcentaje aproximado del 70% de los contenedores son nacionalizados en 2 días a partir de la presentación del Manifiesto en la Aduana –suponiendo que el cliente haya pagado a su agente -. Si contamos a partir de la llegada de la mercancía al puerto, el plazo anterior es de 4 días. Si interviene Sanidad o el ICA el proceso suele alargarse un día más¹⁶⁸.

En exportación, la policía antinarcoóticos inspecciona un porcentaje muy alto de contenedores. Puede decidir inspeccionar justo antes de ser el contenedor embarcado, cuando está en la pila o en ambos casos. Para realizarla hay que llevar el contenedor al área de inspección y este coste debe ser pagado por el exportador.

Seguridad

La SPRC es considerada un terminal muy seguro y fiable para los barcos y las mercancías. Cuenta con un vallado exterior rígido y con un sistema de cámaras y circuito cerrado de televisión para controlar el movimiento de personas y vehículos. Existe un cuerpo de seguridad privada y un patrullaje marítimo eficientes. No se han detectado polizones ni incautaciones recientes de droga (aunque sí en el pasado) ni actos de piratería. El número de reclamaciones por hurtos y faltas en las mercancías es reducido y no hay quejas de daños por mala manipulación. Para asegurar la integridad

¹⁶⁸ Aunque entonces se lleva la mercancía al depósito y sale más barato (hasta un ahorro de 85 US\$).

del contenedor se controla el precinto. Para ello la SP dispone de un “talimán” al costado del buque que comprueba la existencia y el número del precinto.

La seguridad en Contecar es menor, pero existe la impresión de que ha mejorado sustancialmente.

En el capítulo de seguridad hay que citar a la policía antinarcóticos, cuya misión es evitar la entrada y salida de narcóticos. Puede llegar a abrir varias veces un contenedor en el terminal: a su llegada, justo antes de ser embarcado o durante su estancia en la misma. Cada vez que inspecciona hay que movilizar al contenedor al área de inspección, lo que supone un coste para el exportador. En el caso de importaciones es más probable que se coordine con la Aduana. Su labor está bien valorada.

Para que la estancia del buque en el puerto sea segura algunas líneas ponen seguridad privada en el muelle y a bordo, lo que puede suponer un coste por buque de 700 US\$¹⁶⁹.

La seguridad en las carreteras es mucho menor. Hay líneas por ejemplo que no hacen destino Bogotá por inseguridad.

El sistema de certificación BASC y la policía antinarcóticos en Colombia

La lucha contra el tráfico de drogas y sus precursores ha llegado a un extremo tal en un país como Colombia que condiciona de forma decisiva la organización, el coste e, incluso, el coste de su cadena logística, con un efecto mayor en ella que otros factores. De aquí su relevancia en este estudio.

Antecedentes

Colombia es uno de los países del mundo más afectados por el flagelo del narcotráfico. Una de las consecuencias de este tráfico ilícito ha sido la presencia y descubrimiento de drogas en algunos cargamentos de mercancías colombianas destinadas a los mercados de exportación. En 1996 fueron 14.000 los kilos de droga encontrados en los puertos de Estados Unidos que iban camuflados entre productos legalmente exportados desde Colombia.

La incautación de estupefacientes ha creado numerosos problemas a los exportadores colombianos, que son los primeros afectados cuando los cuerpos de seguridad de los países importadores encuentran un alijo.

La incidencia de este problema ha sido muy alta en Estados Unidos, destino principal tanto de las exportaciones legales colombianas como de las rutas del narcotráfico. Inicialmente, grandes importadores como Mattel y Walmart mostraron su disposición a poner en marcha un sistema que permitiese atajar este problema. Del otro lado, su proyecto encontró una contraparte en Muelles El Bosque, en Cartagena de Indias, puerto privado que se encontraba preocupado por la *contaminación* de sus cargamentos y que se había dirigido a la Aduana estadounidense en busca de asesoramiento. Con estos antecedentes, el proyecto sólo necesitaba el respaldo institucional que logró en 1998.

¹⁶⁹ En Buenaventura este coste puede ser 200 US\$ mayor.

Objetivos y principios básicos

El BASC (*Business Anti-Smuggling Coalition*) o coalición Empresarial Anticontrabando es una asociación sin ánimo de lucro, liderada por el sector empresarial cuyo objetivo es promover entre sus asociados el desarrollo de la ejecución de acciones preventivas destinadas a evitar la utilización del comercio lícito para realizar contrabando de mercancías y narcóticos.

El BASC es un programa voluntario que busca, promueve y apoya el incremento de estándares de seguridad y protección del sector exportador colombiano. Este programa se enmarca en los esfuerzos realizados por los gobiernos estadounidense y colombiano en el cumplimiento de la ley para el incremento de los flujos del comercio entre las dos naciones y en contra de las violaciones de las leyes aduaneras que causan un grave perjuicio a los intereses económicos, fiscales y comerciales de ambos países

Estructura y organización

El BASC en Colombia funciona en ocho ciudades y en cada una se reconoce como capítulo: Antioquía, Barranquilla, Cartagena, Cundinamarca, Manizales, Pacífico, Risaralda y Santa Marta. Cada capítulo goza de independencia y tiene su propia organización.

Para garantizar la coherencia de las actuaciones y promover la concertación existe una Junta Nacional integrada por los Presidentes y/o Directores de cada capítulo que elige un Coordinador Nacional.

Procedimiento

Para ser certificada, una empresa debe presentar una Solicitud de Admisión y un Formulario de Inscripción. Posteriormente debe ser inspeccionada y auditada por una comisión colombiana de la aduana estadounidense que comprueba sus estándares de seguridad. La inspección incluye la totalidad de los procesos desde la fábrica al embarque en el puerto.

Los requerimientos BASC afectan, a modo de ejemplo, a la selección de personal: se requiere que éste sea capaz de efectuar controles y detectar una manipulación de contenedores –paredes y techos falsos- para esconder la droga.

La decisión final la toma el BASC de cada ciudad, en concreto la Junta Directiva del capítulo al cual se solicita la afiliación.

La certificación BASC es una señal de que la empresa ha adoptado un conjunto de medidas de control en los procesos productivo, empaque, embarque y transporte que reducen el riesgo de *contaminación* en la cadena de exportación.

La certificación tiene reconocimiento nacional, pero sólo se certifican los procesos evaluados.



La certificación tiene una validez de 1 año. Después son necesarias auditorías de recertificación.

La acción del BASC se completa con la acción de la Policía Antinarcóticos, que tiene una sede en cada puerto¹⁷⁰. Se trata de un cuerpo policial “de élite” independiente del resto que depende directamente de Bogotá. Su acción es relevante desde mitad de los 90 y su personal ha sido especialmente seleccionado y adiestrado.

La actuación de este cuerpo policial se basa en un control selectivo de la carga a partir de factores de riesgo. Estos se derivan de la posible constitución de exportadores fantasma como pantalla para sacar droga y de la posible contaminación del contenedor a lo largo del transporte terrestre o en el terminal.

Si el contenedor llega al puerto con una antelación mínima de 24 horas con respecto a la hora de inicio de las operaciones portuarias el riesgo de que no embarque por los controles policiales es mínimo, lo que obliga a los exportadores colombianos a disciplinarse en el procedimiento de embarque aumentando las probabilidades de embarque en el buque previsto.

El número máximo de inspecciones que hacen es de dos: una cuando entra el contenedor en el terminal, o cuando está en la pila, y otra antes del embarque. En la primera se saca carga y se usan perros adiestrados y la segunda suele ser sólo visual. No actúan fuera del puerto.

Aunque a veces se coordinan con la Aduana, es frecuente que sus inspecciones sean independientes. A medida que su actuación va dando resultados positivos, el porcentaje de inspecciones que realizan es menor, aunque siguen revisando documentalmente el 100% de las exportaciones. En los años 1999, 2000 y 2001 han realizado 24 incautaciones en Cartagena, de las que 6 se produjeron en el año 2001.

Si bien los “contenedores BASC” son a priori más seguros, no por ello los dejan al margen, ya que han aparecido narcóticos en algunos de ellos.

Están iniciando un procedimiento similar para controlar la importación de productos químicos.

También controlan el buque antes de que zarpe.

Costes y beneficios

El ingreso al programa tiene un coste y una cuota mensual de mantenimiento que cubre la capacitación y la asesoría por parte de empresas especializadas en seguridad o de la aduana estadounidense.

El programa BASC en los puertos ha supuesto importantes inversiones en medidas de seguridad (2 M US\$ en El Bosque, 2,7 en la SPRC...): 16,2 M US\$ en total.

En cuanto a beneficios, además de los más directos derivados del aumento de la seguridad y la confianza por parte de clientes y organismos de inspección, existen una

¹⁷⁰ En otros puertos de la región se están implementando o existe interés en implementar programas similares al de Colombia.

serie de beneficios logísticos colaterales: aseguramiento de la entrega, reducción del riesgo de robos, trámites aduaneros más rápidos o menor coste de bodegaje.

A modo de ejemplo, la empresa Petroquímica de Colombia gastó 50.000 US\$ para integrarse (uniforme, sellos de control, capacitación y documentación especial...) pero incrementó sus ventas en 500.000 US\$ debido a que esto le permitió abrir nuevos mercados en Estados Unidos.

Desarrollo y resultados

En Colombia el programa se inició en Cartagena y de ahí se ha extendido a otras ciudades del país. Su éxito en Cartagena hizo que una empresa como Carvajal, a pesar de estar radicada en Cali, prefiriera encaminar sus cargamentos por el puerto caribeño en vez de por Buenaventura, el puerto más próximo. Posteriormente ha vuelto a Buenaventura.

Después de Colombia el programa se ha extendido a Costa Rica, Ecuador, México, Panamá, Perú, USA y Venezuela¹⁷¹.

Se están certificando exportadores, transportistas, puertos, empresas de seguridad, agencias de transporte y carga y otras relacionadas con la logística y el comercio exterior. En Colombia existen 600 empresas afiliadas. En conjunto existen más de 2.000 con 25 capítulos.

En muchos casos, el BASC se ha convertido en una exigencia: hay navieras que sólo aceptan transportar carga entre Colombia y USA si la empresa está certificada BASC.

En Cartagena apenas se han decomisado estupefacientes durante los dos últimos años. A nivel global, en 1996 se incautaron 14.000 kg de droga en los puertos estadounidenses en mercancías procedentes de Colombia. Esta cantidad se fue reduciendo paulatinamente (9.000 en 1997, 4.200 en 1998, 2.100 en 1999) y el año 2000 fue de 1.000 kg. Las incautaciones en los puertos colombianos han pasado de 82.000 kg en 1998 a 1.800 en el 2000.

El programa BASC goza del respaldo de numerosas entidades públicas y privadas en Colombia. Así, ANDI (Asociación Nacional de Industrias) coordina a nivel nacional su implementación. A nivel internacional, la experiencia de BASC en Colombia está sirviendo de referencia a la Cámara de Comercio Internacional y a la Organización Mundial de Aduanas para desarrollar nuevas medidas de seguridad y mecanismos preventivos.

2.2.2.4 Análisis DAFO

Puntos débiles

- Acceso terrestre a la SPRC (en el Caso de Contecar es una fortaleza)
- Falta de coordinación entre organismos públicos de inspección
- Elevada heterogeneidad de los componentes de la cadena logística, bajos niveles de capacitación y profesionalidad de algunos de ellos.

¹⁷¹ Se espera la adhesión de más países como India y Jamaica

- Falta de calado en el canal de acceso (en estudio dragado de Bocachica sin afectar al castillo).
- Falta de espacio para crecer tierra adentro (SPRC)
- Horarios de servicio ordinario restringidos
- Infraestructura (Del Bosque)
- Lejanía de los principales centros de carga: 2 días a Medellín (1500 US\$/TEU 40) y 3 a Bogotá
- Inseguridad del transporte terrestre

Puntos fuertes

- Bahía grande y segura
- Competencia intraportuaria en la bahía que induce eficiencia
- Posición estratégica en el Caribe
- Disciplina, rigor, control y espíritu innovador en la gestión (sobre todo en la SPRC)
- Niveles de seguridad altos
- Buen funcionamiento del sistema NAVIS
- Hasta la fecha, buena disposición inversora.
- Ha sido considerado por alguna línea el mejor puerto de contenedores en Suramérica.

Oportunidades

- Proximidad del canal de Panamá: posibilidad de captar transbordos (Italian Line se traslado recientemente de Puerto Cabello a Cartagena)¹⁷².
- Mejor puerta de entrada y salida para Bogotá que Buenaventura
- Desarrollo de centro de distribución de mercancías
- En general, las principales oportunidades de crecimiento se conciben en el crecimiento de los tráficos de transbordo a costa de puertos más caros como Manzanillo o Kingston.

Amenazas

- En la actualidad, Contecar y el Bosque no son competencia para la SPRC en el tráfico de contenedores ya que no cuentan con la tecnología adecuada.
- Sin embargo, y a más largo plazo, Contecar es el terminal que tiene más oportunidades de crecimiento por la disponibilidad de espacio, aunque tiene elevadas necesidades de inversión y su gestión es mejorable. Por ejemplo, está consiguiendo concentrar cada vez más las cargas de exportación de café.
- El Bosque, por su parte, tiene problemas de calado y están perdiendo carga contenedorizada. El año 2001 perdió dos líneas que realizaban transbordos internacionales¹⁷³, por lo que su estrategia comercial se encamina más hacia la carga general y los graneles (por ejemplo, trigo). Además, sus inversiones se han reducido entre 1997 y 1999.

¹⁷² Hay puertos como Manzanillo que son caros, aunque Kingston también es un puerto apreciado por los navieros.

¹⁷³ La pérdida se debió a su imposibilidad de atender las necesidades crecientes de las dos navieras chilenas que, en el marco de alianzas globales, fueron aumentando sus frecuencias y su carga de transbordo.

- Los otros puertos colombianos no se perciben como amenaza: Santa Marta porque es un puerto pequeño, con pocos atraques (4), aunque cuenta buena bahía, calado y ferrovías¹⁷⁴, y Barranquilla por los problemas de calado que tiene (30 a 31 pies), a pesar de tener más población y más industria. Al contrario, se le considera capaz de captar más carga del Pacífico.

2.2.3 Análisis de Buenaventura

2.2.3.1 Factores físicos, tecnológicos y organizativos de competencia

Localización

El puerto de Buenaventura se encuentra en el Pacífico, próximo al canal de Panamá, equidistante entre Vancouver y Valparaíso.

Está en el centro del mundo, cerca de las principales rutas marítimas que atraviesan el planeta de norte a sur y de oriente a occidente.

Infraestructura

Vía marítima

El canal de acceso del Terminal Marítimo de Buenaventura tiene una longitud de 30 kilómetros, una profundidad de 10 m en bajamar y 14 m en pleamar. Los problemas de calado se divide en dos partes: a) canal de acceso, el cual esta a cargo del Ministerio de transporte y esta prevista una licitación para aumentar el calado y b) en la zona de maniobra y en los muelles corresponde a la SPRBUN, quien contrató por valor de 3.500.000 US\$ el mantenimiento de los muelles del Terminal Marítimo.

Esta obra se realiza para garantizar las profundidades de diseño a niveles mínimos de marea, lo que permitirá el atraque de buques de 10 m de calado a niveles mínimos de marea y de 13 m en marea máxima. La capacidad para recibir buques - cláusula “*Always A float*”, en cualquier marea-, es de hasta 32.000 toneladas de peso muerto (carga). Adicionalmente, el puerto tiene un mantenimiento preventivo para evitar dragados sucesivos el cual consiste en la aplicación de una técnica denominada “arado”. Este método no es tan efectivo como el dragado pero resulta ser menos costoso y amplía el periodo de dragado.

Con el último dragado realizado en 1997 quedó una profundidad de 10 m en marea “0”. Después de 4 años se ha sedimentado, detectándose puntos mínimos entre 9 y 9,20 m. Actualmente en marea “0” se está tomando como máximo para entrar un calado de 8 m, considerando que la profundidad mínima es de 9 m (1 m entre la quilla del buque y el canal).

Las mareas en Buenaventura cambian cada 6 horas aproximadamente. Los rangos promedio van de 2 metros en mareas de quiebra (pequeñas) hasta 5 metros en mareas de puja (altas).

¹⁷⁴ La materialización del proyecto de línea férrea hasta Bogotá potenciaría el puerto.

Muelles

Dispone de 177 ha, 13 atraques y una longitud de muelle de 1.951 m. El calado ronda entre los 9 y 12 m. Tiene capacidad para buques de hasta 200 m de eslora.

El puerto busca hacer más eficiente la operación portuaria a través de la especialización de los 13 puestos de atraque en tres muelles para contenedores, tres para graneles sólidos, uno para azúcar, uno para graneles líquidos y tres multipropósito.

Conexiones con el área de influencia

Para acceder por carretera existe una sola vía de acceso a la isla, la cuál se colapsa en las horas punta al coincidir con el tráfico de la ciudad. Esta prevista la construcción de una segunda vía terrestre alternativa, con lo cuál se espera solucionar la congestión en la entrada y salida de la población, así como también la de un antepuerto para la organización del tráfico de camiones en la zona continental.

Como acceso ferroviario, existe la vía férrea Buenaventura-Cali, de 174 km, que no se encuentra en uso actualmente, aunque se pretende volver a utilizar en un futuro.

Superestructura (Equipos)

El puerto está equipado con dos grúas pórtico postpánamax *ship to shore*, una grúa móvil multipropósito con capacidad para levantar hasta 100 toneladas y 6 grúas pórtico de patio sobre neumáticos (RTGs) para la manipulación y apilamiento de contenedores.

Dispone también de un moderno patio de contenedores refrigerados con capacidad para 384 tomas en la primera etapa y la posibilidad de ampliación a 768 cuando se construya la segunda etapa.

De acuerdo con la proyección del movimiento de contenedores, se planea adquirir 2 grúas pórtico postpánamax y 6 grúas pórtico de patio (RTGs) adicionales, quedando el terminal especializado de contenedores con un total de 4 grúas pórtico postpánamax y 12 grúas pórtico de patio (RTGs).

Almacenes y depósitos

Existen tres muelles especializados en contenedores, con una pantalla de 463 m y una retaguardia de 124.000 m² de patio para el almacenamiento y manipulación anual de 250.000 TEUs. La capacidad de almacenaje es de 5.356 TEUs.

Instalaciones complementarias

No existe una zona para la expansión del puerto debido a la proximidad del casco urbano pero está prevista la construcción de una Zona de Actividades Logísticas (ZAL) que se ubicaría los terrenos de la actual zona franca (próxima al puerto y en desuso actualmente). En las 10 hectáreas de terreno (Antiguo lote Flota Mercante, Tecnobell, Contenedores y Servicios y Makila) adquiridos por la SPRBUN se planea desarrollar un área especializada con el fin de añadir valor agregado a la mercancía por medio de servicios de consolidación y desconsolidación de contenedores y distribución física.

Marco institucional

Estabilidad

El marco institucional actual arranca de las reformas del sistema portuario iniciadas a principios de los 90.

Autonomía de gestión y participación en la gestión

La SPRBUN cuenta con plena autonomía de gestión.

Liberalización y privatización de servicios

Los servicios son prestados por empresas privadas.

Sistemas telemáticos

Actualmente no existe un sistema intranet para la comunidad portuaria. El sistema utilizado en estos momentos por la SPRBUN -ASPA- para control de las operaciones portuarias, será integrado en la plataforma COSMOS. Con esta plataforma se logrará en tiempo real proveer los servicios e información que requieran los clientes. Se espera que COSMOS entre en funcionamiento en Octubre de 2002.

El Sistema de Información COSMOS, de origen belga, contiene los siguientes módulos: contenedores, naves, patios, camiones, carga general, estadística y facturación. El software COSMOS fue adquirido por un valor de 876.000 US\$ y para la renovación de los equipos de cómputo, capacitación y adquisición de software adicional, la SPRBUN está invirtiendo 556.000 US\$. La renovación del Sistema de Información Portuaria supondrá una inversión total de 1.432.000 US\$.

En cuanto a la Aduana, el programa SIDUNEA 2.63¹⁷⁵ para importación entró en funcionamiento el 25 de Febrero de 2002, pero no se ha eliminado el flujo de documentos en formato papel. Hasta ahora la nacionalización de un contenedor de importación tenía una duración aproximada de 2 días. Con la puesta en marcha de SIDUNEA 2.63 se espera reducir este tiempo a 6 horas desde la llegada de la carga, lo que significa una reducción del 75% en el tiempo de espera. El cliente se beneficia por la agilización de los procesos de nacionalización de carga, lo que permite reducir el tiempo de sus trámites en forma ostensible. En el CESA (Centro de Servicios Aduaneros) disponen de 8 ordenadores conectados al SIDUNEA, para ser utilizados por los clientes durante 24 horas los 7 días de la semana.

En un futuro, está previsto sustituir SIDUNEA por SIGLO XXI, el programa de la Aduana Nacional que actualmente se encuentra en período de pruebas en Bogotá.

¹⁷⁵ SIDUNEA 2.63 es un sistema de información aduanera. Mediante este programa se puede controlar y agilizar los procesos de levante de mercancías. La SPRBUN ha realizado inversiones en equipos tanto para la sede de la DIAN en Buenaventura como en las instalaciones de la SPRBUN. Esta inversión tiene un valor aproximado de 90.000 US\$. Para más información ver apartado 3.3.3 La automatización de los procedimientos y SIDUNEA.

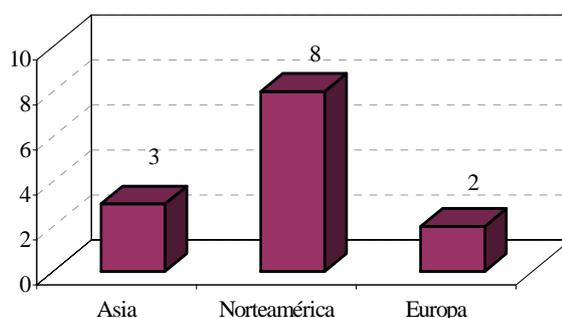
La Policía Antinarcóticos se encuentra conectada al sistema ASPA, de esta manera procede a seleccionar exportadores, cargas, naves, según criterios de riesgo de contaminación de la mercancía por narcotráfico, y así proceder a su inspección.

Movimiento de buques y mercancías. Actividad comercial

El promedio de naves de líneas regulares con contenedores arribadas durante el año 2000, fue de 44 por mes. En año 2001 (hasta diciembre) esta cifra ascendía hasta 57 naves mensuales.

En el gráfico siguiente se puede observar la distribución de los servicios regulares directos que unen el puerto de Buenaventura con el resto del mundo¹⁷⁶ (no se muestran las líneas regulares regionales). El mayor número de servicios une al puerto colombiano con Norteamérica, lo que está ligado al flujo de importaciones (52% del total tiene como origen Norteamérica)¹⁷⁷.

Ilustración 15: Servicios regulares directos en Buenaventura



En la siguiente tabla figuran las principales líneas navieras que operan en Buenaventura¹⁷⁸.

¹⁷⁶ Fuente: Revista de la CEPAL 71. Agosto 2000. Jan Hoffmann.

¹⁷⁷ Origen de importaciones año 2001 en Buenaventura. Fuente SPRBUN.

¹⁷⁸ Fuente: SPRBUN 2001.

Tabla 17: Principales líneas navieras en Buenaventura

LÍNEA NAVIERA	RECALADAS	NACIONALIDAD
TBS SHIPPING LINE	53	USA
CSAV	96	CHILE
MSC	118	ITALIA
CCNI	73	CHILE
NED-LLOYD	79	HOLANDA
MAERSK SEALAND	103	DINAMARCA
KIEN HUNG SHIPPING	48	TAIWAN
LYKES LINE	27	USA
MARUBA	36	ARGENTINA
HAMBURG SUD	28	ALEMANIA
CROWLEY	62	USA
HAPAGLLOYD	21	ALEMANA
TRINITY SHIPPING LINE	23	USA
TM	21	MEXICO
INTEROCEAN LINE INC.	26	USA

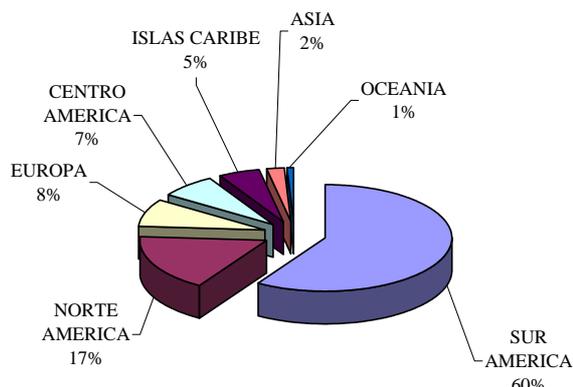
El número de naves portacontenedores por mes arribados durante 2000 fue de 55, con un tamaño medio de 179 m de eslora. En año 2001 (hasta diciembre), el número de naves portacontenedores por mes arribados fue de 65, con un tamaño medio de 171 m de eslora.

Según la SPRBUN, el porcentaje de ocupación de muelle en el año 2000, referido al muelle comercial, fue del 60,96%. El terminal especializado de contenedores ha logrado aumentar un 60,13% el número de contenedores/buque/día/muelle en los últimos 4 años, siendo este valor 474 para el año 2001.

Manipulación de mercancías

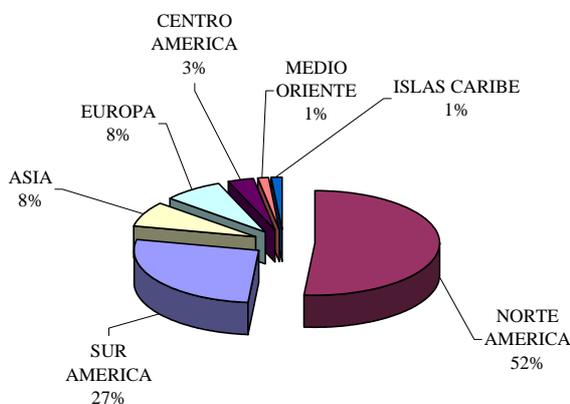
Los destinos de las exportaciones de Buenaventura se pueden observar en la ilustración posterior. La principal región de dichos destinos es Sur América, con un 60% del volumen total de exportaciones, seguida de Norte América, con el 17%. Otras regiones como Europa, con el 8%, Centro América, con el 7%, y Caribe, con el 5%, figuran entre los destinos relevantes de exportaciones en Buenaventura.

Ilustración 16: Destino de las exportaciones en Buenaventura¹⁷⁹



En cuanto a las importaciones, que podemos apreciar en la siguiente ilustración, es Norte América con algo más de la mitad, el 52%, el principal origen. A continuación encontramos otras regiones como Sur América, con el 27%, Europa y Asia, ambas con el 8%, y Centro América, con el 3%.

Ilustración 17: Origen de las importaciones en Buenaventura¹⁸⁰



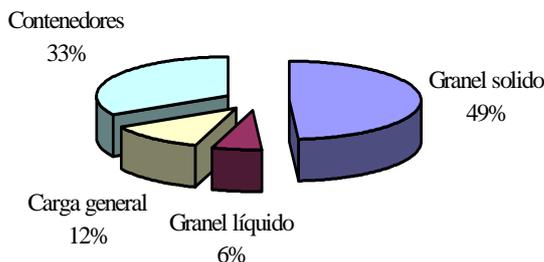
En el año 2001, la mitad del tráfico de mercancías en Buenaventura fue de graneles sólidos, seguido por el de contenedores con un tercio del total, tal como muestra la siguiente ilustración¹⁸¹. La carga general y los graneles líquidos tuvieron una menor importancia.

¹⁷⁹ Fuente: SPRBUN 2001.

¹⁸⁰ Fuente: SPRBUN 2001.

¹⁸¹ Fuente: SPRBUN.

Ilustración 18: Distribución según tipo de mercancía en Buenaventura



Tarifas y precios máximos autorizados

Como caso representativo se comparan los costes derivados del manejo de carga para proceder a la operación de inspección Antinarcóticos. Esta operación supone un coste extra para el exportador. Comparamos los costes de manejo de un contenedor trabajando con TECSA¹⁸² y con otros operadores portuarios.

Tabla 18: Comparación de los costes de manejo entre TECSA y otros operadores

	TECSA (US\$)	Operadores Portuarios (Pesos)
Descarga camión	20	30000
Carga camión salida Antinarcóticos	20	30000
Descarga camión regreso de Antinarcóticos	20	30000
Traslado operador portuario	80	90000
TOTAL	140	180000
Comparación en Pesos colombianos 1 US\$ = 2280 Pesos	319200	180000

La diferencia en Pesos es de 139200 aprox. 61,05 US\$

Se trata de una diferencia que resulta significativa por contenedor.

¹⁸² TECSA (Terminal Especializada de Contenedores S.A.). Propietaria de las dos grúas pórtico de que dispone el puerto. Esta empresa está constituida en un 51% por la SPRBUN y en un 49% por 4 grandes operadores (ELEQUIP S.A., MARITRANS LTDA, NAUTISERVICIOS S.A., GRANPORTUARIA S.A.) que trabajan en Buenaventura. El resto de operadores, de menor tamaño, está en contra de TECSA, existen incluso demandas por intento de monopolio. El problema radica en que con TECSA se ha mejorado la calidad de servicio, mejorando la eficiencia y la imagen del puerto, pero a cambio se está reduciendo el número de operadores portuarios (cuyos equipos son generalmente obsoletos y provienen del antiguo Colpuertos). Estos pequeños operadores acusan a TECSA de dificultarles su trabajo y abusar de su posición a través de la Sociedad Portuaria (mediante imposición de multas a estos operadores). El servicio ofrecido por TECSA es mejor, pero a un precio mayor que el del resto de operadores.

Ubicación terrestre

El puerto de Buenaventura se encuentra relativamente cerca de la ciudad de Cali, a 142 km (5 horas). Las distancias a otros grandes centros de carga como Bogotá y Medellín son mayores, 516 km (16 horas) y 487 km (14 horas) respectivamente.

2.2.3.2 Los proveedores de servicios portuarios

Prácticos

Dos compañías prestan este servicio desde hace dos años. Existía un monopolio de la compañía que agrupaba a los prácticos del antiguo Colpuertos. La entrada en el mercado de una nueva compañía ha conllevado la reducción de tarifas y se la optimización del número de remolcadores para realizar las maniobras de entrada y salida (anteriormente se utilizaban más recursos de los que eran necesarios). La empresa que ostentaba el monopolio se oponía, con múltiples inconvenientes, a que los prácticos nuevos adquirieran las autorizaciones para poder realizar su trabajo en el puerto de Buenaventura (no facilitaban la realización de las maniobras mínimas y se oponían a tutelarlos en las primeras maniobras, requisito indispensable para obtener la licencia).

La opinión sobre el servicio de prácticos es muy buena, debido a la experiencia que aportan y a la buena relación calidad-precio del servicio.

Tabla 19: Tarifas¹⁸³ servicio de practicaaje de Buenaventura en US\$.¹⁸⁴

Sobre metros	Atraques zarpes	Fondeos bahía int.	Corridas muelle sin piloto	Boya de mar a Bazán
1-75	400	280	75	395
76-100	465	325	80	395
101-125	520	365	85	395
126-150	540	380	90	395
150-175	570	400	100	395
175-200	590	420	105	395
200-225	610	435	110	395

Remolcadores

Las empresas que prestan este servicio en el puerto son dos. No se detectan, aparentemente, problemas con este colectivo. La opinión del resto de colectivos es que realizan bien su trabajo.

Amarradores

No se detectan, aparentemente, problemas con este colectivo. La opinión del resto de colectivos es que realizan bien su trabajo.

¹⁸³ Estas tarifas incluyen el amarre y el servicio de lancha para transporte de los prácticos y no tienen recargo nocturno por dominicales o feriados. La base para la aplicación de la tarifa es la eslora total de la motonave (l.o.a)

¹⁸⁴ Fuente: Pacific Pilot's Ltd.

Capitanía Marítima

Encontramos opiniones distintas en cuanto al cumplimiento de sus funciones. En algún caso se hace referencia a la poca flexibilidad que muestran.

Autoridad Portuaria o Sociedad Portuaria

Queda patente la opinión generalizada sobre la notable mejoría respecto a la anterior gestión pública. Aún así, hay aspectos como el área de atención al cliente en los que se recogen algunas quejas. Cabe destacar que al final del año 2001 se reestructuró administrativamente la SPRB y se organizó la Gerencia de Servicio al Cliente, la Gerencia Comercial, y se abrieron servicios de atención en Cali, Medellín y Bogotá.

Las reuniones de la junta directiva se realizan en Cali, debido al riesgo que supone la travesía Cali-Buenaventura a causa de la guerrilla. Esto supone un distanciamiento con la ciudad-puerto, que queda patente en la poca repercusión de los beneficios del puerto en la población de Buenaventura (descontento social). Además la mayor parte del personal que trabaja en el entorno portuario reside con su familia en Cali, trasladándose los días laborables a trabajar a Buenaventura.

A partir de las 18:00 horas se cobra (herencia de la antigua Autoridad Portuaria) 14.000 pesos por hora extra, de ahí el colapso en los accesos en las horas previas.

La web de la SPRB permite saber en todo momento la situación de mercancías y buques.

La SPRB cobra las tarifas en US\$ mientras que factura sus gastos en pesos, con ello consigue aumentar beneficios frente a posibles devaluaciones.

En cuanto a la composición de la SPRBUN, el accionariado de la sociedad se encuentra muy diversificado (bancos, grandes empresas, sindicatos, empleados,...) con lo que resulta difícil aunar todas las opiniones y llegar a acuerdos que satisfagan plenamente a todos los colectivos que la integran. Los socios mayoritarios tienen preferencia respecto a otros en la realización de ciertas operaciones en las que interviene la Sociedad Portuaria.

Antinarcóticos

Suelen realizar dos inspecciones. La primera se produce al ingresar la mercancía en el puerto y la segunda previa a la estiba en el buque (por si la contaminación se ha producido en el interior del recinto portuario). En esta segunda inspección se han planteado problemas como el quedarse mercancía a pie de muelle y zarpar el buque, mientras se estaba realizando la inspección. Realizan su trabajo de forma estricta y suelen provocar algunos retrasos en las operaciones portuarias.

Agentes Marítimos

Existen quejas con las garantías por contenedores. Se cobra 300.000-400.000 pesos por contenedor y esta garantía no es devuelta hasta 3-4 meses con posterioridad. A esto hay

que añadir descuentos en esta garantía por limpieza, desinfección y otros conceptos. Aún así, se considera que ofrecen un buen servicio.

Agentes de Aduana

Encontramos agentes muy profesionales, con personal cualificado y medios, y otros con menor preparación y escasez de recursos. En ocasiones son los responsables de retrasos en las operaciones portuarias. Cuando se encuentran desbordados de trabajo y no disponen de suficiente personal otorgan preferencia a unas operaciones o clientes retrasando la atención del resto, lo que produce el colapso en ciertas operaciones que requieren de su presencia. Debido a la falta de profesionalidad y responsabilidad en algunos casos, sobre todo los pequeños, el conjunto merece una valoración media.

Transitarios

La opinión generalizada es que deben mejorar el servicio.

Empresas estibadoras/terminales

Tras el proceso de privatización, y el fin de los sindicatos de estibadores, la mejora del servicio ha sido notable, sobre todo en lo referente a estiba y desestiba. Las empresas suelen tener en plantilla un grupo fijo de estibadores, normalmente especializados en el manejo de maquinaria, y el resto del personal es eventual, contratado directamente o a través de alguna cooperativa. Los bajos salarios que percibe este colectivo, por debajo del salario mínimo en muchos casos, crea un claro descontento social. En cuanto a la calidad del servicio ofrecido se opina que es bueno.

TECSA (Terminal Especializado de Contenedores S.A.) es la propietaria de las dos grúas pórtico de que dispone el puerto. Esta empresa está constituida en un 51% por la SPRB y en un 49% por los 4 operadores grandes. El resto de operadores, de menor tamaño, está en contra de TECSA, existen incluso demandas por intento de monopolio. El problema radica en que con TECSA se ha mejorado la calidad de servicio, incrementando la eficiencia y la imagen del puerto, pero a cambio se está reduciendo el número de operadores portuarios (cuyos equipos son generalmente obsoletos y provienen del antiguo Colpuertos). Estos pequeños operadores acusan a TECSA de dificultarles su trabajo y abusar de su posición a través de la Sociedad Portuaria. El servicio ofrecido por TECSA es mejor pero a un precio mayor que el del resto de operadores.

Aduana (DIAN)

No parecen existir problemas graves con la aduana, ya que cumplen adecuadamente con su trabajo. Como oportunidades de mejora cabe destacar que sería deseable más personal y que éste tuviera la capacitación adecuada. En algunos procedimientos se cree necesario fijar una línea de actuación coherente, de modo que se reduzca el margen de discrecionalidad de los funcionarios.

La referencia en este campo es Cartagena, donde el funcionamiento de la DIAN parece ser más eficiente que en Buenaventura.



Se percibe un malestar en cuanto a la demora en la emisión de los levantes. Este acto se produce a partir de las 17:00 horas, lo cuál colapsa las puertas de salida del recinto portuario.

Organismos de Inspección Animal y Vegetal (ICA)

Las inspecciones de agricultura no se realizan en una zona específica y debidamente acondicionada, lo que puede perjudicar a algunos tipos de productos (sobre todo los refrigerados). A este respecto, desde ICA se ha solicitado a la Sociedad Portuaria poder disponer de una zona que reúna las condiciones técnicas necesarias para este tipo de inspecciones, resguardada y con instrumentación adecuada, y un horno incinerador específico para productos contaminados. También queda patente la falta de personal en este organismo.

Desde ICA se reclama una mayor concienciación de la importancia que tienen las inspecciones agropecuarias, ya que son considerados como un organismo de segundo orden. Esto se constata incluso en las visitas de recepción de autoridades, donde se lleva a cabo, en ocasiones, sin la presencia de un miembro del ICA.

Para mejorar el servicio se precisa suplir la falta de personal, mejorar la dotación de equipos e instalaciones adecuadas y reducir las demoras en la realización de análisis.

Para la prestación de servicios especiales se ha de pagar un coste extra (90.000 pesos¹⁸⁵).

Transportistas Terrestres

En general se considera que existe poca seriedad por parte de un buen número de transportistas. En concreto, las empresas de transporte que trabajan con afiliados no suelen ser formales a la hora de cumplir sus compromisos. Además, existe una falta de vehículos disponibles. Los transportistas se excusan en los agentes de aduana cuando se producen retrasos o hay problemas.

En algunos casos, existen empresas serias que cuentan con vehículos adecuados y dan buen servicio, pero es frecuente que se cometan imprudencias del tipo de transportar contenedores en vehículos no acondicionados para su transporte, con la consiguiente pérdida de seguridad y el riesgo de accidentes.

Existen numerosos controles policiales en carretera. En ellos se realizan verificaciones de documentos y carga, lo que ocasiona retrasos de hasta 2 horas, aunque resulta fácil agilizar o evitar estos trámites con gratificaciones económicas. Existen además problemas de restricciones a la circulación de vehículos por la guerrilla. Los seguros solamente se hacen cargo de las incidencias ocurridas en horas solares.

Estos riesgos condicionan de forma determinante la logística del transporte terrestre: así, dependiendo de la hora de salida del recinto portuario, partirán hacia su destino o permanecerán en la ciudad hasta el día siguiente. Hay que tener en cuenta la proximidad de Buenaventura a la zona caliente de conflictos con la guerrilla (20 km del frente) y

¹⁸⁵ Aprox. 39,47 US\$. Cambio 1 US\$=2280 pesos.

que en la vía Cali-Buenaventura son frecuentes los casos de "pesca milagrosa". La ruta de carga Cali –Loboguerrero Buga cuenta con una fuerza de control de disponibilidad inmediata a cargo de las autoridades que están encargadas de su seguridad.

Otro factor que repercute en el transporte terrestre es la restricción, impuesta por las autoridades, a la circulación de vehículos pesados en las horas de máxima intensidad de tráfico de la ciudad.

Depósitos de contenedores vacíos

Fuera de la zona portuaria, en Buenaventura, existen áreas para el depósito de contenedores, básicamente vacíos, con una capacidad aproximada de 3700 TEUs que administran empresas privadas (Zelsa, Nauti Servicios, El Equip, Almadelco, Almagrario). Prestan los servicios de reparación y lavado de contenedores, y son responsables de organizar el comodato o entrega de los contenedores y calificar el estado de los mismos.

En términos generales el servicio de reparaciones y almacenamiento se considera que es bueno. El problema radica en la imputación de costes en concepto de daños y limpieza a sus clientes, asegurando éstos que no han ocasionado dichos desperfectos a los contenedores o que no está justificado el servicio. Otras quejas son que los horarios de recibo son discontinuos y no acordes con la operación del puerto, que las vías de acceso a los depósitos están en mal estado, que los patios están sin pavimentar y las vías de manejo son estrechas y que el personal de recibo y entrega de contenedores tiene una capacitación insuficiente.

Las tarifas de almacenamiento oscilan entre 0.30 y 0.40 US\$ por día.

Centros de distribución, almacenes

La capacidad de almacenaje del terminal especializado de contenedores en 2001 era de 7500 TEUs, lo que supone un incremento del 114% respecto al año 1993. La opinión generalizada es que se ofrece un buen servicio.

Entidades bancarias

Se recogen críticas por la poca flexibilidad de sus horarios.

2.2.3.3 Los servicios portuarios

Análisis de la Recalada

Tiempo

El promedio de permanencia medio de un buque portacontenedores en puerto es de 20 horas. El tiempo necesario para recorrer el canal de acceso es de unas 2 horas. La maniobra de atraque/desatraque se realiza en un tiempo aproximado de 30 minutos. Todo ello depende de la situación de la marea.

Coste

Como ejemplo podemos observar los intervalos de costes para un buque tipo con 360 TEUs que recalca en el puerto de Buenaventura.

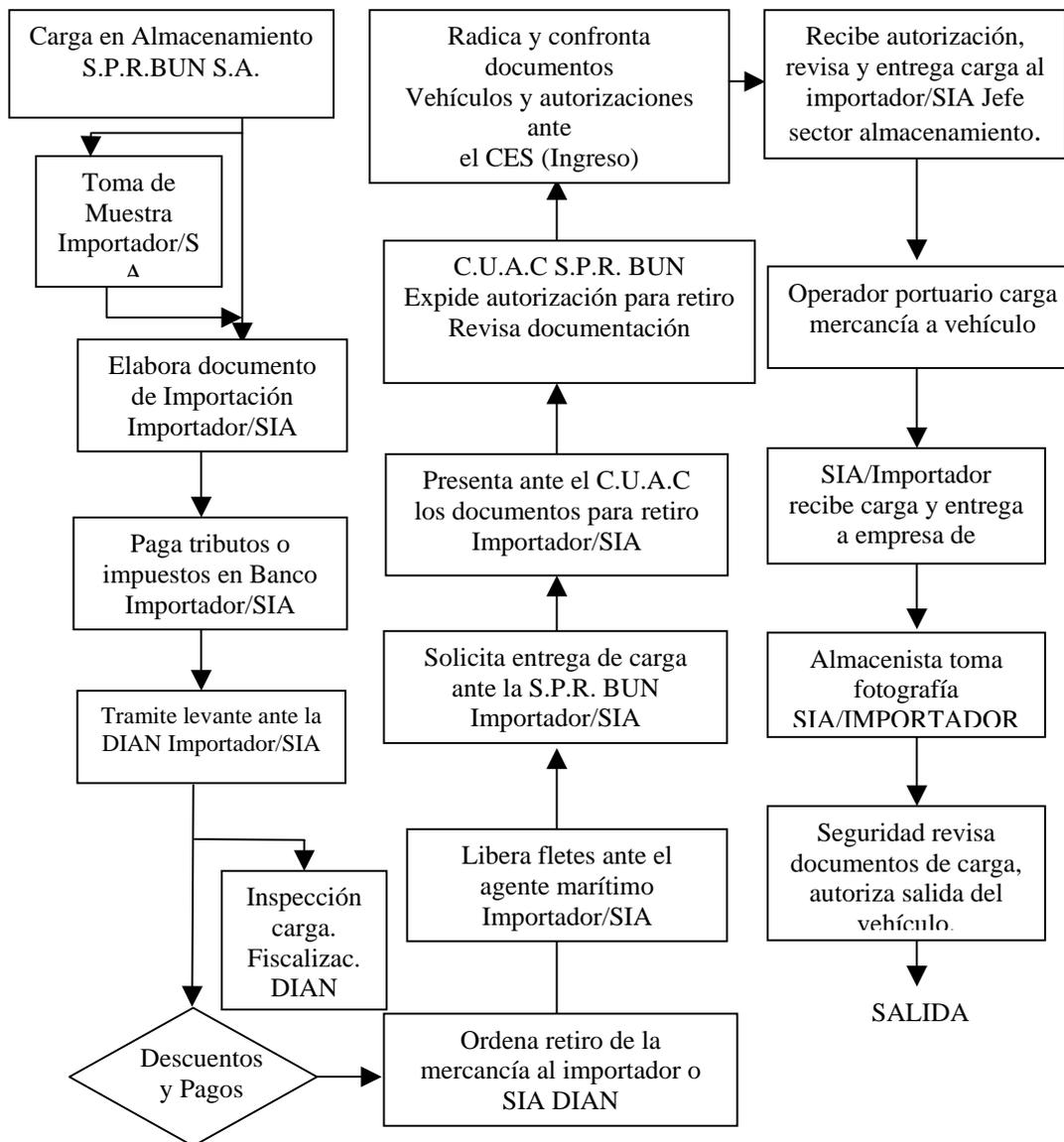
Tabla 20 : Gastos (US\$) para un buque tipo de 360 TEUs en Buenaventura

	MÁXIMO	MÍNIMO	Promedio
Prácticos	2675,44	1228,07	2192,98
Amarradores			
Remolcadores	3070,18	1491,23	1754,39
Tasas portuarias	5263,16	2192,98	4385,96
Otros gastos	1315,79	438,60	877,19

Análisis del flujo de la mercancía

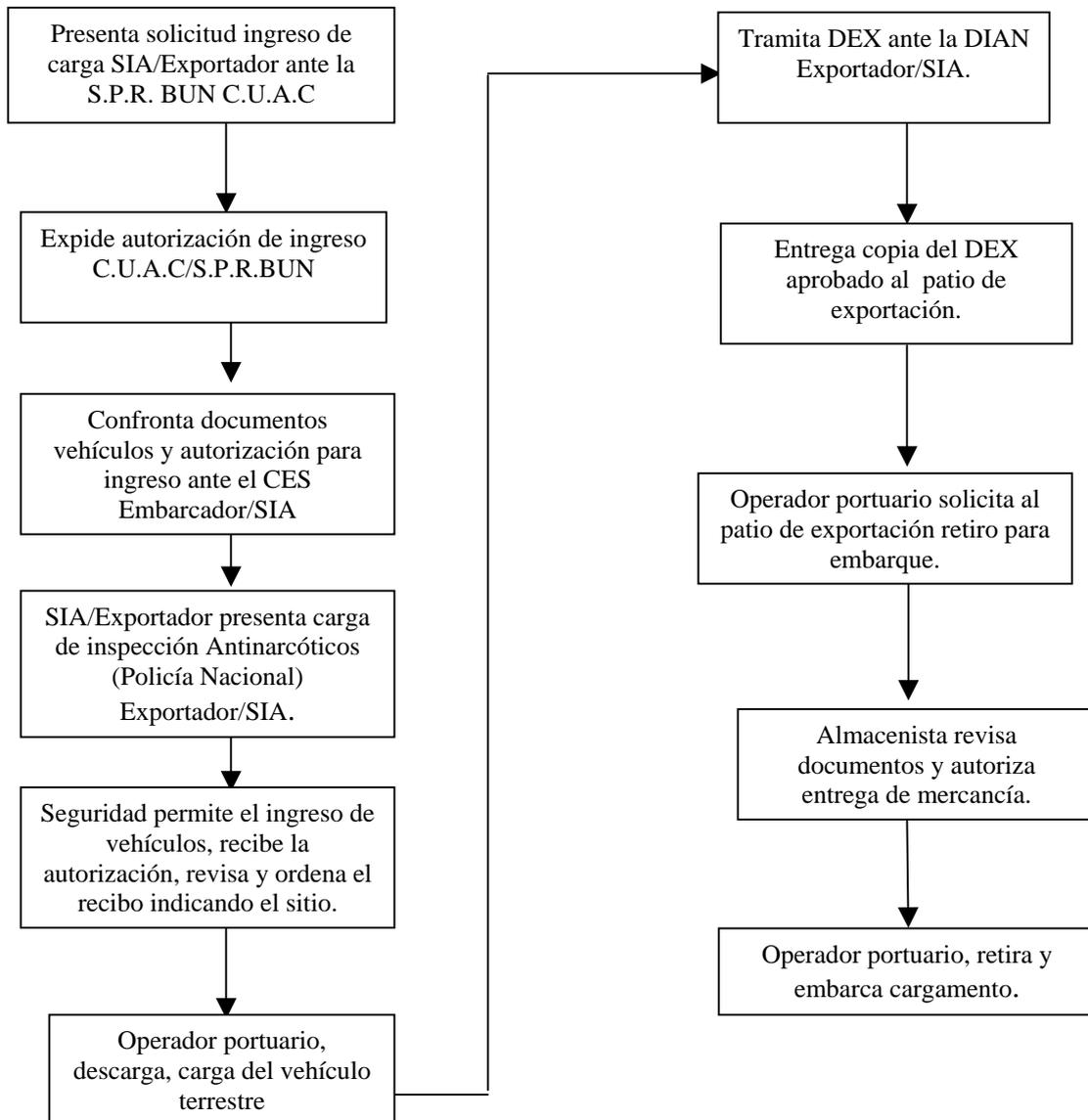
En las siguientes ilustraciones se muestran esquemáticamente los procesos de importación y exportación tal y como se realizan actualmente en el puerto de Buenaventura.

Ilustración 19: Flujograma de importación en Buenaventura



C.U.A.C - Centro Único de Atención al Cliente.
C.E.S - Centro de Entrada y Salida de camiones.

Ilustración 20: Flujograma de exportación en Buenaventura



C.U.A.C.- Centro Único de Atención al Cliente.
C.E.S.- Centro de Entrada y Salida de camiones.

Tiempo

Dependiendo si la nacionalización se realiza en las instalaciones portuarias o se trate de mercancía en tránsito, el tiempo de duración de los trámites es variable. Los trámites para nacionalizar mercancía en puerto se estiman entre 2-5 días, incluyendo la posibilidad de someterse a inspección física. Si se trata de mercancía en tránsito el tiempo se reduce a 3-4 horas.

Coste

En la siguiente tabla se puede observar los gastos aproximados de la mercancía contenedorizada en el puerto de Buenaventura.

Tabla 21: Costes aproximados de la mercancía en Buenaventura (US\$/TEU)

Operación marítima del terminal desestiba/estiba, carga/descarga)	Aproximadamente 200 US\$
Operación terrestre terminal (entrega/recepción de la mercancía)	Aproximadamente 200 US\$
Tasas portuarias (T-3)	50 US\$ TEU / DIA
Transporte terrestre (interior terminal)	100 US\$
Coste total	550 US\$

Coste global

La opinión general es que han disminuido los costes. Es destacable que, con la aparición del terminal especializado de contenedores (TECSA) se ha mejorado en eficiencia y costes el puerto. También la mayor competencia entre empresas que ofrecen el servicio de practicaje ha favorecido la reducción de costes.

Rapidez global

La apreciación en cuanto a rapidez en general no es mala, pero se cree que debe mejorar. La creación de la empresa Terminal Especializado de Contenedores S.A. (TECSA) equipada con las grúas pórtico han supuesto una mejora en cuanto a rendimientos en los procesos de carga/descarga. La entrega de levantes por la aduana supone un cuello de botella importante, ya que provoca demoras y colapsos en la salida de los vehículos del recinto portuario. La actuación de algunos agentes aduanales es otro factor que puede producir demoras.

Fiabilidad

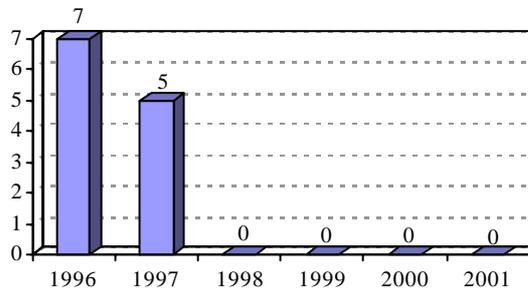
La confianza en los servicios que ofrece el puerto en general ha mejorado tras la privatización. Con la asesoría del Centro Nacional de Productividad, la Sociedad Portuaria Regional de Buenaventura S.A. se encuentra en la senda hacia la Certificación ISO 9000, que pretende obtener en el año 2002.

Seguridad

El puerto cuenta con el sistema de cámaras de Emprevi y la empresa de seguridad Atlas. La inversión en seguridad en el período 1997-2002 asciende a 11.599.398 US\$, distribuido en infraestructura física, tecnología, capacitación y participación en convenios internacionales, como BASC y NAS. Con ello se ha logrado reducir el

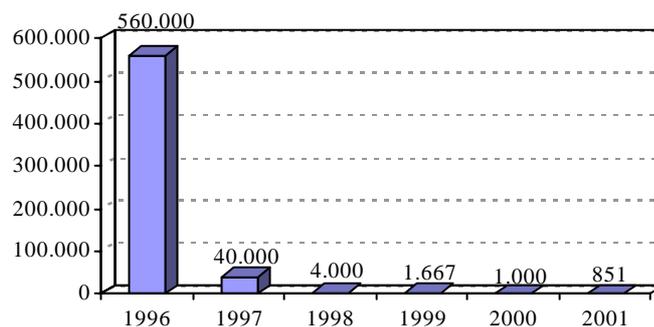
número de contenedores robados y los hurtos menores, tal como se muestra en los gráficos:

Ilustración 21: Evolución en el número de robos en Buenaventura

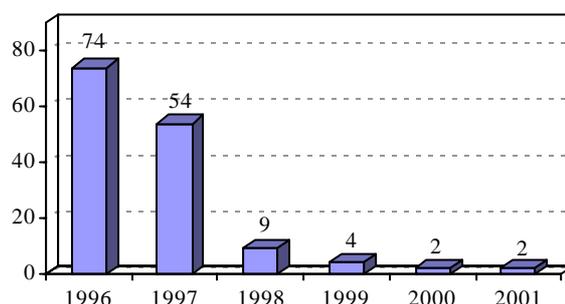


La evolución del descenso en el valor de las pérdidas relacionadas con la seguridad se puede contemplar en el siguiente diagrama:

Ilustración 22: Pérdidas relacionadas con la seguridad



En el interior del recinto portuario se han erradicado, prácticamente, los actos de pillaje. El problema radica en el exterior, puesto que los vehículos de transporte terrestre con la mercancía han de pasar horas de espera en los alrededores al puerto, donde no existe vigilancia y su seguridad no se encuentra garantizada. Aquí es donde se producen la mayoría de los actos delictivos.

Ilustración 23: Hurtos en el puerto de Buenaventura

Existen algunos problemas de polizones.

Valoración global

La evaluación en conjunto del puerto es buena, pero hay conciencia de que se puede mejorar en algunos aspectos. Se espera que con las medidas que se están adoptando se mejore la prestación de servicios del conjunto de la comunidad portuaria.

2.2.3.4 Análisis DAFO

Puntos débiles

- Canal de acceso. Existen limitaciones de calado, las entradas y salidas deben ajustarse a las mareas. La solución actual es el arado del fondo del canal, una medida que, aunque no es tan efectiva como el dragado resulta ser mucho más económica. Compañías como Maersk han cancelado barcos por falta de seguridad en el calado, incluso han tenido que dejar carga al costado del muelle por el peligro de tocar el fondo con el casco, aunque hay que señalar que ya se ha contratado el dragado de la zona de maniobras y de los muelles.
- Vía de acceso terrestre al Puerto. La ciudad está situada en una isla y cuenta con una sola vía de acceso. Cuando en las horas punta coincide el tráfico de la ciudad con el del puerto se produce una congestión que paraliza la ciudad. Se estima en 1200 camiones los que diariamente entran en la ciudad. Para solucionar este problema se plantean varias alternativas tales como la construcción de una segunda vía de acceso. Existen proyectos para ubicar nuevos muelles en otra parte del canal (en territorio continental, con lo que se dispondría de más terreno frente para una futura expansión del puerto). Ya se inició la construcción de la vía alterna interna.
- Se requiere programación y control para el ingreso de vehículos. Actualmente se producen grandes aglomeraciones en el acceso de vehículos al recinto portuario entorpeciendo el tráfico en las inmediaciones del puerto.
- Inseguridad fuera del recinto portuario. Al existir poca vigilancia fuera del recinto portuario los transportistas se exponen a ser objeto de robos y atracos.
- Parqueadero. Existe una zona específica para el estacionamiento de vehículos pesados pero es insuficiente, lo cual provoca el colapso de las vías próximas al puerto.

- **Básculas.** Son insuficientes y ocasionan un cuello de botella. El problema es que mientras se encuentra el vehículo sobre la báscula para proceder con el pesaje (operación que se acomete en 5 minutos), se realiza el chequeo documental (que se puede demorar de 20-25 minutos).
- **Problemas de carácter social.** La ciudad no se ha desarrollado paralelamente al puerto. La SPRBUN organizó una fundación que ha invertido cerca de 17.000 millones de pesos¹⁸⁶ en acciones sociales. La Sociedad Portuaria participa en programas de acción social como el proyecto INFOAULAS (para que por medio de Internet más de nueve mil niños estudiantes de primaria de las escuelas públicas de Buenaventura complementen su programa académico) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) que atiende programas de inversión social en áreas de educación, salud, saneamiento básico, medio ambiente, construcción de capital humano social y fortalecimiento institucional. Es destacable la alta tasa de desempleo en la zona (alrededor del 65%), lo que induce a la comisión de delitos como robos y asaltos.
- **La Sociedad Portuaria arrastra algunos vicios de la anterior gestión estatal de Colpuertos, especialmente en la atención al cliente.** Según la opinión de algunos clientes/usuarios, ello es debido a que la SPRBUN sigue funcionando con parte de personal del desaparecido Colpuertos y actúa de manera similar, principalmente en la parte administrativa y mandos medios. Sin embargo se destaca el esfuerzo del cambio en los últimos años.
- **Visita recepción de autoridades.** Problema con la coordinación de las distintas autoridades para acudir a la recepción de los buques, ausencia de puntualidad, errores en la documentación, etc.
- **Coordinación de inspecciones.** Falta de coordinación entre los distintos organismos de inspección, esto conlleva a que, en algunos casos, se tenga que abrir en más de una ocasión el contenedor. La presentación de la documentación con suficiente antelación facilitaría, en principio, el que los distintos organismos pudieran establecer previamente un plan conjunto de inspecciones. Se ha detectado, en productos que competen al ICA, algún caso en que la DIAN ha otorgado el levante sin la autorización previa y necesaria de ICA, siendo este un claro ejemplo de descoordinación entre organismos.
- **En la entrada de los contenedores de exportación se da una excesiva demora por las inspecciones Antinarcoóticos.** Ello ha provocado que, en algunas ocasiones, se quedara carga sin embarcar al zarpar el buque, con las consiguientes pérdidas generadas al exportador.
- **Demoras en el llamado Paneleo de documentos para obtener la liberación y despacho de la carga de importación.**
- **Mantenimientos.** Debido a las condiciones meteorológicas, las lluvias son frecuentes por lo que es necesario realizar inversiones extras para un buen mantenimiento de los equipos e instalaciones.
- **Horarios.** Necesidad de adaptar los horarios de trabajo en el puerto a las necesidades de los clientes. Si es necesario se deben realizar varios turnos.
- **Sistema de filmación de videocámaras.** Este servicio, en el interior de las instalaciones portuarias, lo ofrece una empresa privada (EMPREVI) y debe ser contratado, independientemente y opcionalmente, por el cliente para las inspecciones físicas que sufra su mercancía. La SPRBUN debería integrar las filmaciones de vídeo como parte de su servicio de seguridad.

¹⁸⁶ Aprox. 7.456.140,35 US\$. Cambio 1 US\$=2280 pesos.

Puntos fuertes

- Situación geográfica. Es el puerto colombiano más importante del Pacífico y uno de los principales de Sudamérica. Se encuentra próximo al Canal de Panamá, cerca de las principales rutas marítimas que atraviesan el planeta de norte a sur y de oriente a occidente.
- Cercanía de los centros de producción y consumo. Las distancias de Buenaventura a estos centros son menores que desde los puertos del Atlántico (Cartagena, Barranquilla, Santa Marta).
- Terminal Especializado de Contenedores. Con la creación de TECSA se ha conseguido aumentar los rendimientos así como el volumen de mercancía manejada. La tecnificación de sus instalaciones así como sus expectativas de crecimiento hacen de TECSA una de las fortalezas de Buenaventura.

Amenazas

- La guerrilla puede afectar negativamente al transporte por carretera al interceptar vehículos y mercancías. La vía Buenaventura-Cali se encuentra especialmente castigada.
- Los puertos del Atlántico, en especial Cartagena, pueden arrebatar clientes a Buenaventura. El poder de decisión de los clientes está limitado, en algunos casos, por la ubicación del puerto. Estos clientes se pueden considerar cautivos. Otros deciden mover su carga por los puertos del Atlántico, atraídos por las variables de servicio, atención y seguridad, aunque se encuentren obligados a sacrificar factores de tiempo y coste de transporte terrestre. Cuando el grado de insatisfacción es mayor que los costes de movilizar la carga en un trayecto terrestre mayor, el cliente busca compensar este coste con mejores servicios y más seguridad por lo que decide cambiar de puerto.
- Desde la SPRB se percibe una cierta discriminación gubernamental hacia los puertos del Pacífico y a favor de los puertos atlánticos (turísticos, con playas e infraestructura hotelera). Reconocida Cartagena como el puerto de referencia, la SPRB pretende posicionarse frente a alguno de los otros puertos del Atlántico (Barranquilla o Santa Marta) para, de esta manera, competir de forma más directa.

Oportunidades

- Integrar a todos los actores para mejorar el servicio a los clientes y ofrecer un servicio integral a los clientes.
- La rehabilitación del Ferrocarril, concesionada a 30 años y actualmente en rehabilitación.
- Declaración de Zona Especial Económica de Exportación (ZEEE) durante 50 años. Con ello se espera atraer inversión. Instalación de nuevas empresas en la zona debido a las facilidades que se les otorga.
- Creación de la Zona de Actividades Logísticas (ZAL). La Sociedad Portuaria tiene un proyecto para la construcción de una Zona de Actividades Logísticas en los terrenos de la actual zona franca, con ello podrá prestar servicios como operador logístico siguiendo el modelo de TECSA (operador portuario con participación de la Sociedad Portuaria). El resto de operadores teme que, si este proyecto sigue



adelante, ocurra como con TECSA, viéndose distorsionada la competencia entre los prestadores de este servicio.

- Promoción de programas de capacitación. Con ello se pretende orientar a cada trabajador en cuanto a lo que se espera que sea su actuación en el cargo que ocupa. El objetivo es ofrecer mejor calidad al cliente y brindar servicios más competitivos.

2.3 ECUADOR

2.3.1 El marco regulatorio

2.3.1.1 *El largo y tortuoso camino del modelo estatal a la privatización*

Una de las características que definen el marco institucional que en Ecuador regula la actividad portuaria es su relativa dispersión y fragmentación, careciéndose de una ley marco que, con carácter general sirviera de clave de bóveda del sistema. Así, el citado marco está formado por un conjunto de diversas normas de distinto rango aprobadas en las últimas décadas.

Las bases del sistema son la Ley general de puertos de 1972, revisada en 1976, y la Ley de Régimen Administrativo Portuario Nacional de 1976. Ambas definían un modelo portuario estatificado estructurado en tres grandes niveles: el regulador, representado por el Consejo Nacional, el controlador, función desempeñada por la DIGMER, y el ejecutor, tarea realizada por las Autoridades Portuarias de los 4 grandes puertos del país: Esmeraldas, Manta, Guayaquil y Puerto Bolívar¹⁸⁷.

La situación de control casi total del Estado sobre los puertos cambió a raíz del proceso de transformaciones que sacudió al país en la década de los 90. En efecto, los puertos ecuatorianos, en su estado actual, son el resultado del impulso modernizador que significa la justamente denominada ley de modernización, en realidad Ley de Modernización del Estado, Privatizaciones y Prestación de Servicios Públicos por parte de la Iniciativa Privada¹⁸⁸.

En el ámbito portuario, y como había ocurrido en general en los países de la región, la gestión pública produjo bajos niveles de desempeño en la prestación de los servicios¹⁸⁹, corrupción, ineficacia, plantillas sobredimensionadas y desmedido poder sindical¹⁹⁰, con la consecuencia de costes elevados, falta de mantenimiento de equipos e instalaciones y falta de seguridad.

Con esta ley se inició el proceso de privatización casi radical del sistema portuario ecuatoriano, tanto en la gestión como en las inversiones en infra y superestructura. Era el principio del fin del control público y la naturaleza monopolística del mercado portuario y la oportunidad de racionalizar el funcionamiento del sistema.

"Es decisión del Gobierno Nacional el concesionar al sector privado la gestión integral de los cuatro puertos comerciales estatales. Para alcanzar ese objetivo, se establecen contratos de concesión bajo la modalidad (Landlord), mediante los cuales el concesionario se encargará, por su cuenta y riesgo, de la administración y operación de la actual infraestructura y las inversiones que la misma necesite, conforme los requerimientos de la actividad. De esta manera, mediante contratos de largo plazo con posibilidad de extensión, el concesionario prestará los servicios con estándares óptimos, a cambio de la libre fijación de tarifas competitivas a partir de esa máxima, que le permite cubrir sus costes e inversiones y obtener una

¹⁸⁷ Los barcos petroleros se rigen por una norma especial y específica.

¹⁸⁸ Ley No. 50 de 28 de diciembre de 1993.

¹⁸⁹ LEY GENERAL DE PUERTOS. Decreto Supremo No. 289. RO/ 67 de 15 de Abril de 1976 y LEY DE REGIMEN ADMINISTRATIVO PORTUARIO NACIONAL. Decreto Supremo No. 290. RO/ 67 de 15 de Abril de 1976.

¹⁹⁰ En Guayaquil el poder sindical era fuerte y había cargos que pasaban de padres a hijos.

rentabilidad razonable”.

Plan de modernización

Para llevar a cabo este propósito se estableció un programa estructurado en tres fases. Las dos primeras fases debían realizar un ajuste laboral severo para liberar el sistema portuario de sindicatos y pasivos laborales. Para ello se redujo el personal, se establecieron manuales de operaciones y reglamentos de servicios portuarios, se fijaron tarifas y se licitó la concesión de servicios y la gestión de centros portuarios a través de contratos de corta duración¹⁹¹. El resultado fue la creación de empresas privadas para prestar servicios de pilotaje, remolque, control de la mercancía, almacenes, seguridad, servicios auxiliares y otros¹⁹². La tercera preveía la delegación a la iniciativa privada de áreas o unidades portuarias completas, para la operación integral de las mismas, y el concesionamiento de los servicios a largo plazo.

Una de las dificultades con las que se topó el proceso privatizador previsto en la ley, e impulsado por el Consejo Nacional de Modernización¹⁹³, fue la concesión de los terminales, los permisos de utilización de depósitos y la elaboración de un nuevo marco regulatorio. En realidad, la ley de modernización no dice explícitamente nada de puertos: tan sólo se refiere a delegaciones. Por ello, en el Reglamento que la desarrolla se estableció que sería la DIGMER quien regulase los asuntos portuarios. Una de las decisiones que se tomó fue que en el 2003 todos los puertos debían estar concesionados.

El proceso privatizador contó desde sus inicios con el apoyo del BID y con una potente estructura organizativa. Así, dentro del Convenio de Cooperación Técnica no reembolsable Ecuador-BID, se decidió que en el Ecuador debía establecerse una oficina para la coordinación del sub-programa de reestructuración y modernización del Sistema Portuario Nacional. Tal coordinación se establecería en los trabajos o tareas que competen tanto al CONAM en función de la modernización del Estado, como al Consejo Nacional de la Marina Mercante y Puertos (CNMMP), como máximo órgano asesor del gobierno en las políticas y estrategias en materia naviera y portuaria. El CNMMP diseñó un plan de acción para la reestructuración y modernización del Sistema Portuario Ecuatoriano y de su ejecución se encargó a la Unidad Técnica y de Modernización Portuaria (UTYM) la cual desarrolla sus labores al amparo de la Ley General de Puertos y la Ley de Modernización del Estado (reglamento)¹⁹⁴. Básicamente le compete:

¹⁹¹ Se privatizó incluso el servicio en el canal.

¹⁹² Normalmente las empresas las crearon los trabajadores despedidos del Estado.

¹⁹³ El Consejo Nacional de Modernización del Estado, CONAM (www.conam.gov.ec), es un organismo Administrativo adscrito a la Presidencia de la República que actúa como herramienta de facilitación de la aplicación de la Ley, le corresponde impulsar, coordinar, apoyar y supervisar los procedimientos, políticas y estrategias de los procesos de modernización que emprendan y ejecutan las diferentes entidades y empresas del Estado a la vez que promueve y alienta la inversión del sector privado y la participación ciudadana en la gestión, ejecución y prestación de los servicios públicos de los sectores de interés privado, en un marco de normas y procedimientos que resguarden la libre competencia y competencia de los agentes económicos. Al CONAM le corresponde dirigir y ejecutar, previa autorización del Presidente de la República, los procesos de modernización a los que se refiere la Ley de Modernización del Estado, de los entes que no cumplan adecuadamente con los procesos establecidos.

¹⁹⁴ Para estructura Puertos del Ecuador ver. www.puertosdeecuador.gov.ec/spe/spe.html

- Asesorar en la ejecución del plan de acción para la modernización de los puertos ecuatorianos, aprobado por el Consejo Nacional de la Marina Mercante y Puertos (CNMMP).
- Preparar planes para la modernización del sector marítimo en general, en coordinación con el Consejo Nacional de Modernización (CONAM).
- Preparar informes, estudios técnicos y acciones que sobre asuntos navieros y portuarios debe presentar la DIGMER al CNMMP.

En el puerto de Esmeraldas el proceso se ha desarrollado sin mayores complicaciones y se van a cumplir los plazos. Sin embargo, el puerto que se tomó como piloto fue Guayaquil, y allí se tomaron las primeras decisiones para proceder al objetivo de concesionar, todo o por terminales, el puerto. Sin embargo, el cambio de gerentes y la ausencia de directrices políticas claras están dificultando más de la cuenta el proceso.

La acción del BID en el caso de la Autoridad Portuaria de Guayaquil ha sido incluso más determinante. En 1994, el BID donó a la Autoridad Portuaria de Guayaquil un sistema Gerencial. El BID pidió, entre otras cosas, la elaboración de las bases para la concesión o privatización del terminal de contenedores de Guayaquil, con el fin de completar el proceso de modernización y privatización de los puertos. Junto a esto existían compromisos de desembolsos para el sistema portuario y para el Estado. El Acta final era la condición exigida por el BID para efectuar dos desembolsos monetarios, pero ese documento no se firmó, lo que hubiera significado que el monopolio portuario, detentado en parte por las Fuerzas Armadas, pasara a la iniciativa privada y que salieran los permisionarios del puerto de Guayaquil y la mayoría de los 98 colaboradores de la Autoridad Portuaria de Guayaquil¹⁹⁵.

En el marco de esta disputa por el modelo de privatización portuaria, y para dar un impulso al proceso de modernización, el Presidente Doctor Gustavo Noboa aprobó el Reglamento General de la Actividad Portuaria¹⁹⁶ al amparo de la Constitución de la Ley de Modernización del Estado y de la Ley de Puertos. En este reglamento se reorganizan las funciones de los entes de regulación y control y se dictan los procedimientos a seguir para la concesión de las cuatro instalaciones portuarias de uso general y de propiedad del Estado Ecuatoriano. Esta norma define el modelo portuario a partir de la consideración de delegación por concesión que establece la Ley de Modernización del Estado. Entre los distintos contextos, prevé otorgar concesiones de puertos completos o parte de ellos en forma especializada o unidades de negocio diferenciadas, oportunidad, conveniencia y viabilidad económica a través de un estudio técnico especializado. En él se define el permisionamiento como un contrato de una duración de hasta 5 años, y la Concesión con una duración de más de 5 años. El Reglamento no supone sin embargo una derogación de la Ley de puertos ni de ningún extremo de la ley de modernización referido a la actividad portuaria. A pesar de ello, se espera que este Reglamento de seguridad jurídica a las empresas privadas que han entrado en la prestación de servicios portuarios.

¹⁹⁵ Parece ser que altas instancias del Estado se opusieron a dar este paso. Por otra parte, de forma quizá precipitada y por presiones del BID se llevó a cabo el concesionamiento de un terminal de graneles en el puerto de Guayaquil, que está resultando problemática por discrepancias serias con el concesionario.

¹⁹⁶ Reglamento Oficial #97 reformado por el Presidente del Consejo Nacional de Modernización del Estado CONAM Doctor Ricardo Noboa dado en Quito el 3 de Junio del 2000, Reglamento General De La Actividad Portuaria. Decreto Ejecutivo No. 467. RO/ 97 de 13 de Junio del 2000.

Por otra parte, y para evitar los posibles abusos de poder de mercado como consecuencia de prácticas “monopolísticas” u “oligopólicas” surgidas de la privatización, el Consejo Nacional de Marina Mercante y Puertos (CNMMP), como ente regulador de los servicios portuarios, estimó necesario establecer determinadas líneas de regulación de la actividad de los concesionarios y puertos privados y de su incidencia en el mercado evitándose así la utilización de prácticas de colusión, fijación de precios artificiales y otras situaciones de distorsión de la competencia portuaria, para lo cual se dispuso a preparar una regulación específica.

En el caso de Guayaquil, para proceder a la privatización se dividió el puerto en tres sectores: el terminal de frutas, el terminal de contenedores y el de carga a granel. El primero en ser concesionado fue el de granel, junio de 1999, por medio de un permiso provisional otorgado a la empresa Andipuerto Guayaquil para un período de 20 años¹⁹⁷. En cuanto a los otros dos, se le encomendó a la CONAM el diseño del procedimiento a seguir para proceder a la concesión.

Según la Ley Especial de Descentralización del estado y de Participación Social¹⁹⁸ el sistema portuario ecuatoriano, en su cúspide, está dirigido por las Autoridades de Transporte Marítimo: Consejo Nacional de Marina Mercante y Puertos, con sede en Quito, cuyas funciones son orientar, establecer y coordinar la política naviera y portuaria en el ámbito nacional y asesorar al gobierno en estas actividades. Está presidido por el Ministro de Defensa¹⁹⁹.

Por otra parte está la Dirección de la Marina Mercante y del Litoral (DIMERC), con sede en Guayaquil, que es un organismo adscrito al Ministerio de Defensa Nacional. Sus funciones son asesorar técnicamente al Consejo Nacional Marítimo y portuario en materia naviera portuaria, determinar y controlar los tráficos y tarifas internas y de empresas nacionales; homologar las tarifas de transporte marítimo internacional; vigilar el control de las regulaciones sobre reserva de carga; fiscalizar el uso de los puertos, instalaciones marítimas o fluviales y en general; controlar el uso de los bienes del dominio marítimo y velar por el cumplimiento de las normas portuarias.

¹⁹⁷ Se trató de una licitación internacional en la cual la APG aprobó las bases en 1997 y a la cual se presentaron tres empresas. La empresa adjudicataria está formada por las compañías ecuatorianas Andigrain C.A., Andinave S.A. y la empresa Salvadoreña Almacenera Centroamericana S.A. (Alcasa). Entre otras cláusulas, Andipuerto debe invertir 11,66 millones de US\$ durante los primeros cinco años de la concesión que incluyen la construcción de un nuevo muelle, el dragado del área marítima adyacente al perímetro adjudicado y la modernización de las instalaciones para aumentar los rendimientos. Ver información de sus instalaciones en www.andinave.com/andiport.ht y en el documento LA LOGÍSTICA EN LA CAN. SITUACIÓN DE PARTIDA. Andipuerto se comprometió además a pagar una prestación de 504,080 dólares anuales a la fecha de entrega-recepción de las áreas e instalaciones, a no reclamar ninguna disminución o rebaja respecto a la prestación total establecida por cualquier inconveniente, interrupción, cese o pérdida de negocios u otros perjuicios ocasionados por cualquier causal fuera del control de la APG, a resolver las discrepancias sobre la interpretación de las cláusulas del contrato de mutuo acuerdo o en caso de no existirlo, mediante la Ley de Arbitraje y Mediación. En tanto, la Autoridad Portuaria se comprometió a mantener la exclusividad en la concesión del terminal de carga a Andipuerto S.A. y a llamar a licitación o a nuevas concesiones para la misma actividad en otras áreas de su propiedad, después de los cuatro años de concesión.

¹⁹⁸ Ley 27 de Septiembre 25 de 1997.

¹⁹⁹ Esta presidencia, así como la composición del Consejo, no ha cambiado desde la época de la dictadura militar.

En otro nivel, las Capitanías del Puerto dependen jerárquica y administrativamente de la Dirección de la Marina Mercante y del Litoral. Se ocupan de realizar la recepción y despacho de naves; vigilar la seguridad de la navegación en aguas jurisdiccionales; llevar el registro de embarcaciones; vigilar la construcción y modificación de naves; conocer y juzgar las contravenciones de policía y navales cometidas en su jurisdicción. La seguridad de la navegación en aguas ecuatorianas corre a cargo de del Comando de Guardacostas – COGUAR, que también se ocupa de reprimir el contrabando.

A continuación se encuentran las autoridades portuarias. Están gobernadas por un Directorio de 7 miembros presidido por un presidente nombrado directamente por el Presidente de la República. Tienen también asiento el Capitán de Puerto y representantes de varios ministerios, entre ellos el de Obras Públicas y Finanzas, y de las Cámaras de Comercio. En el trabajo de campo hemos encontrado que se producen serias discrepancias entre los Ministerios y sus representantes en el Directorio, lo que genera la adopción de decisiones contradictorias con las directrices del Consejo Nacional. Para la elección del Gerente general el Directorio presenta una terna a la DIGMER y el Director de la Marina Mercante elige. La autonomía de la Autoridad Portuaria es reducida, aunque en los últimos tiempos se detecta una actitud más flexible por parte de la Dirección de la Marina Mercante.

Por ejemplo, uno de los puntos de fricción es la aprobación de puertos privados por parte del Consejo. Para ello se requiere una concesión de la línea de playa (del Ministerio de Defensa) y una autorización del Consejo. Sin embargo, no se toma en cuenta a las autoridades portuarias, cuya jurisdicción en el área portuaria se discute, y esto provoca problemas con los concesionarios ya establecidos²⁰⁰. Esta situación genera falta de confianza en las empresas privadas y desincentiva inversiones.

El mejor ejemplo es el conflicto surgido entre Andipuerto y la APG debido a la autorización de la CNMMP de Trinipuertos. Para el terminal granelero privado, la decisión del Consejo rompiendo la exclusividad regulada que tenía la AP para concesionar sus instalaciones produce un desequilibrio comercial y le facultan a pedir una indemnización a la entidad concedente. Todo ello ha generado un agrio enfrentamiento que ha llegado a los tribunales. Para complicar aún más el asunto, el organismo anticorrupción de Ecuador determinó indicios de responsabilidad penal en la adjudicación de la concesión -lo cual representa un perjuicio para los intereses del Estado- y remitió el caso al Ministerio Fiscal el 11 de abril del 2000 con el fin de someter a juicio crítico la actuación de la Comisión de Evaluación de la APG

En efecto, los últimos terminales autorizados en el área portuaria de Guayaquil son: Trinipuerto, en Isla Trinitaria, Bananapuerto, a 5 kilómetros de Trinipuerto y Fertisa²⁰¹. El primero es un puerto privado que manipula graneles sólidos aunque tiene autorización para contenedores. El segundo pertenece a Dole y se trata de un terminal moderno²⁰². El tercero pertenece al importante grupo ecuatoriano Wong, descarga

²⁰⁰ Para ampliar el análisis del marco institucional del Ecuador y su relación con la inversión ver “Invest Policy Review. Ecuador. UNCTAD, June 2001

²⁰¹ Las empresas propietarias de estos puertos son también grandes empresas comerciales que antes utilizaban el puerto de Guayaquil. Probablemente el germen de partida se debió a su insatisfacción con los servicios recibidos.

²⁰² Cuando visitamos Guayaquil, en noviembre de 2001, Dole todavía utilizaba las instalaciones de la AP de Guayaquil, pero se suponía inminente su partida. La partida de Dole es un duro golpe para la AP ya

fertilizantes y cargan banano²⁰³. Adicionalmente, existe un proyecto del grupo Noboa, que es el segundo cliente del puerto. Estos “nuevos” puertos privados se unen a los ya operativos TIMSA (graneles sólidos, contenedores y mercancía general), Industrial Molinera (granos), Sipressa (graneles líquidos), Ecuagran (graneles sólidos), Emolsa (lubricantes) y Valvoline (lubricantes). Los terminales fijan libremente sus tarifas y pueden prestar servicios a terceros.

La regulación tarifaria reciente arranca con el Reglamento tarifario de 1995 en el que se empieza a tarifar en función de los costes permitiendo que cada puerto tenga sus propias tarifas. En junio de 2001 se aprueba un nuevo reglamento que es el que está actualmente en vigor. Existe libertad tarifaria para las autoridades portuarias pero es necesaria la aprobación del Consejo.

Existe además un reglamento sobre servicios portuarios cuyas previsiones están recogidas en el Reglamento del Presidente de junio de 2000, y un nuevo reglamento de servicios portuarios que entró en vigor el año 2001 que completa el citado reglamento del Presidente. Cada puerto tiene además su Reglamento de Operaciones.

El régimen económico financiero de los puertos ha cambiado *pari pasu* los cambios en el marco institucional. Antes se financiaban de las tasas portuarias y ahora cobran algunas tasas y el canon por concesión. La autonomía financiera de las autoridades portuarias es limitada. El Consejo debe aprobar su presupuesto, de ahí pasa al Consejo de Finanzas del Estado y éste introduce los cambios que considera oportunos. Por otra parte, el Estado no aporta fondos netos al sistema sino que recibe una parte de los ingresos de las autoridades portuarias, que no reciben por su parte ningún fondo público. No existen mecanismos de compensación entre unos puertos y otros. Si un puerto acumula pérdidas se cierra sin tener en cuenta consideraciones de tipo territorial o servicio público.

La autonomía de gestión es limitada. Las condiciones laborales de los trabajadores portuarios, las contrataciones y las compras dependen de la Dirección General de la Marina Mercante y, en el segundo caso, también de la Controladoría. Esto provoca en ocasiones problemas tales como la no colocación de defensas por falta de entendimiento entre la empresa proveedora y las instituciones.

No existe una planificación nacional de inversiones. Cada puerto establece sus necesidades en muelles o grúas para exigirlo en las bases de concesiones. Así, en Puerto Bolívar se han estimado unas necesidades de 20 millones de US\$ y en Manta de 18 millones²⁰⁴.

Como grupos de interés, uno de los más importantes es ASONAR, la Asociación Nacional de Armadores, que agrupa a todas las empresas navieras ecuatorianas establecidas en el país, a fin de defender su clase y propender el desarrollo de la Marina

que aporta el 25% de los ingresos del puerto. El nuevo muelle se valoró en 1999 en 26 millones de US\$, abarcando 110 mil metros cuadrados del complejo portuario ubicado en Trinipuerto, en la Isla Trinitaria.

²⁰³ Fertisa comenzó a operar en ese terminal en 1993 en régimen de *joint-venture* con la Armada, anteriormente era completamente pública. Posteriormente, en 1995 se quedó con todas las acciones. Su muelle tiene un calado de 10 metros y en él pueden atracar buques de hasta 180 metros de eslora

²⁰⁴ En Ecuador no hay un Ministerio de Transportes y, por tanto, no se aprueban planes generales.

Mercante. Defiende a sus asociados ante la adopción de medidas que pueden lesionar sus intereses ante los organismos oficiales, o privados, nacionales o internacionales.

2.3.1.2 Los retos pendientes

En Ecuador no se ha promulgado todavía una (nueva) Ley de Puertos que regule de forma integral y comprensible el sistema portuario nacional. En la actualidad se está debatiendo el tema. Probablemente es la ausencia de esa norma la que está dificultando el proceso de modernización y privatización de los puertos ecuatorianos, sobre todo de Guayaquil.

2.3.2 Análisis de Guayaquil

2.3.2.1 Factores físicos, tecnológicos y organizativos de competitividad

Localización

El puerto marítimo de Guayaquil está localizado en la costa occidental de América del Sur, al sur oeste de Ecuador, y al extremo sur de la ciudad más poblada del Ecuador, en un brazo de mar denominado el Estero Salado. Se encuentra a 51 millas náuticas del océano Pacífico, ubicado en el golfo del mismo nombre.

El acceso al terminal portuario desde el mar se realiza a través de un brazo natural que al inicio se conoce como Canal del Morro, para luego denominarse Estero Salado.

Infraestructura²⁰⁵

2.3.2.1.1.1 Vía marítima

El canal de acceso presenta las siguientes características:

- Longitud: 51 millas náuticas, divididas entre un canal exterior de ambiente marino (10,8 millas náuticas) y un canal interior con influencia del estuario (40,2 millas náuticas).
- Ancho: 122 m. (400 pies)
- Profundidad: 10 m. (34 pies)
- Amplitud promedio de la marea a la entrada: 1,80 m.
- Amplitud promedio de la marea al pie del muelle: 3,80 m.

El canal se encuentra sujeto a la acción de las mareas, dos pleamares y dos bajamares diarias, que varían a lo largo del mismo y también de acuerdo a la época. La tranquilidad de sus aguas y las excelentes condiciones meteorológicas del puerto garantizan su operatividad durante los 365 días del año. Durante los últimos años, la falta de dragado está ocasionando cada vez más problemas de falta de calado.

El sistema de ayuda a la navegación está compuesto por un conjunto de balizas, boyas, enfiladas y faros ubicados convenientemente a lo largo del canal, así como en las riberas

²⁰⁵ En Guayaquil existen varios terminales privados además del terminal de la Autoridad Portuaria de Guayaquil. Los datos referidos en este estudio hacen referencia únicamente a dicho terminal público (APG).

y costas adyacentes al mismo. El control operacional de este sistema está garantizado por el servicio que brinda el Instituto Oceanográfico de la Armada (INOCAR).

El dragado del Puerto de Guayaquil

Aunque el problema de falta de calado es común en casi todos los puertos estudiados, resulta especialmente grave en el caso de Guayaquil. Se estima que una cuarta parte del canal de acceso – de 95 kilómetros- tiene una profundidad inadecuada para el tránsito de un buen número de barcos²⁰⁶.

Esta situación obliga a muchos barcos a esperar que la marea alta eleve 2 o tres metros el nivel de las aguas, a navegar por esta agua con menos carga o, en el límite, a cambiar de puerto. Se trata por tanto de un grave problema que no sólo encarece el puerto de Guayaquil sino que, en el límite, amenaza su supervivencia²⁰⁷.

El problema es conocido y está perfectamente documentado a pesar de lo cual persiste²⁰⁸. En 1999, el Comité de Contrataciones de la Dirección general de Intereses Marítimos (DIGEIM) inició el proceso para adjudicar el proyecto de dragado de 25 kilómetros del canal.

El inicio de las obras se ha venido demorando desde entonces debido a una larga controversia entre la Cámara Nacional de Acuicultura (CNA) y la Autoridad Portuaria de Guayaquil sobre el tipo de dragado y sus efectos en los sectores pesquero y camaronero.

LA CNA considera que el dragado con descarga a cielo abierto entre Puná y Posorja puede tener un grave impacto ambiental debido a que las fuertes corrientes y el flujo y reflujos de las mareas pueden hacer que los sedimentos se expandan por todo el golfo de Guayaquil, área de reproducción de muchas especies marinas. Para evitarlo, la CNA propone realizar el depósito de los sedimentos en tierra firme, para lo que ha propuesto la Isla Puná.

La APG, por su lado, basándose en estudios de impacto ambiental²⁰⁹, considera que los sedimentos no son tóxicos por metales pesados, pesticidas y microbióticos, señalando la ausencia de organismos patógenos - pretendidamente causantes del “síndrome de la gaviota”²¹⁰ -, por lo que no ve inconvenientes en ejecutar el dragado bajo la modalidad de cielo abierto para la descarga de los sedimentos.

Debido a la urgencia del dragado del canal de acceso al puerto de Guayaquil, en diciembre de 2001 se decidió que la obra no pasara por los requisitos precontractuales

²⁰⁶ En los puntos críticos el canal tiene una profundidad de 8 e incluso, en algunos sitios, de 6 metros, cuando debería tener una profundidad de al menos 10,5 metros.

²⁰⁷ Según la Asociación de Agencias Navieras del Ecuador (ASONAVE), hasta el mes de agosto de 2000 se habían enviado al exterior 1,9 millones de toneladas de carga. Por otro lado, la multinacional suiza Mediterranean Shipping Company (MSC), en septiembre contrató un buque más pequeño –de 400 TEUs- para trasladar carga hasta Buenaventura (Colombia) y desde ahí zarpar a los destinos finales.

²⁰⁸ El último dragado fue realizado entre los años 1989 y 1990.

²⁰⁹ Los realizó entre 1998 y 1999 el Instituto Oceanográfico de la Armada y la consultora estadounidense PBS&J (Houston).

²¹⁰ Los camareros atribuyen a este síndrome una mortandad masiva en sus piscinas a raíz del dragado realizado en 1989 y 1990.



establecidos en la Ley de Contratación Pública, según el decreto firmado por el Presidente de la República²¹¹, aunque el contrato sí por revisión de la Contraloría y Procuraduría²¹². La única oferta es la del Cuerpo de Ingenieros del Ejército²¹³.

REGISTRO OFICIAL # 383 DEL 3 DE AGOSTO DE 2001

Decreto Ejecutivo # 1702, por el cual se delega al señor Ministro de Relaciones Exteriores, para que suscriba un convenio de Gobierno a Gobierno con los Estados Unidos de América, que permita en la forma más favorable a los intereses del país, la contratación con el Cuerpo de Ingenieros del Ejército de esa Nación, los trabajos del dragado del canal de navegación al Puerto Marítimo de Guayaquil.

La APG trabaja en la formación de un fideicomiso o un fondo con la tasa que por dragado (incluida en la tarifa por uso del canal) cobra la Portuaria, con la finalidad de financiar el mantenimiento permanente del canal y del río Guayas. Esto también se contempló en el decreto. La tasa que por uso del canal cobra la APG es de 0,16 dólares por Tonelaje de Registro Bruto²¹⁴. Si se forma un fideicomiso está previsto encargárselo a una empresa, y si se trata de un fondo serían depósitos a plazo. El presidente del directorio de la APG, Belisario Pinto ha declarado que los recursos para realizar el dragado del canal de acceso están garantizados y depositados en el Banco Central del Ecuador. Los trabajos podrían iniciarse en marzo o abril del 2002.

Muelles

El área total del Puerto es de 200 Ha, cuenta con 8 atraques de carga general y contenedores y 1 muelle especializado de graneles. La longitud total del área de los muelles de 1.625 m.

Los muelles se distribuyen de la siguiente manera:

Carga General:

- Número de atraques: 5 muelles
- Longitud total: 925 m.
- Ancho del delantal del muelle: 30 m.

Terminal de Contenedores:

- Número de atraques: 3 muelles
- Longitud total: 555 m.
- Ancho del delantal de muelles: 30 m.

²¹¹ Entre esas excepciones están la convocatoria a licitación y la presentación de ofertas. El decreto crea a su vez la Unidad Ejecutora del dragado del puerto de Guayaquil, integrada por el Instituto Oceanográfico de la Armada (Inocar) y la Autoridad Portuaria de Guayaquil (APG).

²¹² En primer lugar, debe emitir un pronunciamiento sobre el contrato final para realizar los estudios de sedimentación del canal (condición incluida en el contrato de gobierno a gobierno con EE.UU.). Una vez aprobado, el documento debe ser devuelto al Instituto Oceanográfico de la Armada (Inocar) y a la Autoridad Portuaria de Guayaquil (APG)

²¹³ En julio de 2001 el gobierno de Ecuador decidió negociar directamente con el gobierno de Estados Unidos el dragado del canal. Se valoró el trabajo en 18 millones de dólares, después de que un grupo de ingenieros del Ejército de EE.UU. visitara la ciudad para analizar el problema en el canal, donde hasta 1998 había 3,5 millones de metros cúbicos de sedimento.

El Gobierno de Estados Unidos está representado por el Cuerpo de Ingenieros del Ejército.

²¹⁴ Se prevé que sea el Servicio de Dragos de la Armada quien haga el trabajo en el futuro

Terminal de Carga a Granel:

- Número de atraques : 1 muelle
- Longitud total: 155 m.
- Sistema neumático para carga y descarga de graneles

Conexiones con el área de influencia

El acceso por carretera al puerto se realiza por la Avenida 25 de Julio. El puerto se encuentra bien comunicado con la red de carreteras. Sus instalaciones se ubican a 10 km al sur de la ciudad, en Puerto Nuevo. Las conexiones con Quito se realizan por carretera. Se trata de un trayecto de 10 a 12 horas de duración con pendientes de hasta el 12%.

No existe acceso férreo al puerto. La línea férrea Guayaquil-Quito se encuentra actualmente en desuso²¹⁵ y además el ferrocarril no entra en el puerto ya que faltan 33 km de vía²¹⁶.

Superestructura (Equipos)

Existe una grúa de pórtico de 40 ton, inutilizada, y 2 transportadores de contenedores (Transtainer).

Almacenes y depósitos

Carga General:

- Bodegas de primera línea: 4
- Bodegas de segunda línea: 20
- Bodegas de mercancía peligrosa: 4

Terminal de Contenedores

- Módulos de almacenamiento de contenedores: 4 para 7.500 TEUs
- Bodegas para consolidación/desconsolidación de mercaderías: 3 de 7.200 m² c/u.

Terminal de Carga a Granel

- Bodega de almacenamiento: 1 (30.000 t)
- Número de silos: 3 de 6.000 t c/u.

Carga líquida granel melaza

- Área de almacenaje: 4.278 m²
- Tanques metálicos de melaza: 3 con 3.200 t c/u.

Aceites vegetales

- Capacidad de almacenaje: 240 t.

²¹⁵ Justamente la línea que funcionó en el país fue la Guayaquil-Quito en 1906.

²¹⁶ En realidad, el ferrocarril es uno de los servicios más ineficientes de Ecuador, ya que apenas ha recibido inversiones. De sus 1.000 km de red sólo están habilitados el 25% y no transporta mercancías. El ferrocarril tampoco llega a Manta.

Instalaciones complementarias

No existe ZAL. Se dispone de 3 bodegas para consolidación/desconsolidación de contenedores con una superficie total de 21.600 m².

Marco institucional

Estabilidad y claridad

El marco legal en vigor actualmente se ha ido configurando a través de la aprobación de normas que se han añadido a normas anteriores. Tal y como ha sido aplicado, ha creado dificultades para llevar a cabo la modernización de los puertos ecuatorianos.

Autonomía de gestión y participación en la gestión

El Consejo Nacional Marina Mercante y Puertos (CNMMP) es el máximo órgano del sistema portuario nacional. La Dirección General de la Marina Mercante y del Litoral, dependiente de la Armada Nacional, a efectos de las actividades portuarias, es considerada como la Autoridad Portuaria Nacional (APN) y actúa como órgano asesor del CNMMP. Las Autoridades Portuarias tienen a su cargo la administración, mantenimiento y desarrollo de cada uno de los puertos que constituye el sistema portuario nacional. La Autoridad Portuaria de Guayaquil es el ente controlador y supervisor de las actividades que realizan los operadores portuarios, permisionarios, navieras y demás empresas relacionadas con la actividad portuaria en el interior del recinto portuario. Hasta ahora el sistema portuario se ha gestionado con poca autonomía y han sido frecuentes las posiciones encontradas de los distintos estamentos públicos que participan en su administración.

Liberalización y privatización de servicios

La ley de modernización del estado contempla la concesión de servicios portuarios al sector privado, con el objeto de alcanzar mediante la competitividad mayores niveles de eficiencia a menor coste para el usuario.

En el marco del proceso modernizador, que arrancó a mitad de los 90, la Autoridad Portuaria de Guayaquil procedió a reestructurar la entidad, convocando a empresas y consorcios nacionales e internacionales para otorgar en concesión zonas portuarias de interés. Al inicio del mismo, se autorizó la operación de los “permisionarios”, a quienes se les concedió la facultad de ocupar y explotar patios y bodegas, así como la facilidad de brindar servicios portuarios y complementarios. En Mayo de 1.999 se concesionó el terminal granelero y se tiene previsto hacer lo mismo con el de contenedores y frutas.

Sistemas telemáticos

No existe un sistema EDI que comunique toda la comunidad portuaria. La Autoridad Portuaria dispone de una intranet que cuenta con Sistema de Tarja Electrónica, Sistema Integrado Portuario y Sistema de Manifiestos de Carga.

Entre Aduana y Autoridad Portuaria no existe conexión electrónica; utilizan sistemas distintos.

El envío de documentación a la CAE²¹⁷ se puede realizar vía e-mail pero es necesaria la confirmación documental (física). Con la Aduana se trabaja mediante multitud de formularios a cumplimentar en papel. Estos formularios disponen de un sinnúmero de casillas, lo cual complica este trámite. Posteriormente, al entregar estos documentos en la aduana, los funcionarios introducen en su sistema informático los datos.

A finales del año 2001, la Corporación Aduanera Ecuatoriana informó de sus planes para implementar, en los meses siguientes, un nuevo sistema de intercambio electrónico de datos, cuyo objetivo principal es que las líneas navieras que recalen en los puertos del Ecuador envíen la información vía electrónica desde los puertos de embarque u origen de las mercaderías.

Esta iniciativa se inserta en el propósito fundamental de la CAE de establecer una comunicación vía electrónica con todos los operadores del comercio exterior en el Ecuador y de esta forma garantizar la integridad de la información a nivel local. Hasta el momento, la CAE ha elaborado el Procedimiento General de Control de Carga, el Procedimiento Específico de Corrección de Manifiesto de Carga y los Procedimientos para el Intercambio Electrónico de Datos, para lo cual se utiliza el formato EDIFACT Versión 98 a.

Desde el 6 de marzo del 2002, la Corporación Aduanera Ecuatoriana se encuentra utilizando el Sistema Estándar de Interconexión Electrónica. En este contexto, la reciente Ley de *e-commerce*²¹⁸ sirve de marco para aplicación de este modelo, que según la CAE reduce al menos en un 40% los trámites de importación que se realizaban anteriormente. El sistema utiliza formatos del programa EDI FACT y la Declaración Aduanera Única Electrónica.

Movimiento de buques y mercancías. Actividad comercial

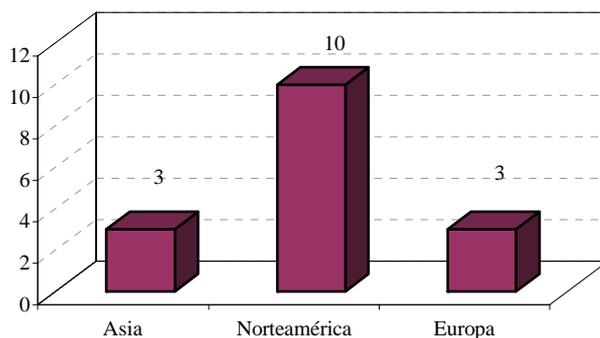
Tal como se aprecia en gráfico²¹⁹, Norteamérica es el principal origen/destino de las líneas regulares con un total de 10 servicios regulares, mientras Asia y Europa cuentan con 3. (no se muestran las líneas regulares regionales). El mayor número de servicios que enlazan con Norteamérica está ligado al flujo de importaciones (25% del total tiene como origen Norteamérica) y de exportaciones (32% tienen destino Norteamérica).

²¹⁷ CAE: Corporación Aduanera Ecuatoriana.

²¹⁸ Ley de Comercio Electrónico, Firmas Electrónicas y Mensajes de Datos aprobada el 27 de febrero del 2002.

²¹⁹ Fuente: Revista de la CEPAL 71. Agosto 2000. Jan Hoffmann.

Ilustración 24: Servicios regulares directos en Guayaquil



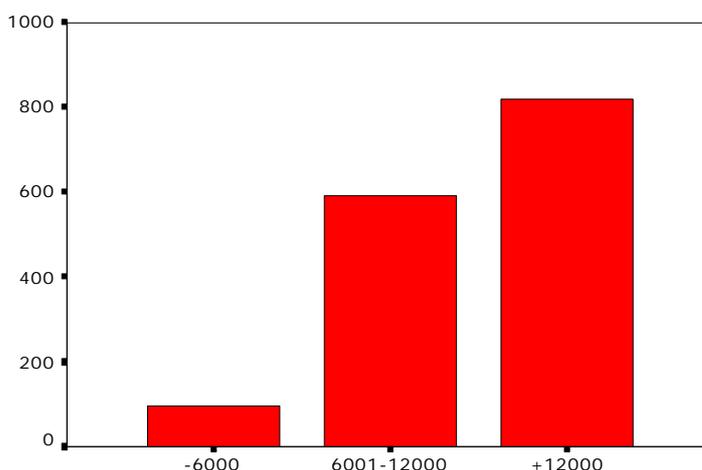
Del total del tráfico marítimo en la bahía, el 71% corresponde a buques que atracaron en muelles de la APG, correspondiendo el resto a muelles privados, fondeaderos y otros muelles²²⁰.

El promedio de ocupación de muelles²²¹ en el Puerto de Guayaquil es del 75%. En los terminales de contenedores este porcentaje se reduce hasta el 66%, para el mismo período de tiempo.

Tamaño de los barcos

En la siguiente figura²²² se observa el tamaño de los buques arribados durante el año 2000. La mayoría de los buques sobrepasaron las 12000 TRB, en total 819 buques. Entre 6000-12000 TRB arribaron 597 naves, mientras que con menos de 6000 TRB fueron 97.

Ilustración 25: Número de buques según TRB en Guayaquil



El número de naves con carga contenedorizada que atracaron en el puerto de Guayaquil durante el período enero-octubre 2001 fue de 450, mientras que las naves que

²²⁰ Fuente APG. Datos enero-octubre 2001.

²²¹ Fuente APG. Datos enero-octubre 2001.

²²² Fuente: ARMADA DEL ECUADOR-DIRECCIÓN DE LA MARINA MERCANTE Y DEL LITORAL.

transportaban carga general y carga mixta fueron 502 y 328 respectivamente. Frente a este tipo de carga resulta insignificante el número de buques graneleros para el mismo período de tiempo, 3 graneles sólidos y 7 de líquidos.

Manipulación de mercancías (principales datos)

Guayaquil es el puerto más importante para Ecuador ya que por el entra y sale el 64% de las importaciones y exportaciones del Ecuador. Puerto Bolívar mueve el 24% de la carga, Esmeraldas el 8% y Manta el 4%.

Tabla 22: Capacidad instalada de los puertos comerciales del Ecuador

Puerto	Movimiento Total de Carga (t)			
	1999	% Nacional	2000	% Nacional
Esmeraldas	589.980	7.7	817.040	11.0
Manta	282.359	3.7	358.272	5.0
Guayaquil	4.902.195	64.3	4.631.106	61.0
Puerto Bolívar	1.843.833	24.2	1.743.288	23.0
Total	7.618.367	100	7.549.706	100

Importación 2001. Origen de las importaciones²²³.

El principal origen de mercancías en el Puerto de Guayaquil es Norteamérica, con un 25% del volumen de importación del puerto. Chile ocupa el segundo lugar, con un 12% de las importaciones, seguido de Venezuela, con el 7%.

Exportación 2001. Destino de las exportaciones²²⁴.

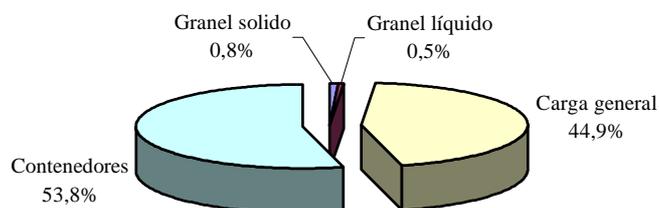
La región hacia la que se canalizan la mayor parte de las exportaciones, con casi un tercio del total (32%), es Norteamérica, siendo Alemania e Italia los siguientes destinos, con un 12% aproximadamente.

El siguiente gráfico²²⁵ muestra la distribución porcentual según el tipo de carga en el Puerto de Guayaquil. Como se puede observar, el movimiento de contenedores, con más del 50%, y la carga general, con casi el 45%, son los principales tipos de tráfico del puerto. Los graneles representan porcentajes despreciables (tanto sólidos como líquidos no llegan a suponer el 1% del volumen total) frente a los tipos de carga ya mencionados.

²²³ Fuente APG. Período enero-octubre 2001.

²²⁴ Fuente APG. Período enero-octubre 2001.

²²⁵ Fuente APG. Datos enero-octubre 2001.

Ilustración 26: Distribución según tipo de mercancía en Guayaquil

Respecto al tráfico de contenedores, de los 226.186 contabilizados en el período enero-octubre de 2001 el 65.5% correspondía a llenos y el 37.5% a contenedores vacíos²²⁶. La mercancía más importante, en carga contenedorizada, es el banano, que con un 22% del total, ocupa el primer lugar en número de contenedores según carga²²⁷.

Ubicación terrestre

El puerto está ubicado en la provincia del Guayas, en la ciudad capital Guayaquil. Guayaquil es la principal ciudad comercial del Ecuador con una población cercana a los 3.000.000 de habitantes. Concentra importantes industrias manufactureras de bienes de consumo, conserveras, refinerías de petróleo y presenta un gran movimiento comercial en continua expansión. En los alrededores de Guayaquil se pueden apreciar plantaciones de la agroindustria como palma africana, banano, café, cacao y piscinas camaroneras.

La distancia vía terrestre de Guayaquil con el otro gran centro de producción y consumo, Quito, la capital del Ecuador, es de 415 Km.

2.3.2.2 Los proveedores de servicios portuarios

Prácticos

El servicio de practica se privatizó en 1995²²⁸. Actualmente es ofrecido por 7 compañías privadas que cuentan con la debida experiencia y capacidad, encontrándose bajo el control de las autoridades del puerto y de la Dirección General de la Marina Mercante (DIGMER)²²⁹. La mayor de ellas cuenta con 13 prácticos.

²²⁶ Fuente: APG.

²²⁷ Guayaquil es el segundo puerto bananero del Ecuador, por detrás de Puerto Bolívar, en una proporción de 40 a 60.

²²⁸ En aquel entonces había 16 prácticos.

²²⁹ Se les exige una calificación individual según la Resolución 494/97, formar un operador registrado en la Marina como empresa, sacar una matrícula que se renueva cada año (132 \$anuales) y contratar una póliza de responsabilidad civil por un valor de 50.000 \$. Cada mes envían un informe a Capitanía con un reporte de los servicios prestados. La Escuela de la Marina Mercante está acreditada para formar prácticos.

En el conjunto de empresas trabajan aproximadamente 35 prácticos. Están agrupados en la Asociación de Prácticos de Ecuador, cuyos fines son principalmente de tipo social. Prestan servicio a todos los puertos situados en los márgenes del canal y el río.

Su servicio está sometido a tarifas máximas en función del tonelaje. Según la información recabada en el trabajo de campo están cobrando aproximadamente la mitad de esa tarifa. No aplican recargos aunque sí cobran por servicios especiales. Por falso arribo y por falso zarpe cobran un 25%. Prestan servicios todos los días del año, y todas las horas del día²³⁰ pero su oficina abre de 9:00 a 18:00 horas.

Las autoridades son reticentes a la entrada de nuevas compañías que ofrezcan dicho servicio, imponiendo restricciones como es la falta de experiencia. Debido a la dificultad de acceder al puerto a través del canal de acceso, con una longitud considerable y que exige el buen conocimiento por parte de los prácticos de las zonas con limitaciones de calado, este servicio presenta un coste superior al de otros puertos. Por este motivo se requiere una experiencia contrastada que demuestre el conocimiento de las particularidades del canal de acceso. El tiempo en cubrir dicho recorrido también influye en el precio de este servicio.

La distancia existente entre la estación de pilotos, en Data, y el puerto marítimo es de 51 millas. La comunicación con Operaciones Portuarias, de la APG, se realiza a través de la empresa privada Ecoestibas. Los prácticos se quejan de que el radar de la APG no está del todo aprovechado por culpa de su inadecuada ubicación. También plantean la conveniencia de grabar las Transmisiones con Ecoestibas. Con estas medidas se podrían averiguar a posteriori las causas por las que algunos atraques no se realizan a la hora prevista.

En general, en el trabajo de campo no se han detectado quejas dignas de mención sobre este servicio. La opinión de los prácticos es que con la privatización ha bajado la seguridad, pero no disponemos de datos para contrastar esta afirmación.

Remolcadores

Existe un servicio de remolcadores prestado por 2 empresas privadas para el atraque y desatraque de las naves en los muelles, así como lanchas de apoyo para el embarque y desembarque de los prácticos.

El problema de los remolcadores radica en la antigüedad de su flota. Estos remolcadores son viejos y no garantizan la seguridad en las maniobras de entrada al puerto. En la actualidad se han incorporado dos nuevos remolcadores.

Amarradores

No se detectan, aparentemente, problemas con este colectivo. La opinión del resto de colectivos es que realizan bien su trabajo.

²³⁰ Hay 2 mulles que no operan de 18:00 a 6.00.

Capitanía Marítima

Se encarga de aplicar el marco legal vigente así como las políticas y disposiciones de la Dirección General de la Marina Mercante y del Litoral sobre el transporte por agua y la actividad portuaria. Ejerce el control y las funciones de Policía marítima fluvial, preservar el medio ambiente y la vida humana en el mar.

El servicio policial de guardacostas no cuenta con medios suficientes para velar por la seguridad a lo largo del canal y de la bahía. Se han detectado casos de asaltos por piratas en dicho recorrido. El tiempo de reacción de los guardacostas se estima en 40 minutos. Por estos motivos se desea reforzar con mejores equipos a los guardacostas.

Encontramos opiniones distintas en cuanto al cumplimiento de sus funciones. En algún caso se hace referencia a la poca flexibilidad que muestran.

Autoridad Portuaria o Sociedad Portuaria

La APG ha cedido el permiso de explotación de los servicios portuarios a empresas privadas. Estas empresas permisionarias son supervisadas y controladas mediante los Reglamentos de la Actividad Portuaria y el de Operaciones. La APG es, en primera instancia, la encargada de velar por el cumplimiento de los contratos de concesión. Estos contratos tienen una duración de 5 años. Se detecta un descontento con ciertos servicios que prestan las empresas contratadas, es el caso de la seguridad y la gestión informática. Estos servicios deberían ser controlados directamente por departamentos de la APG, pues son de vital importancia para el buen funcionamiento del puerto. Uno de los efectos de las permisiones a 5 años ha sido un bajo nivel de inversiones, por lo que ahora la APG está inmersa en el proceso de concesionamiento a más largo plazo.

Como estrategia de concesión se ha dividido el puerto en 4 terminales: Granelero, Contenedores, Frutas y Multipropósito. En Mayo de 1999 se entregó en concesión el terminal granelero; este terminal de carga a granel ha sido el primero y hasta ahora el único en ser concesionado. La empresa Andipuerto es la beneficiaria de esta concesión desde el año 1998²³¹. Desde Andipuerto se ha solicitado una revisión del contrato de concesión, y el recurso ha llegado a instancias judiciales puesto que la empresa considera que existe un incumplimiento de parte de dicho contrato. Según la concesión, todo el grano debería descargarse por este terminal, pero en la práctica se está realizando también por otros terminales, lo cuál supone una disminución de la rentabilidad esperada cuando se pujó por dicho terminal. La asociación de importadores de grano, uno de los principales clientes, busca otras vías para realizar las importaciones para evitar utilizar las instalaciones de este terminal.

El resto de los terminales del Puerto de Guayaquil se encuentra en estudio para su posterior concesión. Las opciones que se barajan son dos: la primera consistiría en que una sola concesión se hiciera con el control de los tres terminales restantes, la segunda es que se constituyesen tres concesiones distintas, una para cada terminal. Los que defienden esta postura piensan que con la concesión a varios operadores en lugar de uno se lograría una mayor especialización y una mayor competencia, lo cuál beneficiaría a

²³¹ Este terminal dispone de 3 silos de 6.000 t c/u.

los clientes con una mayor calidad de servicios y tarifas más competitivas, pero este no es el único criterio que está encima de la mesa.

Uno de los problemas para concesionar los terminales de contenedores, de frutas y de carga general es que los puertos privados autorizados están manejando un gran porcentaje de la carga que antes se manejaba en el puerto público. Eso significa que los volúmenes de carga se siguen reduciendo y le quitan atractivo económico a la APG. Los puertos privados que más carga le quitan a la APG son Trinipuerto, Fertisa, Bananapuerto y Timsa. Para hacer frente a esta competencia las medidas que piensa adoptar la APG para recuperar carga son fijar tarifas competitivas, mejorar la infraestructura adecuada, atraer más líneas navieras, mejorar las relaciones en el seno de la comunidad portuaria y aprovechar el funcionamiento de ZOFRAGUA²³² entre otras.

Se tiene previsto que para junio de 2002 este proceso esté concluido y se está trabajando con urgencia porque seguramente éste es el reto más importante que tiene ante sí la APG en el corto plazo: concluir el proceso de privatización para impulsar la modernización pendiente del puerto de Guayaquil. Sin embargo, los actuales contratos de permisionamiento vencen el 7 de noviembre del 2002 y, a pesar de las intenciones de la gerencia, las gestiones para la concesión parecen ir atrasadas, con lo que se podría demorar la culminación del proceso aún un tiempo, lo cual supondría una prórroga de los contratos de permisión. Si esto ocurre, y ante la falta de precedentes de esta situación, no es descartable que alguna de las partes pretenda revisar aspectos tales como exigencia de inversiones obligatorias, garantías, plazo, incremento en costes, etc.

Actualmente la APG se encuentra en proceso de validación de sus procedimientos, tanto administrativos como operativos, como paso previo a la implantación de un sistema de gestión de calidad ISO 9000. En este proceso colabora una empresa auditora externa.

En la dirección de la APG, al menos hasta ahora, se detecta un alto porcentaje de rotación de los cargos, debido al grado de dependencia política de la institución, lo que dificulta la planificación y la toma de decisiones a medio y largo plazo. El actual gerente fue nombrado en mayo de 2001 con el fin de implementar las concesiones pendientes. Es el primer gerente civil, rompiendo una larga tradición de gerentes, y presidente, políticos y militares.

En cuanto a la calidad del servicio que ofrece, se han detectado algunos casos de manipulación en la asignación de muelles.

Agentes Marítimos

En cuanto al agenciamiento de buques, el sector se encuentra bastante atomizado en Guayaquil. La principal agencia controla el 11% de los buques, y entre las 15 agencias más importantes maneja el 72% de los buques que arribaron a Guayaquil²³³.

Sobre este colectivo no se recogen quejas significativas. En el pasado realizaban más funciones de las que realizan en la actualidad. Hay 14 empresas navieras, agrupadas en la Cámara Marítima Ecuatoriana.

²³² Zona Franca Guayaquil.

²³³ Datos: Sistema Estadístico Portuario. APG. Período enero-octubre 2001.

Agentes de Aduana

Son muy importantes en el proceso, pues la declaración de la partida arancelaria correcta facilita el trabajo. En muchos casos no tienen la preparación necesaria. Se detectan casos en que intentan eludir su responsabilidad implicando al agente naviero.

Empresas estibadoras/terminales

Además del terminal de la APG, en Guayaquil existen 6 terminales privados, de los cuales 2 son multipropósito y 4 son graneleros (sólidos y líquidos).

En cuanto a las empresas estibadoras, encontramos de todo, unas ofrecen un buen servicio y otras un servicio pésimo.

Aduana

Es autónoma del Estado y tienen plena autonomía de gestión. Rinde cuentas a la Controladuría del Estado y al Presidente. En diciembre se aprobó una reforma legal para favorecer el ajuste de personal (de 1.300 en total a 500 empleados) mediante una política de despidos con indemnizaciones.

La aduana operativamente trabaja bien pero administrativamente deja mucho que desear. Uno de los problemas es la inestabilidad de los puestos directivos en la aduana. Las rotaciones de destino impiden la adaptación de los funcionarios, a lo que hay que añadir las modificaciones continuas en los procesos.

Por otro lado, la propia reglamentación no facilita la fluidez documental, en especial la declaración andina de valor. Para agilizar los trámites en la aduana se recurre a primar a los funcionarios. Los usuarios critican también la falta de unidad de criterios entre todos sus estamentos, y las altas multas altas por corrección de manifiestos (50 US\$).

La obligación que imponen al transportista de calificarse y registrarse, y la exigencia de que su vehículo no supere un determinado número de años (10 años), reduce la oferta de transporte terrestre.

En exportación la informatización es mínima. Existe conexión con bancos y verificadoras.

Organismos de Inspección Animal y Vegetal

En la mercancía sujeta a certificados por organismos de calidad, agricultura, salud, se ha observado un incremento de tiempo con respecto a épocas anteriores en la tramitación de los registros pertinentes.

Transportistas Terrestres

En este sector predomina la informalidad y la dificultad para adaptarse a los requisitos de una logística moderna, con el resultado de importantes retrasos. Ahora bien, también hay que señalar que el transportista terrestre está expuesto a sufrir asaltos y robos

durante los trayectos en carretera, en los que además de la mercancía se incauta el vehículo, y que el Estado de las carreteras es defectuoso.

Centros de distribución, almacenes

Las áreas de almacenamiento (patios, bodegas y módulos) se encuentran permisionadas a la empresa privada. Las distintas empresas privadas tienen un permiso para uso y explotación de un área del puerto durante 5 años.

Se han detectado algunos problemas a la hora de sacar la carga de los patios, pues se pagan comisiones para evitar problemas y evitar demoras innecesarias.

Las Cámaras de Comercio tienen interés en promover una Zona Franca cerca del puerto.

Empresas verificadoras

Las verificadoras pueden prestar sus servicios de forma particular o para la CAE. Cuando se contratan los servicios de una aseguradora de forma particular, una vez cargado el buque y verificado el estado de las mercancías, la responsabilidad pasa al armador.

El contrato de las verificadoras con CAE actualmente se encuentra en estado de prórroga indefinida tras su vencimiento. El nuevo contrato sufrirá algunas modificaciones respecto al anterior.

Existe un problema con los documentos originales. Éstos son remitidos por la verificadora a la CAE, pudiéndose dar el caso de que CAE vuelva a solicitar copia de los documentos originales al detectar irregularidades como falsificaciones de firmas, documentos, etc... Al no disponer la verificadora de dichos originales, se producen conflictos que han llegado incluso a los tribunales de justicia.

El proceso que se sigue cuando la verificadora trabaja para la CAE es el siguiente:

- 1º Solicitud de inspección a CAE.
- 2º CAE realiza la petición a la verificadora para que inspeccione.
- 3º La verificadora remite el resultado de la inspección a CAE.
- 4º Informe de CAE, cálculo de impuestos y comprobación de avales bancarios.

CAE obliga a verificar en origen si el valor de la mercancía es superior a 4.000 US\$. No es infrecuente que se produzcan discrepancias de criterios entre las inspecciones en origen y en destino. Cada discrepancia origina una sanción de 26 US\$, lo cual origina un aumento de costes.

Las verificadoras tardan de 2 semanas a 1 mes en emitir el informe final. El retraso en la emisión del certificado por las verificadoras en origen no permite al importador presentar la documentación a la aduana, ello supone una demora considerable. Aún así, se valora positivamente a las verificadoras, pues sin ellas los costes extras por corrupción serían mayores.

Entidades bancarias

Tras la crisis del sistema bancario en Ecuador, la credibilidad en las entidades bancarias es muy baja o prácticamente nula. Esta desconfianza se agudiza con los retrasos en las verificaciones y tramitaciones en la que intervienen dichas entidades. Los créditos son caros y escasos.

Compañías seguros

En el interior del puerto son las empresas permisionarias las que, mediante seguros, se responsabilizan de la carga. En carretera, al producirse asaltos a mercancías, los seguros no se hacen cargo. Predomina el reaseguro y es caro.

2.3.2.3 Los servicios portuarios

Análisis de la Recalada

El agente naviero avisa, normalmente con 24 horas como mínimo de antelación de la llegada del buque por escrito. Posteriormente lo confirma. Normalmente los prácticos van en busca del buque una vez que tienen constancia de la autorización de la APG.

La Autoridad Portuaria emite 2 veces al día la relación de autorizados y la envía a los prácticos: la primera a las 07:00 y la segunda a primera hora de la tarde.

Aproximadamente 4 horas antes de la llegada prevista, los prácticos confirman con los agentes navieros la hora de llegada. A 40/50 millas los prácticos contactan con el barco. Si todo se desarrolla conforme a lo previsto se dirigen a la Estación de Prácticos donde toman las lanchas de Ecoestibas para abordar el buque. La maniobra de entrada dura de 4 a 6 horas.

Al no haber operativas grúas fijas, la duración de la operación portuaria de carga y descarga es muy variable y depende de las grúas del barco.

Para la salida, los prácticos se coordinan con los agentes navieros normalmente con una hora de antelación. La coordinación con los bananeros es más difícil.

Coste

Debido al canal de acceso los costes de la recalada se ven incrementados por el servicio de practicaje y remolcaje. Estos costes, comparados con otros puertos, resultan ser de más del doble. Sin embargo los costes de otros servicios como la visita de recepción de autoridades compensan, en parte, las altas tarifas de practicaje y remolcaje. En cuanto a los gastos de puerto, Guayaquil se encuentra en una posición intermedia si la comparamos con otros puertos. Los gastos de agenciamiento son similares en los puertos comparados.

Para un buque de 24000 TRB y una estadía de 20 horas, los gastos en el puerto de Guayaquil serían los siguientes (cantidades en US\$).

Tabla 23: Gastos en el puerto de Guayaquil para un buque de 24000TRB y una estadía de 20 horas

Gastos de Autoridades	1.690
Maniobras	8.800
Gastos de Puerto	5.800
Gastos de Agencia	1.870
TOTAL	18.240

Análisis del flujo de la mercancía

Existe un problema con la nacionalización de las mercancías. Anteriormente se permitía nacionalizar la mercancía con anterioridad a la llegada del buque, pero actualmente no se permite hasta que el buque no ha arribado. Con lo que todo buque que arribe con posterioridad a las 16:00 no será atendido por la aduana hasta las 8:00 h del día siguiente. Los trámites aduanales para que la carga pueda salir del recinto portuario se estiman entre 24-72 h. La aduana revisa detalladamente la aplicación correcta del tipo de carga y su arancel correspondiente.

Según las verificadoras, el tiempo de estadía de las mercancías en puerto es más un problema de uso de instalaciones que aduanal. Así cuanto mayor sea el tiempo de permanencia mayor es el precio a pagar por el uso de instalaciones.

En el trabajo de campo hemos encontrado una gran variabilidad en el tiempo que puede durar este proceso, desde 4 días hasta 20 días. Suele ser frecuente que las grandes empresas sufran menos obstáculos que los pequeños importadores y puedan sacar su mercancía antes.

En cuanto al coste, no deberían cobrar tarifas de almacenamiento los 15 primeros días (almacenamiento libre) pero en la práctica si se cobra.

Coste global

La valoración global en cuanto a costes del Puerto de Guayaquil, resulta ser negativa. Está considerado como un puerto caro. La calidad de los servicios ofrecidos no justifica los costes que se debe pagar por ellos, además de las comisiones encubiertas.

Rapidez global

Se presentan multitud de problemas a los que hay que hacer frente para conseguir que el proceso no se demore en exceso. Uno de los cuellos de botella más importantes es el trámite administrativo aduanal, que produce importantes demoras en el proceso además de acarrear multas por la rectificación en la cumplimentación de los documentos. Este proceso de verificación de documentos por la aduana y devolución, en el caso de encontrarse errores, provoca el retraso de varios días e incluso semanas. Una vez superado este trámite, para la salida de la mercancía de las instalaciones portuarias y almacenes se suele recurrir a comisiones para no incurrir en más demoras.

Fiabilidad

Debido a la complejidad de los trámites aduanales, que se complica cuando entran en juego las verificadoras, unido a los costes extras que supone la agilización del proceso, la fiabilidad del puerto se considera baja.

Seguridad

Se constata una disminución de las mermas de 3-4 años a esta fecha. Esto puede ser debido a la mejora del servicio con las compañías permisionarias. Anteriormente resultaba notable la cantidad de mermas producidas en el puerto.

La violación de los precintos se puede producir durante la travesía del buque en el canal, en el transporte terrestre o en las instalaciones portuarias. En ocasiones se ha comprobado que directamente se levantan las puertas de los contenedores, introduciendo sacos rellenos de arena para que en el pesaje no se detecte la merma de peso.

Valoración global

En la valoración global del puerto influyen las demoras y el pago de gratificaciones que encubiertas que hacen aumentar los costes y por tanto repercute en el valor de las mercancías. Por todo ello el puerto visto por sus usuarios tiene una valoración negativa, con muchos aspectos por mejorar, destacando el aduanal.

2.3.2.4 Análisis DAFO

2.3.2.4.1.1.1 Puntos débiles

- No existencia de tarifas registradas.
- Robos y mermas en las mercancías en el interior del recinto portuario y durante su transporte. Inseguridad marítima y piratería y débil respuesta de las autoridades responsables.
- Irregularidades en las básculas. Desde la mala calibración hasta la picaresca de los transportistas en el pesaje. En algunos casos se introducen sacos o garrafas con agua en el pesado en vacío (entrada), que posteriormente son abandonados en el interior del puerto. Tras el pesaje con la carga (salida), estos kilogramos de diferencia son sustraídos por el transportista y comercializados por su cuenta.
- Conflictos entre los distintos entes a la hora de hacer frente a la responsabilidad de la carga, una vez esta ha ingresado en el puerto.
- Problema legislativo. En el marco legal existente no hay unificación de criterios (algunas leyes, como el código de comercio, de más de 100 años, no reflejan la realidad actual del sector²³⁴), por ello mediante las denominadas "leyes parche", se intentan solventar estos problemas. Existe una propuesta de ley marco de regulación de la actividad marítima. Otro problema se presenta en la aplicación incorrecta de la ley. La norma existe, pero no se ha desarrollado el procedimiento para su puesta en

²³⁴ En Aduanas, existen incluso incongruencias entre la Ley Orgánica de Aduanas de 1994 y el Reglamento de 2000.

práctica. Ello permite que los funcionarios interpreten de distinta forma la normativa.

- Restricciones horarias en la Aduana y complejidad documental innecesaria: por ejemplo, existen dos documentos para el despacho, uno de importación y otro de exportación, cuando se podría tener un único documento aduanero.
- Inspecciones: Se ha tener previsto un exceso de mercancía. En los procesos de inspección, que pueden realizarse sin previo aviso, los organismos competentes, en algunos casos extraen parte de dicha mercancía para lucro propio. No se tiene seguridad de que la carga llegue íntegra a su destino. Al solicitar algún tipo de responsabilidad a la autoridad no hay respuesta. La carga puede ser requerida para inspeccionar durante el transporte de fábrica hasta la bodega del buque (los grandes exportadores no encuentran estos problemas).
- El Banco Central es lento en realizar sus operaciones. Se realizan trámites con verificaciones documentales. Poca eficacia de los sistemas informáticos.
- Transporte: Ausencia de garantías en caso de percances durante el transporte.
- La solución de combatir la corrupción a través de más normativa no está dando los resultados esperados. En la Aduana queda mucho por hacer y además la atención a los usuarios es deficiente. En la tramitación de documentos en la aduana, los costes y sobrecostes pueden incrementarse dependiendo del funcionario. Sigue siendo necesario dar dinero para agilizar trámites.
- Existencia de sobrecostes. Falta de transparencia en el mercado de fletes marítimos y terrestres. Desconocimiento de las condiciones de embarque y contratación. Falta de claridad y transparencia en la facturación. Recargos no justificados. Es necesario pagar un mínimo de 10 US\$ aproximadamente para que los navieros (consignatarios) entreguen el B/L²³⁵ y otros costes adicionales a la concesionaria en el puerto.
- La libertad del exportador para negociar el tipo de contrato se encuentra restringida. Los navieros tienen contratos con transportistas ya concertados, no dejando opción al cliente para que elija al transportista.
- El transporte terrestre es considerado como uno de los problemas añadidos a los que ya presenta de por sí el propio puerto. La falta de infraestructura vial, el deterioro en que se encuentra la existente y los problemas de seguridad hacen que el transporte terrestre no sea todo lo ágil que debiera, resultando dificultoso el arribar a algunos destinos.
- Horarios de puertas recinto portuario. A excepción de algunas mercancías (banano, camarón,..), el acceso para las cargas es de 8:00-17:00 horas.
- El alto coste de nacionalización de barcos ha supuesto un descenso en el número de buques con bandera ecuatoriana. Se suele trabajar con bandera panameña.
- Nadie cubre los daños a mercancías producidos durante la inspección.
- Falta de criterio unificado en la aplicación de la normativa aduanal.
- Visita de recepción de autoridades. Para la inspección hay que recoger a cada miembro de la comitiva, esto supone un coste extra y una demora en el proceso. Es habitual la admisión de algún tipo de gratificación por parte de las autoridades que intervienen en la visita.
- Reducción del calado útil del canal, las obras de pavimentación del patio de contenedores y el mejoramiento de la protección del atraque de contenedores. Se señala también la falta de capacidad de manipulación de contenedores en varios patios. El puerto también tiene un problema de seguridad de la carga.

²³⁵ En algunos casos, se llega a cobrar incluso de 15 a 25 para exportaciones y de 50 para importaciones.

- Falta de marco institucional claro y adecuado. Las normas no contribuyen a clarificar el tipo de actuación que se precisa. Sirven tanto para un tipo de gestión como para otro. Por ello no parece exagerado afirmar que el país no ha culminado su programa de privatizaciones por falta de un marco regulatorio adecuado.
- Control de los organismos por parte del Ejército: actuación rígida e inflexible.
- Inestabilidad y rotación de personal. La gerente de Esmeraldas ha hecho un buen trabajo en el capítulo de recursos humanos; recurrió a una consultora externa para seleccionar personal y su continuidad en el cargo ha permitido modernizar el capital humano. Guayaquil intentó algo similar pero el resultado fue distinto porque cambió el presidente de la Autoridad Portuaria y cambió el personal directivo.
- Las mareas y la acumulación de sedimentos en el canal de acceso, imponen severas restricciones a los movimientos de buques. Los más afectados son los barcos grandes, de más de 8 metros de calado, que no pueden entrar al puerto cuando la marea está baja. El fondo marino es barro, así que la nave tiene más riesgo de embarrancar si la marea está baja. Se prevé iniciar el dragado del canal en los próximos meses.
- Aún en buenas condiciones, el tiempo de entrada de los barcos al puerto es largo (de 4 a 6 horas).
- Mala relación calidad - precio
- Escasa supervisión de la calidad de los servicios portuarios por parte de la Autoridad Portuaria
- Los estibadores despedidos del Estado se han agrupado en cooperativas que compiten entre sí. La situación actual es de cierto descontrol sobre la actuación de estas empresas, incluyendo problemas de seguridad.
- Quito y Guayaquil no tienen conexiones adecuadas ni por carretera ni por ferrocarril. En general las comunicaciones son deficientes y existen pocas frecuencias.
- Infraestructura portuaria inadecuada, falta de sistema informático y caída frecuente de los sistemas de los organismos públicos.
- El sistema portuario está considerado como uno de los menos eficientes de la región.

Puntos fuertes

- Guayaquil es la capital económica del país y su área de influencia concentra una gran parte de su carga internacional. La red de comunicaciones de Guayaquil con los centros de producción y consumo del país hacen difícil que otros puertos puedan competir con él.
- Dispone de instalaciones para todo tipo de mercadería.
- Posee una amplia zona de reserva para el desarrollo portuario.
- La manipulación de la carga y los costes de estiba son bajos.
- Los remolcadores son baratos

Amenazas

- El cierre del puerto sino se acometen los trabajos necesarios de dragado²³⁶.

²³⁶ Este punto se desarrolla más extensamente en un epígrafe específico. Apartado 4.4.3.

- Manta y Bolívar se quejan de que las autoridades no les permiten competir con Guayaquil. Manta tiene su propio plan de desarrollo. Manta es hoy por hoy más turístico que industrial. Actualmente, el estado de las vías de comunicación terrestre y su situación respecto los centros de generación de carga son debilidades por lo que su área de influencia es más pequeña. A esto se añade el riesgo de robo de la mercancía durante el transporte por carretera. El flujo de carga que se observa en la actualidad de Guayaquil a Manta puede estar originado por las mayores facilidades que otorga la aduana de Manta, lo que hace el flujo más rápido²³⁷. Además, se detectan menores mermas en las mercancías que utilizan el puerto de Manta que en las que utilizan Guayaquil²³⁸. De hecho, a Manta han ido los barcos de línea regular cuando han tenido problemas en Guayaquil.
- Por su parte, Esmeraldas está especializado en cargas pesadas, su zona de influencia es el norte del país –incluso Quito –, está bien gestionado, pero no van los barcos de línea regular. Aunque pocas, algunas empresas radicadas en Quito van a Esmeraldas por que reciben mejor servicio, está menos congestionado y hay menos corrupción. En realidad Esmeraldas es un puerto diseñado para exportar crudo, con los servicios privatizados y buena superestructura. Puerto Bolívar es un puerto bananero.
- Autorizaciones entregadas para la instalación de Terminales Privados. La proliferación de terminales privados está acarreado el trasvase de carga desde el terminal de la APG hacia estos terminales. Si se siguen yendo más clientes, su posición comercial quedará muy debilitada.

Oportunidades

- Falta de apoyo gubernamental. No se produce el apoyo deseado a nuevos proyectos ni a la creación de puestos de trabajo. Algunos entrevistados buscan en CAF una fuente para financiar sus proyectos de expansión, como modernización de astilleros, etc...
- En cuanto a la financiación para optar a licitaciones, las empresas ecuatorianas se encuentran con unas tasas de interés crediticio mayores que otras empresas extranjeras que optan a las mismas concesiones. De aquí surge la petición de un contacto con CAF para abordar este tema.
- Creación de la zona franca.
- Licitación de los terminales que quedan por concesionar. La gestión privada aumentará la competitividad global del puerto, además de atraer nuevas inversiones.
- Desarrollo agrícola y económico de la península de Santa Elena.
- Existe el proyecto de que los permisionarios actuales se pongan de acuerdo para crear un terminal especializado que modernice el puerto. El futuro concesionario deberá hacer un gran esfuerzo en supra y en infraestructura. La Autoridad Portuaria debe invertir en seguridad y en sistemas informáticos.
- Algunos usuarios desean ser reconocidos como “usuarios frecuentes o especiales” a fin de recibir mejor atención de la administración.
- La elevada distancia con el Callao y las dificultades del tránsito de carga por carretera entre Ecuador y Colombia hacen que la competencia de puertos internacionales con Guayaquil con la carga exterior ecuatoriana sea prácticamente nula. La competencia, de existir, puede ser interna.

²³⁷ La Aduana controla más en Guayaquil porque hay más contrabando.

²³⁸ Quizá la ciudad es más segura porque es más pequeña.

2.3.3 Análisis de Manta

2.3.3.1 Factores físicos, tecnológicos y organizativos de competitividad

Localización

El Puerto de Manta está ubicado al oeste de Ecuador, en la costa de la provincia de Manabí. Es el puerto situado más al oeste de la costa del Pacífico, y se encuentra a 25 millas náuticas de las rutas de tráfico internacional. Se ubica a escasas 24 horas de navegación del Canal de Panamá.

Infraestructura

Vía marítima

Manta, al ser un puerto abierto y de calado natural, no presenta problemas al ingreso de las naves a los muelles marginales.

Muelles

Se realizó un dragado después de 31 años de haberse construido el puerto. Dicho dragado de las áreas portuarias, afectó especialmente a los muelles de aguas profundas. Se movilizaron, aproximadamente, 600 m³ de sedimentos acumulados en las áreas adyacentes a los muelles, logrando 11 m de profundidad, requeridos para poder dar servicio a buques de 36 pies de calado.

Las características de los muelles con marea baja son las siguientes:

Tabla 24: Descripción muelles puerto de Manta

	Longitud (m)	Calado (m)
MAP ²³⁹ 1	200	11
MAP 2	200	11
MAP 3	200	10
MAP 4	200	10
MMC ²⁴⁰	100	6
MMP ²⁴¹ 1	100	5
MMP 2	150	4

Conexiones con el área de influencia

El acceso terrestre. Existe una vía de acceso directo al puerto. Esta obra ha servido para descongestionar el tránsito de vehículos pesados por el centro de la ciudad.

El acceso ferroviario. No existe línea férrea.

Superestructura (Equipos)

Los buques deben disponer de sus propios equipos para la carga-descarga de contenedores al no disponer el puerto de equipos para tal fin.

²³⁹ MAP: Muelle de Aguas Profundas

²⁴⁰ MMC: Muelle Marginal Cabotaje

²⁴¹ MMP: Muelle Marginal Pesquero

Almacenes y depósitos

El puerto cuenta con 138.178 m² de patios abiertos y 7.940 m² de bodegas cubiertas en muelles y patios. También dispone de un área de estacionamiento público de 4.000 m².

Instalaciones complementarias

Zonas de Actividades logísticas

No existe ZAL.

Sistemas telemáticos

No existe un sistema EDI que comunique la comunidad portuaria.

Movimiento de buques y mercancías. Actividad comercial

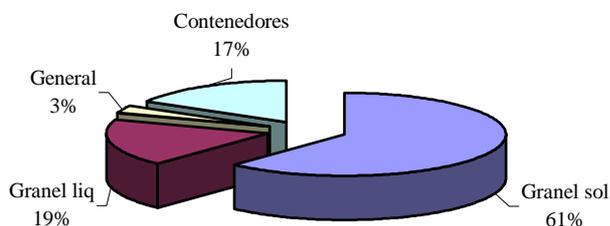
El número total de naves arribadas durante el año 2000 fue de 277, correspondiendo 106 a buques mercantes, 46 a pesqueros, 7 a buques de trasbordo y el resto a otro tipo de embarcaciones y barcos turísticos.

El tiempo de estadía de un buque portacontenedores es de unas 12 horas. Tras realizar las operaciones de manipulación de la carga, en unas 6 horas, se ha de esperar a que las condiciones de marea sean favorables.

Manipulación de mercancías

Según se puede apreciar en el gráfico, el tráfico de graneles sólidos es el principal tipo de carga manipulada en el puerto de Manta, con más del 60% del volumen de mercancía del puerto. El tráfico de graneles líquidos y el de contenedores, con un 19% y 17% respectivamente, son los siguientes en orden de importancia. Finalmente, la mercancía general representa un 3% del total del volumen del puerto.

Ilustración 27: Distribución según el tipo de carga en el puerto de Manta²⁴²



²⁴² Fuente: APM. Año 2000.

Ubicación terrestre

La distancia terrestre a los principales centros de producción y consumo desde Manta son las siguientes: a Guayaquil 190 km, a Quito 400 km y a Cuenca 446 km.

2.3.3.2 Los proveedores de servicios portuarios

Prácticos

El servicio de práctico goza de buena reputación. Debido al poco tráfico que registra el puerto tan solo es necesario un práctico para atender a la demanda de naves. Por ello tampoco es necesario que los buques esperen en rada.

Tabla 25: Tarifas²⁴³ servicio de practica de Manta²⁴⁴

(TRB x 0.015) + TASAS APM
Tasas APM - Uso de facilidades por Prácticos 75\$ / maniobra (entrada o salida)

Remolcadores

Existe servicio de remolcadores disponible que cuenta con 2 remolcadores. Esta empresa se encarga de recoger al práctico y dirigirse al encuentro de las embarcaciones. El servicio es considerado como bueno.

Amarradores

La operación del amarre se realiza en unos 15 minutos. En los meses de enero-febrero se produce una fuerte resaca en el puerto en las subidas y bajadas de marea. Este colectivo no presenta problemas.

Capitanía Marítima

No se encuentran quejas en lo referente al desempeño de sus funciones.

Autoridad Portuaria o Sociedad Portuaria

Entre los distintos proyectos que se tiene la intención de llevar a cabo encontramos el proyecto del Puerto de Transferencia. Dicho proyecto contempla la ampliación de la escollera, a partir del límite actual, en una longitud de 310 metros, la construcción del rompeolas de 500 metros de longitud. Esto permitirá la construcción de un atraque en aguas profundas de 310 metros de longitud, con un delantal de 40 metros para maniobras de carga y descarga, con un patio abierto para cualquier tipo de carga, de 40.000 m² de capacidad. Mediante la construcción de estas obras se espera que el puerto pueda acoger buques portacontenedores con capacidad de transporte para 3.000 y 4.000 contenedores. Para el manejo de la carga y otros servicios se requiere equipo mecánico, que de acuerdo al proyecto sería: 4 grúas gantry, 8 transtainers, 15 chasis, 15 tractores, 10 fork-lift truck. Equipos que tienen un coste estimado de 35 millones de dólares.

²⁴³ Maniobra Tarifario Mínimo 100 US\$ + Tasas APM.

²⁴⁴ Fuente: APM.

La Autoridad Portuaria reconoce que la fluidez del tráfico de mercancías se ve favorecida por el volumen que se maneja en la actualidad. El puerto no sufre colapso con el tráfico de mercancías que soporta, logrando atender sin problemas tanto a naves como a mercancías.

Acuerdo Cabotaje Buenaventura-Manta. Existe un acuerdo para potenciar el cabotaje entre Autoridad Portuaria de Manta y SPRBUN. A pesar del apoyo político para desarrollar colaboraciones transfronterizas entre Ecuador y Colombia, en la práctica no se traduce en hechos concretos. Hasta el momento ninguna compañía se ha servido de este acuerdo. Actualmente una empresa está estudiando la rentabilidad del proyecto para poner en marcha un servicio regular entre estos dos puertos.

Actualmente, desde la Autoridad Portuaria, se está trabajando en el proceso de privatización de todo el puerto en conjunto, se espera que para Octubre de 2002 esté ultimado.

Agentes Marítimos (consignatarios)

Este colectivo no registra problemas en cuanto a la calidad del servicio que ofrece. Las navieras optan Las líneas navieras no terminan de apostar por Manta como opción a Guayaquil.

Agentes de Aduana

Encontramos distintas opiniones respecto a los agentes de aduanas, dependiendo del agente con el que se trabaje la calidad del servicio puede ser mejor o peor.

Empresas estibadoras/terminales

Son 4 empresas las que se encargan del servicio de estiba/desestiba, ofreciendo un buen servicio.

Aduana

La implantación de sistemas informáticos a nivel aduanero es nula. Conscientes de la corrupción de los funcionarios, intentan tomar medidas para combatirla. Respecto a Guayaquil, la agilización de trámites es mucho más rápida en la CAE de Manta, debido, fundamentalmente, al menor volumen de carga que transcurre por Manta. El trato con la aduana es más personal, así los trámites burocráticos y problemas que pudieran surgir se solucionan más rápidamente. La corrupción dentro del organismo repercute a todos los niveles, incluso desde las instancias superiores se realizan recomendaciones para favorecer o entorpecer a determinadas empresas.

Organismos de Inspección Animal y Vegetal

Este organismo evidencia falta de personal así como de medios. Se toman muestras para análisis que se demoran en exceso. En la recepción de la nave el inspector puede no estar presente, llegando una vez se está procediendo a la descarga de la mercancía.

Transportistas Terrestres

El transporte terrestre se encuentra bastante bien valorado. Debido al tipo de carga que se transporta desde Manta, no es frecuente el asalto a los vehículos.

Empresas verificadoras

Debido al tipo de mercancía que se maneja en el puerto de Manta, graneles sólidos en su mayor parte, las verificadoras no tienen un papel tan relevante como en Guayaquil.

2.3.3.3 Los servicios portuarios

Análisis de la Recalada

El práctico sube a bordo cuando la nave se encuentra a una distancia de 1 milla, que en tiempo son, aproximadamente, 45 minutos. La operación de amarre se suele realizar en 15 minutos.

La operación de salida se realiza en un tiempo menor que la de entrada, en unos 20 minutos, y en ocasiones se prescinde del práctico para realizar esta maniobra.

Análisis del flujo de la mercancía

Debido a los menores volúmenes de carga que se manejan en Manta, el coste de los fletes es mayor que en el caso de Guayaquil, con mayor volumen de mercancías.

En término medio, el tiempo mínimo de permanencia en puerto de un contenedor para exportación es de 1 día, y para importación 2 días.

El transportar vía terrestre un contenedor (20/40") de Manta a Guayaquil, se encuentra en torno a los 350 US\$, y el trayecto de 190 km se realiza en unas 5 horas.

Exportaciones-Importaciones. Los trámites para las exportaciones son mucho más ágiles, gracias a la ley de facilitación de las exportaciones, que para las importaciones. En las importaciones interfiere mucho más la negligencia en que pueden incurrir los funcionarios de la aduana, esperando alguna gratificación. La caída de las exportaciones ha afectado negativamente al tráfico de mercancías de Manta.

Coste global

A pesar de que el coste de los fletes en Manta es mayor que en Guayaquil, se ve compensado con un ahorro significativo en tiempo. Es necesario tener en cuenta el transporte terrestre cuando el destino final es Guayaquil o Quito, con lo que hay que contabilizar el coste de este.

A pesar de estos costes algunas compañías utilizan Manta para mercancía con origen Guayaquil, debido al factor tiempo y al ahorro de almacenaje que supone disponer de la mercancía en la mayor brevedad posible.

Rapidez global

Los trámites aduaneros son más ágiles en Manta. Además, la menor congestión del puerto ayuda a la fluidez del tráfico de las mercancías. Si la densidad de tráfico fuera

mayor habría que observar la repercusión que tiene en la fluidez de las operaciones de mercancías.

Fiabilidad

La confianza en los servicios que ofrece el puerto es aceptable.

Seguridad

La seguridad en el recinto es considerada como buena. No se detectan denuncias de robos de mercancías.

Valoración global

En la valoración final de los servicios que ofrece el puerto se ha de tener presente que con el actual tráfico de mercancías el puerto responde satisfactoriamente y no incurre en demoras excesivas. También hay que señalar la falta de infraestructura que representa un freno para que las navieras se decidan por Manta como alternativa a operar en Guayaquil.

2.3.3.4 Análisis DAFO

Puntos débiles

- Pesqueros. Manta es un puerto tradicionalmente pesquero, siendo relevante la fuerza de este sector en la comunidad portuaria. En ocasiones se han producido incidentes entre pesqueros y naves de carga.
- Calado. El puerto presenta problemas de calado para buques de gran tamaño, que han de esperar a condiciones favorables de marea alta para realizar las maniobras.
- La ley de Modernización de Puertos no permite que APM pueda financiar y construir la expansión del puerto.
- El riesgo-país hace difícil atraer inversores privados que construyan, administren, operen y transfieran el puerto una vez concluida la concesión.
- El coste de los fletes. Debido a los menores volúmenes de carga manejados en Manta, los costes de los fletes son más caros que en Guayaquil.
- Falta de infraestructura. El puerto no cuenta con suficiente infraestructura y equipos necesarios para ofrecer un mejor servicio.
- Oleajes y resacas. Durante los meses de enero-febrero es frecuente que se produzcan estos fenómenos en la zona, afectando al puerto.
- Capacidad para ofrecer más y mejores servicios.

Puntos fuertes

- Los trámites aduanales son mucho más ágiles que en Guayaquil. En caso de incidencias existe buena predisposición, por parte de la CAE Manta, para solucionarlas.
- Bajos costes en las tarifas portuarias.
- Situación geográfica. Proximidad a las rutas de tráfico internacional.
- Características del puerto. Se trata de un puerto abierto al mar, con calado natural y profundo. El acceso marítimo es directo y no presenta dificultad.

- No presenta congestiónamiento.
- Zonas Francas próximas al puerto.

Amenazas

- Competencia de otros puertos de la región.
- Decisiones políticas que pueden afectar al puerto.
- El puerto de Esmeraldas se está patrocinando políticamente, por los intereses gubernamentales que desde Quito quieren favorecer a dicho puerto.
- El fenómeno de El Niño que obstaculiza, en cierta manera, el tráfico de vehículos hacia los principales centros de producción y consumo.

Oportunidades

- Privatización. Se espera que con la privatización se mejore la calidad de los servicios y los precios de los mismos.
- Puerto de Transferencia. Si Manta opera como puerto de transferencia, realizando los proyectos en infraestructura previstos, tendría capacidad para recibir buques de 4.000 a 5.000 contenedores. Con este proyecto se intentaría competir con puertos peruanos, como Callao, y colombianos, como Buenaventura, en el tráfico de mercancía en tránsito y transferencia. También se intentaría captar carga de transbordo para Brasil y Bolivia.
- Construcción de un terminal de contenedores capaz de suministrar servicios modernos y de calidad a bajo coste.
- Desarrollo del transporte multimodal. El acondicionamiento del aeropuerto permitirá recibir aviones de gran capacidad de carga.
- Corredor interoceánico²⁴⁵. Conexión con Brasil vía Manaos.

²⁴⁵ Eje multimodal del Amazonas Brasil-Perú-Ecuador-Colombia. Proyecto IIRSA.

2.4 PERÚ

2.4.1 El marco regulatorio

2.4.1.1 La situación actual

El sistema portuario peruano se encuentra actualmente en el inicio de los procesos de reformas portuarias que tienen como objeto la privatización de los terminales portuarios administrados por la Empresa Nacional de Puertos S.A. (ENAPU), empresa pública de derecho privado. La reestructuración del sector portuario se plantea a partir de la carencia de un equipamiento y una infraestructura adecuados, y tiene como objetivo mejorar su calidad y cantidad.

El proceso de la privatización de ENAPU se inició en 1992²⁴⁶, sin embargo, la concesión de los terminales no comenzó hasta 1997²⁴⁷, ya que era necesario crear previamente un marco legal en materia de concesiones en obras y servicios públicos inexistente hasta entonces²⁴⁸. La PROMCEPRI (Comisión de Promoción de Concesiones Privadas), en un principio y, posteriormente, la COPRI (Comisión de Promoción de la Inversión Privada), desarrollaron los procesos de promoción y ejecución de las concesiones (convocatoria, calificación de postores y otorgamiento). A finales de 1998 se realizó la convocatoria pública de dos de los siete terminales marítimos que administra ENAPU: Ilo y Matarani. La concesión del resto de terminales portuarios se dejó para después, una vez finalizadas las de Ilo y Matarani. Hasta este momento siguen siendo operadas por ENAPU.

En estos terminales las operaciones de arribo, permanencia y zarpe de naves, amarre y actividades de carga y descarga son efectuadas por agencias generales, agencias marítimas y, en el caso de las actividades de carga y descarga, por empresas de servicios de estiba. Estas agencias se encargan además de contratar al personal que realiza el trabajo marítimo: estibadores, tarjadores y maniobristas, que son remunerados por tipo de carga y tonelaje movilizado²⁴⁹. El practicaje lo realizan agencias marítimas y empresas administradoras de prácticos.

El régimen tarifario para los servicios portuarios en los que no existe competencia es discriminatorio según la mercancía sea de exportaciones o importaciones y el tipo de carga. Las tarifas son aprobadas por OSITRAN a propuesta de la empresa, aunque ENAPU tiene capacidad de fijar esquemas tarifarios no discriminatorios por debajo de las tarifas máximas. El Reglamento de Tarifas establece el uso prioritario de los equipos de ENAPU, lo que restringe la competencia al reducirse las opciones, además de que se cobran tarifas mayores que las existentes en el mercado por iguales servicios.

Corresponde a la dirección Transporte Acuático (DGTAC) del MTCVC (Ministerio Transportes, Comunicaciones, Vivienda y Construcción) controlar las actividades de transporte acuático, aprobar y supervisar los estudios y la construcción de puertos y

²⁴⁶ A partir del Decreto Ley N25882 del 24 de noviembre de 1992.

²⁴⁷ Aunque en 1995 el puerto del Callao estableció un Comité Especial de Privatizaciones encargado de preparar la concesión del puerto.

²⁴⁸ Decretos Supremos N° 059-96-PCM, y R.S.514-97-PCM.

²⁴⁹ Régimen laboral del Dec. Leg. 728 como trabajadores eventuales a destajo.

muelles comerciales²⁵⁰, así como autorizar y supervisar a las agencias generales, marítimas y empresas de servicios proporcionándoles las necesarias licencias anuales de operación.

El Ministerio de Defensa, Marina de Guerra, Dirección General de Capitanía y Guardacostas (DICAPI), a través de las Capitanías de Puerto, controla y vigila el tráfico marítimo, la recepción, permanencia y salida de buques, las actividades de carga y descarga que realizan las empresas y trabajadores marítimos en los recintos portuarios²⁵¹, otorga las licencias a las empresas de practica y controla los servicios que estas suministran. La Capitanía de Puerto también se encarga de la verificación de la documentación y de las condiciones de seguridad para el zarpe que se realiza en el Despacho de Naves. ENAPU establece, en los puertos que administra, regulaciones adicionales tanto para el practica como para operaciones de carga y descarga. Por último, la DICAPI también regula, supervisa y controla con la DGTAC la construcción de obras de infraestructura portuarias, otorga las concesiones hasta por 30 años renovables para la construcción de muelles, espigones, rompeolas y otras instalaciones²⁵², estando todo ello regulado por la Ley n° 26620 sobre el Control de Vigilancia de Actividades Marítimas, Fluviales y Lacustres, por el Reglamento de Capitanías y Actividades Marítimas, Fluviales y Lacustres y por el Texto Único de Procedimientos Administrativos.

La SUNAD (Superintendencia Nacional de Aduanas) autoriza a los servicios portuarios las zonas primarias (zonas en las que se permiten almacenar mercancías por 30 días hábiles).

Es función del Ministerio del Interior y del Ministerio de Salud regular el cumplimiento de las normas sobre migraciones aplicables a la tripulación y la vigencia de los certificados de sanidad de la nave y la carga.

En los dos terminales marítimos que se han privatizado bajo un sistema de operación mono-operador la concesión se ha adjudicado a un consorcio, que se ha constituido cumpliendo ciertos requisitos y en el cual participa un socio estratégico, precalificado legal y técnicamente. Dicho consorcio es el que ha presentado una mejor oferta económica respecto a tres variables de licitación: derecho de concesión, pago de un canon por derecho de explotación (el canon corresponde a un % de los ingresos brutos) y un compromiso de inversión. Se ha permitido que los consorcios pudieran participar en ambos procesos de concesión (Ilo y Matarani) pero sólo pudieran adjudicarse uno de ellos.

Mediante la concesión, el sistema portuario pasa a estar administrado por un ente privado que está obligado a realizar inversiones en equipamiento e infraestructura. El concesionario tiene la posibilidad de suministrar servicios que en los puertos administrados por ENAPU son provistos por agencias generales, marítimas y empresas de estiba.

²⁵⁰ Conforme a su ley orgánica n° 25862.

²⁵¹ Reguladas por el Decreto Legislativo 707, el Reglamento de Agencias Generales, Marítimas, Lacustres, Empresas y Cooperativas de Estiba y Desestiba: Decreto Supremo n°010-99-MTC.

²⁵² Todo ello regulado por el Decreto Legislativo 707, el Reglamento de Agencias Generales, Marítimas, Lacustres, Empresas y Cooperativas de Estiba y Desestiba: Decreto Supremo n°010-99-MTC.

Los servicios de uso de muelle a la carga y a la nave, amarre y almacenaje se encuentran bajo regulación tarifaria, existiendo unas tarifas máximas bajo las cuales tiene que operar el concesionario para recuperar la inversión realizada durante los treinta años en los que esta vigente la concesión. Estas tarifas son fijadas por el CEPRI y quedan establecidas en los contratos de concesión. OSITRAN fiscaliza su cumplimiento, administra y supervisa el cumplimiento de los contratos de concesión, incluyendo los compromisos de inversión en infraestructura portuaria, bien sea para construir nueva o mejorar la existente, y le corresponde también supervisar la calidad de los servicios portuarios que desarrolla el concesionario. En caso de incumplimiento se encarga de aplicar las sanciones pertinentes. Tiene además la competencia de establecer los mecanismos regulatorios que prevengan o sancionen las conductas discriminatorias del concesionario en el acceso al insumo esencial.

Mediante la concesión se pretende mejorar la infraestructura y equipamiento portuario y que estas mejoras, una vez concluida la concesión, sean transferidas al Estado.

2.4.1.2 El proyecto de reforma²⁵³

En el momento de redactar estas líneas Perú se encuentra debatiendo una Ley de Puertos. Durante la realización del trabajo de campo, en Lima, en noviembre de 2001, recibimos en el Ministerio de transportes, Comunicaciones, Vivienda y Construcción una copia del anteproyecto de la Ley Nacional de Puertos. Es de ese anteproyecto, denominado Propuesta Alternativa del MTC, y sin haber conversado con ninguno de los participantes en el debate político sobre la futura ley, del que se realiza una evaluación preliminar.

Aunque en cada región del mundo, e incluso cada país, existe un modelo portuario distinto, en una buena parte del mundo, al menos en Europa, se tiende hacia sistemas basados en los principios de descentralización política, autonomía administrativa, autosuficiencia financiera, participación del sector privado y liberalización de los servicios. La evaluación que sigue el anteproyecto citado se basa en su adecuación a esos principios generales.

Los puntos más notables del anteproyecto son los siguientes:

1.- **Privatización.** Se cuenta con la inversión privada para, entre otras, integrar a los puertos en el sistema de transporte y modernizar la tecnología portuaria (art. 3). Además, se prevé que el desarrollo de la infraestructura portuaria y su explotación se efectúen principalmente a través de la inversión y gestión privada (art. 9), pero no se establecen criterios ni se regula su participación.

2.- **Tarifas.** Se señala que aquellas que no se brinden en condiciones de libre competencia serán determinadas por el Organismo Regulador competente –pero no se dice cuál es –, al tiempo que se encomienda a la autoridad portuaria establecer la estructura tarifaria de los servicios portuarios (art. 11).

3.- **Organización del sistema (I): competencias y su titularidad.** El anteproyecto establece que las competencias de los entes que componen el sistema sean normativas,

²⁵³ En enero de 2003 la Comisión Permanente del Congreso peruano aprobó una serie de artículos pendientes de la Ley General de Puertos.

de gestión y de fiscalización (art. 13). Las primeras corresponden al Ministerio de Transportes, Comunicaciones, Vivienda y Comunicación a través de la Dirección General de Transporte Acuático (D.G.T.A.), y la Autoridad Portuaria Nacional, que no se define. Las de administración se definen pero no se asignan y lo mismo ocurre con la de fiscalización, lo que implica, tal y como indica el art. 14, que recaen en el Ministerio.

4.- Organización del sistema (II): Autoridades y competencias. Se prevé que la presente Ley sea aplicada por las siguientes autoridades: el ya citado Ministerio, OSITRAN, la Policía Naval del Perú y el INDECOPI (art 15). Las competencias de la Policía están claras y no se interfieren con las de ninguna otra autoridad citada (art. 17). Las de INDECOPI también lo están (art. 18), aunque resulta chocante su inclusión en la Ley, ya que se trata de un organismo horizontal que cumple sus objetivos en todos los sectores de la economía. En el ámbito portuario, sin embargo, no se especifica con que criterio deberá actuar, por ejemplo, para velar por la idoneidad de los servicios. Por su parte, a OSITRAN se le atribuyen competencias normativas, supervisoras, fiscalizadoras, sancionadoras y de solución de controversias (art. 19), y al Ministerio normativas, de gestión y fiscalización (art. 16), sin que se deslinden los ámbitos en los que cada autoridad podrá ejercer sus competencias, con el riesgo de conflictos que esta situación conlleva, problema que el anteproyecto soluciona con el sometimiento a jurisdicción única (art. 20) y el recurso al Tribunal Constitucional si llega el caso (art. 21).

5.- Distribución del poder/Centralización. La Autoridad Portuaria detenta el poder; el anteproyecto sólo prevé que “se podrá” descentralizar su actuación creando Autoridades Portuarias locales o regionales (art. 28). A su vez, la Autoridad Portuaria se funde con el ejecutivo, ya que orgánicamente la ejerce la D.G.T.A. (art. 23), y la participación de otros estamentos sólo es posible a través de su Comité Consultivo (art. 26).

6.- Administración portuaria. El anteproyecto prevé que puede ser pública o privada, sin especificar las condiciones o circunstancias en las que se decidirá por una u otra fórmula (art. 29).

7.- Regulación laboral. Se deja en manos del Ministerio de Trabajo la regulación de las condiciones laborales de los trabajadores portuarios; sin precisar si se refiere sólo a los estibadores o a todos los que prestan servicios en el puerto, lo que significa que a priori puede ser tanto una regulación específica como la regulación común u ordinaria (art. 30).

8.- Régimen económico-financiero. Se establece que los recursos de la Autoridad Portuaria Nacional provengan del sector privado – pago de concesiones y otras autorizaciones y de los servicios portuarios- y del público a través del Presupuesto (art. 25). A su vez, los ingresos, utilidades y superávit serán destinados únicamente a financiar compra de equipamiento e infraestructura portuaria para fines sociales, así como programa de capacitación e investigación en materia portuaria (Disposición final segunda). Con estos criterios no se garantiza la autonomía financiera del sistema portuario en su conjunto.

9.- Actuación de otros organismos públicos en el puerto. Se obliga a la Aduana a garantizar servicios continuos e ininterrumpidos durante las 24 horas del día, incluyendo domingos y feriados (Disposición complementaria primera). Se trata de una medida acertada para facilitar el comercio, pero su impacto queda rebajado si no se

incluyen a los otros organismos públicos de inspección y control que intervienen en el flujo de barcos y mercancías.

10.- **Régimen de responsabilidades.** En la disposición final 3ª se deja en manos de un Decreto Supremo la definición de responsabilidades de los proveedores logísticos.

11.- **Transición.** No se suprimen, entre otros entes, la Empresa Nacional de Puertos (ENAPU). Sólo se contempla, en la Disposición transitoria segunda, que adecue sus funciones a lo señalado en la ley, sin que esta adecuación quede clara en el texto.

En las circunstancias al inicio señaladas, esta evaluación no puede ser sino un ejercicio preliminar, ya que algunas de las observaciones realizadas pueden ser debidas a un enfoque restringido del problema. En cualquier caso, hay que señalar que no es fácil hacer una valoración del anteproyecto por su alto nivel de indefinición e imprecisión, lo cual puede ser interpretado como una crítica, ya que deja demasiados interrogantes al desarrollo reglamentario de la Ley y retrasa la adopción de las inversiones necesarias para modernizar los puertos peruanos. En cualquier caso, nos atrevemos a señalar que:

- a) no establece mecanismos para efectuar una descentralización efectiva del poder político sobre el sistema portuario
- b) procede a un reparto confuso de competencias entre organismos públicos y concentra varias de ellas en un solo organismo
- c) es muy genérico y no clarifica algunas importantes cuestiones tales como:
 - d) la política de precios
 - e) la participación del sector privado
 - f) el mecanismo de administración portuaria (funciones y encaje orgánico)
 - g) el régimen laboral de los trabajadores portuarios
 - h) la gestión medioambiental en los puertos
- i) omite o remite a normas ulteriores aspectos como el régimen de responsabilidades

En suma, el anteproyecto no garantiza la modernización del sistema portuario peruano.

2.4.2 Análisis de Callao

2.4.2.1 Factores físicos, tecnológicos y organizativos de competitividad

Localización

El puerto del Callao está localizado en la costa oeste de América del Sur.

Infraestructura

Vía marítima

No se han detectado problemas de calado. El acceso al puerto es sencillo y el mar es tranquilo²⁵⁴.

²⁵⁴ El puerto Chileno de Valparaíso, con el que a veces se le compara, es más eficiente pero el fuerte oleaje reinante dificulta en ocasiones las operaciones portuarias.

Muelles

En total hay 29 puestos de atraque con un calado máximo de 11 m y la eslora máxima se encuentra en los sitios de atraque continuos de hasta 426 m (sitios 11A, 11B y 11C). Los sitios de atraque especializados son: muelles de Contenedores, muelles multipropósito, muelle de minerales, muelles ro-ro, muelle de hidrocarburos, terminal de granos y suministro de combustible.

Como opinión general, las instalaciones del puerto no están diseñadas para la manipulación de contenedores. Por ejemplo, el muelle 5 se diseñó para estación marítima y no para contenedores y graneles sucios tal y como se está utilizando ahora.

Conexiones con el área de influencia

No existe conexión directa del puerto con la red viaria principal. Para acceder a ella hay que cruzar el municipio de El Callao, y la travesía es peligrosa para los camiones cargados. Sólo hay dos puertas operativas para la entrada y salida de vehículos (la 4 y la 1) y es frecuente la congestión y formación de colas.

La línea férrea no llega a los muelles donde atracan los barcos portacontenedores. Se queda a 3 km en los patios de minerales.

Superestructura

No existen grúas pórtico. Se están llevando a cabo los trabajos de implementación de dos grúas móviles para el embarque y descarga de contenedores.

Para el almacenamiento existen áreas especializadas:

a) Para contenedores de travesía internacional

Zonas de almacenamiento para contenedores de importación y exportación con capacidad para 8.500 TEUs. Adicionalmente cuenta con aproximadamente 7.000 m² de almacenes techados para recepción de carga para consolidación o desconsolidación de contenedores.

b) Contenedores de transbordo

Zonas de almacenamiento para contenedores de transbordo. Movilización actual: Promedio Mes – 4.000 TEUs entre llenos/vacíos.

Instalaciones complementarias

Como zonas de apoyo a la actividad portuaria existen módulos de almacenamiento con capacidad para 8.500 TEUs, zonas de “arrumaje” en muelles para contenedores en tránsito y zonas de apoyo extraportuarias para recepción de contenedores, situadas en un radio de 15 km del terminal. Sin embargo, no existe una ZAL o área especializada similar contigua al puerto ni existe espacio suficiente para ellas.

Marco institucional

Estabilidad y claridad

El marco regulatorio está en discusión. El objetivo es aprobar una norma que permita modernizar los puertos que no fueron privatizados en la etapa anterior. Los problemas habidos en 2001 con las dos empresas que tenían arrendados sendos patios dentro del puerto han debilitado la confianza de las empresas privadas en los responsables políticos del sistema.

Autonomía de gestión y participación en la gestión

Bajo el esquema actual, con la excepción de los puertos privatizados, y a pesar de las muchas funciones que ha perdido en la última década, ENAPU sigue siendo quien gestiona el sistema portuario, incluido el puerto del Callao. Los niveles de autonomía en la gestión son muy bajos. El anteproyecto²⁵⁵ de ley que conocimos en el trabajo de campo adolece de una excesiva concentración y dependencia del poder político.

Liberalización y privatización de servicios

El marco regulatorio pretende conseguir la libertad y la competencia en la prestación de los servicios portuarios.

Sistemas telemáticos

El puerto carece de intranet portuaria. La Aduana tiene su propio sistema informático que se explica en el epígrafe correspondiente.

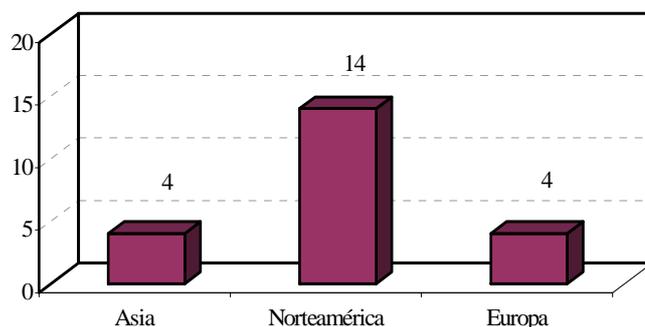
Movimiento de buques y mercancías. Actividad comercial

Al puerto del Callao llegan aproximadamente 8 naves al día de las cuales 5 corresponden a líneas regulares y 3 a graneleras. En cambio a cualquier puerto regional (por ejemplo Paita) sólo llegan 15 naves mensuales de las cuales 3 corresponden a líneas regulares.

La siguiente ilustración muestra los servicios regulares directos en el puerto de Callao (no se incluyen los servicios regionales). Observamos que la mayor parte de dichos servicios tienen conexión con Norteamérica, mientras que Asia y Europa, ambas en igual cuantía, disfrutan de menor número de servicios directos.

²⁵⁵ Ver apartado en el que se analiza dicho anteproyecto: 3.2.5. B.- El proyecto de reforma.

Ilustración 28: Servicios regulares directos en Callao²⁵⁶



El movimiento anual de contenedores en el año 2000 fue de 414.000 TEUs y en el 2001 de 480.706 TEUs, lo que convierte al Callao en uno de los principales puertos en movimiento de contenedores en la costa Oeste de Suramérica.

Ilustración 29: Tráfico de contenedores. T.P. del Callao 1990 - 2000

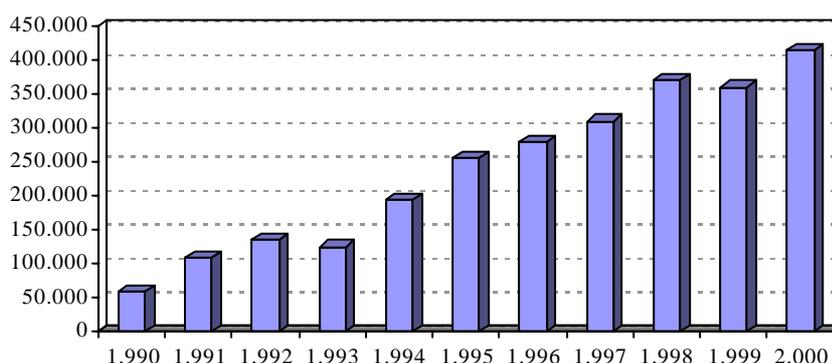
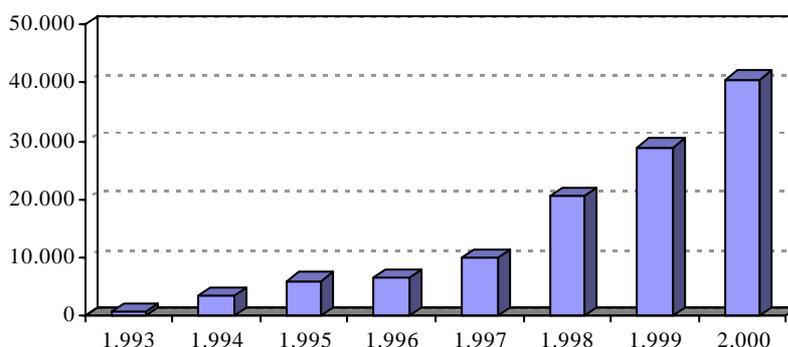


Ilustración 30: Transbordo de contenedores



²⁵⁶ Fuente: Revista de la CEPAL 71. Agosto 2000. Jan Hoffmann.

Ubicación terrestre

El puerto de El Callao se encuentra cerca de Lima, capital política y económica del país que concentra un elevado porcentaje de su comercio exterior. Esto hace que en realidad el área de influencia de Callao sea todo el Perú

2.4.2.2 Los proveedores de servicios portuarios

Los usuarios (Importadores y Exportadores)

El Puerto del Callao canaliza la carga de las principales empresas peruanas, con excepción de algunas de las grandes mineras - que utilizan muelles propios para importar maquinaria y exportar sus productos- y algunas pesqueras o harineras que distribuyen su carga entre este Puerto y los de Chimbote y Paita. En lo que se refiere al tráfico de contenedores, el Callao concentra aproximadamente el 90% del total de carga movilizada en Perú.

Los usuarios manifiestan su conformidad con la frecuencia y el origen-destino de las líneas regulares que recalcan en el Callao. El mayor volumen de carga peruana se moviliza en América del Sur, desde y hacia países como Chile, Colombia, Argentina y Brasil principalmente. Este último país tiene controles bancarios que hacen engorrosas las operaciones comerciales. Las demás regiones importantes para el comercio peruano son Europa, América del Norte y América Central. Cabe señalar que el tráfico por el Atlántico es más fluido, mientras que en el Pacífico se ofrece un servicio de menor calidad y mayor coste. Algunas empresas tienen relaciones importantes con el Sudeste Asiático, Australia y Nueva Zelanda, mientras que el comercio con países del África es casi inexistente.

La disponibilidad de contenedores para embarques hacia los principales destinos es muy buena. Asimismo, la opinión generalizada es que ha mejorado la rapidez en la entrega de los contenedores de importación, principalmente por las mejoras en ADUANAS, así como la seguridad en el embarque de los contenedores de exportación. Los problemas con la integridad del precinto y de la mercadería se han reducido. Se aprecia un cambio positivo en la “filosofía” de los organismos públicos, que se han modernizado y ahora facilitan las gestiones necesarias.

Los contratos de compraventa utilizados por los exportadores e importadores en las operaciones de comercio exterior son variados –muchas empresas se ajustan a sus clientes- pero puede apreciarse un predominio de los contratos FOB (franco a bordo) en el caso de las exportaciones y contratos EXW (en fábrica) para las importaciones. La mayoría de las empresas contratan el transporte directamente con el naviero, excepto en los casos que se presente una exigencia de la contraparte. De igual modo, el transporte terrestre es contratado directamente.

Las relaciones entre la empresas generadoras de carga y los consignatarios, transitarios, agentes de aduana y transportistas es muy estable, es decir, generalmente se trabaja con las mismas empresas, sobretodo en el caso de las agencias de aduana, que son máximo dos por cada empresa.

La mayoría de los usuarios desconoce las funciones operativas del puerto, como el practicaje, remolcaje, amarre y los demás servicios a las naves; así como las funciones de la autoridad marítima (DICAPI), ya que no lo contratan directamente sino a través de sus agentes, pero consideran importantes todas las medidas que garanticen la seguridad del Puerto, las naves y la carga. Como es de esperarse, están más familiarizados con la labor de los agentes marítimos aunque los consideran sólo medianamente buenos. Una queja recurrente es la falta de claridad y transparencia en la facturación.

Las labores de los agentes de aduana y de la misma Aduana Marítima son mejor valoradas, aunque se reconoce que aún se puede mejorar el servicio, a pesar de los grandes avances de la última década. Asimismo, la oferta de transporte terrestre, depósitos de contenedores vacíos y centros de almacenamiento (extra-portuarios) es diversa y su calidad de servicio y precios están bien valorados.

Las funciones del SENASA (inspección animal y vegetal) son conocidas sólo por los usuarios que transportan carga sujeta a las inspecciones. En el caso de esta institución, las opiniones sobre su valoración difieren fuertemente.

Entre los principales problemas se han mencionado demoras en la gestión del conocimiento de embarque y falta de coordinación de los servicios portuarios, así como los sobrecostos. En general, se observan costes altos en el Callao en comparación con los demás puertos de la región, sobre todo los relacionados con tasas oficiales, gastos portuarios y fletes (marítimo y terrestre).

En conclusión, el puerto del Callao ha mejorado significativamente su seguridad y rapidez, aunque todavía carece, por ejemplo, de grúas en los muelles. Por su ubicación, concentra la mayor cantidad de carga del país y tiene poca competencia, lo que puede explicar que sus costes sigan manteniéndose elevados. Una de las principales limitaciones del Puerto es que se han urbanizado todos los terrenos aledaños, lo que complicaría cualquier intento de expansión, que no se oriente al mar.

Los navieros

La totalidad de representantes de los armadores o líneas navieras internacionales usan algún *software* tales como *Frontline*. En el Perú, los representantes de los armadores están conectados vía Internet con las agencias marítimas. Lo que normalmente se hace es que el representante del armador contrata una agencia marítima la que convierte la información electrónica al sistema de Aduanas.

Los orígenes/destino de las compañías navieras cubren prácticamente todas las rutas comerciales. Chile, Perú, Ecuador, Colombia (costa oeste del Pacífico) conectados con Asia, USA (3 costas: este, oeste y golfo), Europa Norte y Mediterráneo. El problema, en todo caso, es de frecuencias si se compara esta con la costa este del Pacífico. Los servicios de líneas marítimas regulares en el Callao son: Singapur: 34 días; Hong Kong: 25 días; Yokohama: 21 días; Nueva York: 14 días; Hamburgo: 25 días.

Los buques que recalán en El Callao llevan entre 1.000 y 2.000 TEUs y la Conferencia utilizada es la europea. En cuanto a fletes cada naviera negocia con el cliente.

La opinión generalizada es que el puerto del Callao no presenta problemas de calado (que sí los presenta Guayaquil) aunque es necesaria la adquisición de una grúa pórtico para agilizar el movimiento de contenedores.

Para los armadores, los prácticos presentan un problema pues son muy caros en comparación con otros puertos similares. Consideran que la Autoridad Portuaria (ENAPU) es más flexible que antes de los noventa. Piensan que el mayor encarecimiento del puerto se produce por la presencia de DICAPI al querer financiar sus actividades con la recaudación por concepto de permisos y multas.

Autoridad Portuaria (ENAPU)

La Empresa Nacional de Puertos S.A. (ENAPU) se creó como empresa de derecho público en 1970²⁵⁷ con el objeto de administrar, operar, equipar y mantener la red de terminales portuarios en el ámbito nacional. En 1981 cambia su personalidad jurídica y se convierte en una empresa pública de derecho privado²⁵⁸.

Sus funciones se regulan por su Ley de creación, la Ley General de Sociedades y los estatutos de la empresa²⁵⁹. La organización actual (*ex ante*) tiene carácter transitorio, en razón del proceso de privatización en que se encuentra. La empresa administra siete terminales marítimos (en proceso de concesión), tres terminales de lanchonaje y tres terminales fluviales. Por tratarse de una empresa pública de derecho privado se encuentra fiscalizada por los órganos de control del estado y supervisada por la Oficina de Instituciones y Organismos del Estado (Ministerio de Economía y Finanzas).

En cuanto a las operaciones comerciales se establece únicamente *que "se realizan mediante facilidades de los terminales"*. Los servicios que la empresa puede brindar son: practicaaje, atención a la nave y a la carga.

A fines de 1992²⁶⁰ el gobierno decidió incluir a ENAPU en el proceso de privatización de empresas del estado, creando en principio los Comités Especiales de Privatización de ENAPU y de Puerto de Ilo. Entre 1992 y 1997 la concesión de los terminales no se llevó a cabo, entre otros factores, por la ausencia de un cuerpo regulatorio consistente en materia de concesiones. En 1996 se dio un paso en esa dirección estableciendo la modalidad de concesión, y se crea el organismo encargado de su promoción y ejecución, PROMCEPRI²⁶¹. Complementariamente se expidieron normas para regular las concesiones de infraestructura y modalidad en que se promoverá la inversión en los puertos²⁶².

En el plan de desarrollo 1996-2005, se planteaba que las inversiones debían alcanzar los 320 millones US\$, a un promedio de 32 millones US\$ anuales. Sin embargo, sólo en los últimos años ENAPU ha alcanzado un nivel de inversión equivalente 10 millones US\$ por año, destinados a rehabilitar obras y adquirir algunos equipos en el Puerto del

²⁵⁷ Mediante Ley N° 17526 y entró en funcionamiento por Decreto Ley 18027.

²⁵⁸ Dec. Legislativo N° 98.

²⁵⁹ Aprobado por D.S. N° 045-81-TC.

²⁶⁰ Decreto Ley 25882 del 01.12.92.

²⁶¹ Decreto Legislativo N° 839, Ley de Promoción de la Inversión Privada en Obras Públicas de Infraestructura y de Servicio y crea la Comisión de Promoción de Concesiones Privadas (PROMCEPRI).

²⁶² Decretos Supremos N° 059-96-PCM, 060-96-PCM, y R.S. 514-97-PCM.

Callao. Estos recursos han provenido principalmente de los recursos propios del sistema portuario administrado por ENAPU. Desde el punto de vista de las transferencias del presupuesto del MTC, entre 1990 y 1999 se han transferido al sector acuático menos de 8 millones US\$. Por esta razón, es imperiosa la necesidad de realizar privatizaciones en los puertos que traigan inversiones.

El programa de privatizaciones fue lanzado en 1998 e incluía los puertos de Paita, Salaverry, Chimbote, Callao, General San Martín, Matarani e Ilo. El proceso se inició con dos pequeños puertos del sur: Ilo y Matarani, con una concesión cuya vigencia es de 30 años, renovable por un periodo similar. En la concesión se establecieron tarifas máximas (*price caps*) para los servicios portuarios a la nave (amarre/desamarre, uso de amarradero), uso de muelle a la carga (según se trate de: general fraccionada, rodante, sólida a granel, líquida a granel y contenedores y almacenaje). El concesionario puede proveer servicios complementarios, a la nave y a la carga, que son ofrecidos habitualmente por agencias generales (transporte marítimo), agencias marítimas (agencia de nave) y empresas de estiba (carga y descarga de mercancías). Existe un programa mínimo de inversiones iniciales y otro relacionado a determinados niveles de crecimiento del tráfico de naves.

ENAPU actúa como Autoridad Portuaria, y a la vez administra y provee servicios portuarios a la nave y a la carga (no incluye estiba/desestiba ni practicaaje) en los puertos propiedad del Estado. Así, presta servicios de amarraje y servicios adicionales a las naves como alquiler de lanchas, suministro de agua y energía eléctrica a las naves y tomas para contenedores refrigerados en muelles y zonas de almacenamiento. En los últimos años, una de sus principales funciones ha sido adecuar la operatividad de la empresa para el proceso de privatización.

ENAPU tiene cierto retraso en sus sistemas de información. Poseen sistema Intranet e interconexión con Aduanas (vía correo electrónico) pero aun persisten los problemas de compatibilidad del *software*.

ENAPU recibe el manifiesto del agente marítimo y toma 20 minutos en procesarlo. Este documento se transmite a la Aduana (vía correo electrónico). Esta última transmite la numeración aduanera (esto podría demorar un máximo de 3 días por fin de semana).

Autoridad Marítima

La Dirección General de Capitanías y Guardacostas - DICAPI²⁶³, con dependencia de la Marina de Guerra del Perú, es la Autoridad Marítima Nacional, responsable de velar por la seguridad de la vida humana en el mar, ríos y lagos navegables, de la protección del medio ambiente y recursos naturales en dichos ámbitos y hacer cumplir los convenios internacionales y normas nacionales en su jurisdicción, reprimiendo todas las actividades ilícitas. La DICAPI dirige 18 Capitanías de Puerto, de las cuáles, la más importante (por el volumen de actividad comercial y el tráfico de naves) es la Capitanía de Puerto del Callao que está a cargo del Capitán de Navío Juan de Dios Arce Vizcarra.

La ubicación de la Capitanía de Puerto del Callao es el "Distrito de Capitanía II" (Puerto Mayor del Callao) y su jurisdicción abarca el litoral marítimo comprendido

²⁶³ Jr. Constitución 150 – Callao, CALLAO 01- PERU (51 1) 429-7278 www.dicapi.mil.pe
dicapi@marina.mil.pe

desde el límite provincial entre Chancay y Huaral por el Norte, hasta Punta Lobos por el Sur, Islas San Lorenzo, Isla Pachacamac, Isla Asia y Grupo de Huaura.

Ilustración 31: Ubicación del puerto del Callao



En su función de Autoridad Marítima del Perú, la DICAPI regula mediante resoluciones, publicaciones, trámites administrativos y reglamentos tanto nacionales como internacionales, las actividades acuáticas en el territorio peruano con el único fin de velar por el uso equilibrado de sus recursos y de prevenir las actividades ilícitas en dicho medio.

El Director General de Capitanías y Guardacostas mediante Resoluciones Directorales dicta las normas necesarias para que las actividades marítimas, fluviales y lacustres se desarrollen en forma adecuada. Esta actividad es constante, pues responde a la realidad cambiante de las variables sociales y económicas del país. Cuando es necesario, la DICAPI coordina con el OSITRAN y el MTC.

En el ámbito internacional, la Autoridad Marítima del Perú, tiene la obligación de aplicar los convenios suscritos en el seno de la Organización Marítima Internacional – OMI, a la que está afiliada. Estos convenios han sido incluidos dentro de las Ordenanzas Marítimas de la Marina de Guerra.

No se utilizan aún sistemas de información o transmisión de datos, todos los trámites se realizan con formatos físicos.

Entre las funciones de la DICAPI están:

1. Ejercer Policía Marítima, Fluvial y Lacustre en los puertos, en el litoral del dominio marítimo hasta las 200 millas, así como en ríos y lagos navegables.
2. Ejercer el control del tráfico acuático, acceso, permanencia y salidas de naves de los puertos, fondeaderos y de las aguas de soberanía y jurisdicción nacional.
3. Controlar el sistema de información sobre posición y seguridad de naves en el ámbito acuático.
4. Velar por la seguridad de la vida humana en el mar, ríos y lagos navegables.
5. Velar por la seguridad y vigilancia de los puertos y terminales en los aspectos de su competencia.
6. Ejercer control para prevenir y mitigar los efectos de la contaminación del mar, ríos y lagos navegables y en general sobre todo aquello que ocasiona perjuicio ecológico.
7. Coordinar y controlar las actividades relacionadas con la enseñanza profesional, capacitación, entrenamiento y exámenes del personal de la Marina Mercante, Pesca y Náutica Deportiva y otras actividades acuáticas, así como la expedición e inscripción de los títulos correspondientes.
8. Establecer las dotaciones de buques y embarcaciones de la Marina Mercante, Pesca y otras actividades acuáticas.
9. Otorgar las licencias y fiscalizar la construcción, modificación y reparación de naves nacionales en el país y en el extranjero. Intervenir en el proceso de compra y venta de naves, así como controlar la expedición de la matrícula respectiva.
10. Expedir certificados de reconocimiento e inspecciones de naves, de acuerdo con las disposiciones nacionales e internacionales ratificadas por el Perú.
11. Otorgar las licencias de operación y fiscalizar el funcionamiento de astilleros, varaderos, diques y talleres de reparaciones navales y otras empresas afines a la actividad acuática, sean de apoyo y/o servicios.
12. Exigir el cumplimiento de las disposiciones que se dictan en materia de pesca, aves guaneras y otros recursos naturales del medio acuático.
13. Efectuar el control de adjudicación de los terrenos ribereños.
14. Autorizar y controlar el rescate y recuperación de naves y restos hundidos en aguas de dominio marítimo, ríos y lagos navegables.
15. Controlar en función de la seguridad de la navegación, faros, balizas y otras señales, para el buen funcionamiento del sistema de señalización náutica a nivel nacional, en coordinaciones con la Dirección de Hidrografía y Navegación de la Marina.
16. Otorgar Permisos de Navegación a naves extranjeras, mercantes fletadas por empresas navieras nacionales, naves de pesca y otras que vayan a operar en aguas nacionales.
17. Autorizar y fiscalizar actividades de investigación científica, de naves nacionales y extranjeras que se realicen en el ámbito acuático de jurisdicción.
18. Mantener relación con organismos internacionales y autoridades equivalentes de otros países, concernientes con asuntos en los cuales la Dirección General tenga interés sustancial.
19. Representar a la nación en foros y conferencias internacionales relacionadas con las actividades marítimas y recomendar al gobierno la designación de los expertos que deben participar de las mismas.

Asimismo, un representante de la Capitanía de Puerto del Callao, forma parte de la comitiva de arribo y despacho de naves.

Las tasas que aplica la DICAPI están especificadas en el Texto Único de Procedimientos Administrativos de la Marina de Guerra del Perú²⁶⁴ (TUPAM). Constituyen un porcentaje de la Unidad Impositiva Tributaria (UIT) y varían según el arqueo bruto de las naves. En la entrevista se manifestó que la rapidez del Puerto había mejorado, aunque no pudo ser comparada con la de algún otro puerto de los demás países andinos. Se mencionaron problemas de seguridad, principalmente por la presencia de delincuentes en la zona del terminal pesquero, desde la que se tiene fácil acceso a las instalaciones de ENAPU S.A. y los muelles.

Asimismo, se indicó que las nuevas disposiciones legales que restringen el ingreso de nuevos prácticos, responden principalmente a regulaciones internacionales y que, en el caso del Callao, no se desea aumentar el número de prácticos marítimos en actividad, sino más bien, reducir su cantidad, ya que existen demasiados para el nivel de actividad del Puerto.

Se desmintió que dichas disposiciones legales respondieran a presiones o algún tipo de coordinación; sin embargo se reconoció que existen presiones a todo nivel en el mundo de la Marina Mercante, por la estrecha relación que tiene con la Marina de Guerra en el caso peruano.

Se precisó que se crean nuevas normas y disposiciones para dificultar que este tipo de presiones prospere. Las instituciones se han profesionalizado, además, en el caso de la DICAPI y la Capitanía de Puerto del Callao o de cualquier otro puerto, las “irregularidades” se resuelven a nivel judicial con intervención de la Fiscalía, y no con un simple arresto, como ocurre dentro de las instituciones castrenses.

Aduanas²⁶⁵

La Superintendencia Nacional de Aduanas del Perú, a la que también se le denomina *Aduanas*, es una Institución Pública Descentralizada del Sector Economía y Finanzas, con personería jurídica de Derecho Público, creada por Ley 24829 y con autonomía administrativa, económica, presupuestal, financiera y técnica en el ejercicio de sus atribuciones²⁶⁶.

Aduanas cuenta con 2,640 empleados aproximadamente y en la Aduana Marítima del Callao laboran 410 personas. La alta dirección la ejercen la Superintendencia Nacional y Superintendencia Ejecutiva. La primera la ejerce el Superintendente Nacional de Aduanas, quien es el funcionario de mayor nivel jerárquico, representando a Aduanas dentro y fuera del país en todo acto, contrato o convenio que ésta realice. Es designado por el Presidente de la República a propuesta del Ministro de Economía y Finanzas, mediante Resolución Suprema expedida con el voto Aprobatorio del Consejo de

²⁶⁴ <http://www.dicapi.mil.pe/tupam2000/tupam2000.html>

Ver partes “B” y “C” (Marina Mercante y Pesca, respectivamente).

²⁶⁵ Según la información recabada en el trabajo de campo, la Aduana peruana es la mejor de todas las de los países de la CAN, es por ello que en este epígrafe se describe de forma más extensa su funcionamiento.

²⁶⁶ Art. 1° de Ley Orgánica de Aduanas, aprobada por Decreto Ley N° 26020.

Ministros. El Superintendente Ejecutivo ejerce las funciones del Superintendente Nacional por delegación en los casos de ausencia o impedimento temporal y las que se le delegue en forma expresa. La Oficina de Auditoría Interna es el órgano responsable de efectuar el control interno de las actividades y operaciones de Aduanas, de conformidad con la Ley del Sistema Nacional de Control, las Normas de Auditoría Gubernamental y demás disposiciones legales vigentes. Los órganos de asesoramiento y apoyo son A) La Secretaría General es el órgano encargado de las funciones de administración documentaria y relaciones públicas de Aduanas. Al efecto, norma los sistemas institucionales respectivos y conduce los sistemas de la Sede Central correspondientes a dichas materias. B) La Oficina de Asesoría Legal es el órgano responsable de asesorar en asuntos de carácter jurídico y legal a la Alta Dirección y a las dependencias de Aduanas; de emitir y administrar la opinión institucional en materia jurídica y legal. Asimismo, de procesar los expedientes y documentos sometidos a su consideración y ejercer la representación de Aduanas ante el Tribunal Fiscal, previa coordinación con las Intendencias involucradas. C) La Procuraduría Pública es la encargada de ejercer la defensa de los intereses de Aduanas, a través del Procurador Público y aquellos en los que delegue facultades conforme a Ley, asumiendo la defensa de los actos administrativos y judiciales que corresponde a Aduanas, en armonía con lo dispuesto en los Decretos Leyes N^{os} 26014 y 17537, sus normas modificatorias y complementarias. D) La Escuela Nacional de Aduanas es el órgano responsable de desarrollar las actividades académicas de formación, capacitación y especialización del personal de Aduanas y de los usuarios del servicio aduanero. Asimismo, es responsable de la realización de trabajos de investigación en materia aduanera así como de la publicación y difusión de normas y textos aduaneros.

Otros órganos relevantes son la Intendencia Nacional de Administración y Recaudación Aduanera²⁶⁷, la Intendencia Nacional de Fiscalización Aduanera²⁶⁸, la Intendencia Nacional de Prevención del Contrabando y Control Fronterizo²⁶⁹, la Intendencia Nacional de Recursos Humanos²⁷⁰, la Intendencia Nacional de Sistemas²⁷¹ y la Intendencia Nacional de Técnica Aduanera²⁷². Como órganos desconcentrados destacan las Intendencias de Aduanas Operativas²⁷³.

²⁶⁷ es la responsable de conducir los sistemas de planeamiento, presupuesto, logística, tesorería y contabilidad; así como del control de la recaudación aduanera, del almacenamiento y realización de las mercancías en abandono legal y comiso; y de la recuperación de adeudos

²⁶⁸ es la responsable de verificar el cumplimiento de las obligaciones tributarias y aduaneras por parte de los operadores de comercio exterior. Para tal efecto desarrolla, dirige y ejecuta los planes de fiscalización aduanera mediante las inspecciones y auditorías correspondientes. Asimismo, como parte de su labor fiscalizadora, conduce los sistemas de evaluación y control de los factores de riesgo de delito en las operaciones aduaneras

²⁶⁹ es la responsable de regular, conducir y coordinar las acciones, planes y programas de prevención, detección y represión del contrabando, así como de procesar las acciones legales que se deriven de aquellos.

²⁷⁰ es la responsable de conducir los sistemas de administración de personal, evaluación, capacitación, bienestar y desarrollo integral del trabajador.

²⁷¹ es la responsable de la conducción de los sistemas de calidad, organización, ingeniería de procesos, soporte informático y estadística.

²⁷² es la responsable de administrar la normatividad para la aplicación de los regímenes y operaciones aduaneras, destinos aduaneros especiales o de excepción, reglas de origen, tratados y convenios internacionales; y de conducir los sistemas de nomenclatura arancelaria y valoración aduanera. Asimismo, procesa las solicitudes de exoneración de derechos y/o franquicias aduaneras, autoriza el funcionamiento de los operadores de comercio exterior y supervisa las actividades de las empresas verificadoras; y absuelve las consultas de carácter técnico dentro de su competencia. Igualmente es

Aduanas es una institución que actúa en todo el territorio de la República a través de las Intendencias de Aduana²⁷⁴, Agencias Aduaneras y los Puestos de Control, que dependen de las primeras²⁷⁵. Aduanas tiene en la actualidad 20 Intendencias de Aduana y 82 Puestos de Control (Intendencias de Aduana de la República).

Para el proceso del despacho de Regímenes y Operaciones Aduaneras en el Perú, *Aduanas* ha implementado el procedimiento electrónico de numeración de Documentos Aduaneros denominado *Teledespacho*, mediante el cual los documentos aduaneros son transmitidos por medios electrónicos (e-mail) a las Intendencias de Aduana, en formatos que han sido establecidos por *Aduanas*, para su procesamiento y respuesta.

Los formatos de envío constan de archivos de control, datos generales y detalle (series) como también los archivos auxiliares. Los procedimientos operativos de cada Régimen Aduanero establecen los documentos de envío aplicables en cada caso (DUA Declaración Única de Aduanas, Declaración del Valor, Orden de Embarque, Declaración Simplificada, Cuadro Insumo Producto, Relación Insumo Producto). Un envío puede contener uno o varios documentos aduaneros de cada Régimen.

Aduanas realiza el procesamiento electrónico de los mensajes recibidos, determina la aceptación o rechazo de los mismos y envía los mensajes de respuesta correspondientes. En el caso de documentos rechazados, se adjuntan los códigos de error correspondientes. El Despachador de Aduanas, una vez corregidos los motivos de rechazo, puede enviar nuevamente el documento. El procedimiento a seguir con los documentos aceptados está determinado por el Procedimiento Operativo de cada Régimen.

El *Teledespacho* en la actualidad se encuentra implementado para los Regímenes, Destinos Especiales y Operación Aduanera, continuando con este proceso de automatización se incorpora la transmisión electrónica de los formatos de Reexportación y Reimportación a partir del 05 de Junio del 2000.

responsable de la conducción de los planes y actividades referidos a cooperación técnica interinstitucional e internacional.

²⁷³ son los órganos operativos que, dentro de sus respectivas jurisdicciones, tienen la responsabilidad de administrar los regímenes y operaciones aduaneras y recaudar los derechos y demás tributos aplicables. Para tal efecto, cautelan y verifican la debida aplicación de la legislación que regula el comercio exterior, así como los tratados y convenios internacionales vigentes, aplican sanciones y resuelven reclamaciones ejerciendo sus atribuciones como órganos de primera instancia. Asimismo, son responsables de informar de los actos que presumen constituyen delito aduanero para su debido procesamiento.

²⁷⁴ Las Intendencias de Aduana son los órganos operativos que, dentro de sus respectivas jurisdicciones, tienen la responsabilidad de administrar los regímenes y operaciones aduaneras y recaudar los derechos y demás tributos aplicables. Para tal efecto, cautelan y verifican la debida aplicación de la legislación que regula el comercio exterior, así como los tratados y convenios internacionales vigentes, aplican sanciones y resuelven reclamaciones ejerciendo sus atribuciones como órganos de primera instancia. Asimismo, son responsables de informar de los actos que presumen constituyen delito aduanero para su debido procesamiento.

²⁷⁵ Zona Primaria es aquella que comprende los recintos aduaneros, espacios acuáticos o terrestres destinados o autorizados para las operaciones de desembarque, embarque, movilización o depósitos de las mercancías; las oficinas, locales o dependencias destinadas al servicio directo de una aduana; aeropuertos, predios o caminos habilitados y cualquier otro sitio donde se cumplen normalmente las operaciones aduaneras. Zona Secundaria es la que corresponde a cada aduana en la distribución que de ellas haga el Superintendente Nacional de Aduanas para efectos de la competencia, intervención y obligaciones de cada una.



Todos los regímenes de aduanas que existen se tramitan a través de un Agente de Aduanas. Estos tienen la obligación de estar interconectados con el Sistema Integrado de Gestión Aduanera (SIGAD)²⁷⁶. Los Agentes de Aduana requieren de esta interconexión para operar.

Este sistema lo poseen los almacenes intraportuarios y los Bancos. Los transportistas no tienen obligación de tenerlo.

El horario de atención es de 8:15 am a 4:15 pm. Para los empleados internos. La atención a usuarios en cuanto a documentación es hasta las 6 pm. Sin embargo, la atención a operaciones de importaciones o exportaciones son las 24 horas (Área de Oficiales de Aduanas y Especialista de Aduanas).

Las inspecciones físicas se realizan, si fuera necesario, con SENASA (animales y vegetales) y DISCAMED (explosivos). Los porcentajes de reconocimiento físico son aproximadamente de menos del 15% en importaciones y menos del 5% en exportaciones. Los despachos urgentes pueden ser autorizados por el Intendente. En estos casos se puede presentar el DUA antes de la llegada de la mercancía.

La selección de canales para la inspección se realiza mediante un modelo probabilístico. Este modelo selecciona el canal (rojo, naranja o verde).

Todos los terminales tienen un área de reconocimiento. En estos casos se traslada el contenedor y se realiza la inspección. Existe una oficina de Aduanas mediante la cual se accede a la información.

La Entrega de Levantes se realiza vía sistema electrónico en el caso de canales naranja y rojo. En estos casos los especialistas de aduanas dan el levante desde la oficina de inspección. En el caso del canal verde no hay problema.

Los regímenes aduaneros se clasifican en: a) Definitivos: Importación formato A, Importación formato B, Importación Sin, Exportación, Exportación Simplificada, Importación simplificada, courier importación, courier exportación b) temporales: Importación temporal y exportación temporal, c) suspensivos: depósito, tránsito y transbordo, d) perfeccionamiento activo: admisión temporal, reposición de mercancías y restitución de derechos, e) operaciones aduaneras: reembarque

La necesidad de consolidar y mantener el nivel alcanzado con la modernización, hizo que el Gobierno a fines de 1996 optara por establecer en una nueva Ley y Reglamento de Aduanas, la obligatoriedad de adecuar su Sistema de la Calidad a las exigencias de las Normas Internacionales de Aseguramiento de la Calidad ISO 9000. La Aduana del Perú consideró que este esfuerzo institucional debería reflejarse en la certificación de su nuevo Sistema de la Calidad y se propuso alcanzar dicha meta, con la convicción que el aseguramiento de la calidad se enmarcaría en una estrategia de mejora continua.

²⁷⁶ Opera al 100% desde 1994. No tiene relación alguna con el programa SIDUNEA.

Organismo de Inspección Vegetal y Animal

El Servicio Nacional de Sanidad Agraria – SENASA²⁷⁷ - es la autoridad nacional y el organismo oficial del Perú en materia de sanidad agropecuaria, como organismo público descentralizado del Ministerio de Agricultura de Perú, con autonomía técnica, administrativa, económica y financiera.

En la “Oficina de Sanidad Agraria” del Puerto del Callao (Terminal Marítimo) trabajan 12 inspectores, bajo la dirección del Biólogo Oscar Pineda Coronel quien es también el Director del Oficina de Sanidad Agraria del Terminal Aéreo. La función principal de dichas oficinas es la protección de la sanidad agraria peruana y la fiscalización en la importación y exportación de animales, plantas, productos y subproductos de origen animal y vegetal, así como también los plaguicidas agrícolas y los productos de uso veterinario, según su misión institucional:

“Somos la Autoridad Nacional y Organismo Oficial del Perú que velamos por la sanidad agraria a la que mejoramos y protegemos con la finalidad de contribuir al desarrollo nacional. Dotamos al Perú de un marco de seguridad agrosanitaria sin constituir barreras injustificadas al comercio, conduciendo eficientes sistemas de protección fito y zoosanitaria y ejecutando programas de control, supresión y erradicación de plagas y enfermedades que afectan a la agricultura nacional.”

A pesar de ser un ente autónomo, el SENASA recibe financiamiento del Tesoro Público, pero también genera sus propios recursos a través de los distintos servicios que presta. Sin embargo, su presupuesto es limitado por lo que, por ejemplo, todavía no pueden implementar sistemas de información para interconectarse con las naves o agentes para recibir las solicitudes de inspección y autorización.

El horario de atención de sus oficinas es de lunes a viernes de 8:00 a.m. a 6:00 p.m., no obstante, se realizan inspecciones los sábados, domingos y feriados, si se coordinan con 48 horas de anticipación. Se podrían efectuar inspecciones las 24 horas del día pero, en la práctica, no se realizan inspecciones nocturnas en el Terminal Marítimo por la deficiente iluminación de los muelles.

El SENASA es un organismo de ámbito nacional. Para una inspección típica se recibe la documentación en la mesa de partes o en las ventanillas de atención; luego, las agencias aduaneras (a través de sus operadores) realizan la comunicación de contenedores a inspeccionar para su posicionamiento.

La inspección física de la carga se realiza en los terminales de almacenamiento autorizados por Aduanas. El SENASA coordina, según sea necesario con ADUANAS, DIGESA (Dirección General de Salud Ambiental), INRENA (Instituto Nacional de Recursos Naturales), organizaciones que reciben donaciones, etc.

Se inspecciona no solo la carga que involucra un riesgo para la sanidad agraria peruana (importación), sino también la carga exportable, para evitar la diseminación de plagas o

²⁷⁷ Fue creado por Ley N° 25902 (Ley orgánica del Ministerio de Agricultura Publicado el 29 de noviembre de 1992, y fue Aprobada el 27 de Noviembre 1992), Pasaje Francisco de Zela s/n, Piso 10 - Edificio Ministerio de Agricultura - Jesús María. www.senasa.gob.pe/ postaster@senasa.gob.pe

enfermedades peruanas a otros países y asegurar la idoneidad en la calidad agro-exportable del producto.

El SENASA emite autorizaciones de importación (permisos fitosanitarios o zoonosanitarios), licencias de internamiento (vegetal), certificados de internación (animal), autorización de importación de plaguicidas o productos de uso veterinario, autorización de predio para cuarentena de post entrada, autorización de plantas de productos procesados de origen animal para exportación, entre otros.

Las tasas que se aplican por los servicios prestados, se rigen por el Decreto Supremo 047-2001- AG “Texto Único de Procedimientos Administrativos” (TUPA), que considera tasas porcentuales basadas en la Unidad Impositiva Tributaria (UIT) vigente.²⁷⁸

El SENASA es una institución reconocida internacionalmente y coordina en este nivel con el Organismo Internacional de Protección Fitosanitaria, la Oficina Internacional de Epizootias, etc. Según el entrevistado, el SENASA debe gran parte del éxito en su gestión al hecho de ser una institución técnica, completamente desvinculada de cualquier interés político, gracias a la autonomía de la que goza.

Para este año, el Servicio Nacional de Sanidad Agraria tiene entre sus planes renovar sus propias normas, con sustento técnico; así como abrir mercados para 30 nuevos productos peruanos. Pronto van a poder exportarse 6 productos nuevos, gracias al trabajo del SENASA.

Por ser una institución pública, se niegan a emitir opiniones sobre los distintos agentes del Puerto o valorar los servicios que prestan. Sin embargo, en la entrevista pudieron recogerse comentarios como:

“...esperamos que el puerto se privatice lo antes posible...”

“...la comisión de arribo y despacho genera ineficiencia, no hay sustento técnico para este dispositivo de la DICAPI, que además no tiene una función clara (revisión de documentos, revisión de salubridad, etc.) y genera demoras. Finalmente es una reunión de gente que busca recibir regalos del capitán de la nave...”

“...distintos funcionarios del puerto no facilitan la gestión, sino que piden “facilidades” (beneficios) para ellos mismos...”

Prácticos

La prestación del servicio de practicaaje en el puerto del Callao se encuentra en un momento de fuerte controversia. El servicio está liberalizado y por ello, en principio, existe competencia. Su prestación está regulada por Capitanía Marítima. Es ofrecido por compañías privadas, con prácticos calificados y autorizados por la Autoridad Marítima (Dirección General de Capitanías y Guardacostas) y ante la Administración del Terminal Portuario

Precios

²⁷⁸ Para consultas específicas sobre las tasas de precios, ver www.senasa.gob.pe/tupa/

El precio por servicios de practicaje marítimo se calcula por maniobra (atraque/desatraque). La determinación del precio se realiza según una escala, en función del TRB de la nave. Sin embargo, para el caso específico del Puerto del Callao los precios han sufrido diversas modificaciones importantes durante los últimos cuatro años.

La oferta de este servicio se liberalizó en el año 1993. Desde entonces, el marco legal garantiza la participación de empresas privadas, en libre competencia, y el trabajo de prácticos en empresas del sector. Las tarifas anteriores a la liberalización del mercado y vigentes hasta el 27 de junio de 1999 que cobraba ENAPU estaban en función del Tonelaje de Registro Bruto de la nave e incluían el servicio de lancha.

Para naves con TRB de hasta 15,000 la tasa era de 0.04 US\$ por TRB; para naves con TRB desde 15,001 hasta 25,000, 0.03 US\$ por cada TRB; y para naves de TRB mayor a 25,000, 0.015 US\$ por TRB.

Estas tarifas eran antitécnicas, pues como puede apreciarse, el coste por este servicio para cualquier nave con TRB mayor a 25.000 y menor a 50.000 era más barato que el cobrado para naves con un TRB de 25.000.

Asimismo, ENAPU cobraba a las empresas de Practicaje Privado una inscripción anual para operar dentro del Terminal y una tarifa establecida por TRB de cada nave, por el concepto de usufructo de instalaciones, con una escala similar a la anterior. Además, se cobraban recargos a las naves por ofrecer el servicio en horarios especiales. El recargo adicional era de 25% si el servicio era prestado entre las 18:00 y 24:00 horas de los días ordinarios, y 50% entre las 00:00 y 07:00 horas así como los días domingos y feriados. Estas tarifas se sujetaban a políticas gubernamentales, muchas de ellas de carácter social, con subvenciones directas o cruzadas entre los distintos servicios.

A partir del 28 de junio de 1999 y hasta el 9 de febrero de 2000 se cobró 0.015 US\$ por UAB (Unidad de Arqueo Bruto, equivalente al Tonelaje de Registro Bruto – TRB) y se dejó de cobrar la comisión a los prácticos privados, la inscripción anual y los recargos adicionales.

Luego, a partir del 10 de febrero de 2000 se modifican otra vez las tarifas y se fija otra escala de valores, por operación y Arqueo Bruto de la nave, como sigue: Para naves de hasta 3,000 UAB, 120 US\$; para naves desde 3,001 hasta 17,000 UAB, 180 US\$ y para naves de más de 17,000 UAB, 200 US\$ por operación. Estas tarifas se sustentaron en las condiciones de mercado vigentes, es decir, en los costes incurridos más un margen de rentabilidad, así como criterios comerciales.

ENAPU actúa como agente regulador de las tarifas libres participando en el mercado, es decir, prestando el servicio, ya que es la única forma en la que puede regular. Sin embargo, en la actualidad, ENAPU ya no ofrece el servicio de practicaje, sino que está a cargo de tres empresas privadas.

El 8 de enero de 2001, se intenta volver a implementar las tarifas vigentes hasta el 27 de junio de 1999, pero a través de una iniciativa privada, impulsada por la creación de un

monopolio en el servicio. Un estudio de ENAPU, muestra el incremento en los precios que este cambio hubiera significado, que en la práctica nunca se logró implementar.

Tabla 26: Variaciones de tarifas en el servicio de practicaaje²⁷⁹

T.R.B.	ENAPU TARIFARIO JULIO DEL 99 (A)	EMPRESAS DE PRACTICAJE		Variación (B) - (A)	Variación (C) - (A)	Variación (C))- (B)
		Tarifas vigentes hasta 07-01- 01 (b)	Tarifas desde 08- 01-01 (c)			
6,000	180.00	108	240	-72.00	60.00	132
9,000	180.00	162	360	-18.00	180.00	198
13,000	180.00	234	520	54.00	340.00	286
15,000	180.00	270	600	90.00	420.00	330
20,000	200.00	240	600	40.00	400.00	360
23,000	200.00	276	690	76.00	490.00	414
25,000	200.00	300	750	100.00	550.00	450

Estructura de Mercado

El servicio de practicaaje en el Callao es ofrecido por 3 compañías privadas, con un total de 35 prácticos calificados y autorizados por la Autoridad Marítima (Dirección General de Capitanías y Guardacostas - DICAPI) y ante ENAPU. La mayor participación del mercado la tiene la Empresa "Pilot Station" que agrupa a 30 prácticos quienes, obviamente, realizan la gran mayoría de maniobras. Además, están las empresas Seawell SA y Pratar SA con 1 y 2 prácticos respectivamente²⁸⁰.

Hasta el 8 de enero de 2001, eran 17 las empresas administradoras de prácticos que operaban en el Callao. En dicha fecha, todos los Prácticos del Callao se unieron en la empresa "Pilot Station"²⁸¹. Las demás empresas no perdieron sus licencias, pero se vieron imposibilitadas de volver a contratar Prácticos desde entonces, ya que éstos trabajaban con contratos eventuales, a través del sistema de recibo por honorarios profesionales. Si bien este cártel ha sido roto²⁸², aún mantienen una muy fuerte posición de dominio. Inclusive, se han recogido testimonios de sabotaje a las operaciones de los Prácticos ex-Pilot²⁸³, como interferencias radiales, insultos, etc. así como otro tipo de acciones, que buscan perjudicarlos en los ámbitos laboral y personal.

²⁷⁹ Fuente: ENAPU S.A.

²⁸⁰ Los agentes marítimos sospechan de la independencia de estas dos empresas porque, curiosamente, tienen la misma dirección social que Pilot Station

²⁸¹ Se constituyeron en 3 empresas: Las ya existentes "Pratar" (2 prácticos) y "Seawell" (1 práctico); y la recién creada "Pilot Station". Esta última agrupaba a los 36 prácticos del Callao –incluidos los de "Pratar" y "Seawell"– como accionistas de la misma. Se constituyeron de esta forma para intentar evadir las acusaciones de colusión o monopolio, pero en la práctica, operaban sólo a nombre de "Pilot Station"

²⁸² El 25 de abril de 2001, un Práctico MMN y Capitán de Travesía realizó su primera operación como práctico de TRAMARSA. Paulatinamente, entre mayo y septiembre de 2001, cuatro Prácticos más se han retirado de "Pilot Station", uno de ellos pasó a TRAMARSA y los otros tres a TRIM SERVICE. La empresa "Portuaria Taylor" (del Grupo Romero, al igual que TRAMARSA) acaba de sacar su licencia como administradora de Prácticos, pero aún no cuenta con ninguno.

²⁸³ Un indicador que refleje el impacto de este sabotaje, podría ser que de los incidentes (colisiones, arrecostamientos sobre los muelles, etc.) ocurridos en el periodo posterior a la colusión, el 33.33% han sido protagonizados por ex-prácticos de Pilot, cuando sólo representan el 14.29% de la población total de prácticos del Callao.

Esta situación está siendo investigada por el INDECOPI (Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual), debido a que se presentó una denuncia por abuso de posición de dominio y concertación de precios.

Existen varios niveles en los que los Prácticos de “Pilot Station” tienen influencia, sobre todo por su condición de ex-oficiales de la Marina de Guerra del Perú²⁸⁴. En documentos recogidos por INDECOPI, el Presidente de la Asociación Peruana de Prácticos Marítimos afirma estar en contacto con la Autoridad Marítima y tratar de impedir la entrada de nuevos Prácticos. Asimismo, en ENAPU, que es la Autoridad Portuaria y cuyo Directorio está presidido tradicionalmente por un Almirante, hay varios ex-marinos trabajando en todos los niveles.

En el ámbito de la política nacional, mantienen estrechas relaciones con 2 congresistas del Partido Aprista Peruano, quienes velarían por sus intereses, uno de ellos hermano de un Práctico de “Pilot Station” y otro, ex-estibador y ex-sindicalista, presidente de la Comisión de Trabajo del Congreso, que acaba de revivir la Comisión Controladora del Trabajo Marítimo²⁸⁵. Además, están asociados a Organizaciones Internacionales como la Asociación Internacional de Prácticos Marítimos (IMPA), que se opone a la libre competencia en el servicio de Practicaje, por considerar que compromete la seguridad y eficiencia del tráfico marítimo²⁸⁶.

En el año 2000 el mercado total (maniobras de atraque y desatraque) de servicios de practicaje en el Callao alcanzó a 2.319 naves de alto bordo atendidas y un TRB acumulado de 35.594.055 de toneladas. En el año 2001 este servicio atendió a 2.409 naves de alto bordo y un TRB acumulado de 38.503.596.

Barreras a la Entrada

El practicaje es una actividad que requiere un elevado nivel de conocimientos marítimos, de lo contrario se corre el riesgo de accidentar la nave con otras naves o con la infraestructura portuaria lo que se traduciría en un elevado coste por concepto de reparación. Sin embargo, las principales barreras a la entrada son de tipo institucional. En este contexto, los servicios de practicaje marítimo²⁸⁷ sólo pueden ser proveídos por personal especializado denominados "prácticos" autorizados a operar por la DICAPI. Para el acceso al mercado de servicios de practicaje se requiere obtener una licencia de práctico, que autoriza exclusivamente ejercer el practicaje en un puerto específico (o para el amarre de boyas), y para obtenerla se requiere cumplir con lo indicado por la Resolución Directoral n° 0472-2000/DCG de octubre del 2000 que estableció una serie de requisitos para la obtención de la licencia de práctico.

En dicha norma se establece que para ser práctico se debe contar con el Título de Capitán de Travesía²⁸⁸ de la Marina Mercante y aprobar los exámenes de suficiencia.

²⁸⁴ La mayoría de Prácticos son ex-oficiales de la Marina, ya que al salir de baja con el grado de Capitán de Fragata, pueden optar por ser Prácticos MMN.

²⁸⁵ Elisbán Rodríguez Fernández, actual Gerente General de “Pilot Station” y Práctico de mayor edad del Puerto del Callao, era miembro de esta Comisión, que fue disuelta en 1991.

²⁸⁶ Ver las resoluciones sobre Competencia en Practicaje www.impahq.org/pages/resolutionsindex.html

²⁸⁷ El practicaje marítimo es obligatorio para naves con más de 500 TRB.

²⁸⁸ El Capitán de Travesía es la máxima autoridad a bordo de la nave y puede ejercer su cargo en naves de cualquier tonelaje y para navegar en rutas internacionales.

Los postulantes a prácticos son evaluados por otro práctico marítimo designado por la Autoridad Marítima y deben realizar, bajo su supervisión, 30 maniobras (entrada y salida) hacia muelles (ó 20 hacia boyas de amarre), de las cuáles el 30% deberán ser nocturnas. En caso se trate de oficiales de Marina de Guerra se debe además de los requisitos anteriores, acreditar dos o más años de mando efectivo en buques mayores de 5.000 Unidades de Arqueo Bruto (UAB) o mayores de 50 metros de eslora. Adicionalmente, la mencionada norma establece por primera vez, cuatro categorías distintas de prácticos marítimos según la cual pueden ofrecer sus servicios en Naves de hasta determinado porte (Tonelaje de Registro Bruto – TRB).

Tabla 27: Categorías de prácticos marítimos

Práctico Marítimo de Tercera	Hasta 5.000 TRB
Práctico Marítimo de Segunda	Hasta 20.000 TRB
Práctico Marítimo de Primera	Cualquier porte
Práctico Marítimo Experto	Cualquier porte

Para ascender de categoría, la norma establece que deben acreditarse dos años seguidos de experiencia en la categoría inmediatamente anterior. En el caso de ascender a la categoría de Práctico Experto se requiere acreditar tres años de experiencia ininterrumpida como Práctico de Primera.

Asimismo, la norma establece que las nuevas licencias a otorgarse corresponderán a la categoría de Práctico Marítimo de Tercera mientras que las licencias ya otorgadas (anteriores a la norma) corresponderán a la categoría de Práctico Marítimo de Primera. Como se desprende de lo anterior, la norma crea una diferencia entre los prácticos establecidos y los entrantes. Así las cosas, mientras un práctico establecido puede, al cabo de tres años optar por la licencia de Práctico Experto, en el caso de los prácticos entrantes esta licencia solo se puede obtener al cabo de, como mínimo, 7 años seguidos de experiencia: 2 como Práctico de Tercera, 2 como Práctico de Segunda y 3 como Práctico de Primera.

Normas recientes de Capitanía²⁸⁹ han restringido la validez de la licencia, han puesto obstáculos a la movilidad de prácticos de otros puertos al de Callao y han establecido límites al número máximo de maniobras por día²⁹⁰ –y su periodicidad- y al número mínimo de prácticos para determinados buques²⁹¹.

Además, la posibilidad de que un práctico licenciado para un determinado puerto ejerza sus funciones en otros puertos, requiere de la obtención de una nueva licencia, previa acreditación de un número de prácticas por categoría. Tratándose de una actividad tan específica, es más factible que un Práctico del Callao pueda ejercer actividades en otros puertos que viceversa debido a la dificultad de maniobras que involucra el practicaje en el Callao respecto del resto de puertos²⁹².

²⁸⁹ Resolución Directoral n° 0347-2001/DCG del 31 de mayo de 2001

²⁹⁰ 3 maniobras independientes al día, entendiéndose para este efecto como maniobra una entrada o salida

²⁹¹ En naves de eslora mayor de 200 metros se exigen 2 prácticos.

²⁹² El Puerto del Callao es un puerto difícil no por las condiciones hidro-oceanográficas o climatológicas de la zona, sino por su diseño. “...el Puerto del Callao es el puerto más difícil porque es un puerto cerrado y todo está apretado, los muelles están muy cerca, el porte de las naves es demasiado grande, se puede

Si bien el servicio de practicaje marítimo requiere tener un amplio conocimiento de las condiciones hidro-oceanográficas de la zona de atraque y de la reglamentación marítima, existen requerimientos institucionales que afectan la competencia. Como la exclusión de extranjeros o potenciales postulantes que han obtenido similar calificación (capitán de travesía) en el extranjero. En tanto que la necesidad de una evaluación por prácticos en ejercicio, genera fuertes incentivos en ellos para restringir el acceso al mercado a los potenciales competidores. En este sentido, se han recogido testimonios sobre cobros prohibitivos impuestos por los prácticos, para disuadir a los postulantes a práctico, aduciendo derechos sobre la propiedad intelectual del servicio que prestan.

El número de prácticos no está determinado por el mercado, sino por la competencia actual y la Autoridad Marítima. La DICAPI ha manifestado su interés en reducir el número de prácticos en el Puerto del Callao, ya que antes de la liberalización, el servicio era prestado por 12 prácticos, y según testimonios bastaba tan solo con 10 de ellos. Actualmente, el tráfico de naves de alto bordo se ha incrementado en 60% respecto de 1993, mientras que el número de prácticos lo ha hecho en 300%.

En 1999, la Asociación Peruana de Prácticos Marítimos elaboró una presentación denominada “Análisis Situacional Puerto del Callao Año 1999” dirigida al Director General de Capitanías y Guardacostas. Dicho documento evidenciaría que la Asociación tenía conocimiento del posible desempeño futuro del mercado de practicaje en el sentido que se produciría una reducción de la demanda por el servicio, generada por la disminución del número de naves anuales que llegan al Terminal Portuario del Callao, combinada con una mayor oferta generada por el ingreso de un promedio de tres prácticos nuevos al mercado.

Esta información estuvo contenida en las siguientes tablas:

Tabla 28: Estadísticas²⁹³ de Naves y Maniobras por Práctico en Callao 1997, 1998, 1999

Año	naves anuales	Naves mes	total prácticos	naves por práctico	maniobras por práctico
1997	3364	280.3	29	9.66	19.32
1998	3108	259.0	31	8.35	16.70
1999	2842	236.8	35	6.76	13.52

decir que el Práctico del Callao tendría una mejor posibilidad de desempeñarse en otro puerto...” Luis Loyola Soto, Presidente de la Asociación Peruana de Prácticos Marítimos. (8 de febrero de 2001)

²⁹³ Fuente: “Análisis Situacional Puerto del Callao Año 1999” Asociación Peruana Prácticos Marítimos.

Tabla 29: Proyección²⁹⁴ de naves y maniobras por prácticos en Callao del 2000 al 2004

Año	naves anuales	Naves mes	total prácticos	naves por práctico	maniobras por práctico
2000	2581	215.1	38	5.66	11.32
2001	2320	193.3	41	4.71	9.42
2002	2059	171.6	44	3.89	7.78
2003	1798	149.8	47	3.18	6.36
2004	1537	128.1	50	2.56	5.12

Evidentemente, la combinación de ambos hechos: la reducción de la demanda por un lado y el incremento de la oferta de prácticos por otro, tendría como resultado una mayor competencia y una posible reducción de tarifas.

Desde 1996 ENAPU retiró de sus líneas de negocios el servicio de practicaaje en todos los terminales marítimos, pasando el servicio a ser ofrecido sólo por empresas privadas. Entre 1997 y 1998 el número de licencias de prácticos otorgadas para el Puerto del Callao se incrementó de 20 a 36, siendo un gran número de ellas renovaciones y regularizaciones, mientras que en otros puertos se observó un comportamiento diferente²⁹⁵. Las nuevas disposiciones, responden a este "boom" y han conducido a un limitado número de opciones para los demandantes de este servicio (agencias marítimas); y por tratarse de un servicio prácticamente obligatorio y sin sustitutos, se crearon los incentivos para la colusión entre ofertantes ("Pilot Station") o casos de proveedor único (Puerto de Matarani e Ilo). Esta situación genera además, incentivos para probables prácticas no competitivas, por ejemplo, incrementos tarifarios y/o trato discriminatorio entre empresas relacionadas o no al proveedor.

Grado de Competencia

Por la influencia de las barreras institucionales "fuertes" reguladas por DICAPI el mercado de servicios de practicaaje tiende a ser relativamente menos competitivo por el limitado número de opciones en el mercado, particularmente en puertos relativamente pequeños. En el caso del Puerto del Callao, es clara la posición de dominio que ejerce la empresa administradora de prácticos "Pilot Station". La situación anterior hacía necesario regular las tarifas, para que el servicio mantuviera un estándar, hoy necesario regularlas para evitar abusos de los prácticos, ya que están protegidos por las barreras impuestas por la autoridad Marítima²⁹⁶.

Se ha construido una estadística de los incidentes, cuya responsabilidad puede atribuirse a los prácticos, para comparar los 11 meses previos a la colusión, con los 11 meses posteriores, como un indicador de la variación en la calidad del servicio prestado. Se ha encontrado que los incidentes ocurridos entre los 11 meses posteriores a la colusión, representan un aumento de 2.36 veces respecto del período anterior, sobre el número de

²⁹⁴ Fuente: "Análisis Situacional Puerto del Callao Año 1999" Asociación Peruana Prácticos Marítimos.

²⁹⁵ En el mismo periodo se registró el ingreso de un práctico en el Puerto de Paíta, dos en Salaverry y uno en Ilo.

²⁹⁶ En 1995 surgió una iniciativa legislativa en los Estados Unidos para limitar el número de prácticos y regular las tarifas del servicio de practicaaje en Alaska por razones de seguridad. Al respecto, representantes de la autoridad de competencia de los Estados Unidos, la Federal Trade Commission (FTC) emitieron su opinión dando a conocer que dichas regulaciones devendrían en un servicio de menos calidad y precios más altos que en un entorno competitivo y que el interés público en la seguridad debería ser promovido más eficientemente mediante legislación específica sobre la materia. Dichos comentarios se pueden encontrar en la página web de la FTC en www.ftc.gov/be/v940018.ht

operaciones (incluye atraque, desatraque y cambios de sitio). Si bien el índice actual de incidentes es bajo, 4.11 por cada mil operaciones.

El resultado de estos cambios normativos y de la composición de la oferta ha desencadenado un conflicto en una doble dirección. Por un lado, las discrepancias surgidas entre la Asociación Peruana de Prácticos Marítimos, dominada por los prácticos de Pilot Station, y los prácticos directamente contratado por operadores portuarios han abocado en una demanda judicial de la primera contra los segundos²⁹⁷. Por otro lado, se han presentado denuncias de operadores portuarios contra la Asociación de Prácticos ante Indecopi.

A raíz de todos estos acontecimientos, que han modificado sustancialmente tanto la estructura de la oferta como el marco regulatorio del servicio con el resultado de un entorno más propicio a conductas monopólicas, el precio del practicaje en el puerto del Callao se ha incrementado sustancialmente (de 300 US\$ a 1.200 US\$ por maniobra) y que el practicaje sea relativamente caro en el país. Así, la siguiente tabla muestra los costes comparativos de servicios a la nave y carga en US\$ para una nave de 22,000 TRB puede verse que el servicio de practicaje es el más caro entre los 5 puertos analizados.

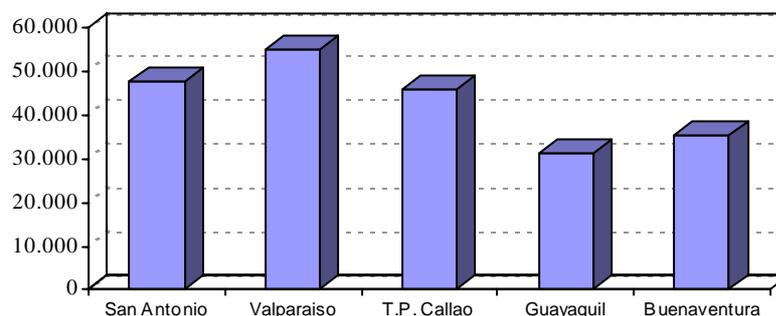
Tabla 30: Costes comparativos servicios a la nave y carga (US\$)²⁹⁸

NAVE:	T.R.B.	22.000	
	ESLORA	190	MTS
	CALADO	33	PIES
	ESTADIA	24	HRS
CARGA:		250	Contenedores llenos de 20' – carga
		150	Contenedores llenos de 40' – descar
		20	Contenedores vacíos de 20' – carga

1. Servicios a las naves	S. Antonio	Valparaíso	T.P. Callao	Guayaquil	Buenaventura
Uso de facilidades de acceso	6.600	6.600		7.040	
Practicaje	1.131	1.131	1.320	830	1.180
Remolcadores	3.710	3.710	2.420	2.190	2.300
Amarre / Desarrame	260	600	400	200	200
Uso de amarradero	5.472	5.472	2.964	2.280	2.006
<i>Subtotal servicios a las naves</i>	<i>17.173</i>	<i>17.513</i>	<i>7.104</i>	<i>12.540</i>	<i>5.686</i>
2. Servicios a la carga					
Uso de muelle					
Contenedor lleno de 20 pies	19.362	18.750	20.000	6.250	16.625
Contenedor lleno de 40 pies	9.464	16.500	18.000	12.000	12.675
Contenedor vacío de 20 pies	1.369	1.970	400	200	302
<i>Subtotal servicios a la carga</i>	<i>30.195</i>	<i>37.220</i>	<i>38.400</i>	<i>18.450</i>	<i>29.602</i>
Total	47.368	54.733	45.504	30.990	35.288
Variación % Callao vs.	-4	-20	0	32	22

²⁹⁷ Cautelarmente, el juez ha decidido que no puedan prestar servicio los prácticos demandados.

²⁹⁸ Los costes han sido calculados tomando como base una nave full container de frecuencia regular con las características de carga y nave indicadas en la parte superior.

Ilustración 32: Costes comparativos servicios a la nave y carga (US\$)

Sindicato de Estibadores

El Sindicato de Estibadores del Puerto del Callao reúne a casi 800 trabajadores marítimos, entre grueiros, estibadores y tarjadores. De ellos, más de 600 son trabajadores regulares, aunque no tienen una relación formal con las Agencias Marítimas, es decir, reciben un jornal por cada turno de trabajo.

El Secretario General del Sindicato de Estibadores del Puerto del Callao manifestó que en otros puertos de la región (puertos chilenos y ecuatorianos), los estibadores trabajan por destajo, es decir, por la cantidad de contenedores o de carga movilizada. Conocedores de esta situación, las líneas navieras ordenan los contenedores de tal manera que en otros puertos se requiera la menor cantidad de movimientos, para reducir sus costes. En Puertos como el del Callao, la carga de trabajo es mayor, sin verse esto reflejado en los ingresos de los trabajadores marítimos, por lo que constituyen una mano de obra muy barata.

Además, se trabaja bajo un sistema multipatronal, ya que no hay contratos formales con alguna empresa. Sin embargo, si un estibador no está disponible para trabajar para la misma empresa en 3 oportunidades, no es vuelto a llamar por ésta. Esta situación es desventajosa para los estibadores, quienes se ven obligados a permanecer inactivos, esperando que la empresa que los contrata regularmente les asigne algún trabajo. Los jefes de cubierta son los encargados de organizar las cuadrillas de embarque y desembarque, y son considerados por los estibadores como los "cómplices" de la explotación que sufren, por la cuál, afirman, no tienen ningún tipo de reconocimiento.

Entre sus principales reclamos se encuentran: la estabilidad laboral, el goce de vacaciones, gratificaciones, seguro social y beneficios sociales; además de ser tratados con respeto. Algunos estibadores manifiestan que "...después de 10 años de trabajo, mantienen sueldos irrisorios, sufren abusos, vejámenes y malos tratos, por el esquema de libre contratación en el que se encuentran..." En algunas empresas se han dado avances con respecto al tema de las gratificaciones y los beneficios sociales. Los demás asuntos están en conversaciones, pero principalmente entre los estibadores contratados regularmente y la empresa, pero no en el ámbito sindical.

Según los representantes del sindicato, ninguna de las aproximadamente 30 agencias marítimas formales cumple las leyes, pues permiten el cobro de cupos para trabajar y no

hacen sus aportaciones patronales y a la Oficina de Normalización Provisional – ONP. En su opinión, la DICAPI ya no funciona y ENAPU ha perdido su poder frente a las agencias.

Por todos estos motivos se han unido entre ellos, con Construcción Civil y otros gremios de trabajadores para presentar propuestas de reforma legal a la Comisión de Trabajo del Congreso, presidida por un ex trabajador marítimo.

El servicio de estiba y desestiba se ofrece las 24 horas del día. Los estibadores son contratados por turnos, de 6:00 a.m. a 2:00 p.m., de 2:00 p.m. a 10:00 p.m. y de 10:00 p.m. a 6:00 a.m. Las cuadrillas son formadas por 12 hombres, dirigidos por los jefes de cubierta. Para descargar sacos, por ejemplo, se requieren entre 4 y 5 cuadrillas.

Para trabajar como estibador se debe estar registrado en la Capitanía de Puerto respectiva, pasar exámenes médicos, entregar una declaración jurada que libere de responsabilidad a las agencias sobre la integridad física del estibador y pasar una capacitación (según el DL 645). En la práctica, cualquiera puede cumplir los requisitos, sin ni siquiera saber nadar, por ejemplo. Las empresas de estiba deben contar con la autorización vigente de La Dirección General de Transporte Acuático del Ministerio de Transportes, Comunicaciones, Vivienda y Construcción.

El trabajo de estiba y desestiba es muy peligroso; por ejemplo, hay problemas con las piñas automáticas de los contenedores, que se sueltan o son mal colocadas y ponen en riesgo las vidas e integridad física de los trabajadores.

La mayor cantidad de trabajadores marítimos -cerca de 200- son contratados regularmente por TRAMARSA, alrededor de 150 hombres trabajan para COSMOS, otras empresas importantes son Portuaria Taylor, Nautilus y Maersk, en ese orden.

Los entrevistados manifestaron no desear la rotación única (bolsa de trabajo), al menos no entre todos los estibadores; asimismo indicaron que “...*toda privatización bien llevada es buena...*” pero opinaron que en el Perú, se genera un serio problema social por la corrupción y falta de regulación.

Amarradores

Este servicio es proporcionado únicamente por ENAPU S.A., por el personal de Gaveros del Terminal, sobre la base de una tarifa única para todo tipo de naves de travesía internacional; por lo que constituye un servicio regulado (por OSITRAN). Cada cuadrilla está conformada por un Capataz o jefe de grupo y el número de gaveros que se requiera en función del tipo de nave. Existen 29 amarraderos en los 9 muelles operativos con los que cuenta el Puerto.

La prestación de este servicio y de cualquier otro, así como la utilización de la infraestructura del Terminal, será solicitada por quien actúe como representante debidamente acreditado de los clientes (en este caso el Agente Marítimo), mediante la presentación de una "Solicitud de Servicios".

El servicio de amarre y desamarre de naves, así como el remolcaje y el dragado son coordinados por la oficina de Supervisión Marítima a cargo del Sr. Menotti Yáñez. Esta

oficina, depende a su vez de la Gerencia Central Operativa. El servicio de amarre, representa un ingreso de aproximadamente 80,000 US\$ mensuales a la Oficina de Supervisión Marítima y es su principal fuente de ingresos, ya que la rentabilidad del remolcaje (servicio no regulado) en el Callao es de apenas un 2% para ENAPU.

Las tarifas por este servicio se cobran por cada operación, es decir, por el amarre o desamarre de cada nave. Para naves de travesía internacional, el precio fijado es de 200 US\$ por operación, y para naves de tráfico de cabotaje es de 80 US\$ por operación.

Además, ENAPU cobra un monto por el uso de amarraderos, como sigue:

Naves de Travesía Internacional

1. Naves de Alto Bordo: Por Metro de Eslora – Hora 0.65 US\$
2. Naves menores de hasta 80 metros de eslora: Por Nave / Día 100.00 US\$

Naves de Tráfico de Cabotaje

1. Naves de Alto Bordo: Por Metro de Eslora – Hora 0.26 US\$
2. Naves menores de hasta 80 metros de Eslora: Por Nave / Día 40.00 US\$

Los técnicos gavieros son capacitados en el Instituto de Formación y Capacitación Portuaria (INFOCAP) de la Empresa Nacional de Puertos, para lo que deben aprobar un curso de 40 horas. Un segundo curso de 80 horas les permite capacitarse como capataces o jefes de grupo y asistentes de práctico, luego de lo que pueden optar por capacitarse como tripulantes mercantes en la Escuela Nacional de Marina Mercante. En el INFOCAP se dictan además, cursos relacionados con las operaciones, seguridad, administración, y mantenimiento de equipos portuarios.

Actualmente hay 20 personas entre gavieros y jefes de grupo, lo que ha producido que se perciba una falta de personal cuando hay operaciones simultáneas en el Puerto. Para contrarrestar esta situación se ha capacitado en el amarre al personal de seguridad y transportes del puerto, que fungen como gavieros eventualmente.

Una empresa privada ha presentado una solicitud ante OSITRAN, demandando que se liberalice la oferta del servicio de amarre y desamarre de naves para que pase a un régimen de competencia. Esta solicitud ha prosperado en el Organismo Supervisor, sin embargo, la situación del servicio de amarre y desamarre aún no ha sido resuelta, ya que ENAPU no ha emitido las resoluciones correspondientes. La liberalización de este servicio implicaría la “quiebra” de la oficina de supervisión

Terminales de Almacenamiento y Depósito

El almacenamiento de mercancías es un servicio no regulado prestado por diferentes empresas privadas que alquilan zonas de almacenamiento dentro del puerto y otras que brindan el servicio fuera de él.

Tabla 31: Recaudación Aduanera²⁹⁹ – Almacenes Lima - 2001

Almacenes	Código	Número de pólizas	Enero-junio (US\$)	Part. (%)
No declarados	9998	3001	126,125,605.19	22.55
Servicio Litoral Pacifico S.A.	3052	13169	46,039,651.00	8.23
Neptunia S.A.	3033	5433	44,906,721.00	8.03
Ransa Comercial S.A. Terminal	3029	7534	42,411,468.00	7.58
Inversiones Marítimas Universales	3181	4950	42,250,106.00	7.55
ENAPU	3014	790	38,712,133.00	6.92
Ransa Comercial S.A.	0220	2294	33,149,340.00	5.93
UNIMAR S.A.	3067	3565	24,135,312.00	4.31
Empresa de Imp y Exp.	3416	2752	21,629,612.00	3.87
SHOHIN S.A.	3071	4790	20,059,133.00	3.59

En el Terminal Marítimo del Callao existe un área extensa de almacenes³⁰⁰ de propiedad de ENAPU S.A. pero que estuvo alquilada a 2 empresas (TRAMARSA y NEPTUNIA) y se espera que vuelva a ser alquilada en licitación pública. Sin embargo, también existen almacenes privados fuera del Puerto, ya que a principios de la década de los noventa, se creó la figura legal del terminal de almacenamiento extra-portuario, respondiendo al problema de la seguridad en el Puerto y las demoras aduaneras. En la actualidad, a pesar de haberse superado los problemas que les dieron origen, existen varios de ellos, como los de las empresas RANSA, ALCONSA (MAERSK PERU), NEPTUNIA, UNIMAR, IMUPESA, ALMUSA, etc. Los requisitos legales para constituir un terminal de almacenamiento extra-portuario se encuentran en la Ley General de Aduanas (DL 809)³⁰¹.

La oferta educativa y la capacitación para ejercer esta actividad en el nivel administrativo, la brinda la Escuela Nacional de Aduanas. En el nivel técnico, existen instituciones de capacitación como TECSUP y SENATI.

La Superintendencia Nacional de Aduanas ha desarrollado e implementado el Sistema Integral para la Gestión Aduanera (SIGAD) que permite la interconexión entre Aduanas y los Terminales de Almacenamiento, Agentes Marítimos, Agentes de Carga Internacional, Agentes de Aduanas, etc. Algunas empresas también han desarrollado plataformas propias, pero la norma en el sector es “adaptarse a los sistemas de Aduanas”. Se utilizan los archivos EDI para generar los manifiestos de carga, así como archivos DDF y TXT para el intercambio electrónico de datos.

Los almacenes privados están agrupados en la Asociación de Terminales de Almacenamiento del Perú (ATAP), que funciona principalmente como un foro de coordinación con ADUANAS, para fomentar la creación de nuevos dispositivos legales o procedimientos; la implementación de sistemas comunes, etc.

²⁹⁹ Fuente: SUNAD.

³⁰⁰ Para detalles sobre las áreas de almacenamiento del Terminal Portuario del Callao, ver: www.ENAPU.gob.pe/Operat_Comer/Infraest_Equip/Infraestr/Almacenes/almacen_callao.ht

³⁰¹ www.editoraperu.com.pe/NLFiles/1996/04/NL19960419.PDF

Los terminales de almacenamiento trabajan los 365 días del año. Usualmente se atienden las 24 horas, en el caso de las exportaciones, y en un horario más restringido en el caso de las importaciones (8:00 a.m. a 10:00 p.m. en la mayoría de los casos).

Los servicios prestados en la mayoría de terminales de almacenamiento son:

- Recepción de carga.
- Traslado y movilización de carga.
- Manipuleo de carga.
- Suministro de energía eléctrica para contenedores *Reefer*.
- Consolidación y desconsolidación de contenedores.
- Llenado y vaciado de contenedores.
- Supervisión.

Las operaciones de un Terminal de Almacenamiento se desarrollan como sigue. La empresa recibe un “manifiesto de carga” de la línea naviera, indicando que se utilizarán los servicios del terminal de almacenamiento. Una vez llegada la mercadería, esta es trasladada al almacén extra-portuario, según el respectivo “conocimiento de embarque”.

La responsabilidad del terminal de almacenamiento comienza cuando los estibadores desenganchan el contenedor, ya sobre el camión del terminal. El tiempo transcurrido desde que una embarcación recalca y descarga en el muelle, y la mercadería llega al terminal y se emiten los “volantes de despacho” es de aproximadamente 4 horas. De ahí, ADUANAS valida y devuelve un “levantado aduanero”, indicando entre otras cosas, el canal de aforo.

ADUANAS tiene un sistema aleatorio con 3 canales de aforo (verde, naranja y rojo) que determinan el nivel de revisión física de la mercadería (ninguna, parcial y total respectivamente). La revisión de documentos se realiza en todos los casos. El *desaduanaje* de la mercadería dura 1, 2 ó 3 días según resulte el canal verde, naranja o rojo respectivamente.

Terminados todos los trámites, el consignatario puede recoger la mercadería del terminal de almacenamiento. La empresa se encarga de mantener un archivo oficial de sus operaciones.

ENAPU cobra por la entrega de carga (de embarque) y el retiro de carga (de importación) y las empresas privadas tienen, cada una, su propia estructura de costes y precios de venta. Es decir que las tarifas son libres, pero están regulados por OSITRAN.

Para tener una idea de los precios, tomamos como ejemplo las tarifas que cobra TRAMARSA. Si bien esta empresa ya no cuenta con almacenes propios desde que se terminó el alquiler con ENAPU, utiliza los de RANSA, que es una empresa del mismo Grupo económico.

Tabla 32: Tarifas Importación (M) y Exportación (X)

Concepto	Contenedores		Observaciones
	20'	30'	
Tramite documentario de importación – TDI (M)	39,90 US\$ x B/L	39,90 US\$ x B/L	Mas IGV
Seguro contra daño de contenedores (M)	18,64 US\$ x Box	18,64 US\$ x Box	Mas IGV
Tramite documentario de exportación – TDE (X)	43,40 US\$ x B/L	43,40 US\$ x B/L	Mas IGV
Control de precintos (M y X)	6,78 US\$ x Box	6,78 US\$ x Box	Mas IGV
Movilización de carga en tierra (M y X)	1,95 US\$ x t	1,95 US\$ x t	Peso total. Mínimos: B/B: 15,00; Box 20': 30,00 ; Box 40': 35,00
Descarga de contenedor lleno (M)	110,00 US\$ x Box	150,00 US\$ x Box	Incluye tarifa de uso de muelle de ENAPU
Embarque de contenedor lleno (M)	110,00 US\$ x Box	150,00 US\$ x Box	Incluye tarifa de uso de muelle de ENAPU
Tracción de contenedor lleno (M y X)	25,00 US\$ x Box	25,00 US\$ x Box	
Gate in contenedor vacío (M)	35,00 US\$ x Box	38,50 US\$ x Box	Mas IGV
Gate out contenedor vacío (X)	35,00 US\$ x Box	38,50 US\$ x Box	Mas IGV

Se puede apreciar el cobro por el ingreso de contenedores vacíos de importación, así como por la salida de contenedores vacíos cuando se va a exportar. Esta medida ha sido adoptada por los privados, para que la descarga como el embarque de contenedores llenos, en el caso de una importación o exportación respectivamente, sea realizada por la empresa dueña de los contenedores. Al terminarse el alquiler de los almacenes de ENAPU, los terminales extra-portuarios se veían en la desventaja de tener que trasladar los contenedores y la carga fuera del Puerto, que ahora ofrece seguridad y un servicio eficiente (tampoco hay demoras en Aduanas). Estas tarifas mantienen el nivel de actividad de los almacenes de ENAPU, muy por debajo de su capacidad instalada.

También es cierto que ENAPU cobraba un precio muy elevado por el alquiler de sus áreas de almacenamiento, lo que obligaba a los arrendatarios a “inventar” nuevos costes (a través de la línea naviera u otro agente de la cadena, integrado verticalmente a los almacenes) ya que la falta de regulación y transparencia en la facturación se los permitía. El incentivo para pagar este sobreprecio por el alquiler de los almacenes de ENAPU era el hecho de estar dentro del Puerto, esperando tener ventajas sobre las demás empresas, al momento de la privatización. Esta situación es uno de los motivos de la existencia de sobrecostes en la actividad del transporte de carga en el Perú.

Otro cobro irregular que se ha detectado en la cadena, es el que imponen las líneas navieras cuando la carga que transportan está destinada a algún almacén distinto a aquel con el que mantienen algún convenio. Es irregular porque es un derecho del consignatario de la carga elegir el terminal de almacenamiento que más le convenga, y este cobro tiene la figura de una multa por ejercer su derecho. Estos ejemplos evidencian la necesidad de una mayor regulación de estos servicios.

Agencia de Nave

El coste de los servicios de agencia representa el 4% del total de servicios portuarios en el Puerto del Callao (5% en el Puerto de Ilo). Esta diferencia puede explicarse por el grado de competencia en los mercados. Las comisiones de agencia se han mantenido relativamente estables en los últimos dos años.

Estructura: Competidores, Participación y Concentración de Mercado

El mercado relevante de agencia para naves de travesía-importación (granos y carga general principalmente) esta compuesto, al primer trimestre de 1999, por 53 empresas, en este segmento, 4 empresas concentran el 55% del total del mercado. La estrategia de los principales competidores es, como en otros puertos, proveer, en algunos casos mediante alianzas y acuerdos, servicios integrados verticalmente (*Liner Terms* en el caso de flete de carga de importación) y servicios complementarios (transporte marítimo, almacenaje, transporte, etc.).

En el caso de los servicios de agencia de nave-exportación (minerales, carga general y harina de pescado), una empresa concentra el 22% el total del mercado.

Para el caso del segmento naves de cabotaje (petróleo y derivados principalmente), se observa que una empresa (Representaciones Navieras y Aduaneras - RENADSA) provee el 76% del total de los servicios. La política de esta empresa es ofrecer servicios a menor precio.

Tabla 33: Participación (t) en el mercado³⁰² 1998

Empresa	Participación %		
	Importaciones	Exportaciones	Cabotaje
Marítima de Barcos	25	7	
Neptuno Agencias Marítimas	11		
Dolphin Servicios Portuarios	10	9	
RENADSA	9	22	76
MARINTER	7		
Cosmos A. M.	6		23
TRAMARSA	4	8	
Portuaria Taylor		7	
Milne		7	
Operaciones Oceánicas			
Cosmos A.M.		5	
Tridentum		4	
Agencias Universales		3	
Otras	28	28	1

Los índices de concentración muestran claramente en 1998 una mayor concentración en los servicios de agencia para naves de cabotaje (según un diagrama de concentración, mayor a 0.25 ó región III), considerando el menor tamaño relativo de este segmento, participan en él un total de 6 empresas, una de las empresas provee el 76% del mercado (RENADSA). Se tiene conocimiento que la estrategia de esta empresa es la especialización en este servicio, así como competir a menor coste. Con relación a los servicios de agencia para naves de travesía, se observa un mercado con baja concentración debido a un mayor número de proveedores y de menores participaciones de éstos (0.25, 0.25 ó región I).

³⁰² Fuente: Dirección General de Transporte Acuático - MTCVC

Tabla 34³⁰³: Concentración (t) en el mercado

Tipo de Nave	HH	D	REGION **
Travesía*	0.09	0.26	I
Cabotaje	0.63	0.85	III

* : Naves de tráfico internacional (importación e exportación)

** : Diagrama de concentración HH-D

Barreras a la Entrada

El acceso al mercado de servicios de agencia en el Puerto del Callao (como en el resto de puertos), está determinado básicamente por barreras de tipo institucional. En este caso, las barreras relevantes corresponden al capital social mínimo de la agencia, equivalente a 30 UIT (S/. 84.000 en 1999)³⁰⁴ y una garantía (carta fianza por 30.000 US\$ para el caso puertos de primera categoría)³⁰⁵ por cada puerto donde operaría la agencia. El acceso al mercado no involucra costes hundidos.

Grado de Competencia

La estructura del mercado, las barreras a la entrada y mayor grado de contestabilidad, en particular, sugieren la presencia de un mercado de servicios de agencia de naves de travesía relativamente competitivo y un mercado más concentrado en el segmento de naves de cabotaje.

Un estudio de CONUDFI revela una serie de sobrecostos portuarios producidos por un abuso de posición de dominio de las empresas navieras basado en dos factores: (i) el tiempo y (ii) el marco legal. Ambos factores no son controlados por el cargador. En efecto, cuando un exportador contrata un servicio de transporte de carga por vía marítima lo hace por dos razones: si el volumen de mercadería que necesita embarcar es de gran volumen (generalmente a granel), utilizará un charter party o contrato de fletamento por viaje, en el mismo se negocian todas las condiciones del cargue-transporte-descargue como por ejemplo el tipo de nave, flete, formato de B/L, jurisprudencia y medios para resolver conflictos, tripulación, ritos de cargue / descargue etc. La otra alternativa es que la carga se embarque en contenedores ya sea de un solo embarcador (FCL) o de varios (LCL). La modalidad antes mencionada permitió que en el año 2,000 se movilizaron 321,347 contenedores, y hasta Agosto del año 2001 se vienen movilizandando cerca de 239, 611 contenedores (Ver siguiente tabla).

³⁰³ Fuente: DGTAC- MTCVC.

³⁰⁴ Esta barrera institucional fue introducida el 12 de abril de 1999, mediante el D.S. 010-99-MTC.

³⁰⁵ Paita, Salaverry, Chimbote, Callao, San Martín, Matarani e Ilo.

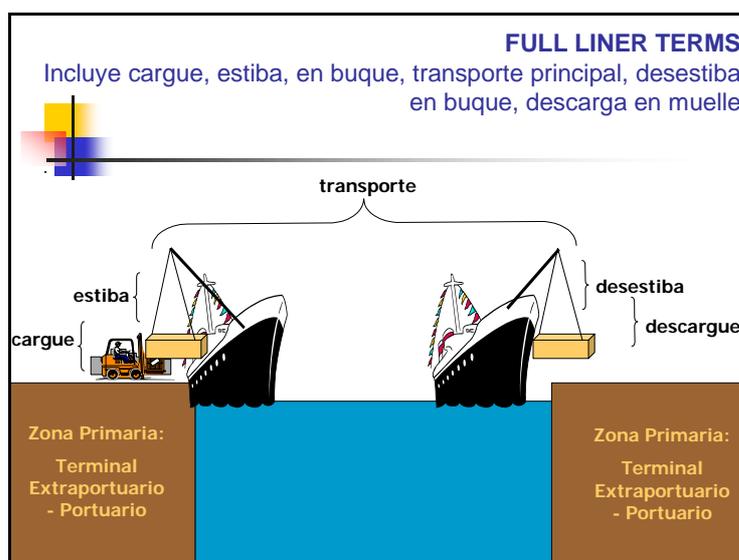
Tabla 35: Tráfico de contenedores por terminal portuario³⁰⁶. Acumulado a agosto 2.001 (en unidades)

T.P.	LLENOS	VACIOS	TOTAL	%
Callao-ENAPU	90,162	44,111	134,273	56,0
Paita	12,719	10,312	23,031	9,6
Callao-Neptunia	46,195	2,168	48,363	20,2
Callao-Tramarsa	24,665	6,531	31,196	13,0
Ilo	1,430	1,087	2,517	1,1
Iquitos	30	24	54	0,0
Salaverry	81	96	177	0,1
San Martín	-	-	-	0,0
TOTAL	175,282	64,329	239,611	100.0

Las condiciones del contrato marítimo

Se trata de un contrato controvertido en el que supuestamente existen imperfecciones. En realidad estas no existen. Lo que sucede es que dicho contrato contiene una legislación inequitativa como son las Reglas de la Haya - Visby, toda vez que no recogen las últimas tendencias tecnológicas en procesos de cargue / descargue, además de las posibilidades que ofrece el transporte multimodal. Ello permite a los agentes marítimos aprovecharse del contrato de transporte en condiciones full liner terms, facturando directamente al dueño de la carga sin mediar contratación alguna. (Ver ilustración siguiente).

Ilustración 33: Full Liner Terms³⁰⁷



El flete en condiciones Full Liner Terms – FLT, incluye las siguientes actividades: Cargue en el muelle al buque, estiba en buque, transporte, desestiba en buque y

³⁰⁶ Fuente: ENAPU S.A.

³⁰⁷ Fuente: ITC/UNCTAD/OMC.

descarga al muelle. Bajo estas condiciones se requiere que la mercadería esté puesta por el Terminal de Almacenamiento sobre el muelle al costado de la nave, y cuando la mercadería es alzada por la pluma de la nave o su propia grúa (como es actualmente), se inicia la responsabilidad del transportista sobre la carga hasta dejarla sobre el muelle en el lugar de descarga. Sin embargo, existen dos situaciones muy definidas:

- El agente general por la venta del servicio en condiciones FLT, ya sea en condiciones FCL (Full Container Load) o LCL (Less Container Load) recarga al mismo con conceptos que no pueden ser negociados, porque éstos son inherentes al servicio que presta como por ejemplo: emisión de B/L (ver tablas siguientes).
- El agente marítimo en condiciones FLT es contratado por la línea para realizar las funciones que ésta requiera como son atender a su nave y a las cargas, de conformidad a lo dispuesto por las autoridades aduaneras, portuarias y marítimas.

Así, bajo dicho contrato, el agente marítimo no puede ni debe facturar concepto alguno al exportador o importador, ya que de hacerlo estos cargos deben ser cobrados a sus directos contratantes: las líneas navieras. Con esta actitud se recarga al comercio exterior hasta con más de 200.0 US\$ por contenedor, afectando la rentabilidad de las empresas quienes no pueden calcular correctamente los costes de exportación” y destinar recursos en actividades no contratadas, cuando ellos se pueden utilizar para estrategias de promoción de nuevos productos, mercados o de fidelización de clientes.

Tabla 36: Sobrecostes - exportación

AGENTE GENERAL – LÍNEA NAVIERA	US\$
Emisión de B/L, Venta de B/L	4,13
Control de precintos	11,80
Visto bueno B/L	5,00
Trámite documentario de exportación	41,30
SUBTOTAL	62,23
AGENTE MARÍTIMO	
Transmisión electrónica de B/L	40,00
Visto bueno B/L	5,00
Venta de B/L	10,00
Gremios marítimos	35,00
SUBTOTAL	90,00
MODULO DE ALMACENAJE	
Manipuleo frente portuario	15,00
Gastos administrativos	1,18
Manipuleo TCT	
SUBTOTAL	16,18
TERMINAL DE ALMACENAMIENTO MARÍTIMO	
Gastos de administrativos	1,18
Excedente en tarifa de uso de muelle de ENAPU	5,00
SUBTOTAL	6,18
TOTAL	174,59

Tabla 37: Sobrecostes - importación

AGENTE GENERAL – LÍNEA NAVIERA	US\$
Emisión de B/L, Venta de B/L	4,13
Control de precintos	11,80
Visto bueno B/L	5,00
THC	35,00
Trámite documentario de exportación	41,30
SUBTOTAL	97,23
AGENTE MARÍTIMO	
Transmisión electrónica de B/L	40,00
Visto bueno B/L	5,00
Venta de B/L	10,00
Gremios marítimos	35,00
SUBTOTAL	90,00
MODULO DE ALMACENAJE	
Manipuleo frente portuario	15,00
Gastos administrativos	1,18
Manipuleo TCT	
SUBTOTAL	16,18
TERMINAL DE ALMACENAMIENTO MARÍTIMO	
Gastos de administrativos	1,18
Movilización de contenedor – tracción	35,40
Devolución de contenedor	14,75
Excedente en tarifa de uso de muelle de ENAPU	5,00
SUBTOTAL	56,33
TOTAL	259,74

Para poner un ejemplo de lo absurdo del cobro y de lo desproporcionado de su monto, escogeremos los gremios marítimos, porte o manipuleo en tierra, el cual según el contrato de servicio en condiciones FLT debe ser asumido por la línea naviera.

Gremios Marítimos, Manipuleo de Carga en Muelle, Porte: Esta actividad la realizaba la extinta Comisión Controladora del Trabajo Marítimo – CCMT y consiste en la preparación de la mercadería para el cargue a la nave.

En buques modernos, el contenedor sobre el camión al costado de la nave es recogido por una grúa propia de la nave y lo lleva al interior para su ubicación exacta.

El coste de esta actividad a la fecha es de 1,95 US\$ por tonelada o aproximadamente 39 US\$ por contenedor de 20 pies en promedio. Esta situación se presenta para una exportación como para una importación.

El cobro de ésta actividad debe ser asumido por la naviera cuando el flete se pacta en condiciones FLT, toda vez que el embarcador por intermedio del Terminal de Almacenamiento ya cumplió con dejar la mercadería a disposición de la nave para que ésta la ponga a bordo, por lo tanto el coste que ello demanda debe estar en el coste que la línea paga a su agente marítimo como su representante en el puerto para atender su nave y documente a quien corresponda lo que ella carga o descarga.

Si hacemos un paralelo con el transporte aéreo, el cobro de esta actividad debería corresponder por ejemplo a cobrar a los pasajeros un rubro por cargue de maletas al

avión, sin embargo ello no ocurre porque para eso las líneas aéreas le pagan a sus agentes en rampa quienes son los agentes marítimos en el transporte aéreo.

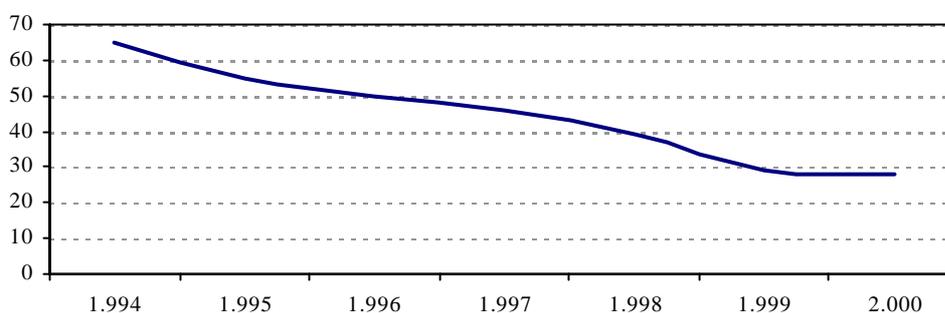
Si sacamos un cálculo del cobro de los gremios, un ejercicio simple consiste en conocer cuántos hombres intervienen para cargar un contenedor en el muelle al costado de la nave y cual es el salario por día que reciben, además de conocer cuantos contenedores atienden por día (no importa cuantas naves sean).

Para ello sólo bastara conocer la boleta de pago de uno de ellos, el número de contenedores de exportación e importación por día que atienden, por lo que el coste por tonelada que hoy facturan no debería llegar ni al 10% de lo que indebidamente cobran, en otras palabras, podrían llegar a tener una utilidad de más del 900% por tonelada, sobre éste aspecto la Dirección General de Transporte Acuático también tiene la palabra.

Carga/descarga, Estiba/Desestiba

Son aproximadamente 40 las compañías de estiba y desestiba que proveen servicios especializados para carga y descarga de los buques en un marco de libre competencia. El resultado ha sido un notable incremento en la eficiencia reduciendo significativamente el tiempo de estadía de las naves en puerto.

Ilustración 34: Tiempo promedio de permanencia de naves en muelle, Callao (horas/nave)



Los servicios de estiba representan el 15% del total de costes de los servicios portuarios en el Puerto del Callao (21% en el caso del Puerto de Ilo)³⁰⁸.

En el mercado de los servicios a la carga (estiba/desestiba) se observa, para el caso de embarque de harina de pescado, dos empresas que concentran el 86% del total del mercado. En la zona de influencia del puerto operan 15 fábricas de harina de pescado que embarcan, por menores costes y facilidades portuarias, exclusivamente por el Puerto del Callao. El embarque de minerales (carga cautiva procedente de la sierra central) es atendido por un número mayor de empresas, una de ellas, posee el 30% del total del mercado. En el caso de la descarga de granos, dos empresas concentran el 55% de las operaciones de desembarque de este tipo de carga, segmento en el cual un conjunto de proveedores pequeños atienden el 27% del total de la carga. El tipo de carga que muestra proveedores de servicios con participaciones menores al 11% es la

³⁰⁸ Estiba de 200 contenedores de 20 pies.

correspondiente a carga general. Con relación a la carga/descarga de contenedores, dos empresas que no presentan importantes participaciones en otros tipos de carga mantienen en conjunto el 46% del total del mercado³⁰⁹.

Tabla 38³¹⁰: Participación en el Mercado 1998

Empresa	PARTICIPACIÓN % POR TIPO DE CARGA					
	Harina de Pescado	Minerales	Granos	Carga General	Líquidos y Gases	Contenedores
South Shipping	50			5		
Marítima Océano	36					4
Representac. Pacífico	12					
Ag. M. Atlántico		30				
RENADSA		11				
Inversiones Canopus		10	11		76	
Marítima Atenea		8				
Portuarios Callao		7				
Milne		6		11		6
Operac. Oceánicas		6				
Orión A.M.		5				
Cargonaves		5		10		
Marítima Internac.			31	8		
Serv. Port. Galeón			24			
Rasan						
TRAMARSA			7			29
Cosmos				11		17
Invers. marít. Univ.				11		8
Santa Sofía Puertos				7	17	7
Estibas Universales				5		
Transnáutica					7	
Maersk Perú						15
Neptunia						8
Otras	2	12	27	32		6

El Diagrama de Concentración HH-D para los servicios de estiba/desestiba, muestra un mercado con baja concentración en los segmentos de carga general fraccionada, contenedores, embarque de minerales y descarga de granos, mientras que los servicios de descarga de líquidos presenta una mayor concentración por la especialización de las empresas en la descarga de fluidos especializados³¹¹ (región III). Para el caso de descarga de combustible, el Puerto del Callao compite con terminales privados que se localizan al sur y norte del Terminal Marítimo, los que forman parte del mercado relevante de este tipo de carga.

Las barreras institucionales para el acceso al mercado de servicios de estiba/desestiba en el Puerto del Callao (u otro puerto de primera categoría) establecen como requisito que la empresa de estiba tenga un capital social mínimo equivalente a 20 UITs (S/. 56.000 en 1999) y una garantía (carta fianza) para el caso de puertos de primera categoría de 10.000 US\$.

El 85% de las agencias marítimas en el Puerto del Callao proveen servicios verticalmente integrados (agencia y estiba) y con tendencia a ofrecer contratos *liner terms* para las importaciones. El número de competidores, su participación y comportamiento en el mercado de servicios de estiba/desestiba, y en particular, las barreras a la entrada y el grado de contestabilidad (por la ausencia de costes hundidos),

³⁰⁹ En cuanto a líquidos químicos se observa que una empresa (Inversiones Canopus S.A.) mantiene el 76% del mercado de descarga de líquidos especializados.

³¹⁰ Fuente: Dirección General de Transporte Acuático – MTCVC.

³¹¹ Incluye combustibles, solventes, gas butano y propano, productos químicos (acrilonitrilo y demetilmormide).

sugieren una mayor competencia entre las empresas en el mercado de servicios de estiba/desestiba de carga menos especializada, y una mayor concentración de mercado en el segmento de descarga de fluidos.

Remolcaje

Se trata de un servicio no regulado prestado por empresas privadas. TRAMARSA cuenta con los remolcadores San Lorenzo y Sipán; TRANSNAUTICA tiene el Calipuri y Lachay; SERTEMAR tiene el Chimú y el Paracas y; ENAPU, con personal y equipo propio, posee el Ilo. TRAMARSA y SERTEMAR poseen el 95% del mercado y ENAPU el restante 5%. Los remolcadores de ENAPU cuentan con propulsión de doble eje y potencia de 1600 HP cada uno. En total son 11 remolcadores de los cuales 8 privados.

Las empresas privadas para realizar el servicio de remolcaje deberán:

- Inscribirse en el registro de participación del servicio de remolcaje en el área de operaciones del terminal portuario del Callao presentando todos los documentos.
- Recibir autorización emitido por la Administración del Terminal Portuario del Callao.
- Poseer un certificado de Clasificación emitido por una empresa clasificadora que debe ser renovado anualmente.
- Poseer el certificado “Bollard Pull” emitido por una empresa especializada o Surveyor de reconocido prestigio que deberá ser renovado cada dos años.

Entre las restricciones o barreras a la entrada se encuentra que:

- Motores de dos ejes
- Potencia mínima: 1200 HP
- Eslora máxima no mayor de 25 metros
- Licencia de la Dirección General de Transporte Acuático (700 US\$ por puerto)

Entre los requisitos mínimos del número de remolcadores tenemos:

- Naves hasta de 1100 TRB: 1 remolcador
- Naves de 1100 hasta 3000 TRB: 2 remolcadores
- Naves mayores a 3000 TRB: 2 remolcadores y la asistencia de 1 remolcador.

Agentes de Aduana

El agente de aduanas gestiona, tramita y liquida las declaraciones aduaneras de comercio exterior. Entre los trámites necesarios se encuentran:

- Presentación ante la aduana de la Declaración Única de Aduanas (DUA) para su aprobación por la SUNAD.
- Gestión de los certificados fitosanitarios y zoonosanitarios ante el SENASA y en caso de carga restringida como químicos, explosivos y armamentos ante MITINCI, DISCAMET y Ministerio de Defensa, respectivamente.

- Gestión del informe de inspección o certificado de verificación (en lugar de origen) emitido por las empresas verificadoras (SGS, Cotecnia y Bureau Veritas).
- Liquidación ante la SUNAD los impuestos correspondientes.

Tabla 39: Recaudación Aduanera³¹² – Lima -2001

Despachadores de Aduana	Código	Número de Pólizas	Enero-Junio (US\$)	Part. %
Agencias Ransa S.A.	0091	3108	54,374,759	6.16
Interamerican Service CO. S.A.	0659	4509	48,924,746	5.55
Refinería La Pampilla S.A.	6905	84	34,951,917	3.96
Casor Aduaneros S.A.C.	9803	1468	32,692,594	3.71
CLI Aduanas S.A.	0546	2568	32,105,811	3.64
PETROPERÚ	4060	130	28,064,122	3.18
LFE Multimodal Aduanas S.A.	2611	1755	23,822,181	2.70
Abel Ulloa Sánchez S.A.	1009	2688	20,741,455	2.35
Aduandina S.A.	2684	1080	17,522,003	1.99
Danzas AEI Aduanas S.A.	0032	1768	15,827,833	1.79

Depósito de Contenedores Vacíos

Los depósitos de contenedores vacíos se encuentran a unos 3 kilómetros del puerto del Callao. Estos depósitos son autorizados por la Aduana como Terminal Marítimo según el régimen en el que se encuentre la mercancía. Por esto último, a los depósitos de contenedores se les obliga a estar interconectados con la Aduana como Terminal y no necesariamente como Depósito de Contenedores.

Para operar necesitan permiso (licencia) otorgado por el municipio del Callao. Asimismo, para ejercer el oficio se requiere un título del Institute of International Containers Lessors LTD.

Estas empresas se agrupan en la Asociación Peruana de Agentes Marítimos (APAM). Entre sus labores está la revisión de los convenios con organismos privados y estatales. También manejan una tabla de tarifas referenciales (publicadas por ENAPU) pues las tarifas son fijadas libremente en el mercado. Existen 63 agentes marítimos, 5 depósitos de contenedores o Terminales (Neptunia, Unimar, Imupesa, Alconsa (Maersk) y Ransa).

El régimen de prestación es privado y ofrecen servicio de almacenaje, manipuleo, reparaciones, lavado y forrado de contenedores. Sus horarios de trabajo son de 8:30 am a 6 pm aunque la atención al público es las 24 horas.

En cuanto a la operación, la petición del servicio se la da el Agente Naviero. Este Agente Naviero le entrega la petición (*booking*) al transportista. El transportista, con el

³¹² Fuente: SUNAD

booking del agente, toma el contenedor. Para recibir el contenedor vacío simplemente se envía, por parte del agente naviero, un mail, fax o llamada telefónica al terminal.

Costes

En los últimos años, las tarifas portuarias se han reducido significativamente, así como también ha mejorado la eficiencia de las operaciones. Las operaciones portuarias se han simplificado y se ha incrementado la competencia a través de la liberalización de servicios portuarios de estiba y desestiba, remolcaje y almacenamiento. ENAPU todavía brinda los servicios de practicaje y remolcaje. Sin embargo, los tiempos de espera en puertos son todavía elevados, no sólo los tiempos de atraque en muelle sino también los tiempos de espera hasta que los buques sean autorizados para el atraque.

Los usuarios de la infraestructura portuaria de ENAPU -agentes de estiba, agentes marítimos, agentes de aduana, etc.- pueden ingresar sus propios equipos al recinto portuario, con la autorización de ENAPU, o eventualmente alquilar los equipos de ENAPU.

Las tarifas cobradas por los servicios a los usuarios, por otro lado, como uso de muelle, transferencia, manipuleo, almacenamiento y otros servicios ascenderían a alrededor de 241 US\$, pero podrían incrementarse, como máximo, hasta 300 US\$ por contenedor de 20’.

El movimiento de carga en contenedores a través de los puertos tiene una serie de sobrecostes en los siguientes servicios: Visto bueno de embarque, control del precinto y el manipuleo de la carga al costado de la nave.

En estos casos, la integración vertical de las líneas navieras, las agencias marítimas, las agencias de carga y descarga y los almacenes de aduana, así como las alianzas que puedan existir entre estas empresas, estaría limitando la posibilidad de reducción de costes en este mercado. Por lo tanto, como consecuencia de los costes descritos anteriormente, los usuarios de los puertos que transportan su carga en contenedores pagan alrededor de 101 US\$ por contenedor y, además, entre 62.5 US\$ y 73 US\$ por lote. Si se considera que en 1999 se movilizaron alrededor de 422 mil TEUs (equivalente a contenedores de 20 pies), entonces estos costes habrían ascendido a alrededor de 42 millones US\$.

No existe una clara definición de funciones, servicios prestados ni costes asociados a éstos de cada agente que interviene en el transporte marítimo: Líneas Navieras, Agentes de Aduanas, Agentes Marítimos, Agentes de Carga y Descarga.

Además de la baja productividad de las operaciones portuarias, los costes del Callao son altos porque hay mucho personal jubilado.

La tarifa cobrada por un contenedor de 20’ se puede dividir en tarifas cobradas a los buques y tarifas cobradas a los prestadores de servicios portuarios. Así, las tarifas cobradas a los buques se observan en la siguiente tabla:

Tabla 40³¹³: Tarifas Portuarias³¹⁴ (US\$)

Servicio	Coste promedio
1) Amarre y Desamarre	200
2) Uso de Amarradero	3094
US\$ por metro de eslora por hora	0.65
Tamaño de eslora promedio (m)	170
Tiempo promedio por buque (horas)	28
3) Practicaje	180
4) Remolcaje	270
SubTotal 1	3,744
5) Uso de Muelle	80
6) Manipuleo	45
7) Trámites Ag. Naviera y Ag. Marítimo	93
8) Depósito de Contenedores Vacíos	23
Subtotal 2	241
Total	3,985

La mayoría de empresas usuarias firman contratos de flete marítimo tipo Full Liner Terms (FLT). Sin embargo, las agencias de carga y descarga locales también cobran por este servicio lo que equivale a un cobro doble de aproximadamente 31 US\$ por contenedor. Además las líneas navieras cobran a los usuarios 25 US\$ por el concepto de emisión del B/L y esto no está considerado en el cobro del flete marítimo.

Por otro lado, las agencias marítimas cobran el servicio de transferencia electrónica del B/L (35 US\$ en promedio), el visto bueno de embarque (7 US\$ por lote), el control del precinto (10 US\$ por contenedor) y el manipuleo al costado de la nave. Estos servicios podrían también ser brindados por la naviera y son incluidos en el flete pero no brindados por estas últimas. Estos son sobrecostos que restan competitividad al contenedor.

Además, la agencia cobra 20 US\$ por limpieza del contenedor y por el manipuleo al costado de la carga aproximadamente 40 US\$ por contenedor (4 US\$ por t).

Luego de algunos acuerdos logrados entre los usuarios, aduanas y otros componentes de la cadena logística se han logrado reducir algunos sobrecostos. En resumen los sobrecostos antes y después de los acuerdos serían los siguientes:

Tabla 41: Sobrecostos en el Puerto del Callao (US\$ por contenedor)

Servicio	Sobrecoste (antes)	Sobrecoste (hoy)
Carga y descarga	31	31
Emisión del B/L	25	20
Transferencia electrónica del B/L	35	35
Visto bueno del embarque	7	Eliminado
Control del Precinto	10	Eliminado
Limpieza de Contenedores	20	20
Manipuleo al costado	40	40
Total	168	146

³¹³ Fuente: Entrevistas varias.

³¹⁴ No se considera gastos de almacenamiento (10 días libres).

Seguridad

Aunque en el pasado reciente se le consideraba un puerto inseguro³¹⁵, en los últimos tiempos se han incrementado mucho los niveles de seguridad dentro del puerto. Sin embargo, son bajos en sus inmediaciones. Existe un convenio del puerto con las fuerzas de seguridad para reforzar la seguridad en esa área, pero no nos consta que se hayan producido mejoras sustanciales.

Ha habido también denuncias de piratería.

2.4.2.3 Análisis DAFO

Puntos débiles

- **Grúa Pórtico.** El Callao es uno de los pocos grandes puertos de América Latina que no posee una grúa pórtico. Esto hace que el rendimiento de la estiba sea de 12 – 14 contenedores por hora en vez de los 25 contenedores por hora que podrían alcanzarse con este equipo. ENAPU afirma que no posee los ingresos necesarios para llevar a cabo tal inversión (17 millones US\$ una grúa nueva) ya que debe dar subsidios a los otros puertos bajo su cargo. Los privados (entre ellos TRAMARSA) afirman que del mismo modo como se licitaron al sector privado los almacenes portuarios podría concesionarse al sector privado la compra de la grúa.
- **Sobrecostes portuarios (Agentes Marítimos).** Cuando se entrevistó a los representantes de las Agencias Marítimas ellos reconocieron estos sobrecostes. Así, el Gremio que los agrupa (APAM) ha “recomendado” no cobrar ciertos “items” a sus asociados. La Asociación Marítima del Perú (AMP), la Asociación de Terminales de Almacenamiento del Perú (ATAP), la Asociación de Agentes Generales del Perú (AAGP) y la Asociación Peruana de Operadores Portuarios (ASPPOR) afirmaron que sus empresas asociadas concentran el 80% de las empresas de servicios, no ocasionan los extracargos al comercio exterior y que por el contrario, señalaron que tanto ENAPU como el sistema de valoración aduanera deben ser materia de mayor análisis, ya que sí concentran reales sobrecostes para el comercio exterior. Refirieron que por ejemplo el pago de los jubilados de la Ley N° 20530 que enfrenta ENAPU, institución que destina 30% de los cobros al comercio exterior a dicha planilla (es decir 13 millones de dólares anuales), es considerado como un real sobrecoste, y que dichos montos deberían ser asumidos por el Ejecutivo. Adicionalmente, expresaron que el sistema de valoración aduanera imperante en nuestro país ocasiona sobrecostes significativos al Estado y al sector privado; ya que se debe pagar por supervisión el 1% del valor de las importaciones, y además las importaciones por el monto de 5 mil US\$ se ven significativamente retardadas debido a la valoración de origen. Señalaron que los servicios que ellos brindan son básicamente 6, los cuales suman alrededor de 119.00 US\$ por contenedor, los cuales, por razón de tratarse de términos usados por diferentes empresas han llegado a tener 18 denominaciones diferentes, lo que ha contribuido a una confusión por parte de los dueños de la carga. Finalmente, las asociaciones de empresas marítimas portuarias anunciaron su propuesta de estandarización de las

³¹⁵ Por ejemplo, casi nadie consolidaba ni desconsolidaba en su interior sino que se iba a los almacenes privados del exterior.

diferentes denominaciones con las que llaman a sus servicios, a fin de lograr una mayor simplicidad en su entendimiento y aprendizaje.

- Seguridad en Puerta 5. Se presentan robos en camiones de carga de graneles (con mayor facilidad) y contenedores a la salida del terminal portuario, principalmente en la Puerta 5. El problema son las vías de acceso al terminal pues estas colindan con una población marginal (de bajos recursos económicos) que atentan contra los camiones de carga. Esto ocurre no solo en la salida del puerto sino a lo largo del trayecto hasta los terminales de almacenamiento.
- Comisión de Recepción de la Nave. La actuación de esta Comisión es casi única en el mundo. Se dedica a la recepción de naves y es la que autoriza el internamiento de estas. Está conformada por personal de la DICAPI (normalmente de último rango: no habla inglés), un médico (Ministerio de Salud), un representante del Ministerio de Agricultura, un representante de Aduanas (no cobra). Dicha Comisión demora una hora en dar la autorización y normalmente, se dedican a “recibir” donativos de los capitanes de los buques. La percepción de los operadores portuarios es que la DICAPI lo usa como medio para el mantenimiento de sus operaciones. Así inventan rubros por cobrar, multas, etc.
- Transporte Terrestre. Este rubro no genera problemas de sobrecostes ya que la competencia y la informalidad son muy latas. El problema es la poca seguridad y confiabilidad brindada por los transportistas.

Tabla 42: Cuadro resumen de debilidades y puntos críticos

Punto Crítico	Causa	Opiniones coincidentes	Opinión del causante
Demora en tiempo (trabajo de movimiento de contenedores)	Grúa pórtico	Armadores, Agencias Marítimas	ENAPU: se han demorado por el retraso e incertidumbre del proceso de privatización del puerto del Callao
Sobrecostes en contratos de flete marítimo	Agentes Marítimos (quienes representan a la nave y cobran en exceso y doblemente)	CONUDFI (usuarios), Cámara de Comercio, Asociación de Exportadores	APAM: es cierto que existen algunos costes que son “cobrados” dos veces.
Costes del Practicaje	Gremio de Prácticos en “alianza” con DICAPI	Empresas de Practicaje, ENAPU	Gremio: Han tenido que agruparse para defenderse de las empresas anteriores de prácticos. DICAPI: desconoce de acuerdos con Gremio.
Seguridad Puerta 5	Población en las inmediaciones del puerto	Todos	ENAPU: nada puede hacer fuera del puerto. Los responsables son las autoridades municipales y policía.
Comisión de Recepción de la Nave: mayor coste y tiempo (2 horas)	DICAPI (1000 US\$), Aduanas (no cobra), Ministerio de Salud (150 US\$), Ministerio de Agricultura (250 US\$)	APAM, TRAMARSA.	Si bien es el único país en el mundo que tiene esta “Comisión” es tradicional en el Perú (DICAPI). Además, es la manera de “recaudar” es decir, la forma de tener mayores ingresos (multas).
ADUANA: si llega un barco a Paíta pero deja mercadería en el Callao no la puede llevar a Paíta vía terrestre	Normas de tránsito	CONUDFI; APAM	No depende de ellos sino del gobierno central
Transporte Terrestre: alto número de informales (tarifas predatorias y falta de seguridad)	Seguridad y confiabilidad	Varios	Depende de las políticas del Ministerio de Transportes

Amenazas

- En la actualidad existe una clara especialización en el tráfico de los principales puertos de Perú: Ilo en cargas a granel, Matarani en graneles sólidos, San Martín en graneles sólidos y líquidos, Chimbote es pesquero, Salaverry; venido a menos; se construyó para el azúcar a granel y Paita es multipropósito, aunque dominan las cargas estacionales de mango y pesca. Solo 3 de los puertos regionales (Pisco, Paita y Matarani) podrían llegar a ser puertos de contenedores. En el caso de Pisco se tendrían que hacer una fuerte inversión en equipos. Por su lado, Paita podría servir para la demanda de exportación de harina de pescado Premium del norte del país. Matarani, tiene las condiciones pero el concesionario puede (y no tiene la obligación) no invertir en esa dirección.

Oportunidades

- La idea de la actual administración de ENAPU es convertir el puerto del Callao en un puerto de transbordo. Actualmente solo el 20% de los movimientos de contenedores corresponden a transbordo y el objetivo de corto plazo es llegar al 50%. Se piensa que el principal potencial competidor, Guayaquil, tiene problemas de calado y los otros puertos competidores (San Antonio, Valparaíso y Buenaventura) no están posicionados para tal actividad. Para lograr estos propósitos, ENAPU, ha adquirido 5 stackers y 5 terminales tracks en febrero de 2002. Asimismo, está otorgando 30 días libres de almacenaje y 50% de descuento. Finalmente, afirman que están en busca de alianzas estratégicas con las grandes navieras (Nedlloyd, Hapag Lloyd, Maersk, CSAV) en su ruta hacia/desde Asia. Así, están realizando conversaciones con Mitsui y Kawasaki (grandes compañías japonesas) para ser centro de trasbordo de sus exportaciones hacia América Latina.

2.5 BOLIVIA

2.5.1 El marco regulatorio

La política portuaria de Bolivia está determinada por su ubicación mediterránea y por la red de acuerdos tejidos con los países limítrofes sobre una base marcada por avatares históricos, en el caso de Chile, conflictivos. La no-salida directa al mar supone para Bolivia un sobrecoste que grava su comercio exterior. El trazado de infraestructuras continuas resulta problemático y la articulación de la cadena logístico portuaria requiere un esfuerzo mayor de coordinación.

Para entender la situación actual es necesario hacer un poco de historia y rescatar del olvido la guerra que sostuvo Bolivia con Chile que se saldó con la derrota de Bolivia y significó su pérdida de una salida directa al mar en 1879.

2.5.1.1 *Los antecedentes*

Las hostilidades militares se saldaron con el tratado de Paz y Amistad de 1904, firmado en Santiago el 20 de octubre de 1904. En ejecución de lo dispuesto en el Pacto de Tregua de 1884, el Tratado restablece las relaciones de paz y amistad entre las repúblicas de Chile y Bolivia. Sus tres pilares son:

- a) el establecimiento de los límites entre ambos países y la proclamación del dominio absoluto y perpetuo de los territorios ocupado por el país austral³¹⁶,
- b) el desarrollo de medidas para estrechar las relaciones políticas y comerciales entre ellos.
- c) El reconocimiento por parte de Chile a favor de Bolivia y a perpetuidad del más amplio y libre derecho de tránsito comercial por su territorio y puertos del Pacífico.

Para llevar a cabo estos propósitos, el Tratado prevé unir el puerto de Arica con el alto de la Paz por un ferrocarril cuya construcción debe contratar a su costa el gobierno de Chile; igualmente contempla que Bolivia pueda constituir Agencias Aduaneras en los puertos que designe para hacer su comercio. En principio, el Tratado habilita a tal efecto, los puertos de Arica y Antofagasta, puertos que aún hoy son los únicos habilitados.

Las disposiciones del tratado de 1904 se fueron desarrollando a lo largo del tiempo para configurar el marco en el que se desarrolló el comercio y el transporte entre ambos países a lo largo del siglo XX. Los hitos más importantes de este proceso son el Convenio sobre Tránsito de 1937³¹⁷ - que tuvo un precedente en el convenio de tráfico comercial entre Bolivia y Chile de 1912- y los acuerdos complementarios, destacando la creación el 1ero. de agosto de 1975 del Sistema Integrado de Tránsito, cuyo principal propósito es el de facilitar el flujo de comercio por los puertos del Pacífico. Su mecanismo operativo es el Centro de Información y Coordinación (C.I.C.) que se

³¹⁶ El territorio situado entre los paralelos 23 y 24 de latitud meridional desde el mar hasta el deslinde con la República Argentina.

³¹⁷ Firmado en Santiago el 16 de agosto de 1937.

encarga de la planificación diaria de los despachos desde el Puerto de Arica. Al sistema pertenecen instituciones de ambos países.

El convenio pretende facilitar las operaciones de tránsito entre ambos países, para ello el tránsito incluye todo tipo de carga y en todo tiempo sin excepción alguna. El gobierno boliviano puede mantener en los puertos Agentes Aduaneros en representación de la Aduana de su país. Los bolivianos tienen también atribución de despachadores comerciales. Su función principal es la de asegurar que el tránsito de mercancías por Chile de y hacia Bolivia se cumple debidamente. Para ello, el convenio detalla el procedimiento a seguir tanto en los tránsitos hacia Bolivia como desde Bolivia³¹⁸. En ambos casos corresponde a la Aduana chilena la recepción de las naves y la entrega de la mercancía a la Agencia Aduanera de Bolivia. El convenio establece también que los almacenes, patios y depósitos de los Agentes Aduaneros de Bolivia en los que se deposite carga en tránsito llevarán una doble cerradura: una a cargo de cada una de las 2 aduanas. Las mercancías allí depositadas no pueden permanecer más de un año, contando a partir de la fecha de presentación del Manifiesto del buque. El transporte de la carga debe realizarse en vagones-bodegas cerradas y selladas por ambas aduanas.

El convenio refuerza y clarifica los derechos de Bolivia y consagra varios principios³¹⁹. En primer lugar, que toda clase de carga, sin excepción alguna, en tránsito por territorio chileno de o para Bolivia, se halla sujeta a la jurisdicción y competencia exclusivas de las autoridades aduaneras bolivianas desde el momento en que las autoridades chilenas entreguen la carga a los agentes aduaneros bolivianos. En segundo lugar, y como consecuencia de lo anterior, todas las cuestiones que suscite esa carga entran en el ámbito competencial y jurisdiccional de las autoridades bolivianas y no de las chilenas. En tercer lugar, la única competencia que se reservan las autoridades chilenas, en lo referente a las operaciones de tránsito para las importaciones o exportaciones de o para Bolivia, es la de vigilancia externa, a fin de impedir que la citada carga salga clandestinamente al consumo local, sin los trámites aduaneros respectivos y, así mismo, evitar la comisión de hechos delictivos.

2.5.1.2 La situación actual³²⁰

Podemos situar el inicio de la situación actual en las medidas que se tomaron en los años 90 para adaptar las disposiciones del Tratado de 1904 y los acuerdos complementarios a las nuevas necesidades del comercio y el transporte internacional. Más exactamente, los avatares experimentados durante la última década por el marco regulatorio boliviano tienen mucho que ver con las dificultades sufridas por las instituciones aduaneras para cumplir con sus funciones.

Los Decretos Supremos 23390 de 1993 y 24479 de 1997 facultan a los importadores a no utilizar los servicios de la AADAA (Administración Autónoma de Almacenes Aduaneros) y autorizan el transporte de mercancías en contenedores bajo las modalidades *port/point o point/point* con destinos finales las zonas francas y recintos de

³¹⁸ Se prevé un procedimiento específico para la importación de pescados, mariscos, crustáceos frescos o refrigerados.

³¹⁹ Plasmados en la Declaración de Arica de 25 de enero de 1953.

³²⁰ Las relaciones políticas entre Chile y Bolivia no han sido fáciles y esto ha dificultado la aplicación de los acuerdos. En 1962 se produjo una controversia sobre el río Lauca, desviado por Chile, y en 1978 se produjo la ruptura de relaciones diplomáticas.

aduana interior. LA AADAA era una entidad recaudadora del Estado paralela a la Aduana que también operaba en los puertos. Su actuación fue excesivamente burocrática e ineficiente y el descontento de las empresas de comercio exterior aconsejó al gobierno su eliminación.

La AADAA fue sustituida en 1996 por la ASPB³²¹, entidad pública descentralizada, sin fines de lucro, con autonomía de gestión administrativa, técnica y financiera, con personalidad jurídica y patrimonio propio. LA ASPB tiene como funciones, en primer lugar, ejercer, junto a otros organismos, las atribuciones del Estado boliviano en cumplimiento de los Tratados y convenios sobre libre tránsito y en materia aduanera y portuaria en los puertos habilitados y por habilitarse en países vecinos y, en segundo lugar, controlar y fiscalizar las operaciones de comercio exterior que se efectúen en régimen de tránsito desde y hacia Bolivia en los puertos habilitados.

El D.S. 25947, establece que los importadores que internan mercancías al país en contenedores cerrados destinados a Zonas Francas comerciales e industriales y Depósitos Aduaneros Interiores legalmente establecidos en el país, no se hallan obligados a recurrir a la intermediación de servicios de la Administración de Servicios Portuarios Bolivia A.S.P.B. en los puertos de tránsito, pudiendo recurrir a los servicios de otras empresas para el traslado de los contenedores desde el costado del buque hasta el medio de transporte escogido por el importador. Para poder acogerse a esta modalidad, el importador o su delegado deben presentar ante el Centro de Información y Coordinación del SIT una solicitud de despacho que, entre otros documentos, debe contener una copia del conocimiento –el denominado “conocimiento corrido”- y que indique el lugar de destino final del contenedor, indicando en “*place of delivery*”: en tránsito a Bolivia.

A raíz de este Decreto han aparecido empresas que ofrecen esos servicios. Así, la Cámara Nacional de Industrias³²² explica en Internet que sus asociados ahorran 198 US\$ por contenedor por disminución de pagos portuarios y por disminución en el pago de los impuestos (gravamen arancelario, IVA e ICE cuando corresponda).

“DESPACHO DIRECTO DE CONTENEDORES LLENOS FCL (Full container load) CON DESTINO A DEPÓSITOS ADUANEROS INTERIORES Y ZONAS FRANCAS EXISTENTES EN NUESTRO PAÍS (D.S. 25947)”

El servicio que la Cámara Nacional de Industrias ofrece permite ahorrar en gastos portuarios 157 US\$, (206.61 US\$ coste A.S.P.B. menos 50 US\$ pago a la cámara) y ahorra por efecto de impuestos 39 US\$. El ahorro en el pago de impuestos está sustentado en el Reglamento de la Ley General de Aduanas, art. 20, que señala “Para la liquidación del impuesto al valor agregado y la aplicación de la alícuota porcentual del impuesto al consumo específico en el caso de las importaciones, la base imponible estará constituida por el Valor CIF frontera, mas gravamen arancelario efectivamente pagado y otras erogaciones no facturadas necesarias para efectuar el despacho”³²³.

³²¹ Creada por DS N° 24434 de 12 de diciembre de 1996, inició sus operaciones en junio de 1997. Fue modificada por D.S. N° 25138 de 24 de agosto de 1997. DE acuerdo al Reglamento de la Ley de Organización del Poder Ejecutivo (DS 24855) se encuentra bajo la tuición del Ministerio de Comercio Exterior e Inversión.

³²² Un servicio similar ofrece la Cámara Nacional de Comercio.

³²³ De www.bolivia-industry.com/Publicaciones/s_serv_despacho_arica.ht

Igualmente, la Cámara Nacional de Comercio ofrece a los importadores los servicios de despacho directo de mercancía en general - consiste en que la mercadería es descargada directamente de la nave al medio de transporte elegido por el importador y es transportada al país -, despacho indirecto de mercadería en general - que consiste en que una vez que la mercadería ha sido bajada de la nave, es depositada temporalmente en los sitios que se tiene para la carga boliviana y, posteriormente, es despachada al país - y control y verificación en recintos aduaneros, para lo que cuentan con un servicio de control de recepción de mercadería ingresada a los Recintos Aduaneros de Aeropuerto, Zona Franca y Recinto Interior. Dentro de las 24 horas de recibida su mercadería, remiten a la empresa un aviso de llegada con información sobre: número de bodega, cantidad de bultos, peso manifestado, peso recibido, estado de la mercadería y otros datos³²⁴.

En la actualidad, y según el DS 25947, el transporte internacional de mercancías en tránsito debe ser efectuado por un transportista internacional legalmente habilitado y autorizado por el Viceministerio de Transporte, Comunicación y Aeronáutica y por la Aduana Nacional. Este transporte se realiza bajo el régimen de Reserva de Carga a favor del transportista boliviano, lo que el importador debe acreditar ante el ASPB o el CIC del SIT.

El resultado es que en la actualidad existen 3 modalidades legales de tránsito de carga a Bolivia según el régimen de despacho:

- a) El gestionado por ASPB
- b) Decretos (B/L corridos que no pasan por ASPB)
- c) Consumo Chile (mercancía nacionalizada en Chile para ser expedida a Bolivia).

Por volumen, la modalidad más importantes es la primera (73,1% de la carga de Arica en el 2000), seguida de Consumo Chile (con el 15,8%) y los decretos (con el 11,1%). de estas tres modalidades, lo más importantes para el importador es determinar cuál es más eficiente, pero para ello es necesario clarificar y normalizar el funcionamiento de cada una de ellas, sobre todo de los Decretos, cosa que no se ha hecho hasta ahora por parte de las autoridades bolivianas.

En el futuro, y además de esto, hay que contar con el resultado de la reivindicación secular boliviana de lograr una salida al mar. A este respecto, y aunque faltan por decidir aspectos cruciales como la ubicación del gasoducto, el proyecto de exportar gas natural licuado a México y Estados Unidos ha levantado grandes expectativas en el país sobre una hipotética modificación del *statu quo* actual. Así, en medios diplomáticos bolivianos y chilenos se ha considerado la idea de que Chile arriende o entregue en comodato una franja de 82 kilómetros de extensión en el Litoral de la segunda región durante un período que podría ser de 99 años. De cuajar este proyecto o uno de similares características Bolivia conseguiría una salida directa al mar y Chile se beneficiaría de las millonarias inversiones previstas. Otras alternativas que se barajan en Bolivia es la habilitación de los puertos de Iquique, Tocopilla y Mejillones³²⁵.

³²⁴ En www.cepb.org/federaciones/Cnc.ht

³²⁵ Algunos estudios han insinuado que las inversiones realizadas por Perú y Chile son un subsidio al comercio exterior boliviano y que lo que habría de promover sería una mayor participación del sector privado en dichas infraestructuras y un mejoramiento en el tránsito aduanero internacional.

2.5.1.3 Automatización en el sistema aduanero

En Bolivia las cosas parecen ir un poco mejor. En efecto, la Aduana Nacional de Bolivia, en el marco del Programa de Reforma y Modernización Institucional, estrenó en julio de 2001 el sistema SIDUNEA ++ para el régimen de *Exportaciones Definitivas*.

El sistema arrancó en la Aduana de El Alto³²⁶ y pocos días después se puso en marcha en Tambo Quemado, lugar de paso de uno de los principales ejes de exportación de Bolivia. Estaba previsto que, antes de concluir el año, el SIDUNEA ++ fuese implementado en las aduanas de Desaguadero, Yacuiba, Puerto Suárez y en los aeropuertos de "Viru Viru" en Santa Cruz y "Jorge Wilstermann" en Cochabamba.

La esperanza de las autoridades y los empresarios de Bolivia es que el SIDUNEA ++ elimine la corrupción, la discrecionalidad y acelere los trámites aduaneros de los exportadores, importadores, despachantes de aduana, transportadores internacionales y concesionarios de depósitos aduaneros, así como en las zonas francas, entidades públicas y privadas, y a los propios funcionarios de la Aduana que intervienen en los despachos de mercancías, puesto que el trámite no debe demorar más de 10 minutos. Esto se consigue al realizar los trámites aduaneros por vía informática a través de despachos aduaneros electrónicos a distancia. Esta modalidad de teledespacho permite prescindir —casi por completo— del uso de papel, una vez que los tres módulos de este sistema sean implementados en su totalidad.

Los módulos que tiene el SIDUNEA ++ son las operaciones de exportación definitivas, las operaciones de importación al consumo, los tránsitos no arribados y los regímenes especiales, los mismos que estarán implementados en su totalidad hasta fin de año. Los exportadores pueden utilizar el sistema desde sus oficinas solicitando a la Aduana la instalación del software, para lo cual sólo deben tener acceso a Internet. La Aduana provee gratuitamente el software a los usuarios y a los centros públicos una vez que se registran en la Unidad del Servicio de Operadores de la Aduana, para que puedan efectuar el llenado de la póliza de exportación. Asimismo, la Cámara de Exportadores de la Paz (Camex), que está trabajando en calidad de centros públicos, tiene la autorización para realizar la instalación al sistema informático a los exportadores y despachantes de aduana que no cuenten con infraestructura informática³²⁷.

Existen además instituciones autorizadas como centro público para operar con el SIDUNEA ++ en Bolivia. Uno de ellos el SIVEX, el Sistema de Ventanilla Única De Exportación. Se trata de una institución creada para dar servicio al sector exportador³²⁸. El "SIVEX" fue creado con el objetivo de concentrar, simplificar y agilizar el trámite de exportación. Para concentrar incorpora personal de otras instituciones (Aduana

³²⁶ A partir de ese momento la Aduana del aeropuerto dejó de aceptar declaraciones de exportaciones definitivas utilizando los formularios 211, 212 y 213.

³²⁷ Los exportadores y agentes despachantes deben contar con la infraestructura informática mínima, el software SIDUNEA++ instalado y el personal capacitado en los nuevos procedimientos y en la operación del sistema; además de contar con un usuario y contraseña SIDUNEA++ que podrán utilizarse en las oficinas de los exportadores o despachantes, así como en los centros públicos. Los exportadores que utilizan agentes despachantes para confeccionar sus declaraciones no requieren estar habilitados.

³²⁸ Fue creado mediante Decreto Supremo No. 23009 de 17 de diciembre de 1991 como institución descentralizada del Estado boliviano bajo tuición del entonces Ministerio de Industria Comercio y Turismo, su funcionamiento es reglamentado mediante Resolución Suprema No. 210635 de 20 de abril de 1992. Actualmente es dependiente del Ministerio de Comercio Exterior e Inversión (Ley de Organización del Poder Ejecutivo N° 1788 de septiembre de 1997).

Nacional, Viceministerio de Exportaciones, SENASAC y Servicio Nacional de Impuestos Internos), para simplificar pretende exigir cada vez menos requisitos y optimizar sus procedimientos y para agilizar quiere reducir el tiempo de procesamiento del trámite de exportación.

Sus principales atribuciones son:

- Certificar el origen de las mercancías bolivianas,
- Llevar el Registro Único de Exportadores (RUE),
- Procesar en trámite único todos los documentos necesarios para las operaciones de exportación.
- Visar los documentos de exportación.
- Informar y asesorar a los exportadores en cuanto al trámite de exportación.
- Administrar el sistema informático estadístico de exportaciones.

2.5.2 Corredores de Bolivia al Pacífico

Bolivia depende para sus exportaciones en gran medida del corredor Este-Oeste que une a las principales ciudades del País: La Paz, Cochabamba y Santa Cruz, a los puertos del Pacífico. Por este corredor circula el 70% del transporte.

Para mejorar las conexiones con Brasil está en proyecto la carretera Santa Cruz - Puerto Suárez (frontera con Brasil) de 600 km. Se espera que con su construcción se genere un gran movimiento económico y productivo que contribuya al desarrollo de amplias zonas agrícolas de Bolivia y Brasil y, por consiguiente, al incremento del transporte. Asimismo, se pretende potenciar la Hidrovía Paraguay Paraná como salida al mar.

En la actualidad, los dos principales corredores logísticos que unen Bolivia con el Pacífico para facilitar su comercio exterior son La Paz-Arica, para mercancía general, y La Paz-Matarani para graneles. El primero, tal y como ya se ha explicado, se enmarca en los acuerdos de libre tránsito suscritos a lo largo de un siglo entre Bolivia y Chile y, el segundo, en las facilidades y cambios experimentados por Perú en los últimos años. En este epígrafe vamos a intentar explicar el funcionamiento de estos dos corredores y evaluar su desempeño³²⁹.

³²⁹ En estos momentos la coyuntura económica en el país es adversa debido a la Crisis económica y contracción de la demanda: erradicación de la coca, caída del crédito, shocks externos y problemas de la minería. La salida para muchos agentes son las actividades comerciales formales e informales, y este fenómeno distorsiona los flujos logísticos, que se desvían en función de la oportunidades de defraudación fiscal. El ejemplo es la acusación de contrabando por Iquique.

2.5.2.1 El corredor con Chile. Análisis de Arica

El corredor Arica-La Paz está comercialmente desequilibrado porque Bolivia importa más mercancía general que exporta.

A continuación vamos a analizar con más detalle el funcionamiento de la cadena de Arica, que es el puerto más importante para Bolivia.

Factores físicos, tecnológicos y organizativos de competitividad

Localización

Arica es la ciudad más al Norte de Chile. Se sitúa en la entrada del valle de Azapa, a 2.051 km al norte de Santiago (capital chilena) y 19 km al sur del límite con Perú. Situada junto al Morro Histórico, en las playas del Océano Pacífico. Posee 170.000 habitantes.

El puerto de Arica es considerado, tradicionalmente, como salida natural al mar de Bolivia. Arica se caracteriza por su clima seco, no se registran precipitaciones desde hace 40 años, lo que ha permitido ser denominada la “Ciudad de la eterna primavera”. Debido a esta escasez de precipitaciones se permite el almacenaje de mercancías al descubierto, como granos y minerales, sin prácticamente riesgo de malograrse.

Infraestructura

Vía marítima

Arica es un puerto de fácil acceso y buena visibilidad. No cuenta con canal de acceso. Su principal problema es la falta de calado.

Los vientos reinantes tienen dirección SO, soplando casi todo el año, llegando a hasta 30 nudos como máximo. La amplitud de marea es de 1.40 m, siendo el fondo de arena. La velocidad de las corrientes se encuentra entre 1 y 2 nudos. Como consecuencia de los vientos predominantes del SO, se forma en la rada una corriente constante en dirección NE.

Muelles³³⁰

El Puerto de Arica cuenta con grandes explanadas de respaldo para almacenamiento de carga totalmente pavimentadas. Sus frentes de atraque le permiten recibir naves de más de 200 metros de eslora y 10 metros de profundidad, en una rada artificial de 40 hectáreas. En ésta se sitúan los dos terminales multipropósito, constituidos por cuatro sitios comerciales para la atención de las naves que atracan en este terminal.

Sitios nº 1- 2. Estos sitios son ocupados por las lanchas que prestan el servicio de traslado de prácticos y por los remolcadores que asisten a las naves en las faenas de atraque y desatraque. En ocasiones especiales, sirven para el atraque de la Escuadra Nacional de la Armada de Chile.

³³⁰ Dato: Empresa Portuaria Arica. EPA.

Sitio n° 3. Sitio multipropósito, con una capacidad de transferencia anual de más de 380.000 toneladas. Posee un calado de 9.0 metros y un largo de 200 metros.

Sitio n° 4 y 5. Los sitios de atraque 4 y 5 disponen de una longitud de 170 metros y un calado de 10 metros, cada uno. El sitio 4, sitio multipropósito, con una capacidad de transferencia anual de más de 610.000 toneladas y amplias áreas de respaldo para las operaciones.

Sitio n° 6. Sitio multipropósito, con una capacidad de transferencia anual de más de 930.000 toneladas. Posee un calado de más de 10.0 metros y un largo de 220 metros. Este sitio es utilizado para el embarque de graneles y posee amplias áreas de respaldo para las operaciones.

Conexiones con el área de influencia

El acceso por carretera. El puerto se encuentra en el paseo marítimo de la ciudad. Los accesos no plantean problemas de colapsos en las entradas. Para el ingreso de personas y vehículos al interior de las instalaciones portuarias, la empresa cuenta con un acceso principal y dos de emergencia, los que se describen a continuación:

a.- El acceso principal, se encuentra ubicado por Avenida Máximo Lira n° 389, permite entrada y salida de personas y vehículos. En este acceso se efectúan todos los controles de ingreso y salida del puerto, teniendo la posibilidad de dirigirse hacia los siguientes lugares: Totalidad de recintos portuarios, concesión destinada a Naviera Portuaria, al muelle norte (sitio n° 7 al servicio de Perú), a Empresa Boliviana NARITA, Astilleros Kotesky, armadores pesqueros Galleguillos y Molina Focacci, terminal pesquero artesanal, terminal pesquero industrial (CORPESCA) y acceso ferroviario.

b.- Acceso de Emergencia, Sector Sur: se encuentra ubicado por Avenida Comandante San Martín, próximo al área de mantenimiento. Es habilitado sólo en casos especiales o de emergencia, manteniéndose en todo momento cerrado.

c.- Acceso de Emergencia Centro, consiste en una puerta de una hoja. Se encuentra ubicado por Avenida Máximo Lira, entre el Edificio Alborada y dependencias de la Gobernación Marítima (antiguo acceso principal). En la actualidad, este acceso es destinado al tránsito de turistas desde y hacia las naves de pasajeros que recalán en el Puerto de Arica. También puede ser usado en caso de producirse una eventual emergencia al interior de los recintos portuarios.

Por su parte, el ferrocarril llega hasta las instalaciones portuarias, pero en estos momentos no está operativo. La línea férrea hacia La Paz se encuentra en desuso y la intención es restaura a lo largo del año 2002.

Superestructura (Equipos)

El puerto no cuenta con equipos fijos para manipulación de contenedores. Los buques deben disponer de sus propios equipos para la carga-descarga de contenedores. Se utilizan carretillas elevadoras para manipulación en el terminal.

Almacenes y depósitos

La superficie portuaria se estima en 368.000 m² (de los cuales 173.060 pavimentados). En este espacio se encuentran los depósitos descubiertos, seis almacenes de carga general y un cobertizo para cargas de alta peligrosidad, totalizando más de 17.000 m² de áreas cubiertas.

En el sector norte existen 137.000 m² de terreno, de los cuales 30.000 son destinados al acopio de graneles minerales. Actualmente el puerto está preparado para transferir 2,4 millones de toneladas anuales y, en promedio, moviliza 1,3 millones de toneladas.

Los almacenes 4A y 4B, con unas superficies de 2.100 m² y 2.400 m² respectivamente, están destinados al depósito de cargas en tránsito a Bolivia y, en casos especiales, se utiliza para cargas de consumo. Detrás se encuentra el depósito de mercancía peligrosa.

En los Sitios 5 y 6, existe una explanada destinada principalmente para acopio de harina de pescado y minerales a granel, como también para acopio de contenedores vacíos. En el mismo sector, el Consorcio Pesquero mantiene una cinta transportadora. También, las Agencias Navieras Somarco y Naviera Portuaria Arica mantienen, cada una de ellas, una cinta transportadora. Explanada Posterior Detrás del almacén 4B, existe un patio destinado para el depósito de carga en tránsito a Bolivia. Una explanada de respaldo al sitio n° 5, utilizada para el depósito de carga general.

Otros depósitos cubiertos para almacenamiento de mercaderías son:

- Almacén n° 1, con una superficie total de 1972,3 m² y se encuentra ubicado dentro del sitio n° 1.
- Almacenes n° 3 y n° 6, con unas superficies de 5.000 m² y 3.000 m² respectivamente, destinados para el depósito de carga en tránsito a Bolivia.

No se dispone de silos para el almacenamiento de graneles.

Instalaciones complementarias

No existe una Zonas de Actividades logísticas ni área equivalente en las inmediaciones del puerto para concentrar carga y prestar servicios de valor añadido a la mercancía.

Marco institucional

El 19 de diciembre de 1997, se publicó la Ley N° 19.542 de Modernización del Sector Portuario Estatal, conocida también como Ley Emporchi, cuyos principales objetivos fueron descentralizar la Empresa Portuaria de Chile; promover la competencia en el sector y abrir los puertos estatales al sector privado.

En el marco de esta ley, el 30 de abril de 1998 inició sus actividades la nueva y autónoma Empresa Portuaria Arica.

La Empresa Portuaria Arica (EPA), es una empresa autónoma del Estado, con patrimonio propio y dirigida por un directorio, integrado por tres miembros designados por el Presidente de la República. La administración es desarrollada por un Gerente

General, designado por el directorio, quien tiene las facultades y obligaciones correspondientes al área de comercio, las que señala la ley y aquellas entregadas expresamente por el directorio. Se relaciona con el Gobierno a través del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones

La Empresa inició sus actividades a partir del 30 de abril de 1998³³¹. La empresa cuenta con una autonomía para explotar y desarrollar el Puerto, lo que facilita la ejecución del Plan Maestro e incentiva la llegada de inversionistas del sector privado a través del Programa de Licitaciones.

La ley 19.542, vigente desde Diciembre de 1997, establece la autonomía del Puerto de Arica, permitiendo así la incorporación de privados en las sociedades que forme la Empresa Portuaria Arica. Esto incluye contratos de arrendamiento y concesiones portuarias, tanto de los frentes de atraque como de almacenamiento, y que se realizarán mediante licitaciones públicas. En 1999 arrancó el proceso de licitación del puerto de Arica para lograr su privatización pero el proceso fracasó.

Sistemas telemáticos

No existe un sistema EDI que comunique la comunidad portuaria.

Movimiento de buques y mercancías. Actividad comercial

El Puerto de Arica es el principal puerto multipropósito del norte chileno. Se encuentra capacitado para transferir 2.4 millones de toneladas. Durante el año 2000 se movilizaron 1.313.202 toneladas, siendo la carga en tránsito hacia Bolivia la de mayor volumen transferida. Sin embargo, comparado, con el año 1999 ésta sufrió una baja cercana al 7%³³².

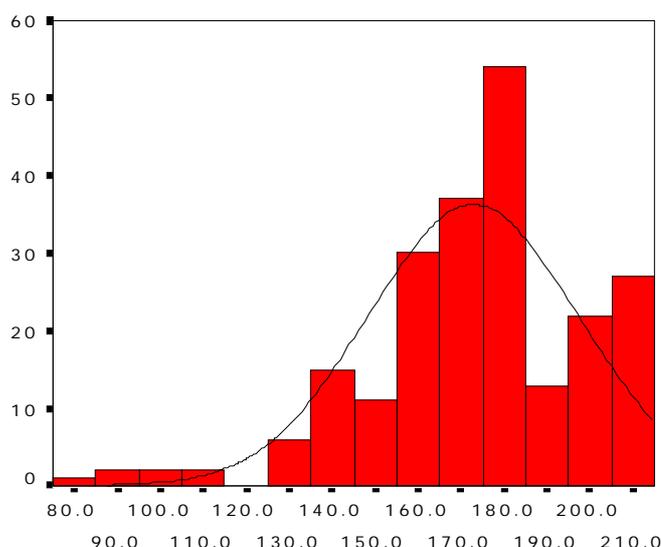
En la siguiente figura³³³ se observa el tamaño de los buques arribados durante el año 2000. La mayoría de buques disponían de una eslora entre 160 y 180 m. La eslora media de dichos buques fue de 172,8 m.

³³¹ Fecha en la cual fue publicada en el Diario Oficial el Decreto Supremo N° 92 del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones del 21 de Abril de 1998, que completo la designación del Primer Directorio

³³² Fuente: EPA.

³³³ Fuente: EPA.

Ilustración 35 Número de buques según eslora (metros) en el puerto de Arica³³⁴:



La carga boliviana que utiliza el puerto de Arica representa el 60,9% del total de mercancía que maneja el puerto. En cuanto a contenedores dicho porcentaje representa el 56,5%.

Tabla 43: Carga Boliviana en el puerto de Arica³³⁵

Tipo de Carga	Total Puerto (t)	Mercancía Bolivia	
		cantidad	% sobre total puerto
Granel Líquido	0	0	
Granel Sólido	69.717	69.717	100%
Carga Gral.	1.163.570	729.433	62,7%
Cabotaje	79.915	0	
Total Tns.	1.313.202	799.150	60,9%

Tabla 44: TEUs Bolivia en el puerto de Arica³³⁶

Tipo de Carga	Total Puerto	Mercancía Bolivia	
		cantidad	% sobre total puerto
Nro. TEUs	65.366	36.927	56,5%

Tabla 45: Evolución del número de TEUs en Arica

	1998	1999	2000	2001
TEUs	75.268	73.927	65.366	54.350

La evolución del número de TEUs en Arica muestra un descenso en los últimos años³³⁷. Este descenso puede ser consecuencia de la competencia ejercida por otros puertos.

³³⁴ En abscisas figuran los metros de eslora y en ordenadas el número de buques.

³³⁵ Datos EPA año 2000.

³³⁶ Datos EPA año 2000.

Tabla 46: Variación de tonelaje en Arica

	Toneladas	%
Enero/Octubre 2000	1.122.774	100
Enero/Octubre 2001	850.246	75,7
Variación	-272.528	-24,3

Al comparar la variación en cuanto al tonelaje manejado en el período Enero/Octubre en los años 2000/2001, observamos un descenso de 24,3%. Dicho descenso tiene su justificación en el aumento de tráfico en otros puertos como Matarani. Se ha detectado que varios clientes graneleros han optado por utilizar Matarani en lugar de Arica. Este cambio de puerto viene motivado por varios factores:

- Menores problemas con la aduana y otros organismos de inspección.
- Disposición de mejores instalaciones para la manipulación de granos, como silos de almacenamiento.
- A pesar de la menor distancia que debe recorrer el transporte terrestre desde Arica a Bolivia, desde Matarani la vías terrestres están mejorando, con la construcción de puentes y mejora de pavimentos. Ello supone una reducción del tiempo que se venía tardando en realizar este recorrido, aunque es mayor que desde Arica.
- Los tiempos de operación son menores en Matarani. Tanto como para la operación del buque, como para la operación terrestre.
- El asegurar la carga de retorno a los transportistas en Matarani ha supuesto una reducción de costes. En Arica los transportistas pasan de 2 a 3 días buscando una carga de retorno, en Matarani el retorno se realiza en el acto.

El promedio de ocupación de muelles³³⁸ en el Puerto de Arica es del 28%.

Tabla 47: Buques arribados a Arica

	Buques	%
Enero/Octubre 2000	340	100
Enero/Octubre 2001	249	73,2
Variación	-91	-26,8

Se denota un descenso en el número de naves comerciales arribadas, relacionado con el descenso del volumen de mercancías general del puerto³³⁹.

Ubicación terrestre

La longitud entre el puerto de Arica y La Paz es de unos 500 km, correspondiendo 206,4 km a territorio chileno. El tiempo en realizar el recorrido Arica-La Paz, por un vehículo de transporte pesado con mercancía, es de unas 16 horas, mientras que en la travesía La Paz-Arica se invierten de 9 a 12 horas.

³³⁷ Fuente: CEPAL.

³³⁸ Fuente EPA. Datos 2000.

³³⁹ Datos EPA. Enero/Octubre 2001.

Los proveedores de servicios portuarios

Prácticos

El servicio de practicaaje es realizado por la Armada chilena. La dotación con la que cuenta Arica es de dos prácticos. La opinión sobre este colectivo es que ofrecen un servicio de calidad pero a un coste demasiado alto.

Tabla 48: Tarifas³⁴⁰ servicio de practicaaje de Arica en US\$³⁴¹

Tonelaje Registro Grueso		(US\$)	
Sobre	Hasta	Base	Factor
50	6.000	93,06	0,0165 x TRG
6.000	16.000	113,74	0,0187 x TRG
16.000	40.000	134,42	0,0196 x TRG
40.000	60.000	206,80	0,0206 x TRG
60.000	-	315,37	0,0210 x TRG

Remolcadores

Existe un servicio de remolcadores ofertado por 3 empresas privadas para el atraque y desatraque de las naves en los muelles. Cada empresa dispone de un remolcador. El servicio esta considerado como bueno.

Amarradores

Este servicio es ofrecido por 4 empresas en el puerto, que en total disponen de 6 lanchas de amarre. No se detectan problemas con este colectivo. La opinión del resto de colectivos es que realizan bien su trabajo.

Capitanía Marítima

Además de las funciones propias que desempeña como autoridad marítima, se encarga de la prestación del servicio de prácticos.

Autoridad Portuaria o Sociedad Portuaria

Inmersa en el proceso de concesionamiento, y tras el fracaso anterior, la Empresa Portuaria Arica trabaja en un nuevo proyecto de concesión 2002-2003.

En el tema de las tarifas, dada la competencia emergente de puertos que con tarifas más competitivas están captando carga de Arica, la EPA está realizando un estudio para tratar de mejorar dichas tarifas.

A este respecto, desde EPA se reprocha la falta de apoyo gubernamental para poder hacer frente a la fuerte competencia que otros puertos, como Matarani, están realizando.

³⁴⁰ La Tarifa Globalizada de practicaaje está constituida por un valor base, más el producto de un factor multiplicado por el tonelaje de Registro Grueso de la nave, cifras expresadas en dólares.

³⁴¹ Fuente: DGT. Y MM. ORD. N°12100/136/VRS.

En cuanto al descenso de cargas, EPA se escuda también en la disminución de las exportaciones bolivianas que se ha producido estos años como consecuencia de la crisis económica que afecta al país mediterráneo. En importaciones se admite que existe una ligera disminución que puede tener su causa en Matarani. Esta disminución de volúmenes de carga se espera recuperar con las medidas citadas e, incluso, se ve con optimismo la vuelta de algunos clientes. Sin embargo, en nuestras entrevistas por la región nuestra apreciación fue que la causa de este retorno era debida a que Matarani tenía sus silos saturados.

Agentes Marítimos y líneas

El agente naviero, como aquí se denomina, es el encargado de organizar la comisión de recepción de autoridades. Para la realización de esta tarea ha de recoger a las autoridades en su vehículo, y posteriormente traslada este coste al armador.

También realiza los trámites con la aduana chilena (como la entrega de los manifiestos), con los organismos de inspección chilenos y se encargan de la contratación del personal para la estiba/desestiba y el amarre.

En Arica existen unas 10 empresas que prestan este servicio.

La actuación de las líneas y sus agentes es objeto de algunas críticas por parte de los cargadores:

- 1.- En relación con el DS 25947, si en el B/L se indica la Paz-Bolivia hay que informar al agente que se trata de un manifiesto corrido y entonces la línea se hace cargo del transporte terrestre. Sin embargo, las líneas –y ASPB³⁴²- no parecen tener interés en que el lugar de entrega del contenedor sea La Paz. Por el flete terrestre piden hasta 1400 US\$ cuando los cargadores pueden negociar 900 US\$ con sus transportistas habituales.
- 2.- Las líneas suelen dar 21 días libres al contenedor desde la llegada del barco al puerto hasta su devolución en Arica (algunas líneas dan menos días)³⁴³. Las sanciones en caso de superar este plazo van de 25 a 40 \$ diarios.
- 3.- El transportista tiene que entregar una garantía por el contenedor de hasta 3.000 US\$, de los cuales 1000 US\$ en efectivo. Siempre se les devuelve una cantidad menor y casi siempre sin justificación.
- 4.- En relación con esto último, aplican cobros y suplidos no justificados.

Agentes de Aduana

De la mercancía boliviana se encargan los agentes de aduana de La Paz. En Arica es el agente naviero el que se encarga de los trámites aduanales, sin que sea necesario recurrir a los agentes chilenos.

El transportista trae consigo la documentación de La Paz y se la entrega al agente naviero que es quien realiza los trámites en Arica. Estos agentes actúan como

³⁴² Administración de Servicios Portuarios de Bolivia.

³⁴³ Un intento de decreto boliviano para que el contenedor se entregase en Bolivia no prosperó.

representantes de los agentes de aduanas da La Paz en Arica, como representantes de las empresas de transporte bolivianas y además se encargan de coordinar toda la operación portuaria, tanto de la mercancía como del buque.

Empresas estibadoras/terminales

Además del terminal de la EPA, con sus 6 sitios de atraque, en Arica existen 3 terminales privados: Narita (Terminal de productos líquidos a granel), Comap (Compañía de Petróleos de Chile, Copec) y Sica-Sica (Yacimientos Petroleros Fiscales Bolivianos, YPF).

En cuanto a las empresas estibadoras, operan un total de 9 ofreciendo un buen servicio. Los servicios de estiba/desestiba son ofrecidos por empresas que pertenecen a las agencias navieras o tienen alguna vinculación con las mismas, por lo que en la práctica las agencias navieras son también empresas estibadoras.

Después de la desaparición de los sindicatos de estibadores, la forma usual de contratación es la siguiente. Los estibadores se dirigen a las agencias donde se inscriben en las listas para solicitar trabajo. Las agencias seleccionan al personal de esas listas, y al conjunto de los elegidos se le denomina “Nombradas”. Normalmente los agentes contratan al personal que en anteriores ocasiones ha demostrado su validez para desempeñar correctamente el trabajo.

Tras el desamparo que supuso la desaparición de los sindicatos de estiba para los trabajadores portuarios, existe una regulación de tarifas fijada por ley según rango y especialidad del puesto a desempeñar. La regulación afecta a las horas extras y a los turnos de trabajo.

Aduana. Almapaz³⁴⁴

La Aduana chilena está mejor valorada que la boliviana, aunque se considera que ésta última, a raíz de la entrada en vigor de la Ley 1090/90 y siguientes, ha agilizado los trámites, requiere menos inspecciones y menos corrupción.

La Aduana ha mejorado más en exportación (simplificación de procedimientos, ventanilla única, DU por sistema informático) que en importación. Ahora bien, aunque puede resultar discutible, como posibles sobrecostes para los importadores legales cabe citar las múltiples multas y sanciones, muchas de ellos motivados por falta de comprensión de las normas. En conjunto se considera que su servicio ha mejorado pero la rotación del personal es alta y faltan recursos humanos, instalaciones y equipos. Se critican también sus horarios.

La mercancía boliviana, al pisar suelo chileno, ha de cumplir los trámites como mercancía en tránsito en la aduana de Chile. Una vez en Bolivia, y tras pasar la frontera terrestre, se nacionaliza el contenedor en Almapaz. Esta empresa cobra el 0,4 % del valor CIF y no es inusual que permanezca allí 5 días.

³⁴⁴ Empresa encargada de nacionalizar la mercancía de importación en Bolivia.

El control de la mercancía ha mejorado con Frontera³⁴⁵, que vigila la entrada. Cobra 20 US\$ por camión. En el trabajo de campo hemos detectado la necesidad de una clarificación del papel de Frontera, empresa privada 100%, en su función supervisora, y Almapaz.

La inspección de las importaciones en Bolivia³⁴⁶

Según el Reglamento Operativo de Inspección, Verificación y Certificación de Importaciones³⁴⁷, el universo de importaciones bolivianas debe someterse a los servicios de inspección de la calidad³⁴⁸, cantidad y precio, verificación y certificación realizados por empresas concesionarias bajo la supervisión, control y regulación de la Aduana Nacional³⁴⁹.

En las aduanas en frontera deben inspeccionarse aquellas mercancías cuyo valor FOB verificado sea igual o mayor a 1001 US\$ y no supere los 12.000 US\$ y no se requiera análisis de laboratorio para determinar su calidad. El resto de las mercancías no pueden ser inspeccionadas en estas aduanas. En caso de presentarse mercancías para nacionalización en estas aduanas que no cumplan las condiciones necesarias para inspección en destino, ni hayan sido inspeccionadas en origen, deberán ser redestinadas en el día a una aduana interior. La inspección de contenedores está sometida a un procedimiento específico.

El coste para las empresas importadoras del servicio prestado por las verificadoras es el 1,75% del valor FOB.

Organismos de Inspección Animal y Vegetal

El libre tránsito con Chile no incluye la Sanidad. Sobre este punto parece haber discrepancias entre Bolivia y Chile a la hora de interpretar el tratado de 1904. Según los bolivianos, Chile hace una lectura sesgada del “libre tránsito” y eso hace que a veces los transportistas bolivianos se vean sujetos a inspecciones y cobros por parte del Servicio Agrícola Ganadero (SAG) de Chile. Además, el Ministerio de Salud de Chile manifiesta que al transportar una carga IMO (mercancía peligrosa, controlada o con compuestos de este tipo), cualquiera que sea su naturaleza, debe cancelar un importe en base al valor que se le da en función al peso, se trata por tanto de un coste variable y si es en fin de semana aumenta el 100%. Este monto cubre los riesgos de transporte de carga IMO hasta la frontera saliendo de territorio chileno, donde termina la responsabilidad. En territorio boliviano no existe este requisito.

Según algunos entrevistados, las autoridades bolivianas no actúan adecuadamente para hacer cumplir el acuerdo y la actuación de los organismos chilenos es calificada cuando menos de rigurosa: piden el original del certificado sanitario y no reconocen algunos certificados sanitarios emitidos por el país exportador.

³⁴⁵ Empresa privada encargada de supervisar a la Aduana boliviana.

³⁴⁶ Esta situación tiene efectos económicos muy importantes en un país que importa una gran cantidad de productos para el consumo y materias primas para su industria.

³⁴⁷ Resolución de Directorio N° 007/2000, La Paz 14 de marzo de 2000

³⁴⁸ Se incluye también la verificación del tipo de cambio de moneda y las condiciones financieras, así como la confirmación documental del origen y procedencia de las mercancías que vayan a importarse al territorio nacional o que hayan sido importadas y se encuentre permitida su inspección en destino.

³⁴⁹ Las dos más importantes son Inspectorate y SGS.

En cuanto a la Sanidad boliviana, se le critica porque aparentemente cobra por servicios que no da, aunque parece ser que están mejorando. Tienen oficina en Tamboquemado. Cobran por la emisión de certificados hasta 100 US\$ por contenedor de leche. En Desaguadero funcionan mejor. Por 10 camiones de 15 t cobran de 2000 a 2500 bolivianos (292,82 a 366,03 US\$)³⁵⁰.

Transportistas Terrestres

En Bolivia no se exige ningún requisito para ejercer la actividad de transportista. Existen dos maneras de establecimiento del servicio: cooperativas y empresas. Las cooperativas están organizadas por socios que pueden tener máximo 2 camiones. Están constituidas legalmente bajo el Régimen Integral del Transporte y ello les exime del pago de impuestos. Las empresas, con una estructura mejor conformada, ofertan servicios de mayor fiabilidad para los clientes, aunque hay pocas de tamaño eficiente. En conjunto hay sobre-oferta y competencia desleal. Las cooperativas son más baratas pero se considera que son poco fiables y suelen trabajar como subcontratados. En ocasiones se les culpa de tránsitos no arribados, cambio de placas de vehículos, vehículos sin dueños conocidos y transportes que no emiten facturas.

Los transportistas están agrupados en 2 organizaciones: La Cámara Boliviana del Transporte que agrupa a 9 cámaras departamentales y 5 cooperativas y la COBOTIC Cooperativa Boliviana de Transporte Internacional Carretero. La afiliación a la Cámara no es obligatoria. Los fletes son referenciales.

Al transportista boliviano le interesa dividir el servicio Arica-La Paz en dos facturas, una para el tramo chileno y otra para el boliviano, a efectos de pagar aranceles en la frontera chileno-boliviana sólo del tramo chileno.

El desarrollo empresarial del transporte está muy limitado en Bolivia: la no exigencia de requisitos para ejercer hace que la actividad no sea competitiva en términos de calidad de los servicios. La excesiva oferta genera competencia desleal y no se respetan los fletes aprobados por los organismos que los agrupan, no hay programas de capacitación para el desarrollo empresarial y, en general, hay una escasez de capital para la inversión en mejoras.

En el plano institucional, el transporte está en una situación jurídica precaria. Se habla de una Ley de Transportes que se está confeccionando hace varios años, sin embargo, por la gran cantidad de intereses que existen sobre el tema, su aprobación se está dilatando. La falta de regulación genera un gran sector informal que es la base para el contrabando, con todas las consecuencias que esto genera.

Según los transportistas bolivianos, las autoridades de su país no velan para que se cumpla su derecho a la reserva de carga, al permitirse el ingreso de empresas extranjeras para prestar el servicio – afirman que existe competencia de peruanos, argentinos y chilenos-.

³⁵⁰ Cambio promedio Dic-2001 según Banco Central de Bolivia 1 US\$=6,83 bolivianos.

Adicionalmente, el transporte del contenedor se ve dificultado por la carencia de una normativa específica para su manejo, lo que genera dificultades para la devolución, responsabilidad por las garantías y fletes de transporte a los depósitos.

El transporte por carretera con Arica se ha desarrollado mucho a raíz de la habilitación de la carretera (1994). Antes se usaba más el ferrocarril ya que el trayecto era peligroso y nadie quería hacerse responsable de las incidencias que pudieran ocurrir.

La empresa de transportes se ocupa a menudo de las gestiones necesarias para sacar el contenedor por cuenta del importador, por lo que este no tiene allí agente de aduana

Como ya se ha señalado, los transportistas bolivianos pasan de 2 a 3 días en Arica esperando encontrar carga para la vuelta. Para ello contactan con unos intermediarios que, por 25-30 US\$, se encargan de informarles donde necesitan sus servicios. En Matarani este problema no existe, pues al transportista se le garantiza la carga de vuelta a Bolivia y no ha de esperar.

Los transportistas encuentran numerosos problemas en las fronteras terrestres derivados de la falta de capacitación del personal, los horarios de trabajo, lo engorroso de los trámites, los controles y la infraestructura. En la frontera con Perú (Desaguadero), se presenta una multiplicidad de “pasos” donde interviene la alcaldía, prefectura, policía. Cada organismo tiene sus “razones” para cobrar por el paso de vehículos.

El transporte internacional es más caro que el nacional (relación 2 a 1). A pesar de todos los problemas enumerados los transportistas bolivianos están mejor valorados que los chilenos: se les considera más profesionales.

Transporte ferroviario³⁵¹

La empresa Ferroviaria Andina S.A. es una concesión privada que tiene 295 empleados. Son operadores exclusivos de la red andina desde 1996 y la duración de la concesión es de 40 años. La inversión inicial que realizaron fue de 13,5 millones de US\$. Pagan al gobierno anualmente el 2,7% de los ingresos brutos y el 50% de las utilidades. En 6 años han pagado 12 millones de dólares aproximadamente.

Sus tarifas máximas son negociadas con la Superintendencia de Transportes y después ellos negocian con los clientes en función del volumen de carga.

Tabla 49: Tarifas de la empresa Ferroviaria Andina S.A.(coste/t)

La Paz-Guaqui:	10 US\$
Potosí-Antofagasta:	48 US\$
Santa Cruz-Cochabamba:	15,93 US\$
Cochjabamba-Charaña:	18,39 US\$
Charaña-Arica:	10 US\$
Santa Cruz-Puerto Suarez:	19,53 US\$
Oruro-Antofagasta:	35 US\$

³⁵¹ Para más información ver “Transporte sin fronteras” CAF 2001. Página 56.

La empresa dispone de recintos aduaneros en las estaciones de Charaña y Avaroa. Si el cliente no pone la carga en el ferrocarril ellos van a buscarla a sus instalaciones subcontratando el transporte.

La documentación que manejan es el TIF (Transporte Internacional Ferroviario), documento distinto al MIC (Manifiesto Internacional de Carga) que es el que maneja el camión.

El nivel de carga en relación con la capacidad de la empresa es bajo: 35% de los carros y el 45% de locomotoras. El servicio no funciona desde febrero de 2001, pero se espera rehabilitarlo a lo largo de 2002. La facturación resulta inadecuada y el servicio del ferrocarril es de baja calidad, aunque se da un ahorro de flete.

Depósitos de vacíos

Se les critica que no reconocen el flete del contenedor al depósito.

Centros de distribución, almacenes

En Bolivia existen 14 Zonas Francas y son más comerciales que industriales. No pagan nada al Estado y sus contratos de concesión son de 40 años. Compiten con los depósitos aduaneros públicos, que tienen contratos de 4 o 5 años, pagan un canon al Estado y casi todos ellos están gestionados por empresas privadas.

Se critica la escasa adecuación de las instalaciones a las necesidades de la manipulación de la carga, el servicio de consolidación y desconsolidación de mercancías y la escasa agilidad en la recepción. También que el Consejo de Zonas Francas haya autorizado muchas sin haber establecido unos requisitos estrictos para garantizar su desempeño.

Las zonas francas de la zona de El Alto pretenden convertirse en puertos secos para concentrar carga en los corredores de Bolivia con el Pacífico. Consideran que tienen mejor infraestructura que Almapaz para internación temporal y que dan mejores servicios.

Empresas verificadoras

Las más importantes son SGS e Inspectorate. Su intervención es obligatoria en importación (para valor > 3000 US\$) y son contratadas por el importador (1,75% valor FOB. Hasta el año 2000 también fueron obligatorias en exportación, ahora son contratadas en ocasiones por los exportadores a título privado cuando quieren asegurar las condiciones de partida de determinadas mercancías, normalmente de un valor determinado. Estas emiten su certificado evaluando el estado de la mercancía y su valor.

Su trabajo se valora positivamente aunque se considera que es excesivamente burocrático y dependiente de la casa matriz respectiva.

Entidades bancarias y compañías de seguros

Existen quejas al servicio que prestan. Los importadores y exportadores consideran que es difícil realizar operaciones bancarias por la falta de profesionalidad existente a pesar



de las inversiones extranjeras que se han producido en el país. La gestión de créditos es compleja y piden elevadas garantías.

En lo referente a las compañías de seguros, las primas son altas incluso para el riesgo país.

ASPB (Administración de Servicios Portuarios de Bolivia)

Los presupuestos y las tarifas de ASPB son fijados por su Directorio y deben ser aprobadas por el Ministerio. El Directorio está presidido por el Viceministro de exportaciones y en él hay representantes de Cancillería, Hacienda, la Cámara Nacional de Industria y la Cámara Nacional de Comercio.

ASPB presta servicios de recepción de la mercancía, almacenamiento, embarque y reembarque, planificación, custodia, consolidación y desconsolidación y despacho. Se ha convertido de hecho en un operador portuario.

Está presente en Arica, Antofagasta, Matarani, Ilo y Rosario. Ofrece almacenaje libre durante 365 días para importación y 60 para exportación en Arica y Antofagasta. No tiene equipos propios porque los chilenos no lo permiten, de forma tal que los estibadores son chilenos. ASPB ha logrado un abaratamiento de las tarifas y una mayor eficiencia del proceso, habiendo pasado de 400 a 41,5 US\$ el coste del contenedor desde que llega hasta que sale.

En el SIT (Sistema Integrado de Tránsito), la ASPB es responsable de la carga desde su llegada al puerto hasta el despacho. La aduana boliviana en el puerto emite el MIC. El SIT se aplica para carga que viene a través de ASPB - no se aplica para carga que viene bajo Decreto Supremo-. El SIT es el marco en el que se establece la coordinación entre los entes que participan en las operaciones portuarias: ASPB, navieras, EPA, Cámara boliviana de Transporte, etc. En el SIT la planificación se hace para el día siguiente, si se planifica y el camión no llega se aplica una multa de 50 US\$ que cobra ASPB y paga a la AP de Arica.

La Aduana verifica el MIC y le pone la hora. Frontera, que tiene una mala infraestructura, aplica una multa de 400 bolivianos (58,56 US\$)³⁵² si no se cumple el plazo (la Aduana da 12 horas) y si se reincide el doble: si se quiere evitar la multa hay que informar de que existe fuerza mayor. El manifiesto corrido se hace en el día. Por ASPB lo normal es un día más, aunque se puede hacer el despacho directo: la burocracia complica las cosas.

Los usuarios consideran que ASPB es excesivamente burocrática, ya que hace pasar el B/L por su oficina. ASPB resulta más caro que otras alternativas. (de 70-80 US\$ a 50 US\$ por contenedor y obra 7 US\$/t³⁵³) y se acusa a ASPB de cobrar incluso por algunos movimientos que corren por cuenta del flete marítimo.

³⁵² Cambio promedio Dic-2001 según Banco Central de Bolivia 1 US\$=6,83 bolivianos.

³⁵³ Nos han informado que un contenedor manipulado por ASPB cuesta 200 US\$ mientras que otros privados cobran 80 US\$; en el caso de graneles cobra 2.90 US\$/t en la descarga y por los trámites ASPB cobra 1.50 US\$/t.

ASPB conlleva sobrecostos por habilitación en horarios especiales (a partir 18:00 h) y además de tarifas mayores que otros operadores portuarios.

Los servicios portuarios

Análisis de la Recalada

La duración de la maniobra de atraque, desde que el práctico sube a bordo, dando tiempo a la llegada de los remolcadores, hasta que el buque se encuentra amarrado en muelle, varía entre 30 y 90 minutos. Para el zarpe, el tiempo que tarda un buque desde el desamarre hasta la llegada a rada es de unos 40 minutos.

Para un buque de 24000 TRB y una estadía de 20 horas, los gastos aproximados en los puertos de chilenos serían los siguientes (cantidades en US\$).

Tabla 50: Costes de un buque en el puerto de Arica

Gastos de Autoridades	2.984
Maniobras	3.876
Gastos de Puerto	11.780
Gastos de Agencia	1.878
TOTAL	20.518

Si comparamos con otros puertos, los costes de los puertos chilenos son los mayores. Si lo analizamos por partidas destacaríamos los gastos de puerto -tales como uso de amarraderos- y, en general, las tarifas portuarias. El resto de partidas tienen una cuantía similar.

Análisis del flujo de la mercancía

El trámite para la internación de carga boliviana desde el puerto de Arica se efectúa siguiendo una de estas dos modalidades:

- a) Sistema Integrado de Tránsito (SIT)
- b) "Tránsito corrido" (TC) según está regulado en el D.S. 25.947

Cuando la internación se efectúa a través del SIT interviene la ASPB, que actúa como agente oficial en el puerto de Arica, donde es posible emplear los almacenes disponibles para la mercancía boliviana. La documentación precisa es el Documento Único de Puerto (DUP) y la petición de planificación. Cuando la carga ingresa ASPB emite el DPUB (equivalente al DPU). A su vez el SIT admite las modalidades de despacho directo (con reembarque inmediato) y despacho indirecto. Debido a las dificultades con el MIC hay desvío de cargas y problemas con los bancos.

Si se sigue la vía del Decreto la mercancía pasa directamente del barco al camión y puede salir inmediatamente del puerto. En este caso es el agente naviero el que tramita y presenta el DPU, el MIC y el B/L, obligando la línea al transportista a presentar garantías.

La operación portuaria se divide en dos fases:

1- Porteo. Se suele incluir en el flete el coste de esta operación. Consiste en el traslado de la mercancía desde pie de muelle hasta la recepción en el almacén. Este traslado, de unos 300 metros dentro del recinto portuario sólo puede ser realizado por transportistas chilenos.

2- Despacho. En esta fase se produce la intervención de ASPB si la mercancía va vía SIT, que actúa como operador portuario. Deben ser verificados todos los documentos y sellados por todos los organismos correspondientes: aduana chilena, aduana boliviana, EPA, ASPB y SAG³⁵⁴ (dependiendo del tipo de mercancía, si se trata de productos vegetales o animales). Una vez cumplimentado el proceso documental y las posibles inspecciones, el agente naviero entrega al transportista la documentación y éste se hace cargo de la mercancía. En estos momentos el transportista boliviano carga la mercancía en su vehículo, sale del almacén y se dirige a la puerta de acceso de las instalaciones portuarias, donde tras acreditar con la documentación que todos los documentos se encuentran en orden, puede dirigirse hacia la chileno-boliviana.

La inclusión en el flete del coste de la 1ª fase, antes descrita, no autoriza a ASPB al cobro por prestación de estos servicios. Como hemos señalado al hablar de ASPB, se han dado casos en los que se ha cobrado al cliente dos veces por este mismo servicio (una ya incluida en el flete y otra por ASPB).

El trayecto Arica-La Paz tiene aproximadamente 500 km de los cuales más de la mitad discurre por territorio boliviano.

- Para la carga del contenedor se puede perder hasta 1 día. Lo recibe un transportista chileno que se lo pasa a un boliviano y se forman colas. De Arica a la frontera el transportista emplea de 6 a 8 horas.
- En la frontera terrestre Chile-Bolivia se puede desde estar 1 hora y media hasta perder 10 horas. La frontera se cierra de 12:00 a 14:00 y de 18:00 a 8:00 del día siguiente. Aunque la Aduana está mejorando, el trámite del MICDTA es engorroso, sin EDI, con paradas para "bocadillo", pagos ocultos para agilizar, descoordinación de horarios y mal diseño de las instalaciones (básculas, controles). Hay que realizar varias pesadas de forma obligatoria en ambos lados de la frontera³⁵⁵. Hay que pasar el control aduanero, de tránsito y el pago de peajes. No hay instalaciones adecuadas para el transportista: ni aseos ni hoteles
- Existen quejas del funcionamiento de las básculas, sobre todo del lado boliviano,
- Frontera-El Alto/Almapaz: de 5 a 6 horas.
- Almapaz: de 3 a 4 horas para dar parte de recepción, pesaje..., si se presenta por la mañana se pueden pagar derechos antes de las 13, después el banco cierra, si es canal rojo son 24 horas más. Si el camión entra por la mañana sale a las 17:00.

Coste del contenedor de importación

Uno de los costes más importantes es el del transporte terrestre. En 1995 el trayecto Arica- La Paz costaba 2200 US\$/contenedor, y ahora cuesta la mitad.

³⁵⁴ SAG: Servicio Agrícola y Ganadero de Chile. Es el organismo de inspección de productos vegetales y animales.

³⁵⁵ El camión es pesado 5 veces a lo largo de la cadena: en el puerto, en Chacayote (a 20 km de Arica), en la frontera a ambos lados y en La Paz.

En el trabajo de campo hemos visto varios casos:

Importador 1:

ASPB: 70 US\$
Transporte terrestre (2 sentidos): 600 US\$
Almapaz: 200 US\$
Estiba: 10 a 20 US\$
Total: 900 US\$

Importador 2:

Transporte Terrestre: de 900 a 1100 US\$
Frontera: 20 US\$
Almapaz: 0,4% valor CIF si la carga se queda.
ASPB: 8 US\$/t

Coste global

La intervención de organismos como ASPB encarece el proceso. En la lucha por conseguir tarifas competitivas otros puertos han conseguido rebajar sus tarifas por debajo de las de Arica. En el transporte terrestre, el no asegurar la carga de retorno en Arica hace que el coste aumente respecto a otros puertos que si disponen de dicho reporte de mercancías.

Rapidez global

La rapidez del proceso global depende de varios factores. Entre los principales encontramos los procesos aduanales y las inspecciones de los distintos organismos de inspección. Al llegar a Arica la mercancía requiere del chequeo de las autoridades chilenas (aduana, org. Inspección, EPA) además de las bolivianas (aduana, ASPB). En el paso de la frontera por Desaguadero se producen dos nuevos chequeos, por parte de la aduana chilena y de la aduana boliviana. Cuando llega al Alto de nuevo la aduana boliviana y los organismos de inspección vuelven a chequear documentación y pueden realizar algún tipo de inspección. Tantos trámites terminan demorando en exceso el proceso que sufre la mercancía hasta llegar a su destino final.

Fiabilidad

La confianza en los servicios que ofrece el puerto es buena.

Seguridad

No se detectan quejas relevantes en cuanto a la seguridad en el recinto portuario. En el conjunto de la cadena, no se han detectado problemas importantes de seguridad en contenedores llenos. En LCL, consolidación y desconsolidación por el contrario se producen robos y faltas diversas de mercancías.

Valoración global

La valoración global viene influida por el elevado coste de los servicios que, en general, ofrece el puerto, por lo que se le considera un puerto caro. Además, hay que añadir la complejidad de los trámites aduanales con la participación de varias aduanas. Por último, los organismos de inspección chilenos, como el de agricultura (SAC), y la intervención de ASPB, terminan por introducir una serie de trabas en el proceso que afectan negativamente a su fluidez.

Análisis de puntos críticos de la cadena

Los usuarios son bastante críticos con la actuación de alguno de los eslabones de la cadena. Sus principales quejas son las siguientes:

- *Navieras y agentes*: Los cobros que efectúan algunas navieras y sus agentes no están totalmente claros - *Gate In*, manipuleos de contenedores, limpieza de contenedores, etc-. Por ejemplo, se da el caso de empresas a las que les llegan cobros por limpieza de contenedores con manchas de grasa, malos olores y otros tipos de contaminación, cuando la mercancía que transportan es imposible que los genere.
- *Gate In*: Una misma naviera en un mismo embarque cobra por algunos contenedores 25 US\$, por otros 50 US\$ y por otros nada. Esta conducta genera continuas discusiones con los agentes marítimos y detrae recursos de actividades productivas.
- *D.S. 25947*: La aplicación de este Decreto se ve dificultada por los requisitos que impone. ASPB exige que la línea naviera ponga en la casilla de place of delivery: “En tránsito a Bolivia” para no participar en el proceso, cuando debería ser suficiente que se indicase que se trata de contenedores FCL en tránsito a Almapaz, sujetos al D.S. 25947. En su formulación actual, algunas navieras quieren realizar el transporte hasta el destino final, ya que se consideran ser responsables del contenedor hasta el destino final. Por ello, no quieren entregar los contenedores en Arica al transportista que contrata el consignatario de la mercancía, que normalmente le resulta a éste más económico que el flete terrestre que le va a facturar la línea. Con un cambio o clarificación en el citado Decreto, debería ser posible que el importador recibiese el contenedor en Arica en el transporte que él ha elegido sin tener que pasar por ASPB si no lo desea, y poder desconsolidar la mercancía en su destino final.
- ASPB. En relación con el punto anterior, el sector privado, si no acabar con ASPB, lo quiere es que quede garantizada la libertad de contratación. Sobre todo, pretenden que el decreto que regula el manifiesto corrido facilite su utilización para que no intervenga la ASPB, sin que sea necesario dar las explicaciones actuales en el B/L. Parece pues prioritario clarificar y redefinir la actuación de ASPB. Cuando no es claramente un proveedor de servicios, muchos usuarios lo ven como un trámite burocrático más que sólo encarece el proceso. A pesar de los cambios realizados, ASPB sigue siendo considerado un botín político y una instancia /eslabón que encarece el proceso sin dar ningún valor añadido, ha ido desvirtuando sus objetivos y, para sobrevivir, se opone al manifiesto corrido.
- Aduana: Si bien la Aduana ha mejorado mucho en cuanto a celeridad en trámites y se ha logrado una mayor transparencia, existe aún cierta burocracia. Desde marzo de 2002 está vigente el nuevo sistema SIDUNEA también para importaciones (para exportaciones ya funciona desde el pasado año). Supuestamente con este nuevo sistema se quiere lograr mayor rapidez, transparencia y menor contacto entre los

operadores de comercio exterior, agentes aduaneros y otros agentes que intervienen en el trámite aduanero y los funcionarios de aduana para evitar sobornos u otro tipo de actos irregulares.

- *Paz social*, bloqueos y mal estado de las carreteras: Es uno de los problemas más serios que afronta la logística en Bolivia. Estos dos últimos años su incidencia ha sido muy alta, con constantes cortes de carreteras provocados por los campesinos u otros colectivos disconformes con las políticas del gobierno que han dejado las cargas paradas durante semanas. Caminos y carreteras están además en pésimas condiciones³⁵⁶ y en proceso de deterioro constante por causa tanto de desgaste natural como por falta de mantenimientos y por daños intencionados durante los bloqueos³⁵⁷. A esto hay que añadir que no existe un sistema adecuado de balanzas y controles para el tráfico de vehículos con sobrepeso, aún cuando el país tiene una ley de cargas para la reglamentación de pesos y volúmenes. Esta situación obliga a las empresas a tener stocks de seguridad equivalentes a varios meses de producción o ventas, lo que encarece el producto final.
- Falta de atención al cliente. Falta de información de las instituciones, déficit de participación en la elaboración de normas. Falta de claridad en las reglas de juego. En la logística de la ayuda alimentaria falta de control e indefinición de las funciones de los distintos agentes que intervienen en la cadena.

Análisis DAFO

Puntos débiles

- Intervención de organismos de inspección de Chile. Son muy estrictos al cumplir con su papel. Ello acarrea trabas que no se encuentran, o al menos no tan estrictamente, en Perú.
- Complejidad de los trámites aduanales. Al intervenir las aduanas de Chile y Bolivia, el proceso de flujo de mercancías se complica aún más, pues debe ser chequeada la documentación en varias ocasiones y con los documentos que exige cada una, además de las posibles inspecciones.
- Alta dependencia del comercio exterior boliviano. El comercio boliviano representa, aproximadamente, el 60% del tráfico del puerto de Arica. Esta dependencia hace que se acusen sensiblemente las variaciones de importaciones/exportaciones bolivianas en el tráfico del puerto.
- Horarios. Se detectan quejas en cuanto a los horarios. Es necesario habilitar a los funcionarios de la aduana, a partir de las 16:00 horas, y también a ASPB, a partir de las 18:00 horas. Siendo el horario normal de salida del puerto para los transportistas bolivianos, las 18:00 horas, deben también habilitar para la salida del puerto.

Puntos fuertes

- Ubicación geográfica. Es el puerto marítimo más cercano a La Paz.
- Tradicionalmente ha sido considerado el puerto natural de Bolivia, aunque también se ha dicho esto de Mollendo, cerca de Matarani.

³⁵⁶ Para más información ver “Transporte sin fronteras” CAF 2001.

³⁵⁷ Las redes secundarias están prácticamente olvidadas, no están debidamente delimitadas las responsabilidades (alcaldías y prefecturas de Departamento) para la construcción y mantenimiento de éstas.

- Vías de comunicación terrestre con Bolivia.

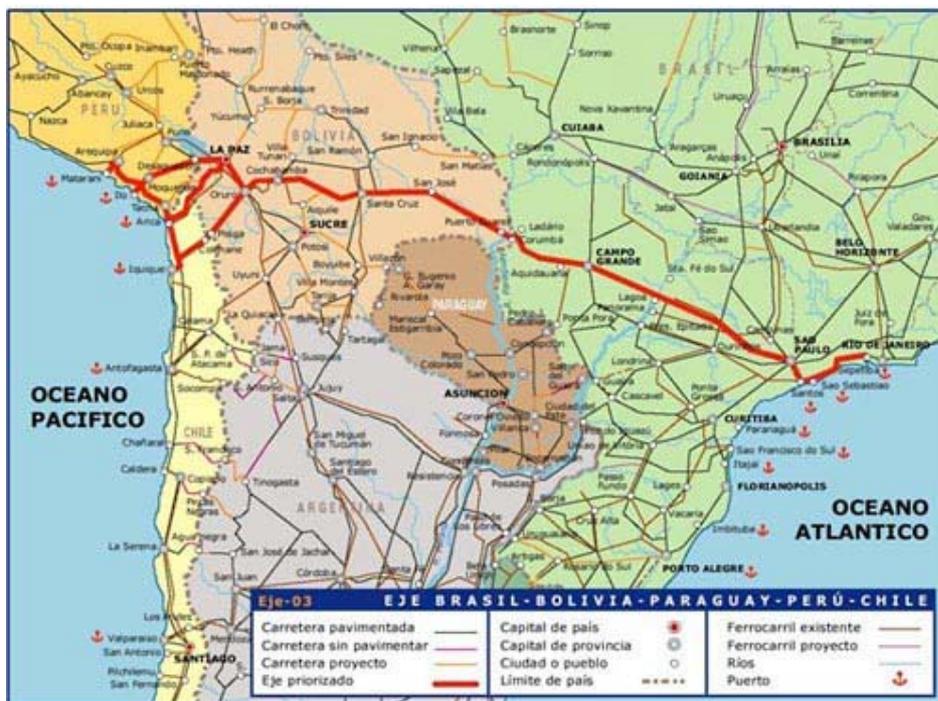
Amenazas

- Competencia de otros puertos chilenos. Como el puerto de Iquique, que ha aumentado en el período 2000/2001, el volumen de carga contenedorizada de 814.567 a 833.237 t³⁵⁸.
- Competencia de puertos peruanos. Matarani está consiguiendo arrebatar carga a granel a Arica. Factores como las mayores facilidades y menores trabas aduanales en Perú (como la no intervención de ASPB), la reducción de costes y tiempos, así como las buenas instalaciones de almacenamiento (silos) hacen que Matarani sea considerada como una buena alternativa a Arica.
- En cuanto al tráfico de contenedores Matarani, si realiza inversiones en equipos e infraestructura para el manejo de contenedores, puede representar una seria competencia para Arica, al igual que ocurre actualmente con los graneles.

Oportunidades

- Corredor interoceánico³⁵⁹. El objetivo es atraer al sistema portuario los capitales necesarios para modernizar el puerto y convertirlo en la principal vía de acceso de Bolivia al Pacífico.
- Inversiones. La falta de inversiones no permite la modernización del puerto. Ello hace que otros puertos con instalaciones más modernas estén compitiendo con Arica. Estas inversiones podrían venir por de la privatización.
- Rehabilitación de la línea férrea.

Ilustración 36: Eje Brasil - Bolivia - Paraguay - Perú - Chile



³⁵⁸ En Iquique, la empresa "International Terminal Iquique" gestiona en régimen de concesión una terminal que cuenta con una grúa.

³⁵⁹ Eje Interoceánico Brasil-Bolivia-Paraguay-Chile. Proyecto IIRSA.



Tabla 51: Programa de Inversiones Puerto de Arica³⁶⁰

Proyecto	Monto de Inversión MMUS\$		Año Ejecución									
	Empresa	Privado	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Construcción Explanada Sector Antepuerto, Puerto Arica	2,07		0,77	0,78	0,52							
Conservación Molo de Abrigo, Puerto Arica (Valor de RFA en análisis)	14,50			0,14	1,44	1,44	1,44	1,44	1,44	1,44	1,44	4,28
Habilitación Áreas de Almacenamiento Carga General Sector Norte, Puerto Arica	2,37			0,91	0	0,59	0,44	0,43				
Mejoramiento y Ampliación Áreas de Respaldo Sitios 4 al 6, Puerto Arica	2,34			1,17	1,17							
Construcción de Almacenes para Carga a granel Frente de Atraque N°1		3,00		0,97	2,03							
Implementación de Equipamiento de transferencia en el frente de atraque		6,00			6,0							
Construcción Frente de Atraque Antisísmico		13,46								13,46		
Mejoramiento y Ampliación Áreas de Stacking Sitios 2 - 3, Puerto Arica		1,16							1,16			
	21,28	23,62										

³⁶⁰ Datos EPA.

2.5.2.2 El corredor con Perú. Análisis de Matarani

Este corredor es relevante a partir del concesionamiento del puerto de Matarani y la posterior y agresiva gestión logística y comercial de la empresa concesionaria. Antes, cuando lo gestionaba ENAPU, estaba considerado un puerto caro, inseguro (por robos y asaltos) y conflictivo (por huelgas). Ahora la situación ha cambiado.

La concesión del puerto de Matarani terminó con éxito y la empresa ganadora de la subasta fue TISUR, que pertenece al grupo Romero, uno de los grupos empresariales más importantes del país. El programa de inversiones se fijó en 1.3 millones US\$ para el primer año y 5 millones US\$ para los primeros 5 años. Por su parte, las inversiones condicionadas al crecimiento del tráfico totalizan 9.2 millones US\$.

La gestión comercial y logística de la nueva concesión se inició en 1999, coincidiendo con el impulso final del acondicionamiento de Desaguadero y de la ruta terrestre que por allí pasa proveniente de La Paz y con la modernización de la aduana peruana del citado paso fronterizo. En el año 2000 se inició la prueba piloto de exportar soya de la empresa IASA, también del grupo, antes embarcada por Arica. Un año después ya habían conseguido arrebatarse a Arica 365.000 t.

De los varios existentes, quizá el factor clave para explicar el “éxito” de esta desviación de carga de un corredor a otro ha sido lograr atraer por el puerto peruano una buena parte de las importaciones de trigo de Bolivia, logrando así articular un flujo de doble sentido que permite optimizar el transporte terrestre. Se trata de un volumen total de 200.000 toneladas de importación de trigo³⁶¹ y otro de 350.000 toneladas al año de soya.

El soporte de esta cadena es una infraestructura adecuada y unos procedimientos logísticos documentales y físicos muy afinados para hacerla competitiva. El trayecto Santa Cruz-La Paz se hace en camión. En El Alto la empresa cuenta con 27.000 m² para aparcamiento de camiones y transferencia de cargas y una oficina comercial en La Paz. En El Alto se realiza el transbordo de la carga de un camión a otro en sacos. El camión va desde allí a Puno, donde se transfiere la soya al ferrocarril que la transporta al puerto.

La carretera con Desaguadero se encuentra en buen estado y el nuevo puente internacional ya está operativo evitando el paso por la localidad. Es una ruta que tiene una ventaja con respecto a Arica, y es que la pendiente de la carretera es del 3% frente al 7% de la de Arica.

En Matarani hay una presencia de la Aduana de Bolivia. También está presente ASPB, pero su presencia no es obligatoria. Los MIC de vuelta se emiten en el puerto y así se lo lleva el camión y se logra agilizar el proceso. A favor de TISUR, en Matarani hay silos y en Arica el trigo está al aire libre y, si bien el kilometraje es algo mayor a Matarani que a Arica, el coste logístico por el primero es de 24 US\$/t y por el segundo 26 US\$/t.

³⁶¹ Una parte del mismo, ahora mucho menor que hace una década, procede del Programa Mundial de Alimentos.

Ilustración 37: Mapa de Perú



Como consecuencia de la privatización, el puerto de Matarani, como el de Ilo, ha pasado a ser administrado por un concesionario (privado), que puede proveer otros servicios complementarios a la nave y carga (por ejemplo, estiba/desestiba y agencia a la nave). Sólo los servicios de uso de muelle a la nave y a la carga, amarre y almacenaje están bajo regulación tarifaria. En Matarani, TISUR está llevando a cabo un proceso de integración vertical de los servicios portuarios para ofrecer un servicio integral “puerta a puerta”. Por el lado tarifario, TISUR ha decidido aplicar tarifas un 30% menores a las tarifas máximas. El descuento más alto lo otorga a la carga líquida a granel y a la carga fraccionada. El puerto es eficiente pero el problema que ya existe es que hay congestión de barcos y faltan muelles y silos.

Después del éxito del binomio soya-trigo la empresa tiene previsto montar una línea de cabotaje que llegue al Callao. Para ello piensan invertir en infraestructura adecuada.

Una gran parte de los entrevistados consideran que ASPB encarece el flujo y no aporta ningún valor. Por ejemplo, cobra 2,50 US\$/t. de trigo por ver la carga. Otros eslabones cuya participación en el proceso cabría revisar son Frontera y Almapaz. Por ejemplo, la primera pone los datos del camión y el número del MIC y cobran 20 US\$ por camión. La segunda da parte de la recepción que se utiliza para la nacionalización y cobra 10 US\$ por camión, aunque no se utilicen sus servicios, ya que no dispone de espacio ni de básculas.

El corredor peruano puede seguir desarrollándose en detrimento de Arica, aunque para ello hay que superar la tradicional mejor reputación de seriedad y profesionalidad de los operadores chilenos y confirmar que lo de la soya no ha sido una mera operación de ingeniería logística aprovechándose de la integración vertical logístico-comercial del

grupo TISUR. Algunos usuarios bolivianos de la cadena chilena ven con agrado esta perspectiva porque consideran que Chile se ha aprovechado de Bolivia.

Factores físicos, tecnológicos y organizativos de competitividad

Localización

El Puerto de Matarani está ubicado en el sur del Perú en la costa del Departamento de Arequipa.

Infraestructura

Vía marítima

El acceso tiene 145 m de largo y 14 m de profundidad. La rada interior está formada por dos rompeolas, de 650 y 145 m. de longitud.

Muelles³⁶²

El terminal marítimo consiste en un muelle de atraque directo tipo marginal (583 x 22 m), con 3 atraques, un calado máximo de 10 m y una capacidad de atención para naves de 35.000 DWT.

También dispone de un amarradero tipo roll on - roll off con 36 m. de largo, 24 m. de ancho y 9 m de calado.

Conexiones con el área de influencia

El área de influencia del puerto comprende los departamentos de Arequipa, Cuzco, Puno, Tacna y Bolivia (La Paz y Santa Cruz).

El acceso terrestre. El terminal portuario esta articulado a la zona de influencia a través de la carretera Panamericana, la carretera Arequipa - Santa Lucía - Juliaca.

El acceso ferroviario. La línea férrea arriba hasta pie de muelle en el terminal marítimo. Dicha línea forma parte del ferrocarril del Sur (Matarani – Arequipa – Juliaca – Cuzco - Puno).

Superestructura (Equipos)

El puerto no cuenta con equipos fijos para manipulación de contenedores. Los buques deben disponer de sus propios equipos para la carga-descarga de los contenedores. Se utiliza una grúa tipo Reach Stacker para la manipulación de contenedores llenos y vacíos.

También posee instalaciones especializadas para la descarga de granos (3 torres neumáticas y 53 silos con una capacidad de almacenamiento de 50.000 t) y para el embarque de minerales (cinta transportadora aérea con una capacidad entre 600 a 1000 t/hora)³⁶³.

³⁶² Datos: TISUR.

³⁶³ Fuente: OSITRAN.

Almacenes y depósitos³⁶⁴

Matarani dispone de 20.590 m² de almacenes cubiertos, destinados a carga general, alimentos y mercancía peligrosa.

También cuenta con 36.625 m² de áreas de almacenaje abiertas, para contenedores y carga general. En el patio de contenedores se dispone de tomas eléctricas para contenedores refrigerados.

Para el almacenamiento de concentrado de minerales dispone de 17.718 m².

Sus instalaciones pueden clasificarse como un Terminal de Uso Múltiple.

Instalaciones complementarias

Zonas de Actividades logísticas

No existe ZAL.

Marco institucional

Autonomía de gestión y participación en la gestión

El puerto se encuentra concesionado a la empresa Terminal Internacional del Sur S.A. (TISUR).

OSITRAN es el Organismo Supervisor de la Inversión en Infraestructura de Transporte de Uso Público creado en enero de 1998. Es un organismo público, descentralizado, adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros, con autonomía administrativa, funcional, técnica, económica y financiera. Tiene como objetivo general regular, normar, supervisar y fiscalizar, dentro del ámbito de su competencia, el comportamiento de los mercados en los que actúan las Entidades Prestadoras, así como el cumplimiento de los contratos de concesión, cautelando en forma imparcial y objetiva los intereses del Estado, de los inversionistas y del usuario.

Liberalización y privatización de servicios

El 17 de agosto de 1999 se llevó a cabo la fecha de cierre del Contrato de Concesión suscrito por el Estado Peruano representado por el Ministerio de Transportes, Comunicaciones, Vivienda y Construcción (MTC) con la empresa concesionaria TISUR.

En virtud a dicho Contrato de Concesión el MTC otorgó a la empresa concesionaria se otorgó a esta última el derecho a operar el Terminal Portuario de Matarani y ser beneficiario de su aprovechamiento económico, prestar los Servicios Portuarios, realizar las mejoras y adquirir un interés beneficiario en el Fideicomiso, de acuerdo con el Contrato de Concesión y con sujeción a lo estipulado en el mismo y en las Leyes Aplicables.

Las características principales del contrato de concesión son las siguientes:

³⁶⁴ Fuente: TISUR.

Objeto: construcción, conservación y explotación.

Tipo: Concesión BOT (construye, opera y transfiere).

Plazo: 30 años, renovables una vez.

Resultados de la Licitación: Oferta más alta por derecho de concesión - 9.6 millones US\$ (9.5 millones precio base).

Canon de explotación: 5% de ingresos brutos.

Compromiso de inversión: 4.6 millones US\$.

Regulación Tarifaria: tarifas máximas establecidas en el contrato de concesión. Dichas tarifas no serán modificadas durante los cinco primeros años de vigencia de la concesión.

No se prohíbe la integración vertical de servicios complementarios, como las siguientes: Transporte marítimo/terrestre con los servicios portuarios. Servicios portuarios con estiba/desestiba de carga, almacenaje y transporte.

Sistemas telemáticos

No existe un sistema EDI que comunique la comunidad portuaria.

Movimiento de buques y mercancías. Actividad comercial

En cuanto al tipo de naves arribadas a Matarani³⁶⁵, el 55% de las mismas corresponde a naves tipo convencional, el 26% a graneleras específicamente, el 5% a naves roll on - roll off -y el resto pertenece a otro tipo de buques.

Matarani colaboró con un 8.25% en el total de TRB de naves que operaron en los puertos peruanos en el año 2001.

Manipulación de mercancías

El porcentaje de carga (t), con respecto al total de los puertos peruanos en el año 2001, que corresponde a Matarani es el 8.36%. En mercancía contenedorizada (TEUs) dicho porcentaje, para el mismo período de tiempo, es del 1%.

En la siguiente tabla se observa el porcentaje de carga según el tipo de tráfico, en el año 2001.

Tabla 52: Porcentaje de carga según el tipo de tráfico en el año 2001³⁶⁶

IMPORTACIÓN	36%
Exportación	32%
Cabotaje Marítimo	12%
Trasbordo	0%
Tránsito	20%

La mercancía en tránsito corresponde a una quinta parte del tráfico total del puerto.

En la siguiente tabla se aprecia los valores (en toneladas y TEUs) y el porcentaje que representa la mercancía boliviana para el total del volumen de carga del puerto de Matarani en el año 2000.

³⁶⁵ Datos: OSITRAN.

³⁶⁶ Datos: OSITRAN.

Tabla 53: Carga Boliviana en el puerto de Matarani³⁶⁷

Tipo de Carga	Total Puerto	Mercancía Bolivia	
		cantidad	% sobre total puerto
Granel Líquido	100.963		
Granel Sólido	867.132	79.395	9,16%
Carga Gral.	56.781		
Fraccionada	263.709	104.175	39,50%
Total toneladas	1.288.585	183.570	14,25%

Se observa un porcentaje del 14.25% del total de carga del puerto cuyo origen/destino es Bolivia.

Tabla 54: TEUs Bolivia en el puerto de Matarani³⁶⁸

Tipo de Carga	Total Puerto	Mercancía Bolivia	
		cantidad	% sobre total puerto
Nro. TEUs	1.121	13	1,16%

El número de contenedores que maneja Matarani es bajo comparado con otros puertos, y de ellos los bolivianos representan un porcentaje de, prácticamente, el 1%.

El potenciar el tráfico de contenedores es uno de los grandes retos que TISUR intenta conseguir en Matarani. Para ello tiene previstas varias inversiones recogidas en el contrato de concesión.

Se ha detectado que varios clientes graneleros han optado por utilizar Matarani en lugar de Arica. Este cambio de puerto viene motivado por varios factores:

- 1- Menores problemas con la aduana y otros organismos de inspección.
- 2- Almacenamiento. Disposición de mejores instalaciones para la manipulación de granos, como silos de almacenamiento.
- 3- Distancia. A pesar de la menor distancia que debe recorrer el transporte terrestre desde Arica a Bolivia, desde Matarani la vías terrestres están mejorando, con la construcción de puentes y mejora de pavimentos. Ello supone una reducción del tiempo que se venía tardando en realizar este recorrido, aunque es mayor que desde Arica.
- 4- Tiempo. Los tiempos de operación son menores en Matarani. Tanto como para la operación del buque, como para la operación terrestre de la mercancía.
- 5- Costes. El asegurar la carga de retorno a los transportistas en Matarani, ha supuesto una reducción de costes. En Arica los transportistas pasan de 2 a 3 días buscando una carga de retorno, en Matarani el retorno se realiza en el acto.

Ubicación terrestre

La distancia, por carretera, entre el puerto de Matarani y La Paz es de 579 km.

Otra alternativa al recorrido por carretera es el ferrocarril. De Matarani a Puno existe un trazado ferroviario de la línea de ferrocarriles de Sur. Este recorrido es de 540 km. El

³⁶⁷ Datos TISUR año 2000.

³⁶⁸ Datos TISUR año 2000.

resto del trayecto, Puno-La Paz, se recorre por carretera. Mediante este transporte intermodal ferrocarril-carretera se han conseguido disminuir los costes del transporte de Bolivia a Matarani. Esta es una de las grandes ventajas que ha sabido explotar el grupo TISUR.

Los proveedores deservicios portuarios

Prácticos

El servicio de prácticos goza de buena reputación. La visita de recepción de autoridades se inicia cuando el práctico sube a bordo. Las autoridades se desplazan con el práctico y suben a bordo con él. Mientras se realiza la maniobra se realiza la recepción de autoridades. Así, antes del amarre este trámite ya se ha cumplido. Con ello se consigue que el tiempo de permanencia del buque en muelle sean menores, con la consiguiente disminución de costes. Esta optimización de tiempo, permite que las esperas de buques fondeados en espera de muelle sean menores.

Tabla 55: Tarifas servicio de practicaaje de Matarani³⁶⁹

Tarifa Máxima
TRB x 0,03 US\$
-Por cada maniobra (entrada o salida) y para cualquier tamaño de nave

Remolcadores

Existe servicio de remolcadores disponible que cuenta con 4 remolcadores. El servicio esta considerado como bueno.

Amarradores

Este colectivo no presenta problemas.

Capitanía Marítima

Encontramos alguna queja en cuanto a la falta de puntualidad cuando son requeridos.

Autoridad Portuaria o Sociedad Portuaria

La empresa que se encarga de gestionar el terminal de Matarani, según los términos fijados en el contrato de concesión, es TISUR S.A. (Terminal Internacional del Sur), perteneciente al Grupo Romero.

TISUR tiene como socios estratégicos a dos importantes empresas peruanas, Santa Sofía Puertos S.A. y Ransa Comercial S.A.

Según lo fijado en el contrato de concesión, existe un plan de inversiones destinado a ampliar las operaciones de manipuleo y almacenamiento de carga. Con ello se intentará reducir el tiempo de estadía de las naves en el puerto.

El puerto cuenta con sistema de aseguramiento de la calidad ISO-9000, y esta en proceso de certificación del sistema de gestión medioambiental ISO-14000.

³⁶⁹ Fuente: Contrato concesión TISUR.

El ofrecer servicios integrados posibilita la reducción de costes de este puerto respecto a otros. De este modo se evitan intermediarios que ayudan a encarecer los costes.

La empresa Terminal Internacional del Sur S.A. (TISUR), ha presentado a la Dirección General de Transporte Acuático del Ministerio de Transportes, Comunicaciones, Vivienda y Construcción (MTC) un nuevo Plan de Inversiones corregido y actualizado en el que plantea un nuevo cronograma y modificaciones al programa de inversiones en Mejoras Obligatorias durante el periodo quinquenal.

Agentes Marítimos (consignatarios)

Los servicios que ofrece el agente naviero son varios. Coordina a varios colectivos con el fin de que el cliente no tenga que contactar con cada uno de ellos.

Agentes de Aduana

En las instalaciones de puerto existen dependencias de varios agentes, pero es en la vecina población de Mollendo donde se concentran la mayoría de estos agentes. En Mollendo encontramos gran número de agencias de aduanas.

Empresas estibadoras/terminales

Normalmente es el agente naviero el encargado de buscar personal para realizar dicho trabajo. El cliente también puede contratar este servicio directamente.

Aduana

La mercancía boliviana al pisar suelo peruano ha de cumplir los trámites como mercancía en tránsito en la aduana de Perú. La aduana peruana es conciente de la importancia de su papel dentro de la cadena e intenta cumplir con su función facilitando los trámites y no complicándolo innecesariamente en busca de algún tipo de gratificación. Este cambio de actitud de la antigua aduana a la actual junto con los acuerdos aduanales con Bolivia, suponen la agilización de trámites y un buen funcionamiento de la aduana. Ello se percibe en la buena opinión que se tiene de la aduana en general. Las únicas quejas recogidas hacen referencia a los horarios, y en que a partir de las 16:00 horas es necesario habilitarse.

Fruto de estos acuerdos aduanales con Bolivia surge la restricción de funciones a ASPB. La carga boliviana no está sujeta a pasar por ASPB, hay una negociación directa. El papel de ASPB es simplemente el de un agente más en competencia con el resto. La oficina de ASPB en Mollendo ha sido reducida recientemente, en la actualidad solamente dispone de una persona.

Organismos de Inspección Animal y Vegetal

Estos organismos no son tan exigentes como en Chile, con lo que los trámites que les conciernen son más rápidos.

Transportistas Terrestres

En Matarani, al transportista, se le garantiza la carga de retorno a Bolivia y no ha de esperar 2-3 días como ocurre en Arica. Esta disminución en los costes de transporte es uno de los grandes méritos de Matarani.

Los servicios portuarios

Coste global

En el capítulo de costes encontramos que la no intervención de organismos como ASPB, que encarecen innecesariamente el proceso, hace que Matarani pueda ofrecer unos precios más competitivos a sus clientes bolivianos.

En la lucha por conseguir tarifas competitivas otros puertos han conseguido rebajar sus tarifas por debajo de las de Arica. En el transporte terrestre, el asegurar la carga de retorno ha supuesto un descenso en el coste.

El ofrecer servicios integrales a la carga y a los buques supone también una reducción de costes.

Rapidez global

La rapidez en el puerto, tanto para buques como para mercancías, es uno de los grandes logros de Matarani. Se ha logrado disminuir los tiempos de operación.

La aduana peruana también juega su papel importante en no demorar innecesariamente los trámites aduanales.

El problema lo encontramos en la aduana boliviana en la frontera y al llegar la Alto.

Fiabilidad

La confianza en los servicios que ofrece el puerto es muy buena.

Seguridad

La seguridad en el recinto es excelente, con rigurosos controles de acceso e identificación de todo el personal que se encuentra en el terminal.

Valoración global

La valoración global viene influida por la reducción de costes respecto a otros puertos. También influyen la rapidez y la seguridad. Además de la mayor facilidad otorgada por organismos de inspección y la aduana, en comparación con sus homólogos chilenos. La no intervención de ASPB también influye positivamente en la buena opinión general que guardan los clientes del puerto.

Análisis DAFO

Puntos débiles

- Horarios de la aduana. Se detectan quejas en cuanto a los horarios. Es necesario habilitar a los funcionarios de la aduana, a partir de las 16:00 horas. Se reclama una ampliación de los horarios.
- Capacidades de almacenamiento de granos. La capacidad de almacenamiento debe aumentar tal como está previsto, pues en estos momentos el puerto no puede absorber más volúmenes de grano.
- Calado. El puerto necesita un mayor calado si desea optar al tráfico de grandes buques.

Puntos fuertes

- Vías de comunicación terrestre con Bolivia. Tras la rehabilitación de la carretera que une Matarani con La Paz, se van a reducir los tiempos en cubrir esta distancia.
- Ferrocarril. La posibilidad de transporte intermodal hace que la línea férrea sea una de las fortalezas de Matarani.
- Tarifas competitivas. El puerto ofrece unas tarifas competitivas tanto a buques como a mercancías. El poder ofrecer servicios integrados ayuda a conseguir que dichas tarifas sean competitivas.
- Sistemas de Gestión de Calidad ISO 9000 (certificación) y Gestión Medioambiental ISO 14000 (en proceso de certificación).

Amenazas

- Competencia de puertos chilenos. Los puertos chilenos, como Arica, tradicionalmente han sido utilizados por Bolivia. Si estos puertos consiguieran reducir sus tarifas podrían representar una seria amenaza a Matarani.
- Competencia de puertos peruanos. La inminente concesión del resto de puertos en Perú, a la espera de la aprobación de la nueva Ley de Puertos, puede afectar a Matarani.

Oportunidades

- Corredor interoceánico³⁷⁰. Uno de los grandes retos es el corredor de integración Atlántico-Pacífico. Con ello, además de la carga boliviana, se aspira a captar carga brasileña.
- Tráfico de contenedores. Si Matarani realiza inversiones en equipos e infraestructura para el manejo de contenedores, puede presentarse como un gran competidor frente a otros puertos, al igual que ocurre actualmente con los graneles.
- Se tiene previsto desarrollar un terminal de líquidos.

³⁷⁰ Eje Interoceánico Brasil-Bolivia-Perú-Chile. Proyecto IIRSA.



3 LOS PUERTOS DEL CONO SUR

3.1 CHILE

“El comercio exterior chileno requiere de un sistema portuario flexible, rápido, seguro y económico”

Cámara marítima y portuaria de Chile A.G., 2001

3.1.1 Introducción y agradecimientos

El trabajo de campo en Chile para la realización de este estudio se acometió en dos etapas: la primera en septiembre de 2002 y la segunda en octubre y noviembre de ese mismo año. El periplo chileno comenzó aunando trabajo y ocio. Gracias a los buenos oficios de Eric Petri, nuestro colaborador en el país andino, pudimos asistir al encuentro de gerentes de empresas portuarias celebrado en septiembre en Puerto Montt, lo que resultó ser enormemente provechoso. Por un lado, allí se encontraban algunas de las personas con las que posteriormente nos queríamos entrevistar, lo que facilitó enormemente los contactos y, por otro, fue una oportunidad de oro para iniciarnos en la problemática de su sistema portuario. Pero el frío Puerto Montt del septiembre austral no sólo fue el escenario de reuniones y visitas portuarias sino también el punto de partida para conocer una pequeña porción del País de los Espejos Azules: Petrohue y Chiloe, esplendor de la naturaleza y vida en contacto directo con ella.

La primera semana de trabajo en Chile arrancó con algunas entrevistas en Santiago y continuó en Valparaíso, donde el apoyo de su Empresa Portuaria, en concreto de Gonzalo Davagnino y Carlos Crino, facilitó en grado sumo la realización de las entrevistas en el puerto, pero la buena disposición de algunos de los entrevistados, como Neil Chávez, es también digna de mención. La segunda etapa, ya en el mes de octubre y noviembre, se inició igualmente en Santiago y se completó fecundamente en San Antonio, donde -de la mano de Eric Petri, con la extraordinaria conducción de Christian Valenzuela y el apoyo general de toda la Empresa Portuaria de San Antonio-, completamos el trabajo necesario.

Contamos además en todo momento con la actitud colaboradora de todo el equipo de la SEP, comenzando por su Director, Andrés Rengifo, pero la deuda se extiende a todos los que aceptaron ser entrevistados y dedicaron una parte de su tiempo a contestar nuestras preguntas. Ellos son:

Aldunate Jasmen, José. Empresa Portuaria San Antonio
Alvarez Rojas, Francisco. AGUNSA
Arratia Arenas, Alonso. Arratia y Cía. Ltda.. Santiago
Astorga Catalán, Luis David. Empresa Portuaria San Antonio
Barraza Delard de Rigoulieres. Empresa Portuaria San Antonio
Bengoa, Jose Ignacio. TPS-Valparaíso
Bielenberg V., Santiago. CSAV
Bowen Bobenrieth, Alfredo. Empresa Portuaria San Antonio
Brunet L., Alvaro. ULTRAMAR
Cancino Leal, Danilo. STI. San Antonio
Carle Arias, Jorge. Carle&Cia
Chávez, Neil E. Ian Taylor-Chile
Cox Fernández, Ricardo. Seaport, S.A.. San Antonio
Crino D., Carlos. Empresa Portuaria Valparaíso
Crisóstomo, Fernando. Empresa Portuaria San Antonio



Fibla, Germán. Servicio Nacional de Aduanas
Gajardo Vásquez, Fernando. Empresa Portuaria San Antonio
García-Huidobro O., Alejandro. SAAM, S.A.. Santiago
García Sánchez, Rodolfo. Cámara Marítima y Portuaria de Chile
Higuera, Cesar. Dole Chile
Hoffmann, Jan. CEPAL
Manterola Carlson, Carlos. Asonave
Marambio Figueroa, Carlos Antonio. COSEDUCAM, Ltda.. San Antonio
Martí Silva, Eduardo. SAG
Morales, Enrique. Empresa Portuaria Valparaíso
Moreno Llermany, Teresa. Servicio Nacional de Aduanas
Nangari, Silvia. Servicio Nacional de Aduanas
Ortega, Hernán. Leslie A. Macowan R.. San Antonio
Partarrieu Padilla, Norman. Ferrocarril del Pacífico, S.A. Santiago
Pinta Ariztia, Patricio. Empresa Portuaria San Antonio
Santibáñez Luco, Pedro. Oficina Santibáñez
Santibáñez von Saint George, Pedro. Oficina Santibáñez
Sarzos Bustos, Daniel. Capitán de Puerto. Autoridad Marítima
Schlechter Jahn, Ricardo. Empresa Portuaria San Antonio
Sierra Merino, Arturo. Asoc. Nacional de Armadores
Silva Martel, Edmundo. Empresa Portuaria San Antonio
Simunovic Ibáñez, Dusan. A. G. Emp. Transporte Int. Carga por Carretera. Santiago
Troncoso, Mario. Empresa Portuaria Valparaíso
Valenzuela Millán, Víctor. Servicio Nacional de Aduanas
Vásquez García, Victoria. STI. Santiago-San Antonio
Velásquez, Guillermo. Dole Chile
Vera Pérez, Juan O.. SAAM, S.A..San Antonio
Vicencio Andaur, Álvaro. Gobernación Marítima de San Antonio
Vidal P., Pablo. TPS-Valparaíso
Zuleta, Alejandro. SAG

El estudio de los puertos chilenos sigue el mismo esquema que el de los demás puertos del Cono Sur. Para lograr una comprensión más completa de los procesos de cambio y los problemas del sistema portuario chileno, en general, y de los puertos de Valparaíso y San Antonio, en particular, se ha utilizado tanto la información recabada en el trabajo de campo como la procedente de informes y estudios diversos que se citan a lo largo del texto y al final del informe, sobre todo en los asuntos más problemáticos.

3.1.2 El sistema portuario chileno: una visión general

En los últimos años, entre el 80 y el 90% del intercambio de mercancías de Chile con el exterior se ha realizado a través de sus puertos marítimos³⁷¹. Si se considera que el comercio internacional representa alrededor de un 60% del PIB y la apuesta chilena por el modelo de apertura económica como motor del crecimiento, es comprensible la importancia que tiene para la economía chilena el sector portuario y la atención que se le dispensa tanto desde el gobierno como desde el sector privado por su papel facilitador del comercio.

En general, en la costa chilena, y especialmente en su parte central, existe una carencia de bahías naturales con aptitud portuaria, las aguas son muy profundas a poca distancia de la costa y son necesarios diques de abrigo entre Arica y San Vicente, lo que ha exigido del Estado una elevada inversión en infraestructura.

En el largo litoral pacífico chileno de 4.270 km. hay 39 puertos, de los cuales 12 son estatales, 15 privados de uso público y 12 privados de uso privado³⁷². En el año 2001, el conjunto de los puertos chilenos transfirió más de 55 millones de toneladas, siendo los privados los que movilizaron la mayor cantidad.

Tabla 56: Comercio exterior movilizado por puertos (excluido cabotaje) Año 2001 (tm.)³⁷³

Privados de servicio privado	23.753.095
Privados de servicio público	12.661.625
Públicos (incluyendo concesionarios)	19.505.788

La situación es distinta si se considera sólo la carga general y, especialmente, la contenedorizada, segmento liderado por los puertos públicos. San Antonio y Valparaíso, ambos objeto de estudio preferente de este informe, son respectivamente los más importantes, tanto en carga total como contenedorizada.

³⁷¹ En el caso de las exportaciones el % es el 96% y para las importaciones el 57% en el año 2001. Según los datos de la Dirección General de Territorio Marítimo y Marina Mercante (Directemar), durante 2001 las exportaciones que utilizaron la ruta marítima para movilizarse sumaron 37 millones en toneladas y más de US\$ 15 millones. Esta cifra viene creciendo sostenidamente desde 1998. Por el contrario, las importaciones movilizaron 15,2 millones de toneladas por US\$ 7,9 millones, número que representa una notable disminución respecto del ejercicio 2000, en que se importaron casi 20 millones de toneladas. Por otra parte, el número de recaladas a puerto presenta también un aumento sostenido luego de una leve baja en 1998, pasando de las 10.954 en 1999 a 14.373 en 2001, evidenciando un aumento de la actividad portuaria. En cuanto al comportamiento de carga de contenedores, se movilizaron 1,21 millones en 2001, cifra bastante similar al año anterior, con un aumento respecto de los 10,1 de 1998.

³⁷² En general, los puertos de uso privado son puertos mineros e industriales, y no suelen requerir rompeolas, razón que explica en parte la iniciativa privada.

³⁷³ Fuente. Cámara Marítima y Portuaria de Chile A.G., 2001

Tabla 57 Comercio exterior movilizado por empresas portuarias estatales incluyendo concesionarios privados 2001 (tm.)³⁷⁴

Puerto	Carga general (en contenedor)	Carga total
Arica	438.622	1.258.515
Iquique	579.403	1.200.881
Antofagasta	404.592	2.828.779
Coquimbo	9.540	219.305
Valparaíso	1.804.546	3.745.379
San Antonio	2.438.935	6.826.911
Talcahuano	301.177	442.810
San Vicente	1.102.402	2.689.163
Puerto Montt	0	199.677
Chacabuco	0	51.994
Punta Arenas	12.721	42.374
Total	7.091.938	19.505.788

Los demás puertos estatales chilenos son:

- Arica: es el puerto más septentrional de Chile. Atiende cargas de la ciudad y tránsitos de Perú y Bolivia. Los principales tráficos de salida son minerales, metales, madera, pescado y soja, y de entrada cereales, fertilizantes, lubricantes y bienes de consumo.
- Iquique: presta servicio a la industria pesquera y a la Zona Franca de Iquique.
- Antofagasta: es el mayor puerto del norte de Chile; sirve también a Bolivia y Argentina.
- Talcahuano: las principales cargas de exportación son productos forestales y pescado; las de importación productos industriales.
- San Vicente: situado en la bahía de San Vicente.
- Punta Arenas: es el puerto más meridional de Chile. Tiene una Zona Franca. Sus principales tráficos de exportación son metanol, lana, cordero y pescado congelado, y de importación bienes industriales y mercancía general. En el Estrecho de Magallanes hay varios puertos pequeños que se usan para cargar petróleo y gas natural.

Desde el año 2000 operan en 4 puertos chilenos -San Antonio, Talcahuano-San Vicente, Valparaíso e Iquique- empresas privadas que gestionan en régimen de concesión un frente de atraque y sus áreas de respaldo. Aunque su actividad está regida por un contrato supervisado por su principal -la Autoridad Portuaria correspondiente-, en la práctica constituyen un puerto dentro del puerto, y ya se han convertido en el operador principal de manipulación de la carga (con la excepción de Iquique, donde están a punto de conseguirlo).

³⁷⁴ Fuente. Cámara Marítima y Portuaria de Chile, 2001

Tabla 58: Empresas portuarias estatales. Carga transferida³⁷⁵

Empresa Portuaria		Dic-2002 Real		Dic-2001 Real		Dic-2000 Real
Arica		979.480		1.016.862		1.313.202
Iquique		1.552.578		1.372.891		1.333.277
Frente Concesionado	789.244		640.954		289.205	
Frente no Concesionado	763.334		731.937		1.044.072	
Antofagasta		3.260.673		3.042.387		2.778.456
Coquimbo		278.815		251.152		311.459
Valparaíso		4.665.458		4.469.302		3.930.418
Frente Concesionado	4.065.945		3.808.042		3.215.344	
Frente no Concesionado	599.513		661.260		715.074	
San Antonio		9.274.509		8.852.310		9.164.993
Frente Concesionado	6.747.649		5.681.297		5.715.476	
Frente no Concesionado	2.526.860		3.171.013		3.449.517	
Talcahuano San Vicente		3.425.599		3.745.498		3.367.118
Frente Concesionado	3.062.520		3.176.891		2.750.559	
Frente no Concesionado	363.079		568.607		616.559	
Puerto Montt		925.815		1.070.753		971.149
Chacabuco		554.772		591.187		543.993
Austral		457.762		493.450		460.658
Total Empresas Portuarias		25.375.461		24.905.792		24.174.723

Del resto de puertos pequeños y terminales privados los más importantes son:

- Caleta Patillo: situada a 33 millas al sur de Iquique, es un terminal privado propiedad de Salinas Punta de Lobos S.A.M.
- Caleta Patache: tiene los terminales de la Compañía Minera Doña Inés de Collahuasi y el Terminal Marítima de Celta S.A., propiedad de la Compañía Eléctrica de Tarapacá.
- Tocopilla: tiene los terminales Codelco Terminal (Electroandina) y S.I.T. Terminal.
- Caleta Michilla: situada a 120 km. al norte de Antofagasta, es propiedad de la Compañía Minera Michilla.
- Mejillones: consta de los terminales Terminal Marítimo Puerto Mejillones SA, Terminal Marítimo Interacid y ENAEX Terminal.
- Caleta Coloso: situada al sur de Antofagasta, es propiedad de Minera Escondida Ltda.
- Caldera/Calderila: tiene los terminales Terminal Playa Blanca, muelle fiscal, Terminal Marítimo Punta Padrones y Muelle Punta Caleta.
- Huasco: tiene dos terminales privados, Guacolda I y Guacolda II.
- Coquimbo y Guayacán: puertos estatales.
- Los Vilos (Punta Chungo Maritime Terminal): Propiedad de la Compañía minera Los Pelambres.
- Ventanas: puerto privado situado a 41 km. de Valparaíso.
- Lirquén: situado en la bahía de Concepción y propiedad de Puerto de Lirquén S.A. (compañía formada por dos exportadores de productos forestales).

³⁷⁵ Fuente: SEP

- Penco: localizado en la bahía de Concepción, es propiedad de la Cia. Sudamericana de Fosfatos S.A.
- Coronel: situado en el golfo de Arauco tiene tres terminales: Muelle Jureles, Muelle Pochocho y Muelle Coronel.
- Puerto Montt: puerto estatal.
- Chacabuco: puerto estatal situado en la bahía de Chacabuco.
- Cabo Negro (Laredo jetty): propiedad de Enap (Empresa Nacional del Petróleo).
- Muelle y Terminal Marítimo Oxiquim - Bahía de Quintero: Puerto privado de uso privado, administrado por Oxiquim S.A., transfiere carga de granel líquida.

Las diferencias entre este gran abanico de puertos son muy importantes. Además de las citadas, las hay de actividad y ocupación. Así, la ocupación de sitios en Valparaíso es claramente estacional, con altas tasas entre febrero y abril debido a la exportación de fruta fresca. Talcahuano y San Vicente, por su parte, tienen tasas de ocupación altas gran parte del año. San Antonio, además de su importancia en contenedores, es el principal terminal de cargas a granel de la región central, mientras que Valparaíso está especializado en fruta, carga general y contenedores.

3.1.3 El marco institucional portuario

3.1.3.1 El modelo estatal clásico

El 6 de abril de 1960 se creó la Empresa Portuaria de Chile, Emporchi, como un organismo autónomo del Estado dependiente del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones³⁷⁶. Su objetivo principal era administrar, explotar y conservar los puertos de titularidad pública de Arica, Iquique, Antofagasta, Coquimbo, Valparaíso, San Antonio, Talcahuano/San Vicente, Puerto Montt, Chacabuco y Punta Arenas.

La empresa era administrada por un Director de la confianza del Presidente de la República, quién tenía como funciones, entre otras, y previa autorización del citado Presidente, fijar tarifas, constituir sociedades y contratar empréstitos³⁷⁷. Emporchi estaba exenta del pago de determinados impuestos y gravámenes, en particular, del pago de renta por las concesiones marítimas. En lo referente a servicios, tenía el monopolio en tierra, pero no podía operar a bordo de los buques, ámbito de competencia exclusiva de los trabajadores portuarios con matrícula.

Bajo este modelo, eran frecuentes las demoras en atender a los barcos, los problemas de congestión y la coordinación entre los portuarios y Emporchi; los precios eran altos, debido a los bajos rendimientos de unos equipos en general obsoletos, existían sólo dos turnos de trabajo, había exceso de personal y pérdidas frecuentes de carga, con la consiguiente carestía de las primas de los seguros.

El resultado final eran unos servicios portuarios caros que penalizaban al comercio exterior chileno, el cuál había comenzado a crecer sustancialmente a mitad de los 70, incrementando la demanda de los citados servicios. La solución pasaba por invertir en infraestructura -más oferta-, o en mejorar la eficiencia -utilizar mejor la ya existente-. La primera alternativa exigía del Estado unos recursos que éste no podía o no quería

³⁷⁶ Su funcionamiento estaba regulado por el DFL 290 de 1960 y sus modificaciones.

³⁷⁷ En materia presupuestaria, la empresa debía someterse al decreto ley N° 1263 de 1975.

gastar, y la segunda requería un cambio profundo del marco institucional que sí resultaba plausible para el gobierno.

Tabla 59: Tonelaje movilizado por los puertos de Emporchi, incluido cabotaje (miles de tm.)³⁷⁸

1963	4625
1966	4525
1969	4239
1972	4040
1975	4110
1976	4966
1977	5356
1978	6836
1979	7424
1980	8703

3.1.3.2 La modernización del sistema portuario (I): primeras reformas y modelo multi-operador

A modo de preámbulo, en el período 1977-1980 se adoptaron una serie de medidas que aumentaron la capacidad competitiva de los puertos privados, hasta entonces penalizados: se suprimió la obligación que tenía puerto Lirquén de obtener un permiso de Emporchi Talcahuano para que un buque recalara en ese puerto, se eliminó la descarga gratuita de fertilizantes en los puertos estatales y se eliminaron las “regalías” que pagaban los puertos privados que competían con Emporchi, establecidas en el DF 290 y que alcanzaban hasta el 60% de sus tarifas.

En 1981, el gobierno chileno adoptó las primeras medidas de reforma profunda del sistema portuario. En primer lugar, la ley 18.032 –con el complemento de la 18.011 y después de la 18.462- acabó con el monopolio de los trabajadores portuarios, cambiando la relación laboral de los estibadores con las empresas, e implementó un sistema de libre acceso y competencia para la prestación de servicios de estiba y desestiba³⁷⁹. A continuación, y por medio de la ley 18.042, se abrió también al sector privado la transferencia, almacenamiento y porteo de la carga³⁸⁰, acabando con el monopolio que tenía Emporchi sobre los servicios entre el gancho y el almacén.

Nacía así un nuevo modelo en el cual los servicios de estiba y desestiba, la transferencia de la carga del buque al muelle, el porteo y el almacenaje eran prestados por un elevado número de particulares que contrataban libremente a sus trabajadores y organizaban de forma autónoma sus actividades³⁸¹; dado que todos estos operadores tenían derecho a desempeñarse en un frente de atraque sí tenían una nave asignada a él, se le denominó multioperador.

El Estado mantuvo la propiedad de la infraestructura portuaria y la administración de los puertos. Emporchi siguió gestionando en exclusiva la gestión del frente de atraque

³⁷⁸ Fuente: Boletines estadísticos Directemar (Cámara Marítima y Portuaria de Chile, 2001)

³⁷⁹ Posteriormente, en 1993 se modificó la Ley Laboral y se estableció un curso básico de seguridad laboral como requisito para ejercer como trabajador portuario, aunque hubo que esperar para su puesta en práctica hasta el DS 49 de 1999.

³⁸⁰ Movimiento de la carga en el interior del puerto.

³⁸¹ La Ley contemplaba también la posibilidad de que, a través de un sistema de remates, una empresa pudiera adquirir el control de un sitio de atraque por un período de tiempo, disposición cuya aplicación la Armada se negó a reglamentar.

propriadamente dicho (naves que atracan, cobro a las naves por el tiempo que permanecen atracadas, tarifado por metro-eslora-hora y por tonelada transferida) y se ocupó también del acceso de los diversos operadores portuarios a la prestación de servicios. Como tal, quedó limitado a los de almacenaje y acopio, pero sin régimen de monopolio. En 1986 se autorizó al Director General de Aduanas la habilitación de almacenes extraportuarios³⁸².

Este sistema multioperador significó un salto cualitativo importante con respecto al antiguo régimen, ya que las labores de transferencia y porteo, las faenas principales sobre las cuales descansa la eficiencia de un puerto, eran realizadas por empresas privadas en condiciones de competencia, durante tres turnos, con el personal necesario, mejores equipos para la manipulación de mercancías y menos pérdidas de carga, todo lo cual disminuyó los costes, generó incrementos importantes de productividad y mejoró el aprovechamiento de la infraestructura portuaria.

En 1980, justo antes de iniciarse las reformas, los costes portuarios eran tan altos que superaban por ejemplo los costes de producción en el caso de los troncos de pino. En el caso del cobre metálico, ese año los costes eran de 10,71 US\$ por tonelada, y en 1986 habían bajado a 4,36 (en la década de los 90 cayeron hasta 1 US\$); en el caso de la fruta, el coste de cargar una tonelada pasó de 35 US\$ a 7US\$, mejorando así la competitividad exterior de los productos chilenos³⁸³. Simultáneamente, los rendimientos se incrementaron, y ello permitió aumentar la capacidad de la infraestructura existente; en fruta, por ejemplo, se pasó de 800 tm. /día a 2.000 tm.

En Valparaíso, el impulso modernizador de la década de 1980 se tradujo en la construcción de nuevas explanadas, compra de equipamiento e incorporación del sector privado a las operaciones de movimiento de carga. El resultado fue positivo para el comercio exterior, y llevo consigo un crecimiento sostenido en el movimiento de la carga, la cual prácticamente se triplicó, coadyuvando a la apertura de la economía chilena al exterior.

Sin embargo, y a pesar de todo ello, el elevado crecimiento de los volúmenes de comercio exterior en las décadas de los ochenta y noventa, unido a la falta de inversiones, generó nuevos cuellos de botella y problemas de coordinación en el interior de los recintos portuarios, presionando al régimen portuario chileno hacia nuevos cambios. El régimen multioperador no se mostraba capaz de generar incentivos para la inversión privada en infraestructura portuaria³⁸⁴; el Estado, responsable de la infraestructura, no tenía recursos suficientes para acometer las inversiones que necesitaba el sistema y³⁸⁵, por otro lado, en la década de los 90 empezaban a aflorar conflictos entre los puertos privados como Lirquén y los puertos estatales³⁸⁶.

³⁸² En 1996 se publicó la nueva Ley de Aduanas que, entre otras materias, flexibilizó la habilitación de almacenes extraportuarios.

³⁸³ Según la Cámara Marítima y Portuaria de Chile, el ahorro de costes para el comercio exterior chileno fue de 150 millones de dólares anuales.

³⁸⁴ Por el contrario, los puertos privados invirtieron 535 millones de dólares en el período 1990/2001.

³⁸⁵ Esta afirmación ha sido contestada por interlocutores como Asonave señalando que, a finales de la década de los 90, las principales inversiones en puertos ya habían sido hechas por el Estado, poniendo como ejemplo los 140 millones de dólares invertidos en Valparaíso, San Antonio y San Vicente en reparación y mantenimiento.

³⁸⁶ Acusaciones de utilizar subsidios cruzados y discriminación del Estado en obras públicas tipo vías de acceso a los puertos.

Tabla 60: Inversiones portuarias realizadas por el Estado (1990-1999) (US\$)³⁸⁷

San Antonio (V)*	84.463.031
Valparaíso (V)*	72.958.948
San Vicente (VIII)	20.834.785
Nuevo puerto Punta Arenas (XII)	16.546.468
Total inversiones en puertos	194.803.234

* Para reparar los daños causados por el terremoto de 1985

En realidad, y en relación con este último punto, Emporchi gozaba de algunas ventajas con respecto a los operadores privados con los que competía: podía acceder a créditos con el aval del Estado, sus bienes eran inembargables, estaba exenta de algunos impuestos, tampoco pagaba por los bienes nacionales de uso público en los que estaban situados sus puertos, tenía el monopolio virtual del almacenamiento aduanero y participaba directamente en los lineamientos de política portuaria, lo que le daba la oportunidad de influir en el marco normativo que regía al sector; además, se le acusaba de realizar subsidios cruzados.

En cuanto a tonelaje total movilizado, los puertos privados superaban ampliamente a los puertos de Emporchi. Bien es verdad que la composición de la carga era considerablemente distinta. Así, en 1992, el ente público dominaba los tráficos de contenedores y carga general, y los privados los de graneles³⁸⁸. El hecho de que la carga movilizada mayoritariamente por Emporchi correspondiese a productos de mayor valor que la carga a granel, significaba que su posición dentro del sistema portuario nacional seguía siendo relevante.

Las presiones para reorganizar Emporchi eran intensas, entre otras razones porque tenía un exceso de personal para el menor número de funciones que desempeñaba desde 1981, y las soluciones que se aportaban para ello diversas. Por un lado, se discutió la concesión de mayor autonomía a los puertos locales e incluso la empresa anunció la puesta en marcha de un proceso de descentralización administrativa manteniendo su estructura unitaria. Se pensaba que la flexibilidad en la gestión proveniente de una mayor descentralización podría traducirse en alguna ganancia en eficiencia, al tiempo que permitiría una mayor adecuación a los intereses de los habitantes en donde se localizan los puertos (problemas ambientales, utilización de infraestructura vial, etc). Sin embargo, también se sopesó el riesgo de que presiones locales desviasen la administración de los puertos de su función esencial y se acabasen utilizando con otros fines (por ejemplo, aumentar la actividad económica en la localidad a través de tarifas portuarias rebajadas). Finalmente, fue abriéndose paso la idea de que la empresa debía estar sometida a los mismos derechos y obligaciones que sus competidoras privadas y que debía separarse en tantas sociedades anónimas como fuese técnicamente posible subdividir los puertos que entonces administraba, cada una con patrimonio independiente.

³⁸⁷ Fuente: Ministerio de Obras Públicas (en Cámara Marítima y Portuaria de Chile, 2001)

³⁸⁸ El puerto privado de Lirquén tuvo en 1992 una tasa de ocupación sustancialmente menor que la de los principales puertos de EMPORCHI, en particular respecto de aquellos ubicados en la VIII región con los cuales competía más directamente.

3.1.3.3 La modernización del sistema portuario (II): la liquidación definitiva del antiguo régimen y el modelo mono-operador

El nuevo avance de la reforma del régimen portuario tenía como principales objetivos garantizar la competencia leal y fomentar las inversiones, completando así el proceso iniciado en 1981 para aumentar la capacidad física y operativa del sistema portuario.

Según estimaciones de la época, para el período 2000-2004 las necesidades de inversión en el sector eran de 500 US\$ millones. Sin embargo, ampliando el período hasta el año 2015, aumentaban a más del doble, y se esperaba que el sector privado financiase la mayor parte³⁸⁹.

Tabla 61: Inversión Portuaria (millones de US\$)³⁹⁰

PUERTO	FIN. PRIVADO (1997-2015)	FIN. PROPIO (1997-2000)
Arica	181,9	2,8
Iquique	112,6	6,7
Antofagasta	104,5	28,4
Coquimbo	20,9	0,6
Valparaíso	428,1	12,0
San Antonio	308,9	3,9
San Vicente-Talcahuano	167,5	2,8
Puerto Montt	18,3	2,0
Chacabuco	27,0	1,5
Punta Arenas	22,0	1,6
TOTAL	1.391,7	62,3

El resultado fue la ley 19.542 de diciembre de 1997³⁹¹, actualmente vigente, que abre la posibilidad de entregar a manos privadas la única actividad portuaria que los privados no podían realizar según la ley de 1981, es decir, la administración de los frentes de atraque. La ley permite, bajo consulta a la Comisión Preventiva Central Antimonopolios, la posibilidad de adjudicar los frentes de atraque en la modalidad de monooperador, de modo que el concesionario puede realizar por sí solo todas las actividades portuarias con el fin de evitar costos de coordinación y aprovechar economías de escala y ámbito. A través del sistema de concesiones marítimas se entrega al sector privado, mediante procesos de licitación pública³⁹², la operación y administración de los frentes de atraque por un periodo de 30 años a cambio de efectuar inversiones en el desarrollo de la infraestructura portuaria, la cual no se privatiza y se mantiene bajo la propiedad del Estado.

³⁸⁹ Chile se sentía además espoleado por la reforma argentina, que había comenzado más tarde pero había dado en poco tiempo espectaculares resultados: mientras en 1991 la estadía mínima de un barco en el puerto de Buenos Aires era de 6 días en 1996 el promedio había descendido a 3 días y, en cuanto a las tarifas, que también se redujeron sustancialmente, en 1996 cargar un contenedor en Buenos Aires costaba US\$ 50 por unidad y en Valparaíso en esa misma época costaba US\$ 80 /unidad.

³⁹⁰ Fuente: Emporchi

³⁹¹ Ley 19.542 de 1997, establece Normas sobre Modernización del Sector Portuario Estatal, publicada en Diario Oficial N° 35.944, de 19 de diciembre de 1997

³⁹² Se adecuó el régimen de concesiones a la ley 19.542 mediante un texto Decreto con fuerza de Ley N° 1 1998 del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones. Subsecretaría de Transportes. DO 31.08.1998.

Las concesiones

Las concesiones marítimas son las que dan derecho a ocupar, para uso particular, las playas, rocas, terrenos de playa, porciones de agua y rocas, fondos de mar, dentro y fuera de las bahías, todos ellos considerados por la legislación como bienes nacionales de uso público. Las concesiones se rigen por el DFL 340 de 1960, el cual señala que el otorgamiento de concesiones es una facultad privativa del Ministerio de Defensa Nacional, Subsecretaría de Marina, y deberá hacerse mediante Decreto Supremo, permitiendo el establecimiento de regulaciones y condiciones especiales caso a caso. Como norma general, las concesiones se otorgarán por un plazo de cinco años, con posibilidad de ampliarse hasta 30 años dependiendo de la cuantía de los capitales. Para otorgar las concesiones se utilizan criterios de beneficio fiscal, seguridad nacional, interés social, generación de empleos o producción de divisas. Quienes se adjudiquen las concesiones deberán pagar una renta anual equivalente a un porcentaje no inferior al 16% del valor de tasación de los terrenos, determinado por el Servicio de Impuestos Internos. Por último, el Estado se reserva el derecho de poner término a cualquier concesión, sin necesidad de expresar causa alguna y sin responsabilidad para él.

Un primer aspecto que debiera revisarse es el plazo de las concesiones marítimas. Sería conveniente que el plazo fuera indefinido o al menos más largo que el máximo de 30 años, y por cierto renovable, de manera que existiese permanentemente el incentivo por parte del concesionario a invertir en la ampliación y manutención del puerto. A diferencia de una carretera o un túnel, un puerto es una obra de infraestructura que requiere de una serie de inversiones en el tiempo, tanto de ampliación como de instalaciones laterales, conforme se desarrolla su actividad.

Por otra parte, parece prudente que las concesiones sean otorgadas por un ministerio más afín al tema, como es el Ministerio de Obras Públicas, dejándole al Ministerio de Defensa un rol más bien pasivo de verificar solamente aspectos relacionados a la seguridad nacional. Este traspaso de responsabilidades permitiría también un grado menor de discrecionalidad en lo que se relaciona a la caducidad de la concesión, la que actualmente puede ser terminada por parte de la autoridad sin necesidad de expresar causa alguna y sin responsabilidad para el Estado. Un régimen de concesiones similar al aprobado recientemente para otras obras públicas y que ya está caminando muy promisoriamente, sería también aconsejable. Ello, por ejemplo, mejoraría notablemente los criterios para asignar las concesiones, dando mayor preponderancia a los objetivos propios de un puerto (movilizar carga) y menos al propio tema de seguridad nacional u otros como "generación de divisas".

También sería útil revisar la plétora de permisos, estudios, trámites y autorizaciones que se requieren para solicitar la concesión. Sin duda, existe hoy bastante espacio para alguna racionalización. No hay que olvidar que recientemente se agregó la necesidad de realizar estudios de impacto ambiental.

Finalmente, se debería tratar de reducir la discrecionalidad existente hoy respecto de la determinación de la renta que debe pagar un concesionario privado. El porcentaje mínimo de 16% sobre el valor de tasación en la práctica se ha convertido en un 50%. Además, el valor de tasación determinado por el Servicio de Impuestos Internos es sobre terrenos para los cuales generalmente no hay mercado, por ejemplo, fondos de mar, lo que implica una ausencia de precios utilizables como referencia.

Fuente: www.ilades.cl/ECONOMÍA/tasc/t48.htm

La ley definió además un directorio transitorio de Emporchi con la finalidad de transformar, en el plazo máximo de un año, los diez puertos estatales bajo su administración en 10 empresas portuarias autónomas con el fin de licitar los principales terminales. Cumplida su función, Emporchi dejó de existir el 31 de diciembre de 1998 y fue derogada la Ley n° 19.231 que fijaba su planta de personal³⁹³. Las 10 empresas portuarias creadas por la ley son autónomas e independientes entre sí y se rigen por las mismas normas que las empresas privadas. Están gobernadas por un Directorio que, entre otras funciones, vigila la gestión de los ejecutivos.

³⁹³ Para preparar el terreno en el ámbito laboral, en 1997 se había llegado a un acuerdo de desvinculación laboral de sus 1.750 trabajadores.

Se establecen como labores propias de las empresas portuarias:

- la fijación de tarifas por los servicios que presten (sólo almacenamiento) y por el uso de los bienes que exploten,
- la coordinación de la operación de los agentes y servicios públicos que intervienen en el interior de los recintos portuarios,
- la formulación del "Plan Maestro" y del "Calendario Referencial de Inversiones" de los puertos y terminales que administren,
- la elaboración y supervisión de la reglamentación necesaria para el funcionamiento de los puertos y terminales,
- el diseño de las concesiones, administrar espacios comunes, ofrecer servicios de almacenaje, cautelar que se cumpla el contrato de concesión, recolectar y procesar información, etc.,
- como quiera que la empresa portuaria tiene un mayor canon si se incrementa la carga movilizadora, tiene interés en apoyar al concesionario en lo que se refiere a mejorar las vías de acceso al puerto (impulsar los proyectos y coordinar a las distintas autoridades públicas en esta materia), promover estrategias comerciales en la región de influencia para atraer mayores volúmenes de carga hacia el terminal portuario y decidir el momento de las futuras concesiones,
- poner a disposición de los interesados sitios de atraque, explanadas y vías de circulación y cobrar por ello muellaje a la nave, muellaje a la carga, arriendo de áreas de acopio y estacionamiento de equipos,
- venta de servicios básicos como agua y energía,
- garantizar a través de las tarifas una cierta rentabilidad a los activos de las empresas portuarias, teniendo los directorios autonomía para fijarlas.

La ley establece que el esquema bajo el cual deben operar los diferentes frentes de atraque será multioperador, es decir, al interior del mismo frente de atraque deberán existir distintas empresas de muellaje que prestan sus servicios. Sólo se faculta la implementación de un esquema monooperador, mediante licitación pública, en un frente de atraque en caso de que concurren dos circunstancias. En primer lugar, se establece que para otorgar una concesión de frente de atraque deberá existir, en los puertos o terminales estatales de la Región, otro frente de atraque capaz de atender a la misma nave de diseño o, de lo contrario, el directorio deberá contar con un informe positivo de la Comisión Preventiva Central. En segundo lugar, se establece que un concesionario de un frente de atraque sólo podrá estar relacionado con otros concesionarios de frentes de atraque ubicados en el mismo puerto, o bien, con otro concesionario de un frente de atraque ubicado en un puerto estatal de la misma Región que sirva a la máxima nave de diseño, en los términos que señala el título XV de la Ley n° 18.045 sobre Mercado de Valores y en conformidad a las condiciones que haya fijado, previamente, la Comisión Preventiva para tal efecto.

El sistema monooperador así establecido corresponde a aquel en el cual una sola empresa de muellaje es responsable de la gestión y la movilización de la carga en el respectivo frente de atraque -aunque excepcionalmente permite operar a un tercero- y por ello recibe muellaje a la carga, a la nave, almacenaje y los servicios que preste. Por

el contrario, bajo un esquema multioperador distintas empresas otorgan estos servicios en el frente de atraque³⁹⁴.

Como máximo responsable del funcionamiento del sistema, al Ministerio de Transportes le competen las funciones de proponer acciones conjuntas entre organismos públicos y privados para potenciar la eficiencia, capacidad y competitividad del sistema portuario nacional; proponer planes estratégicos del sistema portuario estatal para mejorar sus niveles de eficiencia y competitividad; incentivar, apoyar y promover la introducción de nuevas tecnologías; promover, desarrollar y mantener un sistema de información estadística relacionada con el sector portuario y procurar un desarrollo armónico entre los puertos y la ciudad, cuidando en especial el entorno urbano, las vías de acceso y el medio ambiente.

Para coadyuvar al logro de este último objetivo se crea una instancia de coordinación a nivel de región, denominada Consejo de Coordinación Ciudad-Puerto, en la que tienen participación, al menos, un representante del Gobierno Regional y uno por cada municipalidad donde se encuentre el puerto.

En abril de 2002, la unidad portuaria del Ministerio de Obras Públicas y Transporte se traspasó al Sistema de Empresas Estatales (SEP), organismo dependiente de CORFO (Corporación de Fomento de la Producción), que establece las pautas de gestión de diversas empresas estatales. En principio, la función del SEP, por delegación del Ministro de Transportes, es asesora de las Empresas Portuarias, aunque también realiza funciones de fiscalización contable y administrativa. Sin embargo, su actuación no está regulada expresamente en la ley de 1997³⁹⁵.

De esta forma, las Empresas Portuarias deben relacionarse con el Estado a través del Ministerio de transportes y Telecomunicaciones, el Ministerio de Hacienda y el Sistema de Empresas SEP. Así mismo, deben remitir la Ficha Estadística Codificada Uniforme (FECU) a la Superintendencia de Valores y Seguros previa revisión de auditores que informan según los principios contables generalmente aceptados.

El sistema portuario se autofinancia y los presupuestos de las empresas portuarias deben ser aprobados por el Ministerio de Economía. Aunque se rigen por la ley de sociedades anónimas, las Empresas Portuarias pagan impuestos superiores al resto de empresas públicas y todas las privadas. Esto es, pagan el 16,5%, más un sobreimpuesto del 40% sobre las utilidades, y la Dirección de Presupuestos puede determinar que las Empresas entreguen todas sus utilidades (última línea) al Tesoro Nacional.

La CORFO

Durante el gobierno de Pinochet, el papel de la CORFO quedó limitado a la privatización de empresas públicas y a la concesión de créditos a empresas específicas mediante bancos privados. Bajo los gobiernos democráticos, la CORFO asumió el nuevo rol de promocionar la reorganización de empresas públicas después que la experiencia de los ochenta revelara las limitaciones de los instrumentos

³⁹⁴ En la explotación de un frente de atraque, los costes fijos son muy importantes. Se estima que, en el manejo de contenedores, aproximadamente un 80% del costo total anual de un frente de atraque es independiente de la cantidad de carga movilizada.

³⁹⁵ Su antecesor es el SAE (Sistema Administrador de Empresas), que controlaba la gestión de las empresas pero no interfería en sus decisiones.

tradicionales, como los programas de créditos individuales y de asistencia técnica a las empresas. A partir de la experiencia de PROCHILE en los ochenta, y teniendo en cuenta la experiencia de las regiones industriales europeas, CORFO inició la nueva política que condujo a la creación de Proyectos de Fomento, o PROFOS, cuyo objetivo es organizar grupos de empresas para alentar su acceso conjunto a las nuevas tecnologías, así como llevar a cabo una reorganización interna de las mismas.

En lo referente al almacenaje, la ley no transfiere esta función en exclusiva al sector privado, lo cual merece algunas críticas negativas por el escaso sitio existente en algunos puertos del país, especialmente en Valparaíso. En este sentido, existen propuestas para que se den más facilidades al sector privado para que pueda construir almacenes en sitios extraportuarios, de forma que se haga más expedito el traslado y la transferencia de la carga y de esta manera aumente la eficiencia de los puertos.

Propuestas radicales de privatización

Es posible que incluso todas estas modificaciones no permitan alcanzar un nivel aceptable de competencia debido a que en el país las zonas geográficamente aptas para construir puertos son escasas. Esto lleva a que determinados puertos constituyan "monopolios locales", es decir, son los únicos en su área circundante. En estos casos la autoridad debe regular las tarifas, tal como lo hace con otros servicios públicos que operan en mercados no competitivos.

Una solución para permitir la competencia en estos puertos geográficamente "aislados", pero que no siempre es técnicamente factible, sería la subdivisión de los puertos en empresas distintas con infraestructura propia. En otras palabras, se crearía una competencia intraportuaria.

De cualquier modo, considerando que la industria portuaria operaría en un contexto de competencia no consolidada, sería conveniente dotar de autoridad a algún ente regulador/fiscalizador, por ejemplo, la Subsecretaría de Obras Públicas, para que vele por el mayor grado de competencia posible en la industria, incluyendo la ejecución de la política tarifaria, la administración de las concesiones y la verificación de las diferentes externalidades asociadas a la actividad portuaria.

Dentro de los factores técnicos habría que ver si el directorio de las nuevas empresas derivadas de EMPORCHI tiene los mismos incentivos que su equivalente en una empresa privada. En este sentido, la idea generalizada es que la empresa privada tiene ventajas sobre la empresa de propiedad estatal, por cuanto el resultado de la administración afecta de modo directo el patrimonio personal de los dueños en la empresa privada, a diferencia de la empresa estatal en que los resultados afectan de modo muy indirecto el patrimonio de unos dueños escasamente identificables.

Otro elemento a considerar en la definición de la propiedad de las empresas derivadas de EMPORCHI es la posibilidad real de quiebra bajo ambos esquemas. En este sentido, cabe preguntarse si el Estado dejaría quebrar una empresa de su propiedad, de igual forma como permitiría la quiebra bajo propiedad privada.

También habría que considerar posibles conductas discriminatorias en el sector público al momento de decidir la construcción de vías de acceso a los puertos. Es posible que exista el interés de favorecer a los puertos que son de propiedad pública en desmedro de los puertos privados.

En el terreno de lo político, es posible decir que existe hoy en día un principio ampliamente aceptado que establece que el rol del Estado moderno no contempla la producción de bienes o servicios que el sector privado esté en condiciones de realizar. Claramente existe un mercado por servicios portuarios, tal como existe un mercado por energía eléctrica y por servicios de telecomunicaciones, sectores estos últimos de donde el Estado se ha retirado como propietario casi completamente en los últimos años manteniendo una función regulatoria. Tampoco parece un buen argumento el de la seguridad nacional, porque también se habría aplicado al caso de los otros servicios recién mencionados. En este sentido, no habría argumentos políticos a nivel teórico como para evitar la privatización de las empresas derivadas de EMPORCHI. Sí quizás los habría en términos prácticos, si las autoridades no quieren asumir los costos políticos derivados de las presiones gremiales de los trabajadores de EMPORCHI que se sientan eventualmente perjudicados por el proceso, o si se teme una concentración de la propiedad de los puertos en muy pocas manos. Pero seguramente esas presiones aflorarían de todas maneras en el proceso de subdivisión de EMPORCHI, en tanto la concentración de la propiedad podría mantenerse a un nivel razonable con una regulación

adecuada.

En suma, disponiendo de un adecuado marco de organización del mercado de los servicios portuarios, que involucre normas de equidad competitiva, o normas regulatorias en caso de dificultades naturales a la competencia, y permitiendo la entrada de nuevos oferentes vía concesiones, parece conveniente contemplar la privatización de las nuevas empresas que derivarían de EMPORCHI. Naturalmente, el mecanismo a través del cual se lleve a cabo la privatización debe ser transparente, asegurando que el precio de venta de los puertos de EMPORCHI corresponda a su verdadero valor económico, evitando subsidios implícitos para sus adquirentes.

Fuente: www.ilades.cl/ECONOMÍA/tasc/t48.htm

3.1.3.4 El desarrollo de las concesiones

La necesidad de modernizar el sistema portuario chileno era especialmente apremiante en los tráficos de contenedores, para los cuales los puertos del país andino no estaban a la altura de los puertos más modernos en el ámbito internacional. La productividad media en los puertos de Chile se situaba entre 10 y 14 contenedores por hora/mano, mientras que en otros países el ritmo era de 30 a 40 contenedores por hora/mano³⁹⁶. Como referente válido en la región, Buenos Aires, tras su privatización, había aumentado su productividad desde niveles semejantes a los chilenos hasta aproximadamente 30 contenedores/hora mano.

Tabla 62: Productividad Carga/Descarga Contenedores³⁹⁷

PUERTO	PRODUCTIVIDAD (contenedores / hora mano)
Valparaíso	14-16
Buenos Aires	30
Santos	14-16
N. York/N. Jersey	28-32
Los Angeles	28-32
Hamburgo	25
Amberes	25
Gotemburgo	30
Yokohoma	40
Hong Kong	40
Singapur	35

Para resolver este problema, y según lo dispuesto por la nueva ley, las empresas portuarias Valparaíso, San Antonio y Talcahuano-San Vicente elevaron a la Comisión Preventiva una consulta con el fin de licitar en la modalidad monooperador terminales multipropósito y contenedores en Valparaíso, San Antonio, San Vicente y un terminal de graneles en San Antonio (Panul)³⁹⁸. Además, estaba prevista para el primer semestre de 1999 la licitación de terminales en Iquique y Arica, con lo que se esperaba que

³⁹⁶ Asonave ha precisado, sin embargo, que Valparaíso, por ejemplo, tenía 2 grúas marca Gottwald y una Hitachi, con un rendimiento promedio de 18 a 20 contenedores por hora, lo cual a su juicio no era un problema especialmente grave dado que los barcos que transitan por la COSA suelen ir equipados con sus propias grúas.

³⁹⁷ Fuente: Cía. Sudamericana de Vapores

³⁹⁸ En total, a través de estos terminales se había movilizadado en 1997 casi el 50% de la carga de Emporchi. En su momento se realizó un estudio que reveló que el tamaño del mercado chileno hacía que la solución óptima era la concesión de un solo terminal, pero el problema político de donde ubicarlo aconsejó licitar uno en cada puerto.

podiese llegarse a más del 60% de la carga movilizada entregada a manos privadas hacia mediados de ese año, considerando que los nuevos terminales atraerían mayor movilización desde los otros frentes no concesionados³⁹⁹.

Dentro de la propuesta elevada a la Comisión Preventiva, las Empresas Portuarias incluyeron restricciones a la integración horizontal (participación simultánea de un concesionario en dos puertos o terminales de una misma región) y vertical (limitación a concesionarios que sean actores relevantes en la generación de la carga movilizada por un terminal o puerto)⁴⁰⁰. En el primer caso, si un concesionario tiene más del 15% de la propiedad de una concesión, deberá tener menos del 15% en la propiedad de otra concesión en la misma región. Por ejemplo debe optar a controlar Valparaíso o San Antonio, o bien debe optar entre Arica e Iquique, pero no ambos. En el caso de la V y VIII región, donde existen dos puertos dominantes que compiten en la misma zona pero donde existe potencial de colusión, se estipuló que un concesionario no puede adjudicarse otro frente de atraque en la misma región⁴⁰¹ y en los puertos o terminales estatales de la región deberá existir otro frente de atraque. En el segundo caso, el concesionario que sea actor relevante (que genere más del 25% de la carga de ese terminal o 15% de la carga de la región, ya sea como exportador o importador, como agente naviero o como naviera propiamente tal) no podrá tener más del 40% de la propiedad de una concesión.

Estas restricciones apuntan a impedir la monopolización de la infraestructura y a evitar que ésta sea utilizada en forma discriminatoria en desmedro de otros competidores. De las restricciones indicadas, la limitación a la integración vertical es la más conflictiva, pues afecta directamente a operadores y actores navieros que aspiran a administrar puertos. La limitación no excluye la participación en las empresas concesionarias ni tampoco la posibilidad de controlarlas. De hecho, con el 40% de propiedad se puede controlar una sociedad si el resto de la propiedad está dispersa. En todo caso, lo que se deseó fue introducir intereses independientes al actor relevante en la propiedad de la concesión con el fin de que hubiese incentivos internos en la concesionaria a operar con independencia de los intereses del actor relevante.

Los diseñadores de estas restricciones aceptaron como ideal un escenario en el que los volúmenes de carga movilizada por los puertos chilenos fueran de tal magnitud que se pudiese concebir una competencia entre operadores totalmente integrados, y que ofrecieran la totalidad de la cadena de transporte por un solo precio, favoreciendo con menores costos a las empresas exportadoras e importadoras. Sin embargo, entendieron que ello no era posible en ese momento, pero dejaron abierta la posibilidad de eliminar esa restricción si el proceso de licitaciones portuarias fuese exitoso y las cesionarias elevasen considerablemente el volumen de movilización atrayendo carga regional que hoy es movilizada por otros puertos.

³⁹⁹ La empresa Portuaria de Arica se comprometió a fijar sus tarifas a un nivel que asegurase la competencia leal con Iquique.

⁴⁰⁰ Fijadas por la Comisión Resolutiva el año 1998. Comisión Preventiva Central Antimonopolios.

⁴⁰¹ Esta restricción puede ser eliminada por la Comisión Antimonopolios si, a pedido de las partes, estima que se ha desarrollado suficiente competencia en un período de dos años y medio (comprobar).

Algunas empresas y asociaciones discreparon con estas condiciones y presentaron demandas en los tribunales que se saldaron a favor del Estado⁴⁰². Todo esto hizo que el inicio del proceso de concesiones se retrasase hasta enero de 2000. Finalmente, sus resultados en los puertos de San Antonio, Valparaíso y San Vicente-Talcahuano fueron los siguientes⁴⁰³:

(1) Puerto de Valparaíso: Terminal 1 que comprende los sitios: 1, 2, 3, 4 y 5 (contenedores y multipropósito). Esta licitación la ganó el consorcio formado por Inversiones Cosmos Limitada (ligada a la familia Von Appen) y HHLA-Hamburger Hafen-und Lagerhaus Aktiengesellschaft.

(2) Puerto de San Antonio: Frente de atraque que comprende los sitios 1, 2, y 3, "Molo Sur" (contenedores y multipropósito) y el terminal norte que comprende el sitio 8 (graneles). La licitación del Molo Sur la ganó SAAM (Sudamericana Agencias Aéreas y Marítimas S.A.) y SSA Holdings International Inc., y la del terminal norte fue adjudicada al consorcio formado por Sociedad Punta de Lobos S.A., Empresa Marítima S.A., Sociedad Productora y Distribuidora S.A., Empresas Ariztía S.A., Inversiones La Estampa Limitada, Inversiones Las Malvas S.A. y Gonzalo Vial Concha.

(3) Puerto de San Vicente: Frente de atraque que comprende los sitios 1, 2 y 3 (multipropósito con fuerte inclinación para la transferencia de contenedores) y su área de desarrollo adjunta. Esta licitación la ganó el consorcio formado por SAAM (Sudamericana Agencias Aéreas y Marítimas S.A.) y SSA Holdings International Inc.

El número de consorcios interesados en cada frente de atraque, la inversión requerida en cada uno de ellos y la duración de cada una de las concesiones son:

Tabla 63: Consorcios interesados en cada frente de ataque

PUERTO	INVERSIÓN (1997-2000) (miles de M US\$)	CONSORCIOS INTERESADOS	DURACIÓN CONCESIÓN*
Valparaíso (sitios 1-5)	61,6	6	20 años*
San Antonio			
Molo Sur (contenedores)	183,8	7	20 años*
Terminal Norte (graneles)	39	4	30 años
San Vicente-Talcahuano	167,5	4	30 años

* El plazo es extensible a 30 años si se realizan inversiones opcionales, como la construcción de una Dársena en el Puerto de San Antonio que involucra recursos por 31,5 millones US\$.

Para adjudicar la concesión se consideraron dos criterios:

1º. Índice Tarifario: Valor calculado a partir de cuatro tarifas: la de muellaje de la nave, la de muellaje de carga (pagos por uso de infraestructura hasta entonces

⁴⁰² Los agentes navieros agrupados en Asonave se opusieron al cambio y los que postulaban a ser monooperadores, así como la Cámara Marítima, estaban en contra de las restricciones a la integración horizontal y vertical. Asonave, la Compañía Sudamericana de Vapores y la Cámara Marítima apelaron ante la Comisión Resolutiva y los tribunales con recursos de amparo pero la Corte Suprema falló 5 a 0 a favor del Estado.

⁴⁰³ En febrero del 2000 se adjudicó la concesión de Iquique y quedó desierta la de Arica.

cobrados por la Empresa Portuaria), transferencia de contenedores y transferencia de carga fraccionada (actualmente cobradas por diferentes agencias privadas de estiba). Las empresas debían competir proponiendo el menor índice tarifario en esta materia, el cual varía según el frente de atraque, o bien, ajustarse a las tarifas máximas determinadas por la autoridad.

2º. Canon o Pago al Estado: en caso que las empresas optaran por cobrar las tarifas determinadas por la autoridad, se consideraba este segundo factor y ganaba la licitación quien ofrecía un mayor pago anual al Estado.

En la práctica la licitación se adjudicó por esta segunda variable -máximo canon-, con los siguientes índices tarifarios y pago al Estado ofrecido en cada licitación:

Tabla 64: Índices tarifarios y pagos al Estado por la licitación

PUERTO	ÍNDICE TARIFARIO (US\$/ton)	PAGO TOTAL AL ESTADO* (US\$)
Valparaíso	7,29	90.600.000
San Antonio		
Molo Sur	7,05	121.252.062
Terminal Norte	2,72	8.369.123
San Vicente-Talcahuano	6,62	47.057.000

* Pagadero en 6 cuotas anuales.

A todo ello hay que sumar un pago de 29 millones de US\$ por derecho a llave y un canon de 16,3 millones de US\$ anuales.

Tabla 65: Ofertas ganadoras en procesos de licitación. Resumen

PUERTO	SAN ANTONIO	VALPARAÍSO
Terminal	Molo Sur	Terminal n° 1
Consorcio	Sudamericana Agencias Aéreas y Marítimas (SAAM) y la norteamericana Stevedoring Services of America Holdings International Inc.	Inversiones Cosmos Limitada (Grupo Von Apeen) y la alemana Hamburger Hafen- und Lagerhaus Aktiengesellschaft.
Oferta	Índice tarifario mínimo (7,05US\$/ton) más pago adicional de 121,3 millones US\$	Índice tarifario mínimo (7,29US\$/ton) más pago adicional de 90,6 millones US\$

La decisión de la Empresa Portuaria Valparaíso de Chile de suspender la licitación del espigón con los sitios de atraque 6, 7 y 8, ha provocado entre los perjudicados, una nueva acción judicial. En efecto, una de las agencias operadoras perjudicadas ha presentado dos recursos ante la Fiscalía Nacional Económica, uno contra el concesionario, alegando que al presionar a la EPV para suspender el proceso de concesión, contravino la legislación portuaria que promueve la competencia dentro de los puertos, y tipifica una conducta de competencia desleal que constituye una acción de posición dominante de mercado que perjudica gravemente al resto del sector naviero. Por su parte el segundo recurso acusa a la Empresa Portuaria Valparaíso, de infringir las normas legales vigentes, al no aplicarse el Plan Referencial de Inversiones, aprobado al efecto y que contempla la licitación de los sitios 6, 7 y 8 y producir además con ello condiciones monopólicas favorables al actual concesionario. La FNE, no tiene un plazo fijo para emitir su resolución, sin embargo estas revisiones podrían perjudicar el modelo chileno, al fijarse cambios o cuantiosas multas o sanciones.

3.1.3.5 La cuestión laboral⁴⁰⁴

En el desarrollo de proceso modernización portuaria en Chile uno de los aspectos más delicados de tratar está siendo el problema de las relaciones laborales. Las mayores críticas al régimen laboral anterior a 1981 se centraban tanto en la inadecuación de la normativa laboral portuaria como en la inflexibilidad de los convenios colectivos negociados por la Cámara Marítima y la COMACH. Además de que el número de trabajadores con matrícula era limitado y se clasificaba por especialidades, los convenios establecían un tarifado nacional de 160 ítems para las diferentes cargas y consagraban cuadrillas fijas con números determinados de hombres que operaban en forma indivisible para las diferentes cargas, de modo que el empleador no podía reducir ni el número de hombres por cuadrilla ni el número de cuadrillas convenidas para cada tipo de carga, así como tampoco podía seleccionar al personal, que era nombrado por el Sindicato⁴⁰⁵. Los sindicatos de cada especialidad conformaban una federación que negociaba a nivel nacional con una federación de empleadores, negociación en la que a menudo participaba el gobierno. En ella se aprobaban no sólo remuneraciones y horarios sino también modalidades de trabajo tales como hombres por cuadrilla, número de supervisores, distancia máxima a movilizar la carga, altura máxima de estiba en bodega y rendimientos máximos por día, entre otros. En consecuencia, la mano de obra era limitada, sus tarifas altas, sin relación con la productividad, y las empresas tenían dificultades para planificar y responder con flexibilidad a las necesidades del tráfico portuario.

Inicialmente, y como alternativa a introducir cambios legales, el Gobierno abrió una mesa de negociaciones tripartitas bajo normas especiales⁴⁰⁶ y concedió a la Autoridad Marítima una serie de facultades extraordinarias para aplicar una reforma que se consagraría en un Estatuto Único del Trabajo Marítimo Portuario. Esta Comisión Especial trabajó durante tres años buscando fórmulas alternativas para mejorar la eficiencia del sistema; sin embargo, la inflexibilidad de las organizaciones laborales y la falta de interés del sector empresarial no permitieron que se lograra un nuevo acuerdo marco. En efecto, el sector laboral pretendía mantener y consolidar sus derechos, y el sector empresarial no se sentía especialmente presionado para rebajar sus costes, ya que los repercutía íntegramente a los armadores con el añadido de un sobreprecio a modo de honorarios o tarifas de operación. El gobierno militar por su parte estaba inmerso en un proceso de reforma estructural del Estado con la aplicación de un modelo económico de apertura al mercado, lo cual era incompatible con el *statu quo* vigente. Esta situación de *impasse* llevó al ejecutivo a determinar un cese de la Comisión, a congelar los Convenios Colectivos durante los dos años anteriores a la reforma y a fijar las tarifas y reajustes por medio de Resoluciones del Ministerio del Trabajo.

Finalmente, en 1981, llegó la gran reforma laboral: se liberalizó el acceso al trabajo⁴⁰⁷, se dio al empresario libertad de selección y de organización de sus actividades y desapareció la negociación colectiva, negociándose salarios y condiciones de trabajo en

⁴⁰⁴ Este apartado está basado en www.ilo.org/public/spanish/dialogue/sector/papers/port-ch/ch10.htm

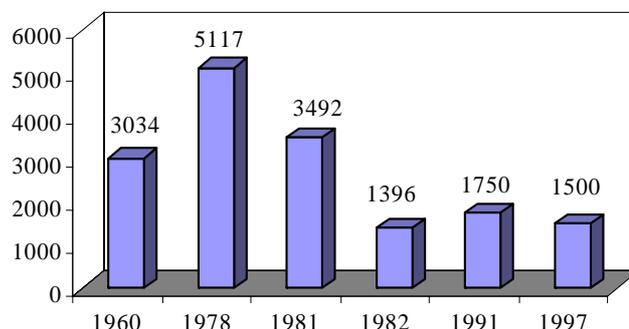
⁴⁰⁵ Excepcionalmente, en ciertas especialidades, a un coste adicional muy alto, el empleador podía solicitar al sindicato que le asignara un trabajador específico de su confianza.

⁴⁰⁶ D.L. 168 de 1973.

⁴⁰⁷ Inicialmente se compró la matrícula a sus poseedores para permitir el acceso de todos los chilenos.

el ámbito de la empresa. A todo ello se sumó la profundización de la política de ajuste del personal de Emporchi iniciada unos años antes.

Ilustración 38: Evolución personal de Emporchi⁴⁰⁸



Los trabajadores se opusieron a todas las reformas que modificaban el *statu quo* anterior a 1981 y así, por ejemplo, en 1985 se produjo una importante paralización portuaria por parte de los estibadores que se oponían al modelo multioperador.

La cuestión laboral empeoró a raíz de la creación de las 10 empresas estatales a partir de Emporchi. Este cambio suponía la desvinculación de más del 70% de los trabajadores del extinto ente público. Los acuerdos a los que llegaron entonces Gobierno y trabajadores buscaron una salida digna, mediante indemnizaciones y jubilaciones, para los más de 1.200 trabajadores que prefirieron abandonar la actividad y garantizar una mínima protección a los casi 500 trabajadores que optaron por continuar prestando servicios sin solución de continuidad en las nuevas empresas portuarias. Esa protección se manifestó principalmente en cuatro acuerdos: el mantenimiento de sus derechos, remuneraciones y beneficios que percibía el trabajador en Emporchi; estabilidad laboral, negociación supra empresa y la institución del representante de los trabajadores en el directorio de cada empresa.

En 1999, con la adopción del modelo monooperador en los principales puertos chilenos, los trabajadores portuarios eventuales volvieron a movilizarse ante el riesgo de perder su empleo. En negociaciones efectuadas en agosto de ese mismo año y marzo del 2000 gobierno y estibadores llegaron a algunos acuerdos relativos a la concesión de ayudas para crear microempresas, fondos de capacitación (1.500 millones US\$), trabajo en municipios y una pensión para los trabajadores afectados (unos 1.500) que se retiraran.

Sin embargo, discrepancias sobre el cumplimiento y aplicación de esos acuerdos llevaron a la convocatoria de nuevos paros en los principales puertos del país, llegando la Coordinadora de Trabajadores Marítimos Portuarios (CONGEMAR) a presentar un recurso en contra del Gobierno de Chile ante la Organización Internacional del Trabajo (OIT) acusándole de prácticas antisindicales⁴⁰⁹. Los incidentes de orden público acaecidos en abril del 2002 en Valparaíso con ocasión de una protesta sindical y el

⁴⁰⁸ Fuente: ILO

⁴⁰⁹ Una de las razones de fondo de la protesta es la pretensión de los estibadores de recibir el mismo trato que otros trabajadores afectados por las reformas portuarias, tales como el personal de la Dirección Portuaria.



conflicto laboral de los estibadores con la Empresa Portuaria en San Antonio con motivo del despido de unos trabajadores, no han hecho más que enconar los ánimos⁴¹⁰.

En Valparaíso, de un universo total en el país de trabajadores de Planta, Suplentes y Pincheros de 25.000 personas en 1981, hoy solo laboran en los puertos un total de 5.000.

De rentas promedio hombre/turno de US\$ 188,04 en 1981, hoy el promedio de rentas es de solo US\$ 45,75.

De un total de beneficios sociales que incrementaban las rentas de los trabajadores en un 46,68%, hoy solo un pequeño porcentaje de los trabajadores con contrato permanente tiene beneficios adicionales que no superan el 16%

El Gobierno canceló a los trabajadores eventuales en 1981 un total de US\$ 50 millones por concepto de indemnizaciones.

Asimismo en la segunda etapa en 1998, el Gobierno canceló a los trabajadores Estatales de EMPORCHI indemnizaciones por un total de US\$ 84,16 millones.

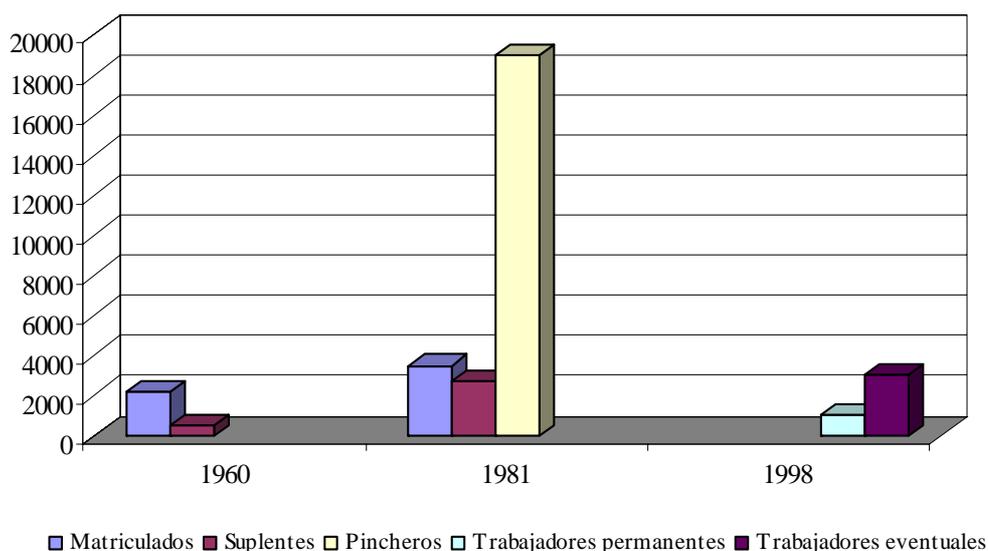
Fuente:ILO, 2000

Entre tanto, en mayo de 2001 se promulgó la ley 19.728 que establece un seguro de cesantía –en el caso de los transitorios el total del aporte (3%) es a cargo del empleador– y en septiembre de 2001 se aprobó una reforma del Código del Trabajo que no presenta cambios específicos para el sector portuario.

A pesar de todos estos cambios, la legislación laboral portuaria no ha acabado por asimilarse a la normativa general, tal y como desean algunos grupos económicos. Así, existen normas especiales que obligan a realizar un curso de capacitación para acceder al trabajo marítimo portuario, estipulan el cierre de la empresa si registra más de cuatro multas de la Autoridad de Trabajo, la entrega de garantías a la Autoridad correspondiente para poder operar y la intervención de la Autoridad Marítima en la prevención de riesgos.

⁴¹⁰ Para mejorar las relaciones laborales en el sector portuario de Chile, la Organización Internacional del Trabajo ha invitado a los países del MERCOSUR y Chile a participar del Proyecto CONO SUR, cuyo objetivo esencial es acordar un Plan Tripartito de Acción Nacional, identificando las acciones y las medidas adecuadas para los fines del proyecto a efectos de obtener un mayor respeto de los principios de libertad sindical y negociación colectiva en el sector portuario.

Ilustración 39: Evolución personal eventual a nivel nacional⁴¹¹



En la situación actual no hay pues un punto de encuentro entre trabajadores, empresas y gobierno.

3.1.3.6 Resultados de las reformas y debate actual

No existe todavía un análisis detallado de los efectos de las reformas del sistema portuario chileno. En cualquier caso, parece existir consenso en que el modelo multioperador supuso una reducción de los costes directos y la incorporación de los monooperadores ha traído consigo un incremento de los rendimientos⁴¹².

Tabla 66: Rendimientos de los concesionarios⁴¹³

Concesionario	Rto. 1999 (cajas/hora)	Rto. 2000 (cajas/hora)
TPS Valparaíso	26	43
STI San Antonio	26	53
SVTI San Vicente	18	31
ITI Iquique	18	33

En la actualidad, el ruido que levantó la aplicación del modelo monooperador, lejos de haberse apagado, parece haber aumentado. En efecto, la aplicación de la ley 19.542 ha conducido a un sistema mixto intraportuario mono-multi operador que se está revelando altamente conflictivo. En teoría, las reglas de juego están claras: en la parte concesionada es el propio operador privado el que ofrece sus servicios aunque, excepcionalmente, puede permitir operar a un tercero con su personal y equipo en la estiba, él cobra el muellaje a la nave, a la carga y el almacenaje; en la parte no concesionada, las empresas portuarias ponen a disposición de cualquiera que se someta a sus normas los sitios de atraque, explanadas y vías de circulación que posee y

⁴¹¹ Fuente: ILO

⁴¹² Según la Cámara Marítima de Chile (1994), los usuarios de los puertos chilenos ahorraron USA\$40 millones en 1982 y, en 1992, sus ahorros ascendieron a más de USA\$118 millones, cifra ligeramente inferior a los USA\$121 millones obtenidos el año anterior.

⁴¹³ Fuente: Cámara Marítima y Portuaria, 2001

administra y ellas sólo pueden prestar el servicio de almacenamiento. Sin embargo, en la práctica, la competencia entre el “puerto público” y el “privado” está revelando la existencia de profundas zonas grises, sobre todo en el capítulo de inversiones, y las diferencias entre ambos se han acentuado a raíz del anuncio de nuevas licitaciones en el lado público.

Se ha entrado con ello en una zona de turbulencias e inestabilidad de las reglas de juego, acentuada por la coyuntura económica adversa provocada por la crisis mundial desatada tras los atentados del 11-S, que está retrasando el cierre de la segunda generación de reformas del sistema portuario chileno y del modelo de competencia intra e inter portuario.

Por un lado, los ganadores de las concesiones que, según casi todos los entrevistados, pagaron cantidades excesivas, están viendo alejarse su cifra de negocio de las optimistas previsiones, razón por la cual se muestran extremadamente críticos con las decisiones de las empresas portuarias sobre el dominio público portuario que administran. En su opinión, el fomento de inversiones por parte de las empresas estatales supone una competencia desleal ya que se refleja en una mejora del potencial competitivo de los sitios públicos que gestiona, al no considerarlas reparaciones o mantenimiento sino puras inversiones públicas, según ellos contrarias a la ley 19.542 que prioriza las inversiones privadas en frentes de atraque.

Por otro lado, las empresas privadas que operaban en los muelles ahora concesionados nunca acabaron de aceptar un modelo, el monooperador, que dejó a varias de ellas fuera del mercado y provocó una concentración en el sector de los servicios de estiba, sobre todo en el tráfico de contenedores⁴¹⁴, siendo Asonave uno de los símbolos de este rechazo⁴¹⁵.

Otros frentes de este conflicto se refieren a la prioridad de atraque en los sitios públicos y a las tarifas que cobra el Estado en los sitios multioperadores, dado que se ha cuestionado tanto la adecuación de esas tarifas al valor de los activos como los criterios mismos para determinar éstos.

La hondura de esta controversia a tres bandas ha quedado patente en los encuentros de Empresas Portuarias Estatales, donde han participado representantes del mundo privado, del Gobierno y de la Cámara Marítima y Portuaria. En ellos se han lanzado críticas a la gestión del Estado en los puertos a su cargo, poniéndose como ejemplo Valparaíso, San Antonio y el Puerto de Mejillones⁴¹⁶.

⁴¹⁴ La cuota de mercado de los terminales de San Antonio y Valparaíso juntos es del 70% aproximadamente.

⁴¹⁵ En octubre de 1999 la Asamblea Ciudadana por Valparaíso presentó un requerimiento en la Contraloría Regional para que se anule el proceso de concesión de los puertos estatales de la Quinta y Octava regiones, por vicios relacionados con el sistema monooperador (entrega del puerto a una sola empresa) que ya ha dejado cesantes a 365 trabajadores portuarios en todo el país.

⁴¹⁶ Contra la actuación del Estado, sus inversiones en los espigones, y las empresas portuarias estatales se ha pronunciado una empresa tan importante como la Compañía Sudamericana de Vapores (CSAV), que tiene presencia en los puertos de Iquique y San Antonio a través de la filial Sudamericana Agencias Aéreas y Marítimas (SAMM), señalando que, además de “huelgas ilegales”, la desventaja en los sitios concesionados es uno de los problemas que enfrenta este sector.

Para resolver las discrepancias, en el año 2001 se creó el Consejo Consultivo Portuario con el objetivo de ser una "mesa de diálogo" en donde regular y sistemáticamente se traten todos los temas que preocupan a quienes operan en el sector portuario, tanto públicos como privados. Presidido por el Ministro de Obras Públicas, lo integran el Director del Territorio Marítimo, los presidentes de tres directorios de puertos públicos, el Presidente de Asonave y seis representantes de la Cámara Marítima y Portuaria de Chile. Los temas estrellas de discusión recientes son la política de manejo de las concesiones, la regulación de los servicios de remolque y practicaje y la reforma del régimen de cabotaje a nivel regional.

Un buen ejemplo de los intereses en juego son las vicisitudes de la licitación del espigón de la EP de Valparaíso, que por otra parte se encuentra en un estado de conservación deficiente⁴¹⁷. El concesionario TPS ha manifestado que, ante el débil crecimiento del tráfico, se encuentra operando muy por debajo de su capacidad, y que la concesión de sitios adicionales significaría una sobreoferta del mercado⁴¹⁸. Su discurso se ha ido endureciendo hasta llegar a avisar de la posibilidad de adoptar acciones legales por su discrepancia con las inversiones -públicas o privadas- en ese espigón, a las que considera una ampliación de capacidad y un cambio en las reglas de juego de la competencia con su frente de atraque⁴¹⁹. En su opinión, el contrato que firmaron con EPV señala que para proceder a licitar nuevos frentes de atraque se debe buscar un óptimo social que considere factores como la evolución de la demanda, la utilización de los terminales actuales y el grado de congestión que pueda existir en el puerto, y que el contrato señala que las nuevas licitaciones se supeditarán a cuando la demanda lo justifique.

El crecimiento de la carga en 2001 fue del 1,6% y en 2002 del 3%. Con las inversiones que ellos ya han realizado han duplicado su capacidad de transferencia, que llega a los 4 millones de toneladas, y pueden mover 260 mil contenedores al año (mueven 174 mil)⁴²⁰. Siguiendo con sus estimaciones, sólo se justificaría licitar el espigón a partir del año 2010 o 2012, ya que creciendo a un 7% anual en 10 años pueden duplicar la demanda pero la pueden atender porque tienen espacio para seguir creciendo hasta esa fecha con la actual infraestructura.

Por el contrario, Agencias Universales, Agunsa, ligada al grupo Urenda, que se quedó fuera en el proceso de la primera concesión y no puede operar en el espigón porque éste carece de aptitud física, se viene pronunciando reiteradamente a favor del proceso de concesión.

⁴¹⁷ Por su parte, la estatal empresa portuaria San Antonio (EPSA), a través de su presidente (s) Ernesto Edwards, recalcó que no existe ninguna posibilidad en el futuro de realizar nuevas concesiones en el terminal de la Quinta Región. Con ello, el ejecutivo despejó las dudas que existen respecto a una posible entrega a privados de la operación del espigón, que hoy funciona vía la modalidad de multioperador y se encuentra en manos del Estado. Sobre un escenario en el que se vuelva inminente la entrega a privados del mencionado espigón, Edwards sostuvo que se ve "muy lejano" si se considera que debido a las inversiones que se hacen y a la utilización de avances técnicos el tráfico de carga no está generando.

⁴¹⁸ Los dos primeros años en la concesión sus resultados económicos fueron negativos y para el 2002 se esperaba que fueran positivos.

⁴¹⁹ El actual concesionario directamente no puede participar por ley en el proceso, pero no se descarta una presencia indirecta de sus accionistas, el grupo Von Appen y las alemanas DGE y HHLA.

⁴²⁰ En dos años y medio TPS ha invertido por concepto de pagos al Estado e inversión en infraestructura del orden US\$ 90 millones.

El gobierno, por su parte, intenta hacer cumplir la ley y EPV, como empresa pública, pretende buscar el interés general. A este respecto ha afirmado que la licitación del espigón contribuirá a disminuir el desempleo que existe en el sector portuario.

La situación a la que se ha llegado por la concatenación de una serie de decisiones discutibles y circunstancias adversas es sumamente compleja, y su solución desborda el ámbito de nuestra misión. En cualquier caso, hay que señalar que existen poderosos intereses políticos y económicos en juego y que Chile debe preservar la reputación que se ha labrado en los últimos tiempos de ser un país en el que se cumplen los contratos y se respetan las reglas de juego⁴²¹.

No es de extrañar por tanto que, por razones diversas y controvertibles, la licitación del espigón se haya ido postergando. En principio, la Empresa Portuaria Valparaíso resolvió modificar la fecha –prevista inicialmente para el 31 de diciembre del 2001- con el fin de realizar un estudio que determinase las condiciones sísmicas, siguiendo la recomendación formulada por el banco que les asesora en la formulación del diseño de bases de licitación del espigón. El estudio conlleva evaluar la inversión que se requiere para solucionar el riesgo sísmico, ya que el banco inversor consideró que esta licitación debería realizarse con exigencias mínimas de inversión⁴²². El que parecía ser el último plazo para hacer públicas las bases de licitación -marzo de 2003- también se ha suspendido, parece ser que las circunstancias del momento actual no son las más adecuadas...

En el caso de San Antonio, en marzo de 2001 SAAM, accionista chileno de la sociedad concesionaria del frente conformado por los sitios 1 y 2, tuvo que vender parte de sus acciones para cumplir con las restricciones de integración vertical. Posteriormente, en enero de 2002, San Antonio Terminal Internacional (STI) inició un juicio arbitral con la empresa Portuaria de San Antonio por responsabilidad contractual y extra contractual por actos de interferencia y discriminación arbitraria de EPSA con STI y por el incumplimiento de la entrega oportuna y debida del sitio 1 Norte. Posteriormente, en abril, la empresa PASASA de San Antonio presentó un recurso de protección, al que se sumaron algunos trabajadores portuarios, contra el Directorio de EPSA por la no aprobación de un proyecto de dragado del espigón que permitiría aumentar su calado.

Por otra parte, y para complicar un poco más la tarea del ejecutivo, la caída de la actividad ha desatado un nuevo conflicto con los concesionarios de infraestructuras, ya que los menores flujos, tráficos y cargas están reduciendo los rendimientos de los contratos de concesión. Para los concesionarios, la norma que rige al procedimiento tiene la flexibilidad suficiente para modificar los contratos, aunque en última instancia el asunto se presta a interpretación. Las alternativas que se barajan son dos: extender los plazos de las concesiones o elevar las tarifas. Ante la impopularidad política de esta segunda fórmula, predomina la idea de que lo más plausible sería alargar los plazos de concesión. Otra solución consistiría en aplazar algunas inversiones contempladas en los contratos, en particular aquellas que fueron concebidas para satisfacer demandas

⁴²¹ Para ser justos, hay que señalar que tampoco se ha llegado a una situación de parálisis total: el 1 de marzo de 2003 se entregó el quinto frente en concesión, esta vez en Antofagasta (de diez Empresas cinco han concesionado) lo que muestra la confianza de los inversores en el futuro.

⁴²² En la primera licitación no hubo exigencias de inversiones mínimas sino más bien de niveles de servicios porque los sitios 1, 2, y 3 habían sido reparados por el Estado y las decisiones de inversión y equipamiento quedaban al libre criterio del concesionario.

esperadas sobre la base del crecimiento de los tráficos cuando se procedió a la concesión. Este debate no se ha presentado con toda crudeza en el ámbito portuario, enfrascado como está en la controversia de las licitaciones de los segundos frentes, a pesar de que las cifras de tráfico son muy inferiores a las esperadas (se esperaba una evolución de aproximadamente un 9% anual y se está creciendo a no más del 2%). Sin embargo, si el gobierno entra en el juego de la renegociación de contratos de las concesiones viales y aeroportuarias será difícil que pueda dejar al margen a las portuarias.

Comentarios y resultados de la Ley 19.542

La ley demoró más de dos años en su tramitación y eliminó la Autoridad Portuaria nacional. Los recursos legales interpuestos por las Asociaciones de agentes de naves, estiba/desestiba, paralizaron su aplicación hasta el mes de abril de 1999. El coste de la ley asciende a más de 350 millones de dólares, correspondientes a indemnizaciones y jubilaciones de 1.000 trabajadores portuarios y 2.500 trabajadores marítimos y la reconstrucción de los puertos de Valparaíso, San Antonio y la construcción del sitio 3 de San Vicente. No se dictó la Ley General de Puertos. No existe política portuaria. No se crearon Autoridades Portuarias Nacionales ni Regionales. Se ofreció un sistema de multioperador y se eligió el monooperador. Se han perdido más de 7.000 puestos de trabajo directo y miles en forma indirecta. Han disminuido decenas de empresas, en especial Agencias de Estiba⁴²³. No existe la competencia entre puertos ni al interior de los mismos. Riesgo de mayores tarifas por servicios no regulados. Mayor riesgo para el comercio exterior por paralización al estar la oferta altamente concentrada. Se ofreció una inversión privada en infraestructura portuaria superior a los 1.450 millones de dólares antes del año 2000, sin que este compromiso se cumpliera. En general no se ha cumplido nada de lo que se ofreció como fundamentos de este proceso, lo que permite afirmar categóricamente “esta es una ley imperfecta que creó un monopolio perfecto”.

Fuente: Asonave (Asociación Nacional de Agentes de Naves de Chile A.G.)⁴²⁴

Opinión:

- Las restricciones sobre integración horizontal y vertical deberían ser eliminadas.
- Habría que concesionar todo el puerto a los privados.
- No se justifica la privatización de los frentes de atraque para sólo instalar grúas, ya que apenas ha habido inversión en infraestructura: en los contratos no se incluyeron compromisos de inversión mínima pensando que sería el mercado el que las exigiría.
- Incumplimiento de las predicciones del gobierno (no cesantías, alza de tarifas y monopolios): con el régimen monooperador se han producido cesantías y cierre de empresas, sin que los costes y las tarifas se hayan reducido.
- Ausencia de Autoridad Portuaria Nacional.
- Se ha producido un cambio en las reglas de juego después de la licitación generando incertidumbre.

⁴²³ En 1999 el nº de empresas afectadas por esta situación en Valparaíso era de 17 agencias de naves y 52 de estiba y desestiba y en San Antonio 13 y 74 respectivamente.

⁴²⁴ Uno de los fines de Asonave es trabajar en beneficio, defensa y permanencia en la actividad de la pequeña y mediana empresa del sector marítimo-portuario chileno.

- EL SEP resta autonomía a las Empresas Portuarias, cuyos directorios acaban sometiéndose a sus criterios.

Valoración del marco institucional y de los efectos de la reforma: **5,6**

3.1.4 Análisis del puerto de Valparaíso

“En una bahía muy ancha, con una amplia boca que mira al norte, Valparaíso aparece en el estuche de la noche como un admirable collar de pedrerías”.

B. Subercaseaux, Chile o Una loca geografía, Editorial Universitaria, pp. 117

Ilustración 40: Vista de Valparaíso



Antes de comenzar con el análisis, demos paso a una corta introducción sobre su historia:

Breve reseña histórica del puerto de Valparaíso

El Puerto de Valparaíso tiene la particularidad de no haber sido fundado como ciudad, por parte de los conquistadores españoles, sino que por el contrario nació esencialmente como puerto, con el arribo de las expediciones marítimas de la Armada Española para el abastecimiento de las fuerzas terrestres comandadas por don Diego de Almagro, hecho acaecido con la llegada de la nave Santiagillo en 1536.

Desde ese fecha en adelante, alrededor del puerto fue creciendo la actividad naviera y comercial y se fueron estructurando la ciudad y las infraestructuras portuarias, debiendo destacarse en el proceso los siguientes hitos:

1600: Fortificación del puerto y primeras construcciones de obras costeras de apoyo.

1791: Construcción de las edificaciones de aduanas que administraban el puerto.

1810: Construcción del muelle privado de Villaurrutia, primer muelle para la atención de naves de carga y antecedente del puerto actual.

1825: Construcción del segundo muelle privado del puerto.

1832: Construcción de los almacenes francos del puerto.

1876: Construcción del muelle fiscal (primera obra mayor del puerto).

1883: Construcción del muelle de pasajeros, hoy Prat.

1910: Inicio de las obras mayores de construcción del puerto y de su molo de abrigo.
1930: Finalización de todas las obras mayores del puerto que perduran hasta hoy.
1985: (3 de marzo): Ocurre el segundo terremoto más grande que ha afectado a Chile, destruye gran parte de los terminales portuarios.
1990: Reconstrucción del Puerto de Valparaíso, la reparación de las instalaciones dañadas terminó en enero de 1999.
1993: Demolición de almacenes y habilitación de nuevas explanadas en el Terminal 1.
1995: Se inicia remodelación de los sitio 1, 2 y 3.
1996: Inauguración del primer antepuerto en Placilla.
1999: Término de remodelación de los sitios 1, 2 y 3.
2000: Demolición de almacenes y habilitación de nuevas explanadas en el Terminal 2 del puerto.



Fuente: ILO

3.1.4.1 Factores físicos, tecnológicos y organizativos de competitividad

Introducción

El puerto de Valparaíso ha sido tradicionalmente el principal puerto de Chile⁴²⁵. En la actualidad, y en el nuevo marco institucional definido por la reforma de 1997, aspira a modernizarse y convertirse en un "centro de negocios".

Ubicado en la costa suroeste de Sudamérica, en las coordenadas 33°01'33" latitud Sur y 71°38'22" longitud Oeste, pertenece a la V Región de Chile - Región de Valparaíso- y se encuentra situado a 110 km. al nordeste de la capital Santiago -como corazón de la zona central concentra más del 50% del PIB nacional y de la población- y a 406 kilómetros de la región de Cuyo (Mendoza, San Juan, La Rioja y San Luis), Argentina.

Valparaíso es el puerto más cercano de la costa oeste de Chile al paso Los Libertadores, principal ruta de comunicación vial a través de la Cordillera de los Andes entre Chile y

⁴²⁵ En el siglo XIX, Valparaíso era el puerto más importante de Chile y de todo el Pacífico sur. Antes de la guerra del Pacífico, de los 40 millones de pesos importados por Chile 39 entraban por ese puerto (Subercaseaux). Los barcos que buscaban su salida por el estrecho de Magallanes debían detenerse necesariamente en él. Su declive empezó a gestarse en el terremoto de 1906 y se acentuó tras la apertura del canal de Panamá.

Argentina. Esta posición geográfica vincula logísticamente a Valparaíso con el MERCOSUR y su comercio con la cuenca del Pacífico.

Valparaíso está unido por carretera y ferrocarril al resto del país y mueve una elevada proporción de las importaciones y exportaciones chilenas de productos manufacturados, cobre y fruta fresca; ocasionalmente, manipula también carga argentina.

El puerto, de propiedad estatal, está administrado por la Empresa Portuaria Puerto de Valparaíso, constituida legalmente el 31 de enero de 1998, que es la Autoridad Portuaria en todo el puerto. Desde el 1 de enero de 2000, el Terminal 1 (sitios 1, 2, 3, 4 y 5), que concentra el 80% del movimiento de carga, es gestionada por una sociedad denominada Terminal Pacífico Sur Valparaíso (TPSV), Por su parte, EPV gestiona directamente los sitios 6, 7 y 8 (Terminal 2), ubicados en el espigón, en un esquema multioperador, y los sitios 9 y 10, en el muelle Barón, los que en conjunto movilizan el restante 20% de la carga.

Infraestructura

Las áreas terrestres totales del puerto ascienden a 36,1 ha., la superficie operativa es de 20 hectáreas y su capacidad actual de transferencia es de 6,5 millones de toneladas o 380.000 TEUs.

Acuática

El puerto posee 10 sitios de atraque que en total suman 2.015 metros lineales de muelles, con 12 metros de profundidad máxima y un atraque apto para naves hasta 11, 5 metros de calado. Los sitios de 6 al 8, ubicados en el espigón, conforman el Terminal 2, mientras que los sitios 9 y 10, que ahora no están operativos, constituyen el denominado “Paseo Muelle Barón”. El área marítima protegida por el molo de abrigo abarca aproximadamente 50 ha. de aguas abrigadas, en una bahía con orientación norte protegida de los vientos del sur dominantes.

Tabla 67: Características de los muelles de Valparaíso

Nº	Máxima eslora	Máximo calado	Comentarios
1 ⁴²⁶	142	11,40	TPS Valparaíso SA
2	200	11,40	
3	229,5	11,40	
4	230,5	9,27 y 9,39	
5	107	9,50 ⁴²⁷	
6	192	8,50	EPV
7	127,5	6,19	
8	235	8,80 (8,50)	
9	137,5	9,10	Barón
10	100	7,47	

La zona de fondeo no presenta problemas de calado, ya que cuenta con una profundidad de 50 a 60 metros. Los muelles del Terminal nº 1 tampoco, pero los de del Espigón sí.

⁴²⁶ Los sitios 1, 2 y 3 pueden conformar un sitio de atraque de 628 metros, y los 4 y 5 otro de 337.5 metros.

⁴²⁷ Este es el calado máximo, en ese muelle hay también calados de 9.3 , 9 y 7.

La longitud de muelles es adecuada, aunque se presentan momentos de congestión en la temporada de la fruta (de febrero a abril) que pueden llegar a la media hora de promedio⁴²⁸. El área de respaldo de los muelles es insuficiente.

Los sitios 1,2 y 3 no tienen problemas de rigidez; los 4 y 5 podrían tenerlos si hubiese un terremoto y el espigón tiene carencias estructurales graves⁴²⁹, sin que esté aún del todo claro quién tiene o quién puede acometer las obras de reparación previstas desde 1999.

El resultado es que la transferencia de contenedores en algunas áreas del puerto se ve restringida porque la infraestructura portuaria actual no soporta el peso de las grúas modernas, lo que exige la realización de inversiones en infraestructura.

El proyecto “Modernización del Espigón”

El proyecto tiene por objeto atraer inversiones para el mejoramiento y desarrollo de su infraestructura, aumentando así el tonelaje movilizado por el puerto y el uso de esta área. Este proyecto se realizará mediante el esquema de concesión portuaria del área denominada Espigón del puerto de Valparaíso. Adicionalmente, se incorporará parte del sector Costanera con el fin de materializar los planes de desarrollo de infraestructura requeridos por este terminal.

Existen diversas alternativas de desarrollo de esta área del puerto, entre las que figuran las siguientes:

- a) Construcción de dos sitios multipropósito en el sector Costanera.
- b) Reparación y reforzamiento de los sitios 6 y 8 para mejorar sus condiciones de estabilidad y atender naves de mayor calado al actual.
- c) Reparación y reforzamiento del sitio 7 para mejorar sus condiciones de estabilidad.
- d) Ampliación del Espigón desplazando el sitio 8 hacia el Este, lo que permite aumentar en forma significativa la superficie de explanadas disponibles y la longitud del sitio 7. Lo anterior permitiría contar con tres sitios para la atención de naves comerciales.
- e) Reconstrucción de los pavimentos del Espigón para resistir solicitaciones de equipos móviles de gran capacidad. Lo anterior obliga, además, a realizar reparaciones en los muros gravitacionales que contienen el relleno.
- f) Instalación de un frigorífico para mejorar las condiciones de los productos hortofrutícolas de exportación y disminuir los tiempos de espera de las naves “reefer”.
- g) Alargue del sitio 8 para generar un borde de atraque de 380 metros que permita atender dos naves simultáneamente.

Considerando la legislación vigente y las políticas de desarrollo de la Empresa, se ha previsto que la presente licitación se realice bajo el esquema de Concesión Portuaria a un privado, quién la administrará y operará bajo el esquema multioperador. Los proyectos de desarrollo de infraestructura que se propongan serán realizados directamente por el Concesionario. Los montos de inversión y plazos de ejecución dependerán del plan de desarrollo que sea presentado por el Concesionario. En todo caso, se estima que el monto mínimo a invertir en infraestructura será de unos 32.000 MUS\$.

⁴²⁸ Unos pocos días al año algunos sitios no están operativos por temporales.

⁴²⁹ Está montado sobre fango, sus muros son gravitacionales y se han inclinado.

Terrestre

Accesos y conectividad

El del acceso vial es uno de los problemas que aquejan al puerto de Valparaíso. Existe un solo acceso, Barón, abierto las 24 horas, sin habilitaciones, unos 2 km. al norte del terminal. Una vez franqueado, los vehículos pesados deben atravesar la ciudad, ya que no existe conexión directa con la red de carreteras. Se trata de una travesía corta que, sobre todo en los meses de exportación de fruta fresca, genera congestión en la ciudad y dificulta las labores en el puerto, lo que se ve agravado por el hecho de que el puerto es estrecho y alargado, está permanentemente limitado por su capacidad de almacenaje y debe recurrir a puertos secos en el exterior.

La preocupación por las dificultades de acceso y la congestión que provoca ha originado el desarrollo de distintos proyectos. Dos son las alternativas más importantes que se han manejado: el acceso norte, por Cabritería y Cerro lo Placeres; y el acceso sur, alto Playa Ancha y bajada al actual molo de abrigo, por el cerro Artillería. Aunque cuestionada por algunos, la opción elegida ha sido la segunda

El proyecto de Acceso Sur propuesto por el Ministerio consiste en generar un nuevo acceso tanto al puerto de Valparaíso como a la ciudad por el sector sur de ésta, mediante la construcción de un camino de 23 Km. de longitud, el camino de La Pólvora, que une la ruta 68 -a través de la ruta F-724, antiguo Camino La Pólvora, en el sector de Placilla- con el sector sur de la ciudad.

En la actualidad se encuentra terminada la segunda etapa del proyecto, entre el cruce con el camino a Laguna Verde y la quebrada Las Animas, en un tramo de poco más de cinco kilómetros.

La tercera etapa del proyecto, que originalmente contemplaba la construcción de tres túneles para llegar directamente al puerto en el costado Sur del Centro de Abastecimiento de la Armada, se está modificando para reducir su alto costo mediante una variante por el camino costero que empalma con la avenida Altamirano en el sector de la playa Torpederas. Desde allí, el trazado continúa a través de una vía segregada semisubterránea que la separa del flujo urbano hasta llegar al recinto portuario a través del Centro de Abastecimiento de la Armada.

Cronograma inicial de obras para el Acceso Sur

PRIMERA ETAPA (Sector Ruta 68 - Puertas Negras):

Entregada a la comunidad en Septiembre 1999. Camino con pavimento en asfalto de 2 pistas ampliables a 4 y una inversión total de 7.000 millones de pesos.

SEGUNDA ETAPA (Sector Puertas Negras - Quebrada Las Animas):

Construida desde octubre de 2001. Este trazado de borde costero considera la construcción en 2 pistas ampliables a 3 y 4 de calzada en asfalto con una longitud de 5.100 m. El Monto de la Inversión ascendió a 8.300 millones de pesos.



TERCERA ETAPA: (Sector Quebrada Las Animas - Quebrada Loma Larga, Tramo III - Túnel T3)

Considera túnel denominado T3 de 435 m. y obras viales asociadas con lo cual se da inicio a la III Etapa con un monto de 4.400 millones de pesos.

El segundo tramo continúa con el Túnel T2 con una longitud aproximada de 300 m. de 2 pistas de ancho y un viaducto de 330 m. hasta llegar a la quebrada Las Tortugas, donde se ubica una bifurcación hacia el puerto de Valparaíso por el Túnel T-1 de 2.150 metros.

En la bifurcación antes mencionada se inicia también la conexión costera de carácter turístico que empalma con el sector Las Torpederas, incluyendo el mejoramiento de la avenida Altamirano dentro del marco del Plan Bicentenario para la Ciudad de Valparaíso.

A la fecha se encuentra en proceso de adjudicación la licitación de las obras pendientes (sector Quebrada Las Animas-Puerto, incluyendo túneles T3, T2 y T1 más la construcción del camino costero entre Quebrada Las Tortugas hasta playa Las Torpederas y el mejoramiento de Av. Altamirano), con un presupuesto oficial de 43.104 millones de pesos habiéndose recibido 4 ofertas. El cronograma para estas obras considera su inicio a fines del año 2002 y su término a fines del año 2005.

Según el plan ya establecido, la ejecución de la tercera etapa del Acceso Sur, que implica la construcción de varios túneles, estaba adjudicada a la constructora Besalco, pero la misma fue anulada por temor de las autoridades a que se vinculara ese resultado al caso coimas, ya que sin haber acusaciones al respecto, el ex ministro de Obras Públicas, Carlos Cruz, es ahora socio de Besalco, hecho considerado delicado tras las denuncias contra el ex subsecretario de Transportes Patricio Tombolini. Esto implicará en atraso de las obras del Acceso Sur, el cual está previsto para ser inaugurado a fines de 2005.

Además de esto, no se ha explicado el proyecto de mejoramiento de la Av. Altamirano, ya que de construirse la tercera etapa del Acceso Sur vía túneles, podrían por allí pasar los camiones con carga peligrosa o sobrecarga. Es de esperar que la solución adoptada no implique en la destrucción de la Av. Altamirano.

Fuente: El Mercurio de Valparaíso, 19 de octubre de 2002.-

El ministerio de Obras Públicas ha anunciado que los trabajos puedan iniciarse en mayo y que las obras completas estarán concluidas durante el primer semestre del 2006, pero los túneles "T-3" y "T-2" más el sector del camino costero pertinente estarán listos el año 2005. Hay que tener en cuenta que el Camino La Pólvora o Acceso Sur a Valparaíso es una de las obras más importantes consideradas en el marco del Bicentenario de la República y que cuenta con la financiación de la EP con un monto estimado de 4.500 MUS\$. Mientras que las obras concluyen, y como medida transitoria para agilizar el tránsito de camiones, se ha instalado el antepuerto en Placilla y se ha modificado el nudo Barón.

Este proyecto se vincula a uno más ambicioso tendente a cambiar la relación del puerto con la ciudad y el uso de algunos terrenos portuarios en una decisión controvertida, ya que supone asignar a usos inmobiliarios áreas aledañas que constituyen la senda de expansión “natural” del puerto.

Relación puerto-ciudad

Como ocurre en muchas partes del mundo donde hay ciudades con puerto, las relaciones entre el puerto y la ciudad no son fáciles. Para empezar, hay quien ve en el puerto una molestia para la ciudad que algún día habría que eliminar. Cuenta un cronista

de la prensa chilena⁴³⁰ la anécdota de una funcionaria de Sernatur quién allá por 1987 manifestó que había que sacar los "tarritos" (denominación popular de los contenedores en Chile) del puerto de Valparaíso porque impedían la vista al mar....

Para otros, el área de Barón hasta Yolanda es el espacio natural de crecimiento del puerto mediante la construcción de un segundo molo de abrigo y la utilización de los espigones del muelle Barón.

Ilustración 41: Vista de los contenedores del puerto de Valparaíso⁴³¹



Estos proyectos chocan sin embargo con la decisión de destinar el borde costero a uso inmobiliario siguiendo la estela de Puerto Madero, en Buenos Aires, en donde los viejos almacenes fueron transformados en un extenso paseo peatonal, lleno de restaurantes y tiendas, o de Guayaquil, donde una costanera similar, de alto atractivo cultural, da empaque a la ciudad. Estas ciudades sin embargo tenían más espacio para dedicar a usos portuarios, activo mucho más escaso en el puerto de Valparaíso, lo que explica la controversia que ha suscitado el proyecto, que se enmarca en el ambicioso Plan Valparaíso impulsado por el gobierno central para facilitar y coordinar toda una serie de iniciativas encaminadas a insuflar aire a una ciudad que tiene en su cara las huellas de la decadencia.

El Plan Valparaíso

Ministerio del Interior - Comisión Presidencial Plan Valparaíso
Noviembre de 2002

Antecedentes

La situación económica en que se encuentra la ciudad de Valparaíso ha llevado al Gobierno a realizar un conjunto de esfuerzos orientados a reposicionar a Valparaíso como una ciudad pujante y vanguardista. Con este fin, e inserto dentro de los proyectos Bicentenario, se dio inicio durante el 2001 a una iniciativa presidencial denominada Plan Valparaíso (PV). Con este Plan también se busca potenciar los esfuerzos orientados a conseguir la declaración por parte de la UNESCO de Valparaíso como Patrimonio de la Humanidad.

Con el mandato de desarrollar una estrategia de reactivación y gestionar su implementación, se conformó la Secretaría Ejecutiva del PV. A su vez, para poder implementar dicha estrategia de reactivación con la debida celeridad y la capacidad ejecutiva que la situación amerita, se creó el Consejo Directivo de PV, presidido por el Ministro del Interior y con la participación de varios ministros sectoriales y las máximas autoridades regionales.

⁴³⁰ H. Carbona, junio de 2002

⁴³¹ Fuente: El Mercurio de Valparaíso



La decidida voluntad del Presidente quedó así manifestada en la creación de instancias específicas, del más alto nivel técnico y político, orientadas a solucionar de manera definitiva los problemas históricos que arrastra Valparaíso.

La estrategia de reactivación sobre la cual se está trabajando está estructurada en torno a las siguientes seis áreas de acción:

- * Apertura Borde Costero
- * Ciudad
- * Turismo
- * Cultura
- * Sistema Universitario de Valparaíso
- * Desarrollo Polo de Alta Tecnología

1. Apertura Borde Costero

Como ha sucedido en muchas ciudades puertos en el mundo, la modernización de las actividades portuarias en Valparaíso ha permitido el repliegue de la zona de actividad portuaria, dejando disponible un espacio de borde costero para el desarrollo de nuevas actividades. En particular, parte de la zona entre los muelles Barón y Prat será utilizada como zona de expansión de la urbe, permitiendo un contacto hasta hoy inexistente entre la ciudad y el mar.

Para que ello sea posible, existen dos precondiciones que implican inversiones públicas:

1.1 Término de las obras del Acceso Sur (Camino La Pólvara)

El desvío del tráfico de camiones por el Acceso Sur permitirá liberar la zona del borde costero comprendida entre las calles Edwards y Avda. Argentina (17 ha.). Las alternativas de financiamiento que se barajan son inversión pública (como la fuente principal) y eventuales aportes de privados vía concesiones (con la restricción de que no afecten al puerto). Se estima que las obras estarán terminadas entre 2005 y 2007.

1.2 IV Etapa Merval tramo Barón-Puerto

El objetivo es asegurar un transporte expedito y seguro en este tramo, potenciando el desarrollo urbanístico y económico del borde costero. El hundimiento del tren en este tramo aparecía como la solución ideal. Debido a su alto costo fue descartada, al menos en el mediano plazo. Como una solución de compromiso, se optó por modificar el trazado de Merval a efecto de maximizar el paño aprovechable para desarrollo urbanístico, conjuntamente con redefinir el material rodante para que en esa zona opere como tranvía. El total de la inversión es pública. La fecha de inicio de operaciones de la IV Etapa está programada para 2005.

A las dos precondiciones anteriores (Acceso Sur y IV Etapa Merval), se suma una serie de iniciativas contempladas en el marco del Plan Valparaíso, que buscan la utilización parcial y progresiva del Borde Costero, las que son descritas a continuación:

1.3 Paseo Peatonal Muelle Barón.-

Dando una señal clara del compromiso gubernamental con el desarrollo del borde costero, el Muelle Barón, hasta ahora en desuso, se ha refaccionado y habilitado como paseo peatonal para uso de la comunidad. La inversión requerida fue de \$ 350 millones, y se realizó con recursos públicos.

1.4 Despeje zona de containers

Con el fin de retirar las pilas de containers situadas en el sector Barón, se requiere la adquisición por parte de EPV de terreno en el cual se encuentra la mayor parte de ellas. Al adquirir dicho terreno, los containers podrían ser retirados el primer trimestre del 2003.

1.5 Desarrollo Plan Director

Se ha licitado la ejecución de un Plan Director que determine cuáles son los mejores usos para el borde costero, considerando aspectos sociales, económicos y urbanísticos. Una vez finalizado el Plan Director, corresponde llamar a licitaciones para el desarrollo del proyecto inmobiliario.

1.6 Estructura Gestión del Borde Costero

Esta línea de trabajo se refiere a la necesidad de unificar la propiedad (actualmente en manos de distintas empresas públicas y privadas) de los terrenos a fin de gestionar el desarrollo urbanístico que se plantee en el Plan Director.

.....

1.8 Zona extraportuaria actividades logísticas (ZEAL)

Esta zona reemplaza aquellas que serán liberadas para el desarrollo inmobiliario del borde costero. La habilitación de esta zona depende de lo que suceda con el Acceso Sur. Asumiendo que las obras del Acceso Sur continúan de acuerdo a lo programado (finalizadas para 2005), la ZEAL quedaría completamente habilitada el año 2005.

1.9 Otras obras menores en el borde costero.

En particular, se contemplan tres proyectos: Paseo Muelle Prat, Casa Botes, y Club de Vela. En caso de



ser aprobados los fondos, estos proyectos podrían estar concluidos a mediados de 2003.

1.10 Inversiones privadas

Se contempla la construcción de un edificio tecnológico (ver punto 6.1) con financiamiento público-privado. Adicionalmente, se contemplan inversiones privadas por 50 millones US\$ antes de 2006.

Plazos

La apertura definitiva tiene como condición el término de las obras del Acceso Sur y Merval. Ello está contemplado para que no ocurra antes del año 2005. Sin embargo, existe un programa de apertura paulatina, dentro del cual se inserta la habilitación peatonal del Muelle Barón, el terminal de pasajeros para cruceros, la creación del polo tecnológico en las Bodegas arriba mencionadas y en los terrenos aledaños, y la realización de una serie de actividades culturales en el borde costero para ir acercando a la comunidad a una ocupación más permanente de ese sector

Fuente: www.granvalparaiso.cl/aldealocal/2.htm

De todos estos proyectos el más avanzado es el de la apertura del borde costero. En el año 2002 se ha materializado la primera etapa del proyecto denominada Paseo Muelle Barón en una superficie de 11.100 m², ideado en conjunto con el Ministerio de Vivienda y Urbanismo y cuyas obras suponen una inversión directa de la EPV cercana a los 340 millones de pesos.

Con la inauguración del Paseo Muelle Barón Valparaíso cuenta con una obra emblemática que marca el reencuentro de los porteños con su mar. Familias enteras pueden ahora disfrutar de la cercanía del océano y contemplar la impresionante visión nocturna que ofrecen los cerros de Valparaíso. La apertura de este espacio ha permitido multiplicar los eventos culturales y artísticos. De esta forma, los ciudadanos perciben que el desarrollo del puerto en tanto centro de negocios no es ajeno a, ni atentatorio contra, la calidad de vida de los habitantes de la ciudad. Para acometer la apertura definitiva es necesario que esté concluido el Acceso Sur, previsiblemente en el 2005, entonces se podrán abrir los negocios y acometer el proyecto turístico-inmobiliario asociado.

El puerto de Valparaíso ha adoptado inteligentemente por la estrategia de no desarrollarse de espaldas a su entorno sino aliándose con él, lo que supone establecer vínculos estables con una ciudad que está luchando por potenciar el turismo patrimonial y cultural, la innovación tecnológica y el quehacer universitario. La solución elegida para abordar los problemas comunes –Acceso sur, Paseo Muelle Barón- es discutible, pero los trabajos ya se han iniciado.

Una visión alternativa

Siguiendo el trámite, en 1998 el Consejo Regional decidió el destino de los suelos del área de Yolanda...

...del impacto negativo que sobre la actividad portuaria tendría dar un destino inmobiliario a los suelos aledaños al muelle Barón.

Si bien es cierto que carecimos del peso político para lograr cambiar la decisión, no quiere esto decir que estuviéramos equivocados. El acceso por Cabritería, que habría desembocado al puerto por el área de Yolanda tiene una pendiente mucho más reposada que la que debe solucionarse por el acceso sur; y menos costosa en términos de infraestructura para viabilizar las operaciones por ese punto. A opinión experta de Ingenieros de la Universidad Católica y del Colegio de la orden, era la opción más económica y segura para el puerto. Porque dejaba abierta la opción portuaria de establecer un segundo y necesario molo de abrigo que saliese desde el frontis de la Universidad Santa María hacia el mar. Obviamente, bajo la figura de concesiones portuarias a privados, es absolutamente desalentador para un inversionista tener

como traba el hecho de que los suelos en donde se podría crecer ya tengan un destino diferente al portuario, aunque teóricamente esto fuese temporal.

¿Quiénes ganan con el borde costero? En principio quienes tienen la propiedad de esos terrenos, que antiguamente fueron de Ferrocarriles y cuya tasación original nada tiene que ver con la que alcanzan hoy con este destino inmobiliario. La plusvalía es en sí mismo un pingüe negocio para los dueños del área.

Antes de inaugurar la recuperación de la costanera, más allá de lo romántico que resulta el hecho, es necesario que a la ciudad se le dé una explicación técnica contundente, que permita saber cuándo estará funcionando el acceso sur, el alcance integral que representará esa obra y la real viabilidad de acceso seguro al puerto para camiones cargados que alcanzan fácilmente 40 toneladas en aguda pendiente. Es necesario que los organismos públicos y privados involucrados en este proyecto nos expliquen, y ojalá nos convenzan, de que este acceso sur resulta más económico, seguro e interesante para nuestra ciudad puerto que el que hemos defendido por Cabritería.

.....

La ciudad tiene mucho espacio y opciones para crecer en la arcada de sus cerros, para poder albergar proyectos tanto más interesantes que el del borde costero, sin cercenar las posibilidades marítimas portuarias de crecimiento futuro. Hay alternativas técnicas sólidas frente al Megaproyecto Borde Costero y por considerarlas más coherentes con el destino de progreso que sueño para nuestra ciudad-puerto, es que insisto en una explicación oficial detallada de la solución elegida.

Fuente: Borde costero: el final de un sueño portuario, Hernán Narbona Véliz, Aldea Local, Valparaíso, junio 3, 2002

Conexión terrestre por carretera

Más del 95% de la carga que transfiere el puerto de Valparaíso se maneja a través de las carreteras. Los flujos más importantes son los siguientes:

- Valparaíso- Santiago: Ruta 68, es la principal vía de comunicación entre el puerto y la mayor región consumidora del país.
- Valparaíso-Argentina y Cono Sur: Ruta 60 (Camino Internacional Los Andes-Mendoza) por el paso Los Libertadores.
- Valparaíso-Valle de Aconcagua: a través de la Ruta 60 (Camino internacional), importante porque un 30% aproximadamente de las cargas hortofrutícolas provienen del Valle.
- Rutas de comunicación con otros puertos: con Quintero, la conexión se logra a través de la Ruta F30-E; con el puerto de San Antonio la conexión se efectúa vía Lagunillas, conectándose con la ruta 68 a la altura de Casablanca.
- Rutas de comunicación con el resto del país: por medio de la Ruta 5 Norte, con la zona norte, y la Ruta 5 Sur, con la zona sur del país.

Además de la habilitación del Camino La Pólvora o Acceso Sur, y con el objetivo de mejorar la conectividad del puerto, el gobierno está realizando importantes inversiones en obras viales tales como el mejoramiento de la Ruta 68 para ir a Santiago. En la actualidad, ya se puede ir de Valparaíso a Santiago por una vía rápida con dos carriles en cada sentido. Su única limitación atañe a los túneles y las cargas IMO, que deben circular por la vieja carretera.



Conexión terrestre por ferrocarril

Valparaíso se encuentra conectado, a través de la Estación Puerto, con la red ferroviaria nacional perteneciente a la Empresa de Ferrocarriles del Estado y operada por Ferrocarriles del Pacífico S.A. (FEPASA), empresa que cubre desde La Calera hasta Puerto Montt. El ramal que sirve al puerto una Valparaíso con Santiago en una distancia aproximada de 180 Km.

FEPASA

FEPASA es la empresa encargada de las mercancías en Chile. Se extiende por Chile en la Línea Santiago-Puerto Mott a través de Santiago, Rancagua, San Fernando, Curicó, Talca, Linares, Chillán, San Rosendo, Laja, Colhue, Victoria, Temuco, Valdivia, Osorno, Llanquihue, Puerto Varas y Puerto Montt. El tramo entre Temuco y Puerto Montt, está siendo restaurado por EFE, para prestar servicio de pasajeros, con los trenes que llegan hasta Temuco.

Línea Santiago - Valparaíso: Santiago, Polpaico, Tii-Tii, Llay-Llay, La Calera, Quillota, Villa Alemana, Valparaíso.

Línea Santiago - San Antonio: Santiago, Talagante, Melipilla, San Antonio, Puerto de San Antonio. Esta última estación, en construcción.

Puerto Ventanas S.A., empresa controlada por el Grupo Sigdo Koppers, se adjudicó las acciones que correspondían a la OPA que lanzara el 28 de diciembre de 2002 por los títulos emitidos por Ferrocarril de Pacífico S.A. (Fepasa). De esta forma adquirió 50,5% de las acciones serie A, operación que le permite la toma del control de la compañía. Con ello, la propiedad accionaria de Fepasa quedará distribuida entre Puerto Ventanas, con 47%; EFE, con 21,81%; Fondo de Inversión Orión (CMB Prime), con 13,75%; Infraestructura y Transportes S.A., con 9,86%; International Finance Corporation, con 6,10%, y Latin Rail Investors, con 1,48% de la propiedad. Puerto Ventanas adquirió un total de 2.014.035.537 acciones serie A, por un monto que superó los \$20.424 millones, equivalente a 28 millones US\$.

Fuente: www.geocities.com/Ferro_railchile/FEPASA.htm y Diario Estrategia 4 de febrero de 2003

La situación del ferrocarril en el puerto es mala. El trazado portuario y las parrillas de conexión son inadecuados y el transporte de pasajeros tiene prioridad sobre el de cargas. La duración del viaje a Santiago es de 12 horas. La línea pasa por la Cuesta de la Chilca, donde la pendiente es tal que hay que separar los convoyes; la velocidad promedio de la subida es de 20 km/hora. Los trenes sólo pueden sacar carga del puerto por la noche. Un buen indicador del (bajo) nivel de servicio es que entre el año 2000 y el 2002 han salido del terminal de contenedores tan sólo 3 convoyes.

A nivel nacional, la situación del ferrocarril no es mucho mejor. La inversión y el mantenimiento de las infraestructuras ferroviarias son claramente insuficientes, y a ello se suma que los servicios se ven dificultados porque las trochas tienen un ancho distinto en el norte y el sur del país. Como en el resto de la región, el ferrocarril en Chile ha sido relegado a un segundo plano por decisión política. A principios de los noventa, la prioridad era la construcción de infraestructura vial, que se encontraba en un estado de deficiencia tal que penalizaba el desarrollo de la actividad económica general. El ejecutivo apostó entonces por un sistema de concesiones que dinamizó el desarrollo del sistema vial chileno. Hoy, el transporte carretero de cargas no paga el coste íntegro de la infraestructura que utiliza y el resultado es que el 92% del transporte interno de mercancías se realiza por carretera y solo el 5% por ferrocarriles.

A pesar de esto, Valparaíso acaricia la idea de conectarse por ferrocarril con Argentina, ampliando así su área de influencia hacia el Este. Se trata de un proyecto, uno más, que se enmarca en una larga serie de grandes obras que intentan desde hace años salvar la barrera de la Cordillera.

*Los ferrocarriles transandinos*⁴³²

Construir la infraestructura y luego operar un ferrocarril que, partiendo desde la costa del Pacífico de Sudamérica, deba escalar a pocas decenas de kilómetros al interior los cerca de 4000 metros sobre el nivel del mar de la Cordillera de los Andes, ha constituido tradicionalmente un desafío tanto para los ingenieros civiles responsables de la construcción de las vías como para los gerentes encargados de la operación de los trenes.

Un ferrocarril genuinamente transandino debe, por definición, subir por un costado de la Cordillera de los Andes, y bajar por el otro. De los ferrocarriles con tales características nunca han existido más de dos ejemplares auténticos: a) el llamado Ferrocarril Transandino (FCT), tendido entre Mendoza, en Argentina, y (Santa Rosa de) Los Andes, en Chile, y b) el ferrocarril a veces conocido como el Transandino del Norte (C14), que vincula los mismos dos países, específicamente entre Salta, en Argentina, y Antofagasta, en Chile. Por otra parte, sigue vigente la idea de construir un Transandino del Sur, entre Zapala, en Argentina y Lonquimay, en Chile.

Sin embargo, adicionalmente, se consideran también como ferrocarriles transandinos los dos que vinculan Bolivia con Chile, que son: a) el Ferrocarril Antofagasta a Bolivia (FCAB), y b) el Ferrocarril Arica a La Paz (FCALP). Estos dos indudablemente suben por el costado occidental de la Cordillera, pero la bajada por el otro lado se realiza mediante otros ferrocarriles de combinación, que conducen, o alguna vez condujeron, a Aiquile, en Bolivia, o San Salvador de Jujuy y Salta, en Argentina, a través de Uyuni y el punto fronterizo de Villazón/La Quiaca.

Estos cuatro son los ferrocarriles considerados como transandinos a efectos de integración regional. No se toman en cuenta ferrocarriles netamente nacionales en Ecuador, donde una vía sube y luego baja por el mismo costado, en Perú, donde ningún ferrocarril de una trocha continua tanto sube desde la costa como baja por el costado oriental, o Colombia, donde, en suma, diversas líneas diferentes cruzan la cordillera, sin haber sido concebidas como una red netamente tal. Tampoco los ferrocarriles transísmicos de Costa Rica, Guatemala, México o Panamá.

Los ferrocarriles transandinos se caracterizan por fuertes pendientes, costos elevados y baja rentabilidad. Por lo general, la pendiente máxima aceptable para un ferrocarril no turístico, operado a adherencia, se considera de alrededor de 4%. Es posible arrastrar trenes a adherencia sobre gradientes superiores, pero el poder de arrastre de las máquinas se encontraría severamente restringido. Puesto que las cumbres de los Andes se sitúan frecuentemente de unos 80 a 150 Km. de la costa del océano Pacífico y que los pasos en latitudes desde la de Santiago a la de Lima se ubican a altitudes de entre 3 200 a 4 500 metros sobre el nivel del océano, un ferrocarril tendido en línea recta tendría una pendiente media de entre 2,1% y 5,6%, y salvo que se invirtiera sumas enormes en

⁴³² A partir de Boletín FAL

obras de ingeniería, las gradientes máximas tendrían que ser superiores a esas. Los ingenieros lograron solucionar el problema de las pendientes al alargar la línea (FCAB), tender líneas de forma zigzag, o reversas (C14), o colocar una cremallera (FCALP y FCT). En cualquier caso, los costos de transporte fueron muy altos y, sin contar el caso del FCAB, la capacidad de movimiento relativamente baja.

Ninguno de los ferrocarriles transandinos considerados ha transportado más de 350000 toneladas, bidireccionales, de carga en un año. Sobre el FCT, en el más empinado lado chileno, ni siquiera una de las más modernas entre sus locomotoras eléctricas ha podido arrastrar más de 150 toneladas brutas, y sobre el FCALP una de sus máquinas estándar está autorizada a transportar solamente 130 toneladas. En tales circunstancias, los costos por tonelada-kilómetro son extremadamente altos, por el desgaste de los equipos y el desaprovechamiento de las economías de escala. En Chile, a principios del decenio de 1990, antes de la privatización del transporte ferroviario de carga, los fletes cobrados por el FCALP fluctuaban entre un 250% y 300% por encima de los fletes cobrados en las vías más planas de las zonas central y sureña del país. Después de la privatización, no se han divulgado más cifras sobre la materia. Entre los ferrocarriles transandinos, solamente el FCAB ha alcanzado una rentabilidad comercialmente aceptable.

A mediados de 2001, debido a las adversidades climáticas, se encontraban paralizados los servicios de dos de los cuatro ferrocarriles transandinos que funcionaban desde hacía veinte años, y un tercero se encontraba inoperante por problemas institucionales.

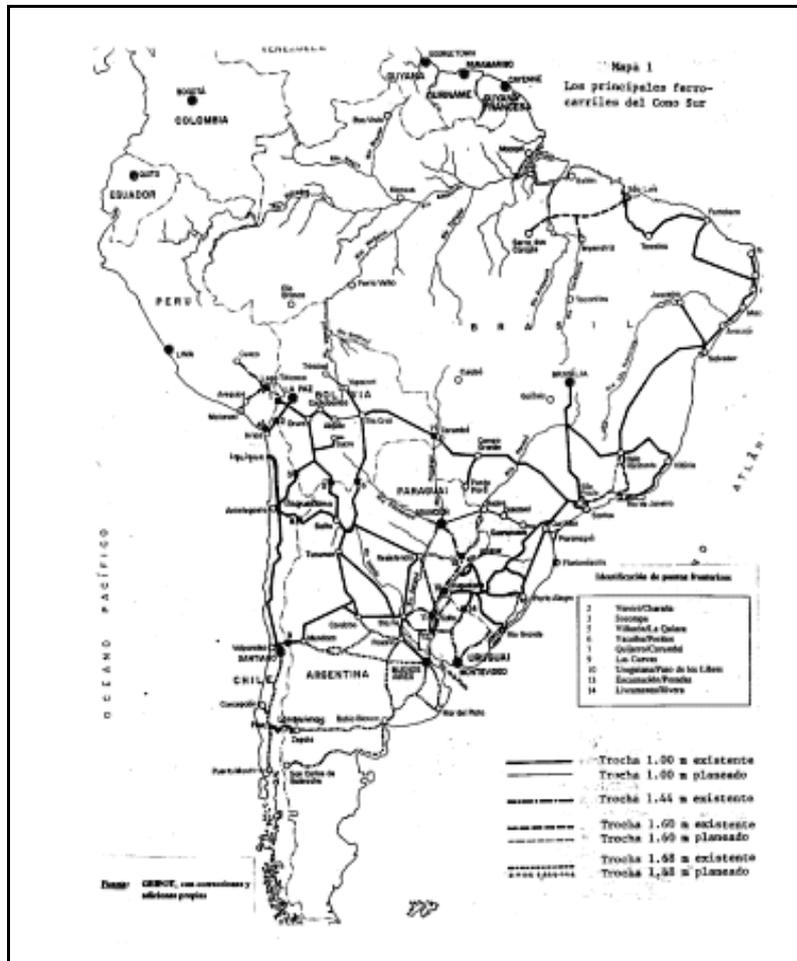
El primer ferrocarril transandino que se desactivó fue el FCT, inaugurado en 1910, a causa de una serie de derrumbes y un alud que destruyó parcialmente el recorrido sobre la vía en el lado chileno en el invierno de 1984. El Gobierno de Chile no creyó justificado invertir en la reparación de los daños para luego perder más mediante la operación de los trenes. De todas maneras, el modo ferroviario ya atendía a menos de un 10% del transporte de carga internacional por el corredor.

El siguiente en suspender operaciones fue el FCALP, también debido a causas climáticas, en especial a las excepcionales lluvias caídas en el invierno boliviano de 2001, que subieron el nivel de las aguas del río Lluta, que conduce a la ciudad chilena de Arica. A mediados de febrero de ese mismo año, las aguas arrastraron en cuatro puntos las vías del FCALP, causando daños a puentes y terraplenes. El costo de una rehabilitación mínima ascendía a aproximadamente 5 millones US\$, y una reubicación de la línea, con el fin de hacerla más resistente a ese tipo de desastres, ascendía a unos 18 millones US\$. La explotación del FCALP había sido hasta entonces deficitaria, estimándose la pérdida anual para el arrendatario en un 1 millón US\$. El Gobierno chileno aceptó, en principio, financiar la rehabilitación, pero a mediados de 2001 se consideró la implantación de una opción bimodal, mediante la cual los trenes transportarían la carga hasta Poconchile, a unos 30 Km. del puerto de Arica, Chile, efectuándose el último tramo en camiones. La paralización del FCALP ha significado también la desactivación parcial de todas las vías férreas bolivianas existentes al norte de Oruro, por falta de un puerto en la costa del Pacífico apto para canalizar el tráfico.

Luego sucumbió el C14, esta vez por causas humanas. A mediados de octubre de 2000, las empresas ferroviarias Ferronor (chilena) y Belgrano Cargas (argentina) habían firmado un acuerdo que permitía que los trenes chilenos llegasen hasta Güemes (allende Salta) pagando la primera a la segunda una fracción del flete, correspondientes al uso de

su sector. En enero de 2001, los trenes chilenos ya descargaban su flete en la ciudad argentina de Ledesma, pero más tarde surgieron diferencias entre las dos empresas referentes a la interpretación del convenio. Esas divergencias no se lograron resolver y, en abril, el tráfico internacional se paralizó.

Ilustración 42: El ferrocarril transandino



A mediados de 2001, el único ferrocarril transandino que continuaba en activo era el FCAB. En el 2000, el FCAB había transportado 3,3 millones de toneladas, un movimiento superior al de cualquier otro año de su más que centenaria existencia, y la tendencia en el tráfico seguía ascendiente. Aunque la gran mayoría de ese tráfico es doméstico chileno, el intercambio con el Ferrocarril Andino boliviano (FCA) se ha visto favorecido por el interés controlador que adquirió en él Antofagasta P.L.C., que es la empresa dueña del FCAB, y el desvío de algún tráfico adicional hacia el Puerto de Antofagasta, Chile, causado por el cierre, a lo menos transitorio, del FCALP.

La situación de los trenes transandinos no es pues óptima, pero dos de los tres ferrocarriles desactivados podrían volver a prestar servicios en el corto plazo y, además, es posible vislumbrar la construcción de un nuevo ferrocarril que cruzaría la Cordillera de los Andes al sur del Continente, a una altitud inferior a 1750 metros sobre el nivel del mar.

Pero el proyecto que más interesa a Valparaíso es la reposición del FCT. En efecto, a mediados de la década de los noventa, los Gobiernos argentino y chileno, ante el colapso de la carretera internacional que une Chile con Argentina (del Paso Cristo Redentor, vía paralela a la del trasandino), debido sobre todo al gran aumento del tráfico de camiones⁴³³, encargaron un estudio de factibilidad para la construcción de un túnel de baja altura sobre el eje Mendoza - Los Andes, en Chile y Argentina respectivamente, y la ampliación de los carriles del corredor. Sin embargo, la inversión necesaria sobrepasaba con creces mil millones de dólares estadounidenses, lo que ninguna entidad u organismo se ofrecía a financiar, y los plazos de proyecto y su construcción eran muy largos. Afortunadamente, surgió también una opción más barata.

El proyecto Ecocargas

En el año 1999 nació el proyecto privado Ecocargas de la mano de la empresa argentina de ingeniería Tecnicagua. Su objetivo es reconstruir el Transandino Central sobre su trayecto anterior, pero mediante el abandono del sistema a cremallera, que se reemplazaría por un sistema de operación de trenes a adherencia sobre pendientes de hasta 8%⁴³⁴.

El túnel binacional por donde se extienden los rieles del FCT se sitúa a unos 3200 metros sobre el nivel del mar, y para alcanzar dicha altitud los trenes tienen que subir por pendientes de hasta un 8% en Chile, y un 6% en Argentina. Las severas pendientes, y además las curvas, limitan la capacidad de transporte y aumentan los costos operacionales, mientras la acentuada altitud asegura que las nevadas invernales siempre amenazan con bloquear la línea, a veces por varias semanas.

Las obras a realizar incluyen la reconstrucción y rehabilitación de varios kilómetros de vías en ambos lados de la frontera, las tareas de señalización, comunicaciones y control de tráfico, así como levantar una estación multimodal en Luján de Cuyo (Argentina) y una planta de bitrochaje en Los Andes (Chile), lo que supondría una mejora de la red ferroviaria del cono sur y la integración regional por medio de un corredor continuo entre Los Andes y el Puerto de Santos. Para garantizar la continuidad del servicio se construirían 7 km. de falsos túneles en zonas de avalanchas.

En el lado argentino hay que reparar 140 Km. de vía, remozar 3.500 metros de cobertizos y construir otros 2.000 metros nuevos. La obra más grande es la que hay que realizar en la zona de Potrerillos, con un coste de 35 millones US\$, ya que allí hay que hacer un *bypass* para relocalizar la vía que pasará por la margen derecha del río en forma paralela a la ruta que se va a construir. Se trata de 17 Km. de vías que deben ser reconstruidos porque fueron afectados por la construcción del dique Potrerillos. En un principio se empleará a 180 personas en cada país. Las tarifas promedio previstas (Mendoza - Santiago) se estiman en 20,75 US\$ con servicio de puerta a puerta y regreso de contenedores vacíos a origen. En Chile, las obras son menores. Allí se trabajará en la

⁴³³ .Se estima que a diario circulan alrededor de 480 camiones -ida y vuelta- elevándose a 800 unidades por día en ciertas épocas del año. Si no se hacen obras, en un tiempo los camiones no van a poder cruzar más a Chile. A esto hay que sumarles los inconvenientes climáticos, que cortan constantemente el tránsito, con las consiguientes demoras por atascos cada vez más frecuentes, así como interrupciones por acumulaciones néveas y accidentes, que afectan seriamente el acceso de los productos de esa parte de Argentina a los puertos del Pacífico.

⁴³⁴ Para ampliar información sobre el proyecto ver www.tecnicagua.com.ar/carvcomp.htm

reconstrucción de más de 75 km. Arreglar las vías costará unos 100 millones de pesos, 6 millones se destinarán para construir la estación multimodal y terminal de cargas en Luján y 3 millones para la estación en Los Andes (Chile), además del alquiler de la maquinaria. El tren recorrerá 181,7 kilómetros del lado argentino y 70,57 Km. en Chile.

Para hacerlo atractivo, se pretende ofrecer un servicio regular, con frecuencia fija, retorno asegurado y entrega a domicilio y la posibilidad de contratar trenes completos a requerimiento de un operador. Aliviaría las condiciones operativas del corredor Bioceánico y, según sus promotores, sería una alternativa válida frente a la opción del túnel a baja altura. Las previsiones de la empresa son de transportar 3 millones de toneladas al año, es decir, casi diez veces más la capacidad potencial que había estimado la Asociación Latinoamericana de Ferrocarriles (ALAF) unos treinta años antes, y más de quince veces el volumen máximo que logró transportar entre Argentina y Chile el FCT en el pasado. La factibilidad de esta obra radica en que, según la CEPAL, Mendoza perderá el monopolio del transporte terrestre a través de la cordillera debido a la construcción de nuevos pasos fronterizos y del futuro colapso de los Libertadores, que transporta cerca de 3 millones de toneladas anuales. Históricamente, de los 13 pasos que unen Argentina con Chile, el Corredor Andino Central es el que concentra el 80% del comercio y no tiene más capacidad⁴³⁵. Además, para Chile, este ferrocarril le permite conectar con el Atlántico, a través del Belgrano, cargas que llegan a Rosario.

Se podrían transportar varios tipos de productos (cargas peligrosas, de gran envergadura, combustibles y graneles) brasileños, paraguayos, y argentinos -con destino a los mercados asiáticos y la costa oeste de Norteamérica- hasta puertos chilenos, ahorrando más de 1.000 km. de transporte terrestre y 6.000 de marítimo, y de productos chilenos hacia el Atlántico por medio de un acceso directo a la plataforma ferroviaria en el puerto argentino de Rosario u otros⁴³⁶.

Además, el proyecto Ecocargas permite conectar 10.000 kilómetros de ferrocarriles en Argentina, 7.000 en Brasil y 3.000 en Paraguay y Bolivia con trocha angosta, con las redes de trocha ancha en Chile y Argentina a través de estaciones de bitrochaje. Así, los tres puertos principales de la V Región -Valparaíso, Quintero y San Antonio- quedarían conectados con la red ferroviaria. Por otro lado, el ferrocarril, en el lado argentino, tiene conexión con la hidrovía que recorre 4.500 kilómetros navegables del río Paraná. De esta forma, se facilitaría el acceso de las mercaderías a los puertos de la provincia de Santa Fe, en Argentina.

Datos del proyecto de reposición del ferrocarril Los Andes-Mendoza

Inversión total: 120 Millones US\$ (220).

Sector Chile: 55 Millones US\$.

Sector Argentina: 65 Millones US\$.

Rentabilidad: 10 años.

Tarifa de carga proyectada: 650 US\$/vagón.

Concesión: 25 años.

Convoyes: 13,5/día, equivalente a 540 camiones (sumado a los 500 que circulan al día por la ruta, arrojan un conjunto de más de mil camiones diarios).

⁴³⁵ En la parte chilena, la V Región y la Región metropolitana concentran el 80% de la producción. En la parte argentina, las regiones de Mendoza, Córdoba, Rosario y Buenos Aires aportan un porcentaje similar de la producción argentina.

⁴³⁶ En una segunda etapa transportaría pasajeros.



La infraestructura de vías de trocha angosta y los gálipos disponibles en túneles y puentes permitirán transportar contenedores de 9 1/2 pies de altura, 40 pies de largo y hasta 36tn netas.
Capacidad instalada inicial para transportar: hasta 3.300.000 de tm/año.
Proceso licitatorio: se debiera iniciar en agosto de 2003, para adjudicación y contrato en diciembre de 2003.
Las obras: demandarán 12 meses más las vedas invernales, desde diciembre de 2003 hasta abril de 2005.
El contrato: de concesión propuesto y analizado en este estudio es de 25 años de operación y explotación a partir de la habilitación de la infraestructura, esto es desde abril de 2005 a abril de 2030.
Sin subvenciones públicas.

Fuente: Cámara Regional de Comercio y Producción de Valparaíso

Los trámites políticos y administrativos necesarios para sacar adelante este proyecto están siendo complejos. Los hitos más importantes del proceso son los siguientes⁴³⁷:

- El 23 de mayo de 2001 se reunió el Grupo Técnico Mixto Chileno Argentino (GTM) en la Dirección de Fronteras y Límites del Ministerio de Relaciones Exteriores de la República de Chile. En él se analizó la alternativa de convocar a dos licitaciones internacionales, una licitación en cada jurisdicción, con un cronograma coordinado, a abrirse en forma simultánea en Chile y en Argentina, con bases de condiciones consensuadas para coincidir en la evaluación y en la adjudicación a un mismo oferente para los dos sectores, y condiciones de operación unificada, ajustando sendos contratos a la legislación vigente en cada país, con lo cual estará garantizado el fiel cumplimiento de las normas nacionales e internacionales de licitación exigidas. Así, en cada país se licitará, adjudicará y contratará, por separado y en simultáneo, integralmente y en un solo paquete por cada país una concesión que incluirá obras de infraestructura, material rodante, administración, y operación de la ruta en el sector chileno en Chile y argentino en Argentina, que se esperan financiar con préstamos de organismos internacionales de fomento, bancos extranjeros, crédito de proveedores, y recursos propios de los oferentes⁴³⁸.
- El 28 de Julio de 2001 se reunió la Subcomisión Ferroviaria del GTM en la que delegaciones de ambos países estudiaron el proyecto para dejar establecidos los términos de referencia comunes para el desarrollo de los estudios mínimos para la constitución del Proyecto Licitable.
- El 11 de octubre de 2002, en el MOP de Chile se reunieron los integrantes chilenos de la Sub Comisión Ferroviaria del GTM, con el Sub Secretario de Obras Públicas de la Nación Argentina y el Subsecretario de Infraestructura para el Desarrollo de Mendoza para acordar la puesta en marcha de los estudios para

⁴³⁷ Tecnicagua S.A.I.C.A. y Andesmar Cargas presentaron el Proyecto el 26/08/1999 en el Ministerio de Ambiente y Obras Públicas de la Provincia de Mendoza, Argentina, enmarcado en la Ley 5507 de Concesión de Obras y Servicios Públicos, y fue aprobado por Resolución N°2492/99, ratificadas por Res. N° 1099/2001 y N° 459 y 460/2002. El 4 de septiembre de 2002, el Presidente de la Nación Dr. Eduardo Duhalde dictó la Declaración de Interés Público Nacional por Dec. 1.650/2002.

Petrolera del Sur S.A. empresa Chilena 100% controlada por Tecnicagua S.A., lo presentó en el Ministerio de Obras Públicas de Chile el 13/08/2000, por Expte. 191, dentro del Dec. 956 Reglamento DF, Ley MOP 164/91, y obtuvo la declaración de Interés Público por Ordenanza MOP 1027/2001. La misma fue ratificada por ord. MOP 0891/2002.

⁴³⁸ No es posible desarrollar una única concesión binacional debido a las diferencias normativas, en el caso chileno en el marco de la Ley de Concesiones y su Reglamento.

compatibilizar los procedimientos administrativos y condiciones contractuales de las concesiones del FFCC Trasandino Central en Chile y Argentina. Ambos poderes concedentes elaboraron los términos de referencia para que los proponentes desarrollen los estudios del Proyecto Licitable, y establecieron un plazo de 360 días para su concreción.

- El 29 de octubre de 2002 se reunieron en Santiago de Chile los presidentes de Chile, Ricardo Lagos, y de Argentina, Eduardo Duhalde, y suscribieron el protocolo por el que ratifican el interés de ambas naciones de impulsar la iniciativa privada de rehabilitación del FCTC, iniciando la negociación de los acuerdos binacionales previos a la puesta en marcha de los procesos licitatorios necesarios para la concreción de esta herramienta fundamental de integración.
- El proyecto finalizado de refuncionalización y reconstrucción del ferrocarril en el sector argentino ha sido presentado formalmente al gobierno de la Provincia. Está previsto hacer la presentación de la propuesta al sector chileno, en Santiago en marzo de este año. De esta manera, ya estaría todo listo, en teoría, para el llamado a licitación.

Con estos antecedentes, parece que el Transandino podría arrancar a fines de 2005, tal y como prevén sus promotores. Pero la crisis argentina hace que el proyecto sea cada vez más difícil de concretar a medida que se acerca la hora de la verdad. Los grupos chilenos interesados en el proyecto, al igual que empresas británicas, alemanas, italianas y húngaras, han enfriado sus planes inversores. Hasta que no pase la crisis, no se ve plausible el llamado a licitación ni la financiación externa del proyecto.

A pesar de ello, los planes no se detienen, y se espera llevar a cabo el proceso prelicitatorio, que consiste en la presentación pública de la iniciativa a la comunidad internacional, para su discusión. Si todo marcha bien, la adjudicación se estaría definiendo en septiembre u octubre del 2003, para comenzar los trabajos en diciembre.

Pasado, presente y futuro del Transandino

Los hermanos Clark, luego de observar y medir las lluvias y las nevadas, las crecientes de los ríos de montaña y los peligros de derrumbe, decidieron encarar la construcción de una unión ferroviaria entre Uspallata y los Andes. Se descartaron el Paso del Portillo y el Paso de los Patos en San Juan.

.....

Del lado argentino las vías acusaban un gradiente moderado y, del lado chileno, algo más de pendiente sin grandes obstáculos naturales excepto a medio camino una cresta de 650 metros de altura y 3 Km. de ancho en su base. Una opción para vencerla era lograr que el tren subiera en zig-zag y bajara del mismo modo; esto significaba gran pérdida de tiempo y derroche notable de energía. La segunda opción era la construcción de un túnel; ésta fue la opción seleccionada.

.....

Nunca antes en el mundo se había construido un túnel de semejante extensión a tanta altura (3.167 metros, sin contar los cobertizos en ambos extremos para proteger la vía de desmoronamiento de la nieve y aludes).

Por fin, el 27 de noviembre de 1909, las cuadrillas de punta se encontraron a mitad del camino, justo bajo la cresta. Cuando los geodestas determinaron la desviación de las dos secciones de tubos respecto del eje central, el eje verdadero estaba desviado del ideal en 70 milímetros en sentido vertical y en 17 milímetros en sentido horizontal. El 25 de mayo de 1910 el túnel quedó inaugurado en forma oficial; para el tránsito automotor se lo habilitó en diciembre de 1939. A partir de junio de 1910 se podían recorrer los 1.411 Km.

entre Valparaíso y Buenos Aires en tren (con dos transbordos) en 36 horas. Pero, sin que se advirtiese, un glaciar del cerro Plomo había formado en el transcurso de siete años un dique de hielo de alrededor de 70 metros de alto y un kilómetro de ancho en la base; el 11 de marzo de 1934, la pared de hielo cedió ante la presión del líquido y éste se derramó; el aluvión alcanzó Punta de Vacas y llegó a Cacheuta. Extensos sectores de vías fueron destruidos.

.....

El 21 de setiembre de 1979 corrió el último tren de pasajeros por el Trasandino Central. En junio de 1984, un nuevo alud destruyó el tramo argentino Polvaredas-Las Cuevas, y el chileno Caracoles-Río Blanco. Argentina reconstruyó la línea. Chile, no, debido a los costos involucrados. Finalmente, Argentina lo desactivó hacia 1990. El Ferrocarril Trasandino Central se identifica en la documentación del FCGB de la República Argentina como Ramal A-12. Es un ramal de trocha angosta. Se inicia en la Estación Guaymallén, provincia de Mendoza, y finaliza en la frontera argentino-chilena (interior del túnel internacional). Ese recorrido tiene una extensión de 187,3 km.

Casi toda la traza del ramal posee rieles en buen estado, ya que fueron renovados por material nuevo en 1976 y 1977. Se utilizaron rieles de 31 kg/m soldados cada 34 metros. Un tramo muy corto (entre las progresivas 1098+468, y 1101+016) no fue renovado y su estado es regular. Los durmientes son de madera de quebracho y se hallan en buen estado general. Se encuentran espaciados a razón de 1.500 por kilómetro. Respecto al balasto, todo el ramal es de ripio y tierra con espesores de 0,30 m; su estado general es bueno.

Las vías se hallan bien conservadas en el 93% del ramal (deben desmalezarse algunos sectores de cotas bajas; el 7% de vías en estado regular corresponde a un tramo de 2,548 Km. y a otro de 10,693 Km., que se halla parcialmente cubierto de rodados que no han sido removidos (este tramo, entre progresivas 1.248+563, y 1259+549 fue clausurado).

Con referencia a los puentes, son metálicos y sus orígenes son ingleses o alemanes. Todos están sobredimensionados en su capacidad portante, considerando que, por los rieles y durmientes colocados, las vías soportan un peso máximo de 14,8 toneladas por eje. El estado de la mayoría de los puentes que son 55 en total, es bueno. Existen 3 puentes observables: uno en el Km. 1091+480, de 100 metros de luz, que necesita mantenimiento en los rodillos de apoyo; los otros dos, de 10 y 20 metros de luz, tienen restricción de "paso con precaución", porque están sostenidos por pilastras de madera y necesitan reconstruir los estribos.

Con relación a los túneles, prácticamente no hay restricciones para la circulación de trenes con vagones ajustados a las normas internacionales. Hay 17 túneles. El túnel N° 10, por razones de su radio de curvatura, tiene una limitación para casos particulares en los que el largo del vagón supere los 12/13 metros y según su ancho máximo. A lo largo de la totalidad del ramal existen 410 obras de arte menores; entre el 85% y el 90% de ellas, se hallan en condiciones de funcionar correctamente; el resto, necesita mantenimiento y/o reparaciones. Gran parte de los cobertizos están inutilizados o muy dañados. Existirían 14 ubicaciones de cobertizos. Actualmente, con máquinas - especiales de despeje de nieve - se puede reemplazar la funcionalidad de muchos cobertizos.

Existen 7 tramos de cremalleras con rampas del 4% al 6%. Desde la ciudad de Mendoza al límite con Chile, los principales puntos que toca el Trasandino son: Blanco Encalada (1.067 m), Cacheuta (1.245 m), Potrerillos (1.355 m), Guido (1.058 m), Uspallata (1.759 m), Río Blanco (2.131 m), Zanjón Amarillo (2.207 m), Punta de Vacas (2.395 m), Puente del Inca (2.720 m), y Las Cuevas (3.205 m).

El ramal de trocha angosta del lado argentino se halla en 1998 virtualmente sin dueño. Ya no pertenece al Ferrocarril Gral. Belgrano; fue transferido a la provincia de Mendoza en 1994, pero la transferencia nunca se terminó de ejecutar.

El ramal enfrenta una amenaza: 4 Km. de su recorrido podrían quedar bajo el agua si se construye la represa prevista sobre el río Mendoza, en Potrerillos; el futuro embalse, si se construye, cubriría también parte de la ruta 7, pero el desvío del camino pavimentado ya está estudiado. La unión del ramal argentino con el chileno, se halla a 3.200 metros sobre el nivel del mar. El sector chileno, que parte de Los Andes, tiene una extensión de 76 Km., con 6 tramos de cremalleras, con rampas que llegaban al 8,2%. FEPASA DE Chile transporta actualmente desde Los Andes a Valparaíso.

Del lado chileno, a pocos kilómetros de Las Cuevas, un tramo de las vías de trocha angosta está cortado.

Los puntos destacados en Chile que toca el Trasandino Central son: Los Caracoles (3.188 m), Portillo; Juncal (2.234 m), Guardia Vieja (1.583 m), Salto del Soldado (1.280 m), Los Andes (830 m), Curimón, San Felipe, Quillota, Viña del Mar, Valparaíso.

El puerto de Valparaíso se halla dentro del Programa de inversiones públicas en puertos (1990-1999). Se planea la construcción de sitios de ataque 1, 2 y 3, y edificios; la habilitación de explanadas en el espigón y el estacionamiento de camiones en el muelle Barón. Se estudia la rehabilitación del muelle Barón y almacenes A-B, y demolición del sitio 2. Se realizará ingeniería de detalle y básica de los sitios 1, 2, 3, 4 y 5. Se readecuarán las explanadas y los servicios.

El monto de inversión para el período 1990-1999 es de 83,3 millones de dólares. La propuesta de inversión privada en infraestructura en el puerto de Valparaíso (período 1997-2015) es de 428 millones de dólares.

La actual demanda de transferencia de carga en el puerto de Valparaíso es de 4,5 millones de toneladas métricas. La demanda estimada para el 2005 es de 12,5 millones de toneladas métricas. La demanda estimada para el 2015 es de 29,4 millones de toneladas métricas.

Por su parte, el puerto de Buenos Aires se estima moverá en 1998 más de un millón de TEUs. Además, este puerto encara un proceso de dragado de apertura y mantenimiento del vaso portuario y canales de acceso, y la construcción y mantenimiento de las obras accesorias y complementarias. Esto tiene por objetivo profundizar en lo posible sus actuales ventajas competitivas en lo referente a movilización de contenedores y cargas generales. Las obras de ampliación que también se están proyectando para el puerto de Buenos Aires deberán tener en cuenta la creación de accesos adecuados que faciliten la operación de los ferrocarriles en el área de influencia.

La empresa argentina Buenos Aires al Pacífico (BAP) analizó con empresas mineras la posibilidad de utilizar el ramal abandonado del lado argentino; aunque el tramo de trocha angosta no pertenece a la concesión otorgada a BAP, que solamente incluye la trocha ancha del ex Ferrocarril San Martín, se estudia el tema de la rehabilitación y el reacondicionamiento del Trasandino Central para el transporte de carga Buenos Aires - Valparaíso y viceversa, íntegramente por ferrocarril, que debe ser analizado detalladamente.

En primer lugar, aliviaría el intenso transporte de cargas por las rutas argentinas y chilenas a través del llamado "Corredor Central". Por el Corredor Central vial y ferroviario, utilizando el transporte multimodal, se desplaza el 80% de las cargas entre Chile y la Argentina (BAP transporta por ferrocarril hasta Palmira, Mendoza; allí se transfiere la carga a camión y así pasa la Cordillera de los Andes y, ya del lado chileno, vuelve a transferirse a ferrocarril). Otro problema constante en este Paso de los Libertadores son las copiosas nevadas que bloquean e inhabilitan el tránsito en promedio de 50 días por año. La reactivación del Trasandino Central ofrecería una alternativa de solución para tales inconvenientes.

Cabe destacar también la aptitud del ferrocarril y de éste en especial, para transportar adecuadamente, si se reconstruyera, determinadas cargas actuales de intercambio: cereales, azúcar, aceites, frutas y hortalizas, minerales, industriales, ganado, mercaderías peligrosas.

El ferrocarril es, junto con las barcas hidrovías, el medio ideal para transportar mercaderías pesadas a través de largas distancias (Valparaíso-Buenos Aires).

Asimismo, el ferrocarril produce externalidades negativas en un nivel notablemente inferior a las que produce el transporte automotor; tales externalidades negativas (contaminación ambiental, congestiones, accidentes) son importantes en el Corredor Central, originadas principalmente en el exceso de transporte automotor y, en tal sentido, si el ferrocarril capta cargas que transporta actualmente el camión, tales externalidades negativas se reducirían.

Además, se potenciarían las conexiones entre ferrocarriles, tanto del lado chileno (FEPASA con FERRONOR) como del lado argentino (BAP con Mesopotámico General Urquiza y con el Gral. Belgrano).

Debe iniciarse, en forma conjunta entre Chile y Argentina, un estudio integral para determinar la posible rehabilitación y la readecuación del Trasandino Central, en el nuevo marco de la cooperación e integración regional entre los países del MERCOSUR. Las ventajas competitivas y beneficios generales

que provee el ferrocarril, lo justifican. Con seguridad, Uruguay y Brasil están interesados también en el estudio, especialmente este último, a partir del anuncio de la empresa IMPSA relativo a la venta del 73,55% del capital accionario de Ferrocarriles Buenos Aires al Pacífico (BAP) y el 70,56% de las acciones del Ferrocarril Mesopotámico Gral. Urquiza (FMGU), a las empresas ferroviarias brasileñas Ferrovía Sul Atlántica (FSA) y Ferrovía Centro Atlántica (FCA); así, las empresas brasileñas controlarían en forma casi completa el principal corredor ferroviario del MERCOSUR, que interconectaría las líneas de San Pablo, la Mesopotamia Argentina, la franja central del territorio argentino, y llega a Santiago de Chile a través de ferrocarriles chilenos, con transferencia a camión para atravesar la Cordillera de Los Andes.

La tendencia creciente del transporte de mercaderías a través del llamado "Corredor Central del MERCOSUR" por medio del camión, sus consecuencias sobre el ambiente, la congestión y las demoras que acarrearía y, asimismo, el buen estado actual de la infraestructura del Trasandino Central, útil y económico para los grandes pasos para largas distancias, junto con una adecuada gestión comercial y la incorporación de innovaciones tecnológicas, fundamentaría un estudio económico, jurídico y operativo sobre la posible rehabilitación y/o readecuación del ferrocarril Trasandino Central.

La reactivación del Ferrocarril Trasandino Central posibilitaría una menor vulnerabilidad en la región y ayudaría a reactivar actividades comerciales privadas del Corredor Bioceánico Central.

El proyecto "ECOCARGAS" se ocupa de la rehabilitación del citado Ferrocarril. Sus aspectos principales son: Cargas estimadas: 220.000 TN/1° año; 1.390.000 TN/10° año; 2.900.000 TN/25° año. Las inversiones en vías en el tramo argentino ascienden a \$ 56.000.000, y en el tramo chileno a \$ 50.000.000. Para material rodante la inversión sería de \$ 72.000.000. El tiempo estimado de rehabilitación sería de 2 años.

La capacidad de tránsito bajo la modalidad carretera se encuentra cerca del límite admisible. Total de camiones por paso carretero Cristo Redentor Argentina-Chile: 1996: 134.852; 1997: 133.690; 1998: 141.602; 1999: 151.798; 2000: 166.137. El camino internacional a través del paso Cristo Redentor, sufre adversas condiciones climáticas que lo colocan fuera de servicio durante un promedio de 25 días cada invierno, exigiendo que el tráfico de camiones se desvíe casi 2000 Km. por el paso Cardenal Samoré (Puyehue) en Neuquen, en el límite con Río Negro.

Otros beneficios que aportaría la rehabilitación del Ferrocarril Trasandino Central serían:

- 1) Creación de nuevos Centros de Transferencia Intermodales de Cargas en Luján de Cuyo y San Felipe, con servicios de almacenamiento de cargas, servicios logísticos para otros destinos, y alquiler de depósitos de contenedores.
- 2) Conexión ferroviaria con las plantas del Parque Industrial y la Zona Franca Luján de Cuyo.
- 3) Incorporación de nuevas tecnologías para multiplicar la capacidad instalada del actual trazado ferroviario.
- 4) Inversiones adicionales privadas en servicios e infraestructura a lo largo del trazado.
- 5) Nuevas pólizas de seguros para material rodante y carga transportada.
- 6) Tarifas diferenciales para mercaderías peligrosas y refrigeradas.
- 7) Trenes turísticos y transporte de pasajeros entre estaciones intermedias.
- 8) Aprovechamiento turístico integral de las estaciones habilitadas por el servicio ferroviario.
- 9) Energía eléctrica a las villas cordilleranas.
- 10) Reactivación de empleo en la zona de montaña.
- 11) Reducción de los accidentes carreteros en el actual Corredor.
- 12) Menor riesgo de contaminación en ríos y embalses.
- 13) Menores averías por transferencia de cargas.
- 14) Mayor vida útil del Corredor.
- 15) Y menor congestión de la zona urbana por cargas en tránsito

Fuente: LOS TRES FERROCARRILES TRASANDINOS, Abogado Roberto D. Bloch
ISSN 1515 – 7113 N° 73/2002

Superestructura (Equipos)

Conforme a los términos de la licitación del Terminal 1 que se adjudicó TPS, las inversiones de modernización en el frente mono-operado comprenden fundamentalmente incorporación de equipamiento y tecnología por un importe total de 58 millones de dólares durante el período de la concesión, de las cuales las inversiones planeadas para el período 2001 - 2006 ascienden a un total de 27.500 MUS\$.

En la actualidad los sitios 1, 2 y 3 cuentan con:

- 2 grúas Gantry (de pórtico), cada una con capacidad de levante bajo *spreader* de 60 toneladas, y un alcance máximo de 39 metros utilizando un "*twin lift spreader*" para poder tomar dos contenedores simultáneamente (inversión de 11 millones de US\$)⁴³⁹. Este equipo permite mejorar los rendimientos de cada grúa desde un promedio de 18 contenedores por hora a 25/30 por hora, lo que representa un aumento del 40% de la capacidad⁴⁴⁰.
- 2 grúas móviles marca Gottwald, con capacidad máxima de 100 toneladas y alcance de 50 metros.
- 9 equipos de patio para contenedores, tipo *Top-Lifter* (7) y *Reach-Stacker* (2).

El sitio 4 cuenta con una grúa marca Hitachi (tipo *Goose Neck Level Luffing*), con capacidad de levante de 36 toneladas y alcance de 34,4 metros y el sitio 8 con dos grúas marca MAN, con capacidad de levante de 5 toneladas y alcance de 15, 4-19, 4 metros.

Además TPS cuenta con grúas Horquillas de 16 tons, 7 tons, 3.3 tons, 3.0 tons, 1.8 tons y 1.5 tons, Terminal Tractors, Ramplas, Reachstackers, Grúas STS y Romana de Pesaje.

Almacenes depósitos y áreas logísticas

Las áreas actualmente disponibles en el puerto son las siguientes:

Terminal 1:

Superficie descubierta: 15 hectáreas

Capacidad: 12.345 TEUs

Almacén cubierto: 21.000 m²

Terminal 2:

Superficie descubierta: 2 hectáreas

Capacidad: 2.000 TEUs

⁴³⁹ Las grúas fueron adquiridas al consorcio alemán Kocks Krane International GmbH, pesan 800 toneladas, alcanzan una altura de 80 metros y tienen 44.7 metros de longitud. La elevación hasta el punto máximo en el pórtico de la grúa es de 60 metros, aunque con la lanza del lado mar completamente extendida, la altura máxima desde el piso hasta la punta alcanza los 80 metros. La elevación hasta el punto máximo en el pórtico de la grúa de 60 metros; sin embargo, con la lanza del lado del mar completamente abatido, la altura máxima desde el piso hasta la punta de la lanza de 80 metros. Además, poseen una velocidad de levante de 60 metros por minuto para contenedores cargados (full), y de 120 metros por minutos para contenedores vacíos (mtv). Asimismo, tienen una velocidad de movimiento horizontal (trolley) del contenedor de 200 metros por minuto; y de 45 metros por minuto, en cuanto al desplazamiento de la grúa sobre la loza del terminal.

⁴⁴⁰ La inversión que está llevando a cabo TPS en este proceso modernizador involucra recursos por una cifra de US\$ 11 millones.

Terminal 3:

Superficie descubierta: 7 hectáreas

Capacidad: 1.000 TEUs

Almacén cubierto: 12.700 m²

En general la actividad de almacenaje dentro del puerto es limitada. En primer lugar, porque la mayor parte de la importación se hace mediante la modalidad de “retiro directo”, por la cual la carga pasa literalmente de largo por el puerto. En segundo lugar, porque los almacenes portuarios son más caros que los extraportuarios. En tercer lugar, por las limitaciones de espacio existentes dentro del puerto. En cuarto, porque los almacenes son viejos y tienen una disposición interna inadecuada. Finalmente, por la falta de oferta especializada.

La consecuencia de todas estas restricciones físicas y operativas dentro del puerto para la prestación de estos servicios es el desarrollo de áreas extraportuarias, unas ya operativas y otras en proyecto⁴⁴¹.

Antepuerto Terrestre

Para atender los tráficos hortofrutícola, Valparaíso cuenta con un Antepuerto Terrestre que consiste en un espacio físico destinado al parqueo de camiones y un moderno sistema de información, los que en conjunto permiten coordinar en forma anticipada y eficiente los procesos y flujos asociados al embarque de carga.

Área de parqueo: 4 hectáreas de terreno nivelado
Capacidad instantánea: 240 camiones
Distribución: 4 módulos de 60 camiones
Servicios a los transportistas: Casino, teléfonos y baños
Sistema de coordinación de tráfico a través de central computarizada.

Sistema de información on-line a través de www.vlt.cl

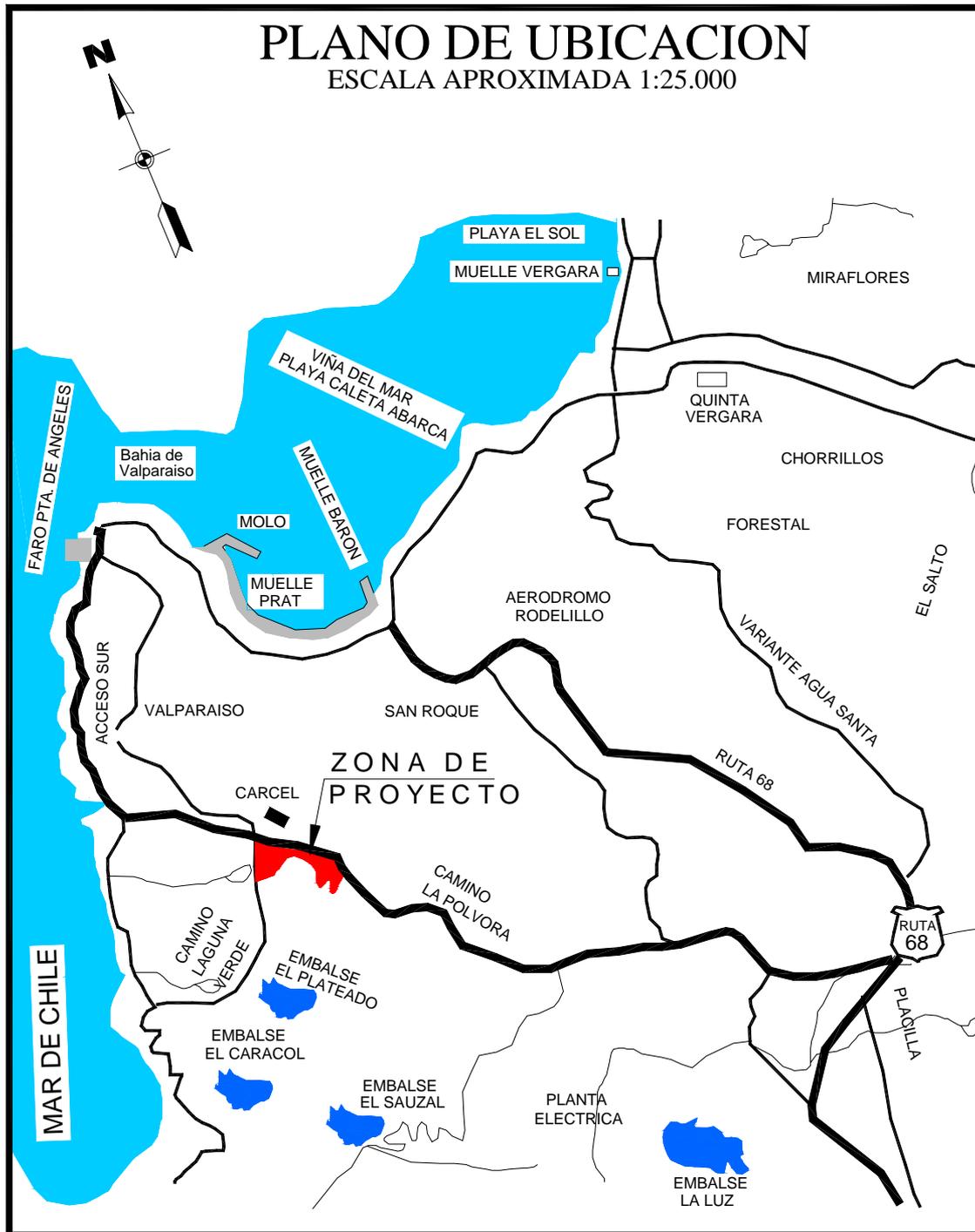
Zonas especializadas en la prestación de servicios a las cargas (ZEAL)

Desde la constitución de la EPV se ha producido un aumento importante de la actividad del Puerto. Sin embargo, lo limitado del área disponible para el manejo de la carga al interior del puerto hacen que el recurso espacio sea la variable crítica de crecimiento de la capacidad del puerto y por lo tanto de su desarrollo. Ante esta situación, la Empresa Portuaria Valparaíso ha formulado un proyecto para habilitar un área en la parte alta de la ciudad destinada al desarrollo de aquellas actividades que podrían estar fuera del recinto portuario y que no es necesario ni posible realizar al costado del buque. Se trata de una ZEAL (Zona Extraportuaria de Servicios Logísticos) denominada “Terminal Extraportuario de Carga” (TEC), que tendrá como objetivo principal descongestionar las explanadas del Puerto propiamente tal y estará conectada al puerto a través del Acceso Sur en construcción.

⁴⁴¹ TPS tiene previsto concluir un nuevo almacén.

La Zona Extraportuaria de Actividades Logísticas (ZEAL) se ubicará en el sector alto de Valparaíso. Con este fin la EP está realizando gestiones para adquirir un total de 90 (más 34 del puerto son 124) hectáreas de un predio de Fonasa ubicado en las cercanías del cruce entre el Acceso Sur o Camino La Pólvara con el camino que conecta Valparaíso con Laguna Verde⁴⁴².

Ilustración 43: Plano de ubicación de la ZEAL



⁴⁴² Este sitio es parte de un predio mayor de aproximadamente 800 hectáreas de propiedad de FONASA.

A la ZAL se trasladarán, entre otras, las actividades que se realizan actualmente en Barón. Se trata de los siguientes conjuntos de actividades:

- Áreas de Apoyo a la Operación, que agrupa todas las actividades que corresponden a la manipulación directa de la carga (almacenamiento de contenedores, consolidado, desconsolidado, almacenamiento de carga general y servicios a la carga).
- Áreas para Parqueo de Camiones, que involucra al parqueo de pre-revisión y de post-revisión.
- Áreas para Controles, que incluye las actividades de control de la carga efectuada por los distintos organismos fiscalizadores (SAG, USDA, Aduanas, etc.).
- Áreas de Servicios, que corresponden a las actividades que no están directamente relacionadas con la manipulación y operación de la carga, pero constituyen un apoyo a las actividades netamente operacionales (oficinas administrativas, casino, garitas, pesajes, estación de servicio, reparación de contenedores, etc.).
- En forma adicional a las áreas descritas anteriormente, se deben proveer los espacios necesarios para las vías de circulación, perímetro de seguridad, áreas verdes y espacios muertos producto de la necesaria adecuación de los requerimientos a la configuración física del terreno, espacios denominados de Manejo y Operación del TEC.

Para el dimensionamiento físico, se eligió el escenario de alto crecimiento económico donde el puerto de Valparaíso recupera su participación histórica en el tráfico de carga, alcanzándose la suma aproximada de 17,5 millones de toneladas en el año 2020, lo que traducido a camiones equivale a 684.560 vehículos por año.

El área a utilizar inicialmente para este proyecto se ha estimado en 44 hectáreas, con la siguiente distribución:

- Parqueo de camiones 10,0 hectáreas
- Áreas de Apoyo a la Operación 14,3 hectáreas
- Servicios a la Carga y al Transporte 5,5 hectáreas
- Control Servicios Fiscalizadores 1,3 hectáreas
- Manejo y Operación Terminal 12,3 hectáreas

La modalidad de operación del terminal será compartida entre EPV y varios operadores privados. Estos últimos se concentrarán en Zonas Operacionales destinadas a la prestación de servicios a la carga (actividades de almacenamiento de contenedores, contenedores reefers, consolidado y desconsolidado de fruta, almacenamiento de carga general, servicio a la carga y servicios de apoyo a las actividades operativas e interchange, dependiendo del interés de cada operador). En principio, se prevé la implementación de cuatro Zonas Operacionales. El resto de las actividades, comunes a todas las zonas, serán desarrolladas e implementadas directamente por EPV: Parqueo Pre-Revisión, Parqueo Post-Revisión, Controles (SAG, USDA y ADUANA), Servicios, Vías de circulación y accesos.

El costo total de las obras alcanza a 20,9 millones de dólares más IVA, según el siguiente desglose:

Tabla 68: Costo total de las obras del ZEAL

Aterramiento	2.007
Vialidad interior y enlaces	2.931
Pavimentos explanadas y zonas operacionales	10.278
Edificaciones (galpones, oficinas, casino, etc.)	4.303
Servicios (agua potable, alcantarillado, aguas lluvias y electricidad)	891
Modificación Línea de Alta Tensión	260
Áreas Verdes y cerco perimetral	237

El monto total estimado de inversión asciende aproximadamente a 26.000 MUS\$, lo que incluye instalaciones y terreno.

Está previsto que las obras se inicien en el 2004 y que finalicen el 2005, coincidiendo con la apertura del acceso sur.

Sistema de información y calidad

Una de las prioridades de la EPV desde su creación ha sido el desarrollo de sistemas de información. En marzo de 2002 la EPV, el SAG y ASOEX firmaron un convenio para crear EXIMSAG (Desarrollo de Sistemas de Información para el Mejoramiento del Proceso Logístico de Exportación e Importación de Productos Hortofrutícolas), un sistema de control en línea y de coordinación electrónica de las operaciones documentales de fiscalización fitosanitaria que el SAG realiza en los procesos de importación y exportación. Con este sistema, el SAG dispone de información en línea para realizar una adecuada trazabilidad del control fitosanitario de los productos de exportación e importación, compatible con las acciones que está desarrollando ASOEX en estas materias.

Ese mismo año, la EPV lanzó el Sistema de Información Logístico Portuario (SILOGPORT) con el fin de optimizar los flujos documental y físico de transporte, desde el origen o destino terrestre hasta la nave.

Ambos sistemas están integrados en el portal Valparaíso Logistic Trade, creado conjuntamente por la Empresa Portuaria Valparaíso, la Terminal Pacífico Sur, la Asociación de Exportadores de Chile (ASOEX) y la Cámara de Comercio de Santiago, a través de su servicio Rutacert. Permitiendo controlar la carga en un solo lugar, se estima que sus servicios pueden ahorrar anualmente 2,5 millones US\$ para clientes y usuarios del puerto. Así, por ejemplo, entre enero y mayo de 2002, ingresaron 45.474 camiones al puerto, experimentando una disminución en los tiempos de espera y de permanencia de los camiones en el puerto.

Por otra parte, en marzo de 2002 empezó a operar el sistema CONTRA (Control de Tráfico), un control electrónico inalámbrico de intercambio para realizar un seguimiento de los camiones desde el antepuerto hasta el puerto con el apoyo de un dispositivo de antena que registra el paso de los mismos en cinco puntos de control⁴⁴³, eliminando todo posible error de digitalización. Este servicio permite que los clientes del puerto dispongan de información en el portal electrónico www.vlt.cl. Asimismo, la Central de

⁴⁴³ El sistema se completa con unos dispositivos electrónicos denominados transponder, que se le entregan al conductor a la salida del antepuerto y que se retira a la salida del puerto, de los que hay 600 unidades.



Tráfico del puerto permite hacer un seguimiento y visualizar los camiones en ruta desde la salida en el *paking* hasta la salida del puerto una vez embarcada la carga.

Mediante el Servicio de Solicitud de Camiones (SOLCAM) es posible solicitar los camiones/cargas electrónicamente desde el antepuerto y hacer un seguimiento de ellos. Igualmente comenzó a probarse un sistema de notificación de camiones a través de telefonía celular que se espera generalizar en 2003. Desde enero de 2002 existe un Servicio “*Help Desk*” ofrecido por la EPV para dar información a todos los agentes que participan en la cadena hortofrutícola. El servicio funciona las 24 horas del día y dispone de un número de teléfono directo.

Próximos objetivos:

- 1) Puesta en marcha de nuevos Servicios SILOGPORT orientados a mejorar la trazabilidad de la carga y apoyar la planificación y gestión operativa.
- 2) Traslado del proceso Administrativo del SAG al Antepuerto para que sea allí donde se digite la información de la planilla de la inspección fitosanitaria y donde el servicio efectúe la revisión documental y verificación de firmas. Esta actividad quedará reflejada en el SOLCAM, de modo que los camiones solicitados por el agente de muellaje sean revisados por el SAG antes de bajar al puerto.
- 3) Notificación de conductores por medio de celular en el Antepuerto para mejorar la información que se transmite a los conductores para bajar al puerto. Al ingresar en el antepuerto se registrará el número de celular de los conductores a fin de que se les pueda avisar inmediatamente una vez recibido el pedido de los agentes de muellaje y no se produzca demoras en el antepuerto.
- 4) Implementación definitiva del sistema CONTRA para la captura automatizada de datos en los puntos de pasada de los camiones tanto en el puerto como en el antepuerto.
- 5) Está previsto iniciar a partir de mayo de 2003, en marcha blanca, el sistema EXIMSAG lo que permitirá coordinar por medio de Internet las operaciones documentales del proceso fitosanitario y disponer en línea del certificado fitosanitario para su aprobación por el SAG.

Además de esto, y a través del Portal Electrónico www.vlt.cl, la Empresa Portuaria Valparaíso pone a disposición de los usuarios del puerto una red de servicios logísticos vía Internet para que mejoren su gestión, disminuyan sus costos, agilicen los trámites y obtengan información de su carga y camiones *on line*:

- Despacho de Camiones (DESCAM): orientado a los Exportadores y Despachantes de Cargas.
- Ubicación de Camiones y Cargas (UBICAM): diseñado para Transportistas, Exportadores y Embarcadores.
- Solicitud de Camiones (SOLCAM): orientado a los Agentes de Muellaje.
- Control de Paso de Personas: para Agentes de Aduana y Agentes de Muellaje.
- Servicio de Fruta: orientado a Embarcadores.

Por su parte, TPS dispone de una página web transaccional de uso gratuito que permite agilizar los trámites a los agentes de aduana, armadores, agentes de naves y consignatarios de carga (www.tps.cl). A través de esta web, los clientes de TPS pueden

optar a una serie de servicios para acceder a información en línea, o bien obtener documentación relacionada con la carga. A modo de ejemplo, las consultas que se pueden realizar son sobre reservas de contenedores; búsqueda de conocimientos de embarque (B/L) y/o contenedores, además de las naves atracadas o zarpadas. Otra de las grandes ventajas de emplear este sistema es la posibilidad de inscribir contenedores en línea y la obtención del documento DRT (documento de recepción de terminal), lo que ahorra tiempo y recursos, evitando trámites que de lo contrario deben realizar físicamente en TPS y, además, estos documentos vía web otorgan la posibilidad de emplearlos en tramitaciones aduaneras.

En una primera etapa, la web transaccional de TPS está enfocada a las operaciones e información relacionada con contenedores, que representan tres cuartos del movimiento de carga en TPS; sin embargo, en el mediano plazo, la empresa tiene considerado ampliar el servicio a carga general y frutas. Asimismo, es importante señalar que el uso de la web transaccional es complementario al portal www.vlt.cl. En el área de las importaciones, la web de TPS permite acceder a otros campos que, por ejemplo, posibilitan desplegar una lista de naves con su hora estimada de arribo y número de rotación, filtrar de manera fácil la búsqueda de alguna nave en particular. Al encontrar y seleccionar la nave en cuestión, se generará una lista de los conocimientos de embarque (B/L) asociados a dicha nave.

Esta tecnología es también útil para los agentes de aduana, en particular, ya que ahora pueden inscribir desde su oficina los contenedores para el retiro directo de la carga, evitando concurrir al Terminal para realizar la inscripción y, además, así evitan que sus contenedores entren a almacenaje, que es lo que, por defecto, indica el sistema computacional; por lo tanto, si antes venía dos veces a las oficinas, ahora pueden hacerlo sólo una vez. Por otra parte, si el agente de aduana va a retirar su carga indirectamente, también puede inscribirse a través de la web transaccional y seleccionar esa opción, pudiendo también proyectar el valor de almacenaje futuro relacionado con su carga contenedorizada. Asimismo, otra de las ventajas que ofrece esta página web es que el importador, teniendo el número del contenedor, podrá conocer la ficha de éste, donde se indica su condición, el operador, su posición, etc.

En cuanto a las exportaciones, la web de TPS permite acceder a los submenús: Información de Contenedores, Número de Reservas y Consulta Cliente, pudiendo obtener información sobre los contenedores asociados al número ingresado, la nave a la que pertenecen y el tiempo estimado de arribo. Asimismo, una vez elegido el contenedor que se desea analizar, aparecerá la ficha de dicho contenedor, en la que se indica el nombre de la nave, viaje, manifiesto, entre otros.

Los interesados en la información concerniente a exportaciones, además, pueden acceder a ella a través de categorías como naves por arribar, atracadas y naves zarpadas (últimos 30 días), desplegándose una lista de naves, su tiempo estimado de arribo, su n° de rotación y la posibilidad de pedir detalle acerca de Reservas/Bookings, CAL y Reestibas. Esta última opción especifica la posición original a bordo y la fecha en que se cambió dicha ubicación, la localización que obtuvo al ser reestibado y la fecha en que ocurrió, entre otros datos de interés.

Finalmente, y en el ámbito de aseguramiento de la calidad, en 2001 se inició el proceso para la certificación de EPV bajo la norma ISO 9001 para lo cual se estableció una

misión de coordinación con el concesionario. En cualquier caso, la EPV está buscando la fórmula para garantizar la calidad a sus clientes. TPS, por su parte, se ha certificado según la ISO 14.001 y cumple las normas del Banco Mundial sobre Higiene y Seguridad industrial.

Capacitación de los recursos humanos

Las iniciativas existentes en Valparaíso para mejorar la formación y capacitación de los trabajadores y directivos del sector son diversas:

- EPV ha facilitado la firma de un convenio de cooperación mutua entre la Universidad de Valparaíso y Asonave para capacitar al sector de trabajadores marítimos portuarios. El resultado son cursos para formar, entre otras especialidades, gruecos eléctricos, wincheros y operadores de montacargas.
- TPS, por su parte, dedicó en promedio 7 días de capacitación por trabajador en el año 2001 en concepto de cursos diversos (ISO 14.001...).
- El Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE), del Ministerio de Trabajo y Previsión Social, financia cursos para los portuarios eventuales dirigidos a aumentar su productividad y evitar accidentes en los puertos. Los cursos ofertados son de Operación de grúas horquillas, Operación de grúas de muelle, Operación de grúas sobre cubierta y Control de carga y descarga, y tienen una duración promedio de 50 horas.
- La formación de oficiales en la Escuela Naval es una cantera de directivos para las empresas portuarias.

Las empresas estibadoras están incentivadas para capacitar a los trabajadores ya que el gasto en capacitación es deducible fiscalmente.

Gestión ambiental

Aunque a priori no es uno de los factores clave de competitividad de un puerto, es un efecto externo, un coste social en suma, y se está convirtiendo en un indicador de la calidad social de la gestión, ya que revela el compromiso del puerto con el entorno en el que se inserta e influye en sus relaciones con el resto de instituciones.

Aunque el diagnóstico sobre la actual condición ambiental de la poza de abrigo en la bahía de Valparaíso señala que *“en general, el puerto no presenta índices de contaminación alarmantes”*, también señala que *“dentro de este bajo nivel presentan algunos índices singulares superiores los sedimentos sólidos en la poza de abrigo, consistente en arena y basura arrastrada por los colectores de aguas lluvias, situación que se agrava en el caso de los temporales”*⁴⁴⁴.

Para corregir estos problemas, y conscientes de la importancia de la variable ambiental en el desarrollo de los puertos modernos, los gestores del puerto de Valparaíso están desarrollando varios proyectos.

⁴⁴⁴ Aunque no se trata de un asunto estrictamente portuario, en relación con el medio ambiente hay que señalar que la ciudad se muestra al visitante sucia y poblada por perros vagabundos.

Uno de ellos es el del tratamiento de desechos, que tiene por objeto dar solución al problema del manejo de basuras provenientes de naves y otras faenas marítimas, de modo que sea compatible con el logro de los siguientes objetivos definidos por la legislación chilena:

- No contaminar las aguas marítimas, recepcionando las basuras provenientes de las naves nacionales e internacionales, asociado a la eventual implementación del Anexo V del Reglamento MARPOL en Chile.
- Mantener estrictos controles fitozoosanitarios y sanitarios propiamente tal sobre el ingreso de basuras u otros materiales de origen vegetal o animal (restos de comida, restos de carga, materiales de embalaje y desechos médicos), los cuales son potenciales portadores de plagas, organismos patógenos o parasitarios foráneos.
- Compatibilizar los eventuales riesgos a la salud, al medio ambiente y los impactos estéticos asociados a la instalación de procesos de tratamiento de residuos en el recinto portuario, con su ubicación en centros poblados

Para ello se considera la habilitación de instalaciones para recepción y tratamiento de desechos provenientes de las naves y faenas marítimo-portuarias. El esquema de manejo de los residuos propuesto consiste en un pretratamiento dentro del puerto y un tratamiento térmico (incineración) fuera del recinto portuario. El transporte entre el Puerto y el lugar de emplazamiento del incinerador se efectuaría mediante contenedores herméticos. Conforme esta propuesta, se considera inversiones en los siguientes rubros:

- Equipos, que incluye recipientes, sistema de transporte, incinerador y sistema de control de emisiones.
- Obras Civiles, que incluye edificaciones (galpón, cámara de frío, oficinas, equipamiento oficina, patios, caminos y estacionamientos), instalaciones auxiliares.
- Terreno.

Este proyecto se ha concebido preliminarmente como de ejecución por particulares, mediante los mecanismos contemplados en la legislación vigente, con un monto aproximado de inversión de 2.100 MUS\$, lo cual incluye equipos, terreno y obras civiles.

Otro proyecto es la aplicación del Sistema de Gestión Ambiental con acciones concretas para la elaboración de un programa de contingencia que permita atacar posibles derrames de hidrocarburos en la bahía, y también nuevos procedimientos, mayor fiscalización y capacitación de los trabajadores portuarios. El nuevo sistema de gestión ambiental significa una inversión de 50 millones de pesos para EPV, y debe ser aprobado por la autoridad marítima.

Entre las acciones concretas propuestas, algunas en plena ejecución, se cuentan la extensión del sistema de gestión ambiental al resto de los actores del trabajo portuario, la realización de jornadas informativas a los trabajadores de EPV y elaboración de documentos explicativos para las autoridades regionales. El sistema de gestión ambiental se completa con la aplicación de los nuevos procedimientos, su revisión y

auditoría. La fiscalización en última instancia será competencia de la autoridad marítima.

Para la limpieza de la poza, en mayo de 2001 comenzó a operar el proyecto “Brisa Marina”.

Por otra parte, Terminal Pacífico Sur (TPS) tiene la certificación que acredita el cumplimiento de la norma internacional ISO 14.001, lo que la convierte en el primer terminal portuario chileno en contar con este estándar medioambiental. Para lograr la certificación, debió cumplir con los requerimientos establecidos en la norma en lo referente a gestión ambiental, cuyos componentes principales son la definición de una política ambiental, el diagnóstico de la situación inicial referente a medio ambiente, el establecimiento de objetivos, metas y programas de gestión ambiental, la implantación de procedimientos para controlar los impactos ambientales de las operaciones, el establecimiento de planes de emergencia y la revisión regular del sistema a través de auditorías, contando siempre con la participación del personal de la empresa, tanto en la capacitación como en la estandarización de los diferentes procesos, la constitución de comités y el cambio de los viejos usos y costumbres incompatibles con los nuevos estándares exigidos.

Aunque no se trata estrictamente de un programa ambiental, el puerto cuenta con un proyecto que trata de acercar el puerto a los ciudadanos. Se trata de una iniciativa de la EPV denominada “Valparaíso puerto mío” que pretende favorecer el acceso ciudadano al mar por medio de actividades recreativas tipo espectáculos, representaciones artísticas y regatas.

Tabla con valoración de los factores

En conjunto, el factor mejor valorado es la infraestructura marítima, con la excepción del Espigón, y los peores la infraestructura del lado terrestre, en especial el acceso al puerto y la red ferroviaria.

Tabla 69: Valoración de los factores de competitividad del puerto de Valparaíso

Factores de competitividad	Media
Infraestructura marítima (7: muy buena, 1: muy mala)	6,3
Canal de acceso (calado...)	6,7
Muelles (longitud, calado, estructura...)	5,9
Infraestructura terrestre (7 muy buena, 1: muy mala)	4,6
Puertas de entrada al puerto	6,0
Accesos terrestres al puerto	3,7
Vías de comunicación del puerto con su <i>hinterland</i> ...	
- por carretera	5,8
- por ferrocarril	2,8
Superestructura (7: muy buena, 1: muy mala)	5,9
Grúas y otros equipos para manipular la mercancía	6,0
Almacenes y depósitos, Zonas Actividades Logísticas	5,8
Sistemas telemáticos de información en la comunidad portuaria (Grado de utilización de EDI, SIDUNEA u otros por parte de los organismo públicos y empresas privadas)	5,6
Sistemas de aseguramiento de la calidad en la comunidad portuaria (Nivel de implementación de Certificación ISO, existencia de Comités de calidad...etc...)	5,8

3.1.4.2 Los proveedores de servicios portuarios

La EPV

La Empresa Portuaria Valparaíso (EPV) es la autoridad portuaria que regula y administra Puerto Valparaíso. Se trata de una de las 10 empresas autónomas del Estado creadas por la ley n° 19.542 y regidas por las normas de las sociedades anónimas. Su objeto es administrar, explotar, desarrollar y conservar el Puerto de Valparaíso, así como los bienes que posee de cualquier título, incluidas todas las actividades conexas inherentes al ámbito portuario e indispensables para su debido cumplimiento.

Antes de la constitución de la EPV, el puerto de Valparaíso estaba sumido en un estado de relativa postración, de ahí que el primer reto de los nuevos gestores fuera infundir ánimo y confianza en el futuro del puerto. Para ello han diseñado una estrategia que pretende abrir el puerto a la ciudad, afirmar sus capacidades, modernizarlo con la participación del sector privado e insertarlo en la red portuaria internacional.

La EPV se ha fijado como misión que el puerto de Valparaíso sea atractivo para todos los participantes de la cadena logística del transporte de carga, los inversores y los ciudadanos; y el objetivo de ser líder, en el sector portuario nacional, por su gestión logística, de infraestructura, turístico-urbana, facilitación portuaria y desarrollo armónico con la ciudad y con el medio ambiente.

Como principales hitos en este proceso, en 2000 concesionó el terminal 1 del puerto por un período de 20 años al consorcio Chileno-Alemán propietario de “Terminal Pacífico Sur Valparaíso S.A.”, y por otro lado, y ante las dificultades de crecimiento físico, ha adoptado la estrategia de “puerto de negocios”, consciente de que a comienzos del siglo XXI los puertos que quieran tener éxito deben ser algo más que simples terminales dedicados a la transferencia de carga entre las naves y los muelles, para lo cual, además de reducir sus costos operacionales, es necesario completar la oferta con servicios adicionales y eficientes. Esta estrategia se basa en el desarrollo tecnológico, el turismo, el negocio inmobiliario y la relación puerto-ciudad. La apertura del paseo del muelle Barón, la licitación del terminal de pasajeros y del espigón, la compra de terrenos para la creación de un área de actividades logísticas y la realización de una serie de eventos culturales y recreacionales en el borde costero configuran las piezas clave de este proyecto.

Como servicios directos, EPV presta los de almacenamiento y provisión de infraestructura a la nave y la carga (muellaje) en la Terminal 2. En cuanto a indirectos, los de seguridad a las personas y cargas (con 52 personas realizan el control perimetral, en coordinación con la DGTM), energía eléctrica, agua, concesiones y servicios de información. Con respecto a TPS, EPV realiza las funciones de control y administración del contrato. Para verificar el cumplimiento por parte de TPS de los términos expresados en el contrato de concesión en los temas de mantenimiento de las instalaciones, seguridad y prevención de riesgos, EPV ha recurrido a auditorías externas seleccionadas mediante licitaciones privadas.

Desde el año 1999, la incorporación de nuevas tecnologías y la mejora de los procesos han permitido mejorar las productividades y los tiempos de operación. Así, un camión

con 20 tm. de productos hortofrutícolas dedica actualmente para su embarque un promedio de 11 horas y media, 6 menos que en 1999. Con respecto a los contenedores, el tiempo de operación de un camión es de 5,4 horas, 3 menos que en el 2000.

Tal y como se ha señalado al explicar el marco institucional, la EPV tiene previsto sacar a concesión el segundo frente de atraque, correspondiente al Terminal 2 o Espigón, actualmente administrado por ella, lo que ha conllevado la contratación de una asesoría para dimensionar el riesgo sísmico del Espigón y así prever posibles reparaciones que un concesionario deba contemplar. La licitación está resultando mucho más compleja y polémica de lo esperado.

Los resultados económicos más importantes del ejercicio 2001 fueron los siguientes:

Tabla 70: Resultados económicos del año 2001⁴⁴⁵

Ingresos de explotación	10.853.077
Costos de explotación	4.263.679
Margen de explotación	6.589.398
Gastos de administración y ventas	2.623.016
Total resultado operacional	3.966.382

Comentarios:

- Buen nivel operativo pero aplicación discutible del marco normativo.
- Liderazgo tecnológico.
- Eficiente.
- Sin autonomía, supeditadas al SEP.
- Gestión discutible de su proyecto de licitación del Espigón.
- Críticas al proyecto de dar uso urbano a suelo portuario.
- Críticas al comportamiento de la empresa de seguridad que tiene contratada.

SEP:

- Falta de capacidad para coordinar a los organismos públicos que intervienen en el puerto.
- Interferencia en el funcionamiento de las Empresas Portuarias.

La Autoridad Marítima

La Dirección General del Territorio Marítimo y Marina Mercante, Directemar, es el organismo de la Armada mediante el cual el Estado de Chile cautela el cumplimiento de las leyes y acuerdos internacionales vigentes, para proteger la vida humana en el mar, el medio ambiente, los recursos naturales y regular las actividades que se desarrollan en el ámbito acuático de su jurisdicción, con el propósito de contribuir al desarrollo marítimo de la nación.

Directemar es la Autoridad Marítima superior del país y su misión es por tanto cumplir y hacer cumplir las leyes del Estado, los reglamentos de la Armada y los convenios

⁴⁴⁵ Fuente: Empresa Portuaria Valparaíso, Memoria anual 2001

internacionales⁴⁴⁶ en su ámbitos de actuación: mando y control sobre las Gobernaciones Marítimas, Capitanías de Puerto y sus medios subordinados, policía marítima y fiscalización de la actividad económica dentro de su área jurisdiccional, intereses y servicio público marítimo. Directemar ejerce la administración marítima del litoral y de las aguas sometidas a jurisdicción nacional y controla técnica y profesionalmente a la Marina Mercante Nacional y las demás actividades marítimas. Le corresponde velar por la seguridad en la navegación marítima, fluvial y lacustre, proteger la vida humana en el mar, ríos y lagos navegables y velar por los bienes y recursos de la zona marítima nacional, sus costas y riberas, cautelar el normal desenvolvimiento de los intereses marítimos del país, contribuir al desarrollo del poderío marítimo nacional y representar al Estado de Chile ante los organismos internacionales.

Directemar tiene su sede en Valparaíso. Su central informática es el corazón del sistema conocido como Red Datamar, que hace posible la conexión en línea de todas las Gobernaciones Marítimas y Capitanías de Puerto del país. Su plataforma gráfica de control de tráfico marítimo (Grafimar) es un sistema que reproduce, en tiempo real y durante las 24 horas del día, la ubicación exacta de las naves que se encuentran surcando aguas chilenas. El centro de Telecomunicaciones Marítimas de Valparaíso presta una amplia gama de servicios de comunicación e informaciones a buques de todas las banderas, lo que resulta de gran importancia en caso de emergencias marítimas. Directemar tiene dos Direcciones Técnicas denominadas Dirsomar (Dirección de Seguridad y Operaciones Marítimas) y Dirinmar (Dirección de Intereses Marítimos y Medio Ambiente Acuático) que sirven para ejecutar sus políticas en todo el territorio chileno. Cimar (Centro de Instrucción y Capacitación Marítima de la Armada) imparte cursos de especialización y actualización de conocimientos marinos de todo el mundo en cumplimiento de las normas dispuestas por la Organización Marítima Internacional (OMI). Directemar cuenta también con Cimar, un simulador de puente capaz de generar escenarios virtuales de gran realismo para entrenar a dotaciones mercantes chilenas y extranjeras.

La Autoridad Marítima es la encargada de autorizar, fiscalizar y vigilar la manipulación, almacenamiento, carga movilización y descarga de las mercancías peligrosas en los recintos portuarios. Por la prestación de estos servicios y la emisión de las autorizaciones de transferencia la Autoridad Marítima cobra unos derechos. También actúa como inspección de trabajo en el control de las jornadas portuarias. Desde 1999 dispone de una unidad “antihuelga” para evitar la paralización de la actividad portuaria que actúa dentro del recinto portuario.

Otros servicios por los que cobra:

- Recepción y despacho de naves. Los valores se recargan en un 50% cuando la atención se lleve a cabo, a petición del armador o el agente, en días u horas inhábiles. En este último caso, además, el personal que deba atender labores de vigilancia y de oficina percibirá las sumas de 5 dólares y 2,50 dólares por hora, respectivamente con cargo al solicitante.
- Naves arribadas en recalada forzosa.

⁴⁴⁶ Regida por la Ley Orgánica de la Dirección General del Territorio Marítimo y de Marina Mercante, D.F.L. N° 292, de 25 de Julio de 1953 y D.O. N° 22.615, de 5 de Agosto de 1953.

- Certificaciones de la AM por presentación de protestas por averías a la nave o daños a mercaderías.
- Autorizaciones o designaciones para desempeñarse como agentes de naves, agentes portuarios y agentes de estiba y desestiba.
- Autorizaciones por el uso de boyas, instalaciones portuarias y otros elementos.
- Tarifa por los servicios de señalización marítima, se puede optar por una tarifa anual o por cada viaje.

Opinión:

- Necesidad de mejorar el servicio de practica, falta de autoridad sobre los prácticos.
- Demasiado exigente en los detalles.
- Muy profesional.
- Incorruptible.
- Necesita adaptarse al nuevo modelo portuario⁴⁴⁷.
- Exceso de funciones, exceso de autoritarismo.
- Cobran por encima de los costos.
- Rigidez, ausencia de sensibilidad del impacto comercial de su labor.
- Elevada rotación: conocimiento escaso de la realidad de cada puerto.

La Aduana

En la Aduana de Valparaíso trabajan 150 personas, de las cuales 50 son inspectores. Los despachos anticipados de importación alcanzan el 90% y el aforo físico afecta a un porcentaje que oscila entre el 5% y el 7%⁴⁴⁸. La utilización de sistemas de información por parte de los agentes de aduana está generalizada y su soporte es ISIDORA⁴⁴⁹.

El Proyecto ISIDORA es una iniciativa del Servicio Nacional de Aduanas con el fin de implementar un sistema electrónico universal para la presentación de Manifiestos a través de Internet, y su nombre es el acrónimo de Integración de Sistemas por Internet para el Desarrollo de las Operaciones y las Regulaciones Aduaneras.

Se trata de un proyecto joven. El origen de ISIDORA está en el diagnóstico realizado en el año 2000 sobre el funcionamiento del servicio⁴⁵⁰. Las principales conclusiones fueron que el área de fiscalización tenía un perfil bajo, existía un grado de integración insuficiente entre la simplificación y la fiscalización de los procesos aduaneros, el nivel de informatización del servicio era reducido, la capacidad de procesamiento inteligente de la información generada era escasa y la tecnología EDI sólo estaba operativa para las DIN. Para revertir este estado de cosas se consideró que era estratégico proceder a una modernización y rediseño de los procesos. Se definieron unos términos de referencia y se sacó a licitación pública el proyecto a través del Ministerio de Hacienda.

Los objetivos del nuevo sistema son:

⁴⁴⁷ En algún momento la Armada se opuso a las concesiones.

⁴⁴⁸ Se procura que la inspección física no demore el flujo de la mercancía, para lo cual no está sometida a restricciones de horario y se procura hacerla, en el caso de que sea necesario, en presencia de los inspectores del resto de organismos públicos implicados.

⁴⁴⁹ El arancel chileno es el 6% pero el efectivo el 4,5%.

⁴⁵⁰ Antes existían sistemas de información que utilizaban el EDI y las redes de valor añadido.

- Orientar la labor del Servicio hacia la fiscalización.
- Poner énfasis en el desarrollo de un sistema integrado y altamente automatizado que permita hacer un análisis anticipado, en línea.
- Transmitir por vía electrónica la información que se presenta al servicio.
- Enmarcar las acciones de fiscalización en procedimientos ágiles y expeditos.
- Utilizar la gestión del riesgo y la información de inteligencia como herramientas clave para el desarrollo de un sistema de selección.

En el proceso de reingeniería de procesos necesario para desarrollar el proyecto participaron funcionarios de Aduanas de la Zona Central (Metropolitana, Valparaíso, Los Andes y San Antonio). Las áreas de trabajo fueron:

Proceso de Manifestación y Control de la Carga

- Manifestación de carga terrestre, aérea y marítima
- Control de almacenes
- Gestión de riesgo para la fiscalización a priori
- Revisión de Manifiestos

Tramitación de Documentos Aduaneros y Despachos de la Carga

- Tramitación de ingreso/salida
- Orden de Embarque
- Gestión de riesgo para la fiscalización en línea
- (Perfiles de riesgo)
- Revisión física y documental
- Recursos tecnológicos

Procesos de Inteligencia

- Modelo de inteligencia para la fiscalización
- Gestión de información. Sistema informático de Inteligencia
- Organización y normalización de las tareas de inteligencia
- Gestión de riesgo estratégico para la inteligencia

Procesos de investigación

- Desarrollo de la auditoría aduanera
- Gestión de riesgo para la fiscalización
- Planificación y control
- Organización y normalización de tareas de fiscalización

Proceso de control operativo en zona primaria

- Control Ingreso/Salida de Zona Primaria
- Control de almacenistas
- Integración con sistema informático de manifestación y despacho de la carga
- Control de contrabando en avanzada
- Control del Contrabando en Zona Franca
- Gestión de riesgo para el control del contrabando
- Investigación del delito del contrabando

Proceso de Ingreso de Viajeros

- Control de ingreso de viajeros vía aérea
- Control de ingreso de viajeros vía terrestre
- Gestión del riesgo para el control de viajeros
- Recursos tecnológicos para el control de viajeros

Entre noviembre de 2000 y agosto de 2001 se adjudicó el proyecto y éste se estructuró en 7 módulos: Revisión y estudio; Desarrollo de los programas de transacciones, receptores, validadores e Interface; Manifiesto Marítimo y Aéreo; Manifiesto Terrestre, Tránsitos y otros; Declaraciones de Ingreso; Declaraciones de Salida y Programas auxiliares.

Con ISIDORA, herramienta que está soportada íntegramente sobre Internet, es posible tramitar en línea las Declaraciones de Ingreso, las de Salida, el Pago de Derechos (en conjunto con la Tesorería), las consultas de cupos y de códigos, entre otros documentos. En la actualidad se está liberando la tramitación electrónica de los Manifiestos de Carga Marítima, Aérea y Terrestre, y se está trabajando en el sistema de información centralizado para el almacenamiento y la ventanilla única para todos los permisos.

Está previsto que todos los módulos de ISIDORA estén operativos en 2003. Cuando esto ocurra será posible realizar el envío electrónico de mensajes de los usuarios externos hacia el servicio, lo que incluye del despacho de Declaraciones, Solicitudes e Información necesaria para el control de procesos⁴⁵¹. Además, está previsto que a través del servidor de la Aduana, ISIDORA haga el papel de anfitrión de la información que comparten los particulares, ayudando a facilitar las operaciones de comercio exterior. Una vez recibidos los documentos, se realizarán validaciones, en su mayoría automáticas, excepto las que requieran del criterio de un funcionario de Aduanas. Las respuestas corresponderán a mensajes de respuesta a sus originadores o a la publicación de éstas en las páginas web. ISIDORA registrará todos los datos que sean necesarios para controlar los procesos en sus distintas etapas.

El Servicio Nacional de Aduanas de Chile es pionero a nivel mundial en la firma electrónica o digital. Sus principales beneficios son elevar los estándares de seguridad, ampliar la cobertura, reducir los tiempos de tramitación y los costos. Actualmente, la firma digital se puede utilizar en los documentos de destinación (declaraciones de importación y exportación). El sistema beneficia a cerca de 50.000 usuarios, y la aceptación está siendo positiva entre otras cosas porque la velocidad de tramitación de la red privada es de una hora, frente a la red pública de firma digital que será de unos 15 minutos. Los despachadores pueden, además, aumentar sus servicios a exportadores e importadores permitiéndoles acceder a documentos auténticos, en línea, sin costo de copias ni de distribución de las mismas. La gran ganancia de esta iniciativa es que permite que las operaciones de comercio exterior sean más rápidas, seguras y eficientes, todo lo cual contribuirá a acelerar el proceso de simplificación de trámites. El *software* fue desarrollado por el propio servicio y para ello se tomó contacto con las principales empresas de tecnología del mundo. El sistema tiene un costo de alrededor de 40 US\$ anuales y se contrata con una empresa certificadora reconocida por Aduanas, la que se transforma en garante de que los certificados digitales que ella publica –también en Internet–, corresponden efectivamente a quienes dicen pertenecer. Al usuario se le entrega una clave pública, que se instala en su computador, y otra privada para acceder

⁴⁵¹ A través de la página web del Servicio www.aduana.cl

al sistema. Luego de ello está en condiciones de emitir con absoluta seguridad documentos protegidos de eventuales errores humanos, pues son inmodificables, con la ventaja adicional de que ya no requiere presentarlos en papel. Entre los beneficios que reporta el uso de la firma electrónica se cuentan la absoluta garantía de fidelidad y no repudiación de los documentos transmitidos; la publicación instantánea de los mismos, aunque los actores estén separados por distancias ilimitadas, pero conectados electrónicamente; la certeza sobre su confidencialidad; la reducción de costos administrativos; el aumento de la productividad de los equipos que requieren trabajar sobre documentos elaborados colectivamente; la identificación certera de los usuarios del sistema y la garantía de que los datos serán conocidos sólo por los involucrados, pues se encriptarán en tiempo real.

A mitad del año 2002, se aprobó una norma que modifica el régimen de sanciones (no sanciona los errores estadísticos) y se sigue trabajando en su perfeccionamiento.

Con ISIDORA todos los despachos se pueden hacer por Internet y se ha ganado en rapidez, más en el caso de exportación que en importación.

De la evolución de las declaraciones aduaneras de importación en el período 1992-2001 se deduce el espectacular crecimiento de San Antonio, la caída de San Antonio en importación y su resistencia en exportación, a pesar de lo cual hay más personal en Valparaíso.

Tabla 71: Declaraciones de importación⁴⁵²

(Número de documentos)						
	1992	1997	1998	1999	2000	2001
Valparaíso	140.458	125.745	112.054	110.369	97.782	103.423
San Antonio	14.457	98.677	109.443	81.607	115.343	104.778
Total	410.187	634.317	638.898	592.060	645.661	621.874
(Valor en miles US\$ CIF)						
Valparaíso	4.728.267	6.039.329	5.104.920	4.040.403	4.366.973	4.149.321
San Antonio	833.610	4.248.064	4.443.518	2.983.615	4.062.467	3.662.939
Total	9.456.561	18.111.917	17.087.803	13.896.275	16.635.593	16.439.226

Tabla 72: Declaraciones de exportación⁴⁵³

(Número de documentos)						
	1992	1997	1998	1999	2000	2001
Valparaíso	48.098	45.489	46.003	49.517	46.988	57.866
San Antonio	8.695	32.049	35.171	37.512	46.562	49.291
Total	163.162	227.922	240.926	247.035	259.735	281.502
(Valor en miles US\$ FOB)						
Valparaíso	2.466.634	2.619.115	2.512.130	2.595.538	2.458.507	2.874.204
San Antonio	623.579	1.914.322	1.902.185	2.013.535	2.764.402	2.454.166
Total	9.920.900	16.682.943	14.841.079	15.621.761	18.215.206	17.616.498

⁴⁵² Fuente: Aduanas

⁴⁵³ Fuente: Aduanas

Tabla 73: Manifiestos, transbordos y personal⁴⁵⁴

	Manifiestos	Transbordos	Personal
Valparaíso	3543	1700	166
San Antonio	1704	4984	93

En Valparaíso hay un almacén extraportuario y numerosos privados. Inicialmente eran flexibles, pero las condiciones exigidas por la Aduana son cada vez mayores por los problemas de fiscalización y control (mercancías excluidas, valor mínimo de las mercancías..).

En otros ámbitos, y en relación con la gestión aduanera, en el 2002 se han introducido modificaciones en los sistemas de descripción y valoración de mercancías, las reinterpretaciones a los artículos 91 y 93 de la Ordenanza y la aplicación del código del valor.

Por su parte, el Tratado de Libre Comercio con la UE contempla un capítulo que se refiere a la cooperación aduanera. Se van a establecer nexos con Aduanas de la Comunidad Europea y el objetivo de ello es establecer procedimientos más simples y ágiles con la idea de verificar el cumplimiento de las normas de origen de los productos, puesto que a través de un solo acuerdo el país se vincula con 15 países del bloque comercial.

Opinión:

- Debe mejorar los procesos documentales.
- Exceso de burocracia.
- Tardanza en implementar el Manifiesto.
- Necesidad de incorporar a más integrantes de la cadena portuaria.
- Falta de coordinación con otros organismos públicos portuarios.
- Honestidad pero uso político de la institución y tráfico de influencias.
- Poca participación de los usuarios.
- Grandes progresos en el período 2000-2002.

Críticas

El nuevo procedimiento establecido por el Servicio Nacional de Aduanas, que entre otros objetivos persigue simplificar el pedido arancelario y potenciar sus sistemas de información estadística, presenta una serie de trabas que entorpecen y dificultan el comercio exterior chileno. A continuación pasamos a analizarlas.

El desarrollo del plan de modernización impulsado por el Servicio de Aduanas, con el propósito de simplificar los datos del pedido arancelario y a la vez mejorar la calidad de la información requerida para cumplir con las exigencias en materia de recopilación estadística, valoración, resguardos en materia de seguridad de la población y optimizar las funciones fiscalizadoras que le han sido encomendadas a dicho servicio, ha motivado establecer una nueva modalidad de descripción de las mercancías en las declaraciones aduaneras.

El nuevo procedimiento establecido por la Aduana, inspirado en los propósitos señalados, ha contado y cuenta con el apoyo de la Cámara Aduanera de Chile, la Cámara Nacional de Comercio y el de todas las

⁴⁵⁴ Fuente: Aduanas

organizaciones gremiales vinculadas al comercio exterior chileno, porque permanentemente han estado preocupadas de cooperar a la eliminación de las trabas aduaneras que entorpecen y dificultan la fluidez del paso de las mercancías, por los lugares de transferencia, para concretar la exportación o importación de las mismas. Sin embargo, oportunamente estas mismas federaciones gremiales han presentado a las autoridades aduaneras su preocupación por los efectos negativos que pueden surgir con la puesta en marcha de las nuevas medidas llevadas a nivel de unidad de compra, a saber:

- Aumento de costo para los usuarios al tener que cumplir a priori con exigencias y mayores datos que retrasarán la elaboración de las declaraciones y su aceptación a trámite, que permite el ágil retiro o embarque de las mercancías desde los recintos aduaneros portuarios.
- Se estima que el nuevo sistema de descripción de mercancías, se aparta de los sistemas utilizados mayoritariamente por los países en sus operaciones de comercio exterior y que por este camino no se logrará facilitar la clasificación de las mercancías en el Sistema Armonizado de Designación y Codificación del Arancel Aduanero. De allí que la decisión que la superioridad del Servicio de Aduanas anunció el 18.06.02, de disminuir de 107 a 51 las posiciones arancelarias correspondientes a mercancías cuya descripción queda sometida sujeta a Descriptores Específicos y la precisión anunciada de que su inscripción previa no es obligatoria, son medidas que la institución valora por resultar necesarias y convenientes para conservar la fluidez de las operaciones aduaneras.
- El nuevo sistema de descripción no obedece a ningún patrón científico de comercio exterior, más bien constituye una modalidad comúnmente usada para los inventarios de mercancías en almacenes de depósito.
- Se considera que en la etapa inicial el nuevo sistema presenta muchos inconvenientes, puesto que hará más lenta y engorrosa la descripción de las mercancías y producirá un efecto multiplicador en el aumento de ítems que deben formularse en las declaraciones. El aumento de 90 a 999 ítems que puede contener una declaración aduanera, contemplado en la nueva normativa, es una prueba palmaria que el nuevo método puede transformarse en una insospechada traba burocrática.
- No se comparten a cabalidad los nuevos criterios de descripción de mercancías, porque las metas propuestas de mayor facilitación del comercio exterior, mejoramiento de la información estadística, optimización de la fiscalización aduanera al contar con un banco de datos sobre valoración, más completo y transparente, distan ostensiblemente de la realidad, al examinar los nuevos criterios propuestos.
- Para las operaciones de importación de mercancías procedentes de Zona Franca y también para aquellas que cancelan o abonan regímenes de almacén particular de exportación, se han planteado dudas que no aparecen claramente solucionadas en los instructivos emanados del Servicio de Aduanas.

Es evidente que el mayor costo que significa dar cumplimiento a las nuevas exigencias aduaneras, para fiscalizar a priori las importaciones y las exportaciones, deberá ser solventado por los propios usuarios. Dentro de los rubros encarecedores del nuevo sistema podemos citar, entre otros: aumento de horas hombre en la inscripción de las mercancías y en la confección de las declaraciones aduaneras con mayor exigencia de datos y aumento explosivo de los ítems requeridos; costo adicional para el mejoramiento de la infraestructura computacional en orden a satisfacer los nuevos requerimientos; y mayores gastos por manipulación y almacenaje de las mercancías en los sitios de transferencia, causados por las demoras en la aprobación de las declaraciones, cuando no se disponga con anticipación del mayor cúmulo de información exigida.

Por otra parte, se estima que el nuevo sistema encarecerá el comercio exterior porque generará una cantidad de datos y registros computacionales que a la postre resultarán inútiles, con descripciones ambiguas, que no están sustentadas en padrones definidos ni en objetivos coherentes. De esta manera, se estima que los criterios aprobados por el Consejo de Cooperación Aduanera en Bruselas, que tienen como propósito que exista un sistema uniforme de público conocimiento y transparente, que facilite el desarrollo sin trabas del comercio exterior en el mundo, no fueron recogidos en Chile por el nuevo procedimiento para la descripción de mercancías establecido por Resolución N° 4841/2001 D.N.A. y sus modificaciones posteriores.

Con todo, de la mencionada Resolución N° 4841, queda en evidencia que con la obligatoria y expresa indicación en ítems diferentes en la Declaraciones Aduaneras del denominado "Código de Identificación de Producto (CIP) - extraído de la respectiva factura de compraventa internacional o, en subsidio, del código de inventario del comitente respectivo -, el Servicio Nacional de Aduanas apunta a distinguir del modo más perfecto la individualidad de cada una de las mercancías objeto de importación o exportación por vía normal, sea porque uno o más de sus datos referidos a sus nombre, sus marcas, sus modelos, clases, especie o variedades, o incluso porque sus fechas y hasta la hora de fabricación o año de modelo, o

bien porque sus componentes o porcentajes de materias empleados en su elaboración o fabricación, o sus fabricantes o lugares geográficos de producción, o el VIN si se trata de vehículos automóviles, resultan ser distintos.

La utilización de datos de tan elevado nivel de individualización de cada una de las mercancías, y la circunstancia de que su obligatoria inclusión en las declaraciones se dispone para todo el universo de las mercancías susceptibles de comercialización internacional, esto es para las 7.915 de las 7.972 posiciones que posee el Arancel Aduanero, es una situación que conlleva un aumento - que tratándose de diversas mercancías de comercio masivo podrá llegar a un descomunal aumento - en la cantidad de datos que deberá procesarse y digitarse en el escaso tiempo anterior al arribo al país de los medios de transporte con las mercancías, y por la emisión de declaraciones juradas por los importadores con datos que falten en la documentación normal.

Se prevé, al efecto, que las operaciones de ingreso de mercancías por vía aérea y terrestre serán las principalmente afectadas por su mayor permanencia en la zona primaria aduanera y/o en la manipulación de la carga, particularmente porque en este tipo de tráfico los documentos comerciales necesarios para elaborar las declaraciones (Factura de compraventa, Certificado de Origen y Guía Aérea, principalmente) arriban habitualmente en el mismo vehículo de transporte internacional.

De otro lado, hay preocupación en la Agencias de Aduanas que utilizan los servicios de Redes de Valor Agregado y casas de software que atienden más del 90% de las operaciones de importación por vía electrónica, por no existir a la fecha absoluta seguridad de que los sistemas que se han elaborado para responder a los nuevos requerimientos sobre descripción de mercancías, se encontrarán probados y en régimen de operación con los sistemas del Servicio de Aduanas, que permita a dichas Agencias operar con la eficacia y seguridad que significa actuar con programas sistematizados e integrados entre sí.

También han manifestado su inquietud por la falta de instrucciones que se advierte en la Resolución N° 4841 y en el Oficio Circular N° 453, de 3 de junio de 2002, acerca de los datos técnicos que eventualmente deberían considerarse en la elaboración de los formularios por las imprentas, correspondientes a las hojas adicionales recientemente creadas para las declaraciones de ingreso y salida, y también sus instrucciones de llenado, particularmente cuando se opera a través de VAN.

La Cámara Aduanera de Chile ha tenido una importante participación, como impulsora de los avances que el sistema aduanero ha experimentado en las últimas décadas. En la actualidad se encuentra empeñada en colaborar con el Servicio de Aduanas para alcanzar el éxito del nuevo sistema descriptivo propuesto, en el bien entendido que nuestro aporte, contribuirá a permitir uniformidad en los datos expresados en la documentación comercial, a lograr la facilitación de su transmisión electrónica, mediante una mayor comprensión de su contenido, a lograr una estrecha relación entre la estadística y el comercio internacional y a permitir que constituya una eficaz herramienta destinada a los entes encargados del control tributario. Para lograr estos objetivos, se solicita mayor gradualidad y flexibilidad en los cambios propuestos y que se ajusten sus exigencias de mayor información y datos en las operaciones aduaneras a los métodos de descripción de las mercaderías utilizadas por la mayoría de los países, en sus operaciones de comercio exterior.

Servicios de inspección (SAG)

El Servicio Agrícola y Ganadero (SAG) de Chile es uno de los organismos públicos más importantes y respetados del país. Sus atribuciones van más allá de lo que es estrictamente un servicio de sanidad vegetal y animal. Sus principales funciones son proteger las actividades del agro, evitar la degradación de los recursos naturales, la propagación de plagas y enfermedades, el engaño al productor en el abastecimiento de ciertos insumos y la competencia⁴⁵⁵.

⁴⁵⁵ Además de ellas, sus órganos de gobierno, normas que rigen su potestad fiscalizadora y sancionadora están reguladas en la ley orgánica N° 18.755 de 7 de enero de 1989, con las modificaciones introducidas por la ley N° 19.283 de 5 de enero de 1994.

El Servicio es una institución funcionalmente descentralizada y territorialmente desconcentrada. Es la autoridad competente para establecer las condiciones de internación de mercaderías o productos que puedan portar agentes causales de plagas de los vegetales o de enfermedades transmisibles de los animales y fiscaliza el ingreso de tales mercancías al país en protección del patrimonio fito y zoonosanitario. Del mismo modo, el servicio es la autoridad competente para otorgar los certificados fito y zoonosanitarios que acreditan el cumplimiento de las exigencias establecidas por los países de destino de las exportaciones⁴⁵⁶.

El SAG tiene 1 Director General, en Santiago, 13 directores regionales y 60 jefes de oficina provincial. En Valparaíso el SAG tiene 45 empleados, 12 administrativos y 33 inspectores. Se trata de un número elevado pero que está justificado por el elevado volumen de mercancías que transitan por el puerto que deben ser inspeccionadas por el Servicio (hacen 33.000 certificados al año de entrada y salida)⁴⁵⁷.

Realizan una parte muy elevada de sus inspecciones dentro del puerto, pero sería deseable que se pudiesen hacer fuera, preferentemente en el lugar de origen del producto, para evitar colas. Realizan inspección física las 24 horas del día y los 365 días del año. El horario de atención al público es de 9:00 a 17:30, aunque en la práctica se atiende hasta las 20:00. En las inspecciones, el agente de aduanas está obligado a que estén presentes todos los organismos con participación en ella, de lo contrario, el SAG tiene competencias para juzgar, sancionar y cobrar las multas correspondientes (Tribunal de Control).

Con el objetivo de mejorar el proceso logístico de exportación e importación de productos hortofrutícolas, el Servicio Agrícola Ganadero (SAG), junto con EPV, y ASOEX participa en el sistema de Exportación e Importación SAG (Eximsag-EPV) que mejora la calidad y oportunidad de la información que se genera tanto en el sistema de certificación como en la inspección que el SAG realiza en origen y/o en puerto, permite centralizar los datos derivados del control del proceso fitosanitario de productos y extiende la red de control físico de los camiones desde el Antepuerto a la Central Frutícola, disminuyendo de este modo la congestión vial interurbana, urbana e interior del puerto.

Eximsag-EPV busca reducir el tiempo de tránsito de camiones en el proceso de exportación y las demoras para las naves, y coordinar el proceso documental y físico mediante la tramitación electrónica de los documentos y el control electrónico de la pasada de camiones por los puntos de control y revisión. En el futuro, se prevé la interconexión con otros agentes, tales como el Servicio Nacional de Aduanas, otros puertos y demás actores de la cadena de transporte, para lo cual se integrarán los servicios de eximSAG-EPV al portal de servicios de www.vlt.cl. El sistema permite ahorros de tiempo y dinero a los clientes y usuarios del puerto.

Opinión:

- Escasez de recursos humanos y telemáticos.
- Falta de capacidad de cambio.

⁴⁵⁶ En el pasado el SAG realizó también tareas de inspección de calidad pero entendió que se trataba de un tema comercial y lo dejó en manos de una Fundación mixta público-privada.

⁴⁵⁷ En Valparaíso están mucho mejor dotados que en San Antonio.

- Burocráticos, sin ningún tipo de consideración comercial.
- Ausencia de criterio.
- Demoras en emitir certificados.
- En graneles sólo trabajan con luz natural (a partir de las 17:00 el barco se queda esperando hasta el día siguiente).
- Exceso de celo: inspeccionan y hacen la recepción en cada puerto⁴⁵⁸.
- Sus ingresos no se aprovechan para modernizar el servicio.

En el caso del Servicio Nacional de Salud, la opinión de los entrevistados es la siguiente:

- Necesidad de mejorar los horarios y procesos.
- Falta de inspectores.
- Burocráticos y lentos.
- Análisis se demoran demasiado.
- Actuación formal y superficial, rozan la negligencia.
- No se coordinan con los otros organismos.

Prácticos

El servicio de practicaje está regulado por la Autoridad Marítima, y Capitanía de Puerto establece el procedimiento de solicitud de maniobra. La ley chilena de navegación estipula que todos los barcos de bandera extranjera deben usar práctico al entrar y salir del puerto⁴⁵⁹. La navegación por el Estrecho de Magallanes y los canales del sur están sometidos a una reglamentación especial.

La tarifa globalizada del servicio de practicaje está constituida por un valor base más el producto de un factor multiplicado por el tonelaje de registro grueso o bruto de la nave. Esto incluye todas las maniobras necesarias para el atraque o desatraque de la nave en el puerto, o el amarre o desamarre del terminal marítimo, hasta dejarla convenientemente asegurada en el lugar de término del respectivo practicaje.

Tabla 74: Tarifa del servicio de practicaje en el puerto de Valparaíso

TRG		US\$	
Sobre	Hasta	Base	Factor
50	6000	93,06	0,0165*TRG
6000	16000	113,74	0,0187*TRG
16000	40000	134,42	0,0196*TRG
40000	60000	206,80	0,0206*TRG
60000	-	315,37	0,0210*TRG

Los prácticos autorizados que participan en la maniobra perciben el porcentaje de la maniobra que determina la Dirección General. La dotación de prácticos es 6: 1 práctico

⁴⁵⁸ Explicable porque quizá quieren preservar las ventajas sanitarias y fitosanitarias que el “aislamiento” geográfico da a la agricultura chilena.

⁴⁵⁹ Los Capitanes de Marina Mercante Nacional Autorizados por resolución podrán efectuar maniobras de atraque y desatraque sin práctico.

oficial y 5 autorizados⁴⁶⁰. La duración promedio de la maniobra de atraque es de 45 minutos y la distancia recorrida no llega a 1 milla. No existe la posibilidad de elegir práctico.

Así como en otros países se constata una preferencia generalizada por la competencia en la prestación del servicio, en el caso de Chile parece preferirse la seguridad, por lo que no está seriamente cuestionada la dependencia de los servicios de pilotaje y practicaje de la Autoridad Marítima. Sí que parece haber más desacuerdo en los costes de Faros y Balizas, aunque los fondos se invierten en seguridad marítima, búsqueda y rescate y mantenimiento de señales (unas 1.500).

Opinión:

- Buenos profesionales.
- Pocos siniestros.
- Falta uniformidad de criterio.
- Heterogeneidad.
- No existe libertad de elección.
- Control de la Armada: los intentos de reforma son muy sensibles políticamente.

Remolque

El servicio de remolque es obligatorio en todos los puertos chilenos y es prestado por empresas privadas en régimen de competencia y libertad de entrada. Como regla general, se emplea 1 remolcador en las maniobras de entrada y salida de barcos de hasta 140 metros de eslora y 2 o más para los barcos mayores. Esta regla puede modificarse dependiendo de las condiciones del tiempo, las características del buque y del área de maniobra (si la nave posee facilidades y elementos auxiliares de gobierno se utiliza sólo 1 remolcador).

Aunque la cantidad de remolcadores a utilizar en las maniobras podrá variar a requerimiento del agente de la nave, la Autoridad Marítima, representada por el Capitán de Puerto, es quien autoriza en última instancia el número de remolcadores necesarios en cada maniobra, ya que es la Autoridad Marítima local la responsable de adoptar las medidas pertinentes para asegurar que las maniobras efectuadas en los muelles, espigones y terminales de su jurisdicción se efectúan de forma segura, por lo que establece el procedimiento para solicitar los permisos necesarios para efectuar los movimientos de las naves⁴⁶¹.

Los remolcadores autorizados tienen una potencia de 1.440 HP y son del tipo Bollard Pull de 16 tms. La dotación de remolcadores es de 8 unidades.

En Valparaíso prestan el servicio las cuatro empresas más importantes de Chile: SAAM, Ian Taylor, Ultramar y Agental.

⁴⁶⁰ Para ver en detalle los costes del pilotaje consultar Ordinario 12.100/45 de 28 de Diciembre de 2002. Directemar.

⁴⁶¹ Para ver en detalle los requerimientos por sitio de atraque ver www.directemar.cl

Opinión:

- Caro.
- Existe libertad de elección.
- Buenos equipos.
- Se necesita más transparencia.
- Sospecha de colusión.

Terminales/empresas estibadoras

La configuración del sector de las empresas de estiba cambió sustancialmente a raíz de la concesión de la Terminal N° 1. Antes, bajo el modelo multi-operador, el número de empresas era de 71. Dos años después ese número se había reducido a 7: 1 de ellas TPS y 6 en empresas estibadoras, de las cuales 2 están autorizadas para trabajar en TPS y el resto sólo puede hacerlo en la parte del puerto que gestiona la EPV.

En agosto de 1999 tuvo lugar la licitación por la que se adjudicó la concesión de la Terminal N° 1 del puerto de Valparaíso a TPS Valparaíso. La nueva empresa inició sus actividades el primero de enero del año 2000 gestionando un frente de atraque con capacidad para el manejo de naves porta contenedores y multipropósito, más de 16 hectáreas con cinco sitios y una longitud total de 985 metros de muelle y un calado máximo de 11.4 metros, características que le permiten atender simultáneamente hasta 5 de las naves que circulan en la actualidad por las costas de Sudamérica, y detentar alrededor del 80% de la carga que se moviliza por el puerto, que hoy representa más de 3,2 millones de toneladas anuales.

Conforme los términos de la referida licitación, la concesión fue otorgada por un plazo de 20 años a contar del año 2000, y las inversiones de modernización del terminal comprenden fundamentalmente incorporación de equipamiento y tecnología, con un monto total de 58 millones de dólares durante el período de la concesión. De acuerdo a antecedentes entregados por el propio concesionario, las inversiones planeadas para el período 2001 - 2006 ascienden a un total de 27.500 MUS\$, de los cuales 10.5 millones US\$ se encuentran ya comprometidos. El contrato de arrendamiento fija un canon anual mínimo de 6 millones de US\$, la tarifa máxima a cobrar y unas productividades mínimas.

TPS cuenta con 16 hectáreas más de áreas comunes, de las cuales 13 están exclusivamente dedicadas al *stacking* de contenedores tanto de importación como exportación, que permiten ofrecer una capacidad de almacenaje de hasta 10.000 TEUs simultáneamente. Un sistema de vigilancia y control permite controlar los contenedores en *stacking* al ingreso y salida del Terminal con sistemas informáticos que registran la estadía, posición, y estado de los contenedores, facilitando de esta forma el flujo de información desde y hacia los clientes. Cuenta además con 20.000 m² de almacenes para servicios de logística a la carga para almacenaje (Zona Primaria y Almacenaje Comercial), control de inventarios, selección, clasificación (código de barras) y cuenta con sistemas de seguridad para control de cargas y personas,

Para ejercer como empresa de muellaje y evitar la informalidad hay que habilitarse; para ello se requiere inscripción, boleta de garantía ante la Empresa Portuaria (equivalente a

la planilla mensual de sueldos), y no tener más de 4 multas⁴⁶², en cuyo caso se les retira la licencia de muellaje. Trabajan en tres turnos de 7 horas y media, con media hora de colación.

Opinión:

- Problemas de comprensión del marco institucional (más las multi).
- El monooperador es más caro pero es más seguro y atiende mejor.

Recursos humanos.

Las empresas contratan directamente a los estibadores y les dan capacitación. No existen empresas de recursos humanos como tal. Para acceder al trabajo se les exige una formación mínima.

Opinión:

- Conflictividad de los eventuales contra el gobierno.
- Falta capacitación.
- Trato inadecuado de la fruta.

Despachantes de Aduana

Los agentes de aduana son profesionales que la ley ha calificado como auxiliares de la función pública aduanera cuya licencia los habilita para realizar los despachos aduaneros de mercancías tanto en su ingreso al país como en su salida al exterior.

Tres son las características generales de la función del Agente de Aduana: en primer lugar, es un auxiliar de la función pública aduanera; en segundo término, es un ministro de fe⁴⁶³ y, en tercer lugar, es un mandatario de importadores y exportadores.

Para ser designado Agente de Aduana se requiere el cumplimiento de algunas condiciones entre las cuales las de haber aprobado estudios vinculados al comercio exterior de una duración mínima de cinco semestres; haber aprobado en concurso de antecedentes y conocimientos en materias aduaneras, calificado mediante resolución fundada del Director Nacional, debiendo ser el concurso convocado a lo menos cada dos años, correspondiéndole a la Junta general de Aduanas fijar en forma previa el número máximo de agentes a designar. El nombramiento requiere la constitución de una garantía de monto no inferior a 20 Unidades Tributarias Anuales.

Existen dos asociaciones profesionales. La Cámara Aduanera de Chile, con unos 230 afiliados, y la Asociación Nacional de Agentes de Aduana, que agrupa a unos 60.

Opinión:

- Elevado número de oferentes pero reducido número de empresas profesionales.

⁴⁶² Por ejemplo, por hacer más de 2 horas extras, o no pagar a la Seguridad Social.

⁴⁶³ Eso significa que la Aduana podrá dar por cierto que los datos que registren en las declaraciones que formulen en los documentos de despacho pertinentes, incluso si se trata de una liquidación de gravámenes aduaneros, guardan conformidad con los antecedentes que legalmente les deben servir de base.

- Elevada heterogeneidad del sector.
- Obsolescencia tecnológica y profesional.
- Competencia (des) leal con los agentes de carga.

Agentes marítimos

Prestan a las líneas tanto el servicio comercio comercial como el operativo. La competencia es intensa.

Opinión

- Los más profesionales son 8 o 10 grandes.
- Escasa competencia.

Agentes de carga

- Problemas de crecimiento por baja profesionalidad.
- Mercado reducido para el transporte marítimo.

Depósitos de contenedores vacíos

- Competitivos.
- Buen servicio.
- Están fuera de la ciudad.

Almacenaje, distribución

- Escaso desarrollo servicios de valor añadido (casi todo es desconsolidación).
- Restricciones normativas a la actividad en los almacenes extraportuarios.
- Las instalaciones de los almacenes portuarios son viejas.
- En el puerto son caros y apenas se usan: exceso de capacidad.

Provisionistas del barco

- Escasa competencia.
- Buen servicio, sobre todo en el caso de combustible.

Transporte por carretera

- Flota antigua.
- Normativa inadecuada.
- Mucha y heterogénea oferta.
- Competitivo.

Ferrocarril (FEPASA)

- Escaso conocimiento del negocio.
- No son operadores logísticos.
- Falta de servicios regulares.

- Mal servicio.
- Desatendido por las autoridades.

Verificadoras

- Son muy profesionales.

Entidades bancarias y compañías de seguros

- Buen servicio.
- Horarios adecuados y flexibles.
- Primas caras y garantías elevadas.

Tabla con valoración de los prestadores de servicios

Como colofón a este apartado los prestadores de servicios mejor valorados, de entre los privados, son remolcadores y, el peor valorado, el transporte por ferrocarril. De los organismos públicos, las mejores notas son para Autoridad Marítima y la Aduana, y la peor para el Servicio Nacional de Salud.

Tabla 75: Valoración de los proveedores de servicios portuarios del puerto de Valparaíso

Proveedores de servicios	Media
Autoridad Portuaria	5,3
Aduana	5,5
Sanidad Exterior / Salud	4,8
Inspección Sanidad Vegetal y Animal	5,3
Autoridad Marítima / Prefectura	5,6
Fuerzas Seguridad del Estado en puerto	5,9
Prácticos	5,8
Remolcadores	6,2
Amarradotes	6,7
Empresas estibadoras /Terminales	5,5
Empresa trab. portuarios/Rec humanos	5,7
Agentes marítimos	5,9
Agentes de Aduana	5
Transitarios/ <i>Forwarders</i> /Agentes carga	4,9
Depósitos de contenedores vacíos	6
Centros de distribución, almacenes, depósitos aduaneros	5,4
Provisionistas del barco	5,8
Transporte por carretera	5,2
Transporte por ferrocarril	2,8
Empresas verificadoras	5,8
Entidades bancarias	6,3
Compañías de seguros	6,2

3.1.4.3 Los servicios portuarios

Introducción: Área de influencia y tráficos

Área de influencia

El sistema portuario chileno es reducido en el panorama internacional. En el tráfico de contenedores, el conjunto de sus puertos mueve lo mismo que el puerto de Valencia, y tomados por separado, tanto San Antonio como Valparaíso son puertos minúsculos en el listado de puertos mundiales. Ambos tienen la suerte, eso sí, de encontrarse en la V región, una de las más importantes de Chile en lo que se refiere a generación de carga general. Así, de esta región procede el 70% de la exportación chilena de fruta, lo que hace, por ejemplo, que Valparaíso detente el liderazgo chileno en manipulación de fruta, con una cuota del 63% del mercado nacional, lo que supuso en el año 2001 100 millones de cajas con 120 mil toneladas de las cuales el 20% aproximadamente se transporta en contenedor y el resto paletizada en buques refrigerados. El puerto de Valparaíso sirve también a las regiones IV, VI, VII y Región Metropolitana además de la región de Cuyo Argentina que se compone de las provincias de Mendoza, San Juan, San Luis y la Rioja.

Tabla 76: Movimiento portuario por región⁴⁶⁴

Región	1995	2001
I	3277	6639
II	5313	7089
III	4219	4844
IV	3243	5047
V	13411	16825
VIII	11936	11617
X	2009	670
XI	88	52
XII	958	2780
Total comercio exterior	44455	55563

Esta posición privilegiada de Valparaíso y San Antonio esconde una debilidad: los tráficos del puerto son muy dependientes del área próxima a Santiago (cerca del 90%), ya que la ciudad misma y sus proximidades generan muy poca carga, siendo el puerto un punto de paso. En el caso de Valparaíso, tenía mucha industria en el pasado, pero la ha ido perdiendo, lo que hace que tenga una alta tasa de desempleo y se vaya configurando en el mapa económico chileno como una ciudad de servicios (turismo, educación...).

Tráficos

Una de las particularidades del puerto de Valparaíso, en lo que se refiere a la composición de sus tráficos, es la inexistencia de cargas a granel, tanto de sólidos como de líquidos. Dentro de la carga general, el primer rubro es el de contenerizada, con 1,8 millones de tm. en 2001, seguido de la carga refrigerada fraccionada, con 882.768 tm.,

⁴⁶⁴ Fuente. Cámara Marítima de Chile, 2001

la carga general fraccionada, con 607.120 tm. y la carga refrigerada en contenedores, con 450.945 tm.

Por productos, las cargas de importación más importantes son productos químicos, mineros e industriales; vehículos, celulosa y papel, y las de exportación frutas frescas, cobre metálico, productos comestibles, agropecuarios e industriales.

Considerando separadamente las partes del puerto administradas por la EPV y TPS, es esta última la que tiene más actividad en todos los rubros.

Tabla 77: Actividad de Valparaíso en el año 2001

	EPV	TPS	Total
Naves atendidas	387	822	1209
TEUs transferidos	41.420	249.983	291.403
Carga total transferida	661.260	3.802.042	4.469.302
Unidades de vehículos	24.157	32.979	57.136
Cajas de frutas			102.920.818

A pesar de la crisis, TPS ha logrado crecer en el año 2002 y aumentar también el tráfico de contenedores.

Tabla 78: Movimiento TERMINAL PACIFICO SUR Valparaíso S.A (Toneladas)

Carga	2001	2002	% Variación
Importación	1.489.699	1.540.467	3.41 %
Exportación	2.139.252	2.411.617	12.73 %
Cabotaje	1.695	1.153	-31.97%
Tránsitos	55.891	36.773	-34.21%
Transbordo	8.597	7.912	-7.96%
Otros	112.681	75.485	-33.01%
Total	3.807.815	4.073.408	6.97%

Tabla 79: Movimiento TERMINAL PACIFICO SUR Valparaíso S.A

Carga	2001	2002	% Variación
Contenedores	2.604.740	2.807.450	7.8 %
Carga Fraccionada	1.203.075	1.265.958	5.2 %
Fruta	632.645	751.940	18.9 %
Cobre	142.550	183.538	28.8 %
Vehículos	39.078	47.080	20.5 %
Graneles	388.794	283.399	-27.1 %

Tabla 80: Movimiento TERMINAL PACIFICO SUR Valparaíso S.A (TEUs)

TEUs	2001	2002	Variación
Llenos	196.535	204.971	4.3%
Vacíos	53.439	65.055	21.7%
Total	249.974	270.026	8.0%

Coste

La opinión más extendida es que los puertos chilenos son más baratos que los argentinos y los brasileños (20%) en cuanto a la carga, y que las tarifas son más simples, aunque se discute la estructura tarifaria de los servicios al buque.

Tabla 81: Coste de una recalada tipo en el puerto de Valparaíso

	Precio unitario/tarifa (US\$)	Costo (US\$)
A.- COSTOS DEL BARCO		
Acceso al puerto (tarifa uso puerto)	0,30*TRG	6820
Recepción despacho nave (A. Marítima)	150	300
Uso muelle (depende del muelle)	1,24*m. eslora	5600
Remolcador (2 de entrada y salida)		5700
Práctico		1200
Amarrador		400
Lanchas (práctico, amarrador)		600
- Consignación		1600
- Visita de Autoridades (Sanidad+Prefectura)		500
- Entrada Faros y balizas		18.000
-Otros (Comunicaciones, documentación, movilización autoridades...)		1000
Total costos portuarios del barco		41.720
B.- COSTOS DE LA CARGA		
Cont. 20' llenos ⁴⁶⁵	67,20	17404
Cont. 40' import.	101,4	15210
Cont. 20' vacíos	67,20	1344
Muellaje si no va incluido en la tarifa (Transferencia a la carga)	0,51 US\$*tm.	4000
Despacho Aduana ⁴⁶⁶	1-3% Valor FOB	
Otros.....		
Total costos de la carga		37.958
C.- TRANSPORTE TERRESTRE	De puerto a capital ⁴⁶⁷ : 38\$/TEU(120.000 pesos)	16302
TOTAL (A+B) /TEU		185

Datos del barco y de la carga:

Tonelada Registrada Bruta: 22.000 ton. Métricas

Eslora (LOA): 190 mtrs.

Tiempo en puerto: 24 horas

Contenedores exportación de 20 pies llenos: 259

Contenedores importados de 40 pies llenos: 150

Contenedores exportación de 20 pies vacíos: 20

Algunas de las partidas de la cuenta de escala son relativamente caras. Es el caso de señalización marítima (faros y balizas), una de las más gravosas. Se trata de una competencia de la Autoridad Marítima. Toda nave en Chile paga una tarifa por los servicios de señalización marítima. El pago se efectúa en el primer puerto de recalada de la nave. La tarifa se fija como una tasa en dólares US por TRB del barco. Para los

⁴⁶⁵ Aquí hay diferencias entre las empresas mono y multi, estas últimas cobran un promedio de 65 US\$. En la tabla incluimos las primeras por ser más representativas.

⁴⁶⁶ Otros valores: Costes a la carga. Agentes de Aduana. A) 0,5 valor CIF de la mercancía, b) 50 US\$/contenedor 20 y 60 de 40.

⁴⁶⁷ Un contenedor del puerto a 15 ó 20 Km. puede costar de 60 a 80 \$.

barcos de bandera extranjera, el pago puede realizarse según una de las 4 modalidades siguientes:

- a) Tarifa anual. Válida para cualquier número de escalas en puertos chilenos entre el 1 de enero y el 31 de diciembre. La tasa para el 2002 es de 2,25 US\$ por tonelada de registro grueso.
- b) Por viaje. Válido desde la entrada hasta la salida de aguas chilenas. La tasa es de 0,88 por tonelada de registro grueso⁴⁶⁸.
- c) Cruce del Estrecho de Magallanes. Válido sólo para travesías de océano a océano sin hacer escalas en puertos chilenos. La tarifa es de 0,34 por GRT y, desde 1996, se aplica también a los buques que sólo hacen escala en Punta Arenas.
- d) Escala en un puerto para cargar lleno de granel e inmediatamente navegar en aguas internacionales. La tarifa es de 0,52 por TRB. Si el barco escala en cualquier otro puerto esta tarifa queda invalidada.

Por la recepción y el despacho de naves la Autoridad cobra las tarifas:

Tabla 82: Naves extranjeras

Desde	Hasta	
25 TRG	1000 TRG	Dls. 29
1.000 TRG	2.000 TRG	Dls. 56
Sobre	2.000 TRG	Dls. 76

Los citados valores sufren un recargo del 50% cuando la atención a la nave se lleva a cabo en horas o días inhábiles.

Por su parte, las tarifas básicas de TPS son:

Tabla 83: Tarifas básicas de TPS

Muellaje a la carga	0,51 US\$/Tm
Muellaje a la nave	1,22 US\$ MEH
Descarga/Embarque Lleno 20	67,6 US\$/cont. ⁴⁶⁹
Descarga/Embarque Lleno 40	101,4 US\$/cont.
Carga hortofrutícola	7,12 US\$/Tm

La terminal da 72 horas libres de almacenaje en exportación y 24 en importación.

Rapidez

El puerto sólo cierra dos días al año. Navidad y Año Nuevo. Se hace recepción del buque y se da la libre plática. Demora como mínimo 15 minutos, y en ocasiones retrasa el inicio de las operaciones.

En lo que respecta al flujo del barco existe un procedimiento referido a los documentos requeridos por las autoridades. Los manifiestos que cubren la carga en tránsito a otros puertos no chilenos deben presentarse únicamente en el primer puerto de recalada. En el

⁴⁶⁸ Con más de dos recaladas al año ya compensa la fórmula anual.

⁴⁶⁹ Las empresas de estiba cobran aproximadamente 20 US\$ menos.

primer puerto de escala, las autoridades (Sanidad Marítima, Ministerio de Agricultura, Inmigración, Capitanía, Aduana) requieren o comprueban los correspondientes documentos. Al entrar en aguas chilenas, a 200 millas de la costa, los capitanes de los buques deben informar de su posición, velocidad, course y ETA al próximo puerto. Esta información se transmite por Cable/telex a Maritgob-Vap o Directemar-Valpo, la Dirección General del Territorio Marítimo y de Marina Mercante, que es la Autoridad Marítima chilena. La citada información debe de ser enviada a las 8:00 y las 20:00 horas cada día que el barco permanezca en aguas chilenas.

Los turnos de trabajo en los principales puertos son 3 y sus horarios de 08:00 a 15:30, de 15:30 a 23:00 y de 23:00 a 6:30.

Para mejorar la Coordinación y aumentar la rapidez del funcionamiento de la cadena portuaria se han creado algunas instituciones *ad hoc*. A nivel global, el Ministerio de Obras Públicas, Transporte y Telecomunicaciones (MOPTT), la Armada, las empresas estatales y los operadores privados constituyen el Consejo Consultivo Portuario, que tiene como primer objetivo asesorar la toma de decisiones acerca del diseño de la política portuaria a nivel nacional y abordar los problemas del sector portuario⁴⁷⁰. Por otra parte, desde 1997 existe una Comisión Técnica de Facilitación y Simplificación del Transporte Marítimo⁴⁷¹ cuya función es efectuar periódicamente análisis y/o estudios de la Documentación marítimo-comercial y de los procedimientos operativos exigidos para la recepción, despacho, estadía en puerto de la nave, pasajeros y carga y de la operatividad del sistema. La Comisión propone las modificaciones legales, reglamentarias o de procedimientos, con el objetivo de facilitar, simplificar y racionalizar la actividad del transporte marítimo, fluvial y lacustre. Finalmente, en Valparaíso funciona un Comité de Coordinación de Servicios Públicos que se ocupa de coordinar y mejorar servicios de los entes fiscalizadores en el interior del recinto portuario y que está formado por la Gobernación Marítima, Aduna, Servicio Agrícola y Ganadero (SAG), Policía de Investigaciones, Servicio de Salud, Inspección del Trabajo, TPS y EPV.

Velocidades de transferencia (requisitos mínimos exigidos por EPV):

Tabla 84: Velocidades de transferencia

	ETAPA 1 (mes 1-18)	ETAPA 2 (mes 18 en adelante)
Contenedores en naves portacontenedores	20 ud / hora y nave	20 ud / hora y nave
Contenedores en otras naves	12 ud	12 ud
Vehículos en naves car carrier	70 ud / hora	70 ud / hora
Fruta en naves frigoríficas	40 pallets/hora	40 pallets/hora

En cuanto a rendimientos de la operación portuaria, en el espigón son más lentos, aunque aquí también varía mucho de una empresa a otra dependiendo de los equipos que use (pueden variar de 8 hasta 20 contenedores/hora).

⁴⁷⁰ En el primer encuentro tomaron parte representantes de la Dirección General del Directorio Marítimo, presidentes de tres directorios de puertos públicos y cinco representantes de empresas navieras y de la Cámara Marítima y Portuaria de Chile.

⁴⁷¹ Diario Oficial de la República de Chile, Viernes 30 de mayo de 1997

La terminal no deja sacar los contenedores antes de 24 horas, incluso si son de retirada rápida o directa. La retirada se planifica, de forma que el vehículo pueda retirar el contenedor a una hora precisa.

La inspección física se hace en Barón, fuera de la terminal.

Tabla 85: Duración promedio de una recalada representativa en el puerto de Valparaíso⁴⁷²

	Tiempo empleado
Espera media del barco en rada antes de subir el práctico a bordo	15 minutos
Maniobra de entrada y atraque	1 hora
Recepción libre plática	15 minutos
Operación portuaria de descarga y carga de contenedores (productividad media por grúa/hora:.....20 –en TPS-) (n° de grúas: 2) (n° de contenedores (TEUs) manipulados: 429)	10 horas y 45 minutos
Maniobra de desatraque y salida fuera del puerto	45 minutos
Otros (Firma documentos, preparación zarpe, despacho)	1 hora
TIEMPO TOTAL	14 horas

Seguridad

En general se considera que las condiciones de seguridad son algo mayores en la zona del puerto concesionada en régimen monooperador.

Personas

LA EPV intenta que el puerto de Valparaíso sea seguro. Para lograrlo creó en 2001 un Comité de Coordinación de Seguridad Portuaria que funciona regularmente y cuyo objetivo es mejorar los niveles de seguridad en el puerto a través de acciones preventivas. Está integrado por la Federación de Trabajadores Portuarios de Valparaíso (Fertrapoval), Autoridad Marítima, Cámara Marítima, Asociación Nacional de Agentes de Nave (Asonave), Inspección de Trabajo, Instituto de Seguridad del Trabajo (IST), TSP y EPV. Entre otras actividades, el citado Comité ha establecido un protocolo de seguridad para uso de equipo personal, ha creado señales para mejorar la seguridad en el interior del puerto, ha capacitado en temas de seguridad a ejecutivos, mandos medios y trabajadores y ha firmado un acuerdo marco para desarrollar un sistema de Gestión Preventivo Portuario. Por su parte, la ley chilena es exigente y las empresas tienen incentivos para extremar las medidas de seguridad puesto que las primas de seguro que pagan para cubrir estos riesgos dependen del número de accidentes acaecidos en el pasado. Además cuentan con un comité paritario en el que participan los trabajadores.

TPS no reporta regularmente a la EPV los accidentes acaecidos en sus muelles, lo que dificulta el seguimiento de la siniestralidad laboral. Sus accidentes en 2001 fueron:

⁴⁷² Los datos son meramente orientativos, por la elevada variabilidad de una escala.

- Personal de otras empresas con tiempo perdido: 173
- Personal de otras empresas sin tiempo perdido: 76
- Personal TPS con tiempo perdido: 39
- Personal TPS sin tiempo perdido: 18

En conjunto, la siniestralidad laboral se ha reducido en los puertos chilenos, aunque se considera que la cultura de la seguridad no está sólidamente internalizada y no se usan adecuadamente los medios existentes.

Tabla 86: Siniestralidad laboral en el puerto de Valparaíso en el periodo 97-01⁴⁷³

Año	1997	1998	1999	2000	2001
Accidentes/millón tm.	96	80	62	60	55

Equipos

Se considera que el nivel de seguridad en lo referente a la manipulación de los equipos es alto. Un indicador es que algunas empresas automovilísticas han elegido Valparaíso por la profesionalidad y seguridad con la que son manipulados sus vehículos.

Mercancías

Si en el pasado no lo fue demasiado, ahora tanto dentro del puerto como fuera de él se considera que la cadena es segura para las mercancías, sobre todo en las terminales concesionadas. Uno de los indicadores de la seguridad del puerto es el monto de las primas de seguros, unas de las más bajas de América del Sur; otro, la cantidad de mercancías valiosas que en Chile se transportan en barco y no en avión, como ocurre en otros países; finalmente, que en los puertos chilenos las tripulaciones bajan a tierra.

Medio ambiente

Valparaíso no quiere descuidar la variable ambiental, menos aún al tratarse de una ciudad que aspira al título de patrimonio histórico de la humanidad y que ha anunciado un programa de aseo que permita erradicar uno de sus principales problemas.

El puerto por su parte aspira a ser conocido como un puerto limpio en Chile y al liderazgo en la gestión ambiental, lo que le obliga a recoger los desperdicios que se lanzan a la bahía y a intensificar una campaña de educación a la ciudadanía que pasea por el lugar. Favorece esta tarea su especialización en el tráfico de frutas, que es limpio y requiere limpieza. A pesar de todo ello, no está operativo el sistema de recogida de residuos sólidos y líquidos de las naves y existe un temor a que una iniciativa unilateral muy ambiciosa en este ámbito pueda suponer un incremento de costes que perjudique la competitividad del puerto.

Tras los atentados del 11-S, el puerto ha implementado medidas de seguridad para fortalecer al puerto de Valparaíso, ante las perspectivas y exigencias que implica el comercio internacional tras los atentados del 11 de septiembre.

⁴⁷³ Fuente. Cámara Marítima y Portuaria de Chile, 2001

Fiabilidad

Atraque y desatraque y cumplimiento horarios

No hay quejas al respecto; se destaca la formalidad y profesionalidad de los usos y costumbres vigentes.

Paz social

En el año 2001 el puerto de Valparaíso paró 1 día por huelga de camiones, aunque el de los transportistas no es un colectivo especialmente problemático. Se reconoce un cierto potencial conflictivo en el corto plazo, matizado por la concienciación del interés nacional de la actividad portuaria en el caso de algunos productos de exportación. A pesar de los planes del gobierno para facilitar el ajuste del personal eventual y de Emporchi, la crispación laboral sigue sobrevolando los muelles.

Tabla con valoración de los servicios

En conjunto, y como colofón de este apartado, los servicios del puerto son en general bien valorados. Entrando en detalles, las características mejor valoradas de los servicios portuarios del Puerto de Valparaíso son la rapidez, la fiabilidad y la seguridad, y las peor valoradas medio ambiente, coste a la mercancía y paz social.

Tabla 87: Valoración de los servicios portuarios del puerto de Valparaíso

Servicios portuarios	Media
Coste global (7: muy barato, 1: muy caro)	5,7
Para el barco (Cuenta de escala)	5,7
Para la mercancía	5,6
Seguridad (7: muy seguro, 1: muy inseguro)	5,9
Para las personas (accidentes...)	5,9
Para el barco y equipos (daños en manipulación)	5,9
Para la mercancía (hurtos, precintos)	6,1
Para el medio ambiente	5,5
Rapidez en la ejecución del servicio (7: muy rápido, 1: muy lento)	6,1
Entrada y salida del barco/atraque y desatraque	6,1
Operación portuaria	6,1
Operaciones terrestres	6,1
Fiabilidad/previsibilidad/formalidad (7: muy fiable, 1: muy poco fiable)	6,4
Atraque (entrada e inicio de operaciones a la hora prevista)	6,6
Desatraque (fin de operaciones y salida a la hora prevista)	6,6
Paz social (días perdidos por conflictos sociales)	5,9
Cumplimiento de horarios y otras obligaciones	6,4

Visión global del puerto de Valparaíso

Valoración global del puerto: **5,5**

3.1.4.4 Análisis DAFO

Fortalezas

- Capacidad de gestión.
- Innovación tecnológica.
- Vínculos del puerto con otras instituciones sociales.
- Oferta amplia de servicios privados y públicos.
- Mano de obra cualificada.
- Buena relación entre EPV y el concesionario.
- Costo de infraestructura portuaria (más barato que en otros puertos).
- Oficina regional del SAG en Valparaíso.
- No vinculación del concesionario con ninguna naviera.
- Proximidad de Viña del Mar.
- Presencia de la Armada (es puerto base).
- Honestidad.
- Seguridad.
- Servicio al cliente.
- Puerto limpio.
- Aguas profundas.
- Puerto protegido: seguro si hace mal tiempo (SA: puerto abierto).
- Rápido.

Debilidades

Del sistema en general:

- Subsidios a favor de la carretera.
- Demora en publicar el Reglamento de la ley de transporte intermodal.
- Limitaciones artificiales –tipo de carga y ubicación- para los almacenes extraportuarios.
- Tratamiento aduanero del contenedor como mercancía, lo que obliga a someterse al régimen aduanero de internación temporal.
- Monopolio de Directemar de los servicios de practicaje y tarifas inadecuadas, no corresponden a los costes de provisión del servicio.
- Incremento excesivo de las tarifas de señalización de Directemar.
- Retraso en envío telemático de documentación aduanera.
- Intervención/recepción física del SAG en todos los puertos en los que recalca una nave.
- Restricciones de la Dirección de Trabajo a la entrada de trabajadores nominados al puerto que retrasa el inicio de las operaciones.
- Recepciones físicas de la nave de Policía Internacional y Extranjería.
- Falta de mecanismos de coordinación de organismos públicos.
- Conflicto por el régimen laboral portuario.
- Ausencia de un marco adecuado para la competencia leal y justa entre puertos.
- Falta de adecuación de las tarifas al valor de los activos.
- Criterios de valoración de activos.
- Escasa capacidad del Consejo Consultivo para resolver los problemas del sector.

De Valparaíso:

- Acceso intermodal y trazado del ferrocarril.
- Conexión a la autopista.
- Túneles y pendientes de la autopista.
- Puerto pequeño, escasez de espacio.
- Falta de área portuaria para crecimiento.
- Ausencia de zonas francas o similares.
- Deterioro del espigón.
- Atascos por desfiles, ceremonias y actos diversos.
- Escasa coordinación de los organismos públicos.
- Mayor distancia a Santiago (120 frente a 105 kilómetros San Antonio).
- Cierre del Acceso Sur.

Oportunidades

- Crecimiento de frutas y automóviles, sus dos principales tráfico.
- Carga argentina de la región de Mendoza⁴⁷⁴.

Amenazas

- San Antonio⁴⁷⁵ (mejor infraestructura marítima, más superficie, llegaron antes las grúas pórtico y la autopista a Santiago): la prueba es que hace poco perdieron a MSC que se fue a ese puerto⁴⁷⁶; aunque su bocana es estrecha y peligrosa si hace mal tiempo.
- Capacidad de la ciudad para construir infraestructuras de apoyo.
- Modelo futuro de puerto.
- La competencia de los multi es reducida porque el espigón no está en condiciones (lo contrario ocurre en San Antonio).

3.1.4.5 Necesidades de inversión, apoyo y cambio institucional

Para 2002 EPV contempla inversiones por \$ 6.000 millones de los cuales cerca de \$ 4.200 se destinarán a la compra de un terreno de 100 hectáreas que se dedicará al almacenaje de carga. Asimismo, se contempla que durante el primer semestre se llame a concurso por el terminal de pasajeros, y para 2003 se pospuso la licitación de un proyecto turístico inmobiliario que incorporará 14 hectáreas del puerto a la ciudad. Posible apoyo para desarrollar modelo de calidad integral y coordinación interinstitucional.

⁴⁷⁴ El flete marítimo desde Valparaíso hacia el mercado asiático vale lo mismo que desde Buenos Aires hacia esos mercados; pero Valparaíso tiene la ventaja adicional de un ahorro de seis días de viaje hasta Japón, versus Buenos Aires.

⁴⁷⁵ A raíz del terremoto de 1985 hubo que priorizar las obras de reparación, ya que no había recursos suficientes para atender simultáneamente Valparaíso y San Antonio. La elección de San Antonio le dio una ligera ventaja.

⁴⁷⁶ Antes lo hizo Maersk y ya estaba allí la Compañía Suramericana de Vapores.

3.1.5 Análisis del puerto de San Antonio

“La historia de San Antonio como puerto se remonta al siglo XVIII. El año 1810, una vez consolidada la Independencia de Chile, se nombra a San Antonio ‘Puerto Mayor’. En 1911 se ordena a la firma francesa Galtier la construcción del Molo Sur, la principal obra de abrigo del puerto”

(<http://www.saiport.cl>)

3.1.5.1 Análisis de los factores físicos, tecnológicos y organizativos de competitividad

Introducción

El puerto de San Antonio está ubicado en la zona central del país, siendo el terminal portuario más cercano a la ciudad de Santiago, de la que dista sólo 100 km y con quien queda unida mediante la Autopista del Sol, una carretera de alta velocidad y de doble vía. Dispone, pues, de una ubicación estratégica y de buenas vías de acceso . A través del Camino de la Fruta está conectado con la zona central y el sur del país. Asimismo, el puerto San Antonio se halla comunicado mediante ruta con las ciudades circundantes a la provincia argentina de Mendoza, ciudad ésta situada a 458 km. El puerto posee además una estación intermodal ferroviaria.

El puerto de San Antonio está inserto en el sistema competitivo portuario de Chile central integrado por el puerto de Ventanas, el de Valparaíso y el de San Antonio. Mediante la ley 19.542, publicada en el Diario Oficial de 19 de diciembre de 1997, tal y como se ha expuesto anteriormente, se modernizó el sector portuario estatal. Todas las empresas portuarias son personas jurídicas de derecho público y constituyen una empresa del Estado con patrimonio propio, de duración indefinida y se relacionan con el Gobierno por intermedio del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones.

Los puertos y terminales administrados por las empresas son de uso público y prestan servicio en forma continua y permanente. El objetivo de las empresas es la explotación, desarrollo y conservación de los puertos y terminales, así como de los bienes que posean, incluidas todas las actividades conexas inherentes al ámbito portuario, indispensables para el debido cumplimiento de éste. Pueden, en consecuencia, efectuar todo tipo de estudios, proyectos y ejecución de obras de construcción, ampliación, mejora, conservación, reparación y dragado en los puertos y terminales.

La operación portuaria en el interior del puerto San Antonio permite distinguir numerosos actores que dan vida al sistema portuario. Los Concesionarios forman parte de este gran sistema portuario, administrando y operando respectivamente el Terminal Molo Sur (STI) y el Terminal Norte (Puerto Panul).

Las Líneas Navieras de Servicio Regular son los clientes finales del puerto y quienes deciden si la nave recalca o no en el puerto, conformando la oferta de tráfico naviero de servicio regular de puerto San Antonio, que se recoge en capítulo posterior. También son clientes finales algunos grandes importadores y exportadores, quienes también poseen el poder de decisión respecto de la ocupación del puerto en términos de su comercio exterior.

Ilustración 44: Puerto de San Antonio y entorno



El puerto San Antonio, que comenzó como un terminal granelero, incorporó posteriormente la transferencia de carga general y contenedores. De esta manera, en 1995 logró constituirse en el principal puerto de Chile, al incrementar fuertemente el movimiento de contenedores.

Ilustración 45: Área de influencia del Puerto de San Antonio



En el interior del Puerto San Antonio existen cuatro terminales: Terminal Molo Sur (sitios 1,2,3) operado por el concesionario San Antonio Terminal Internacional (STI) con el sistema monooperado, Terminal Espigón (sitios 4, 5, 6 y 7) operado por múltiples empresas bajo el sistema multioperado y que es administrado por la Empresa Portuaria San Antonio, Terminal Norte (sitio 8) especializado en graneles sólidos de importación, el que está operado por el concesionario Puerto Panul, con el sistema monooperado y Terminal Policarpo Toro (sitio 9) especializado en líquidos y operado en contrato de operación por Vopak Terminal San Antonio Ltda. En total 9 sitios de atraque.

Su superficie total es de 271 hectáreas, de las cuales 189 hectáreas corresponden a áreas marítimas, y 82 hectáreas a áreas terrestres. Adicionalmente, en noviembre de 1999 se incorporaron 4,4 hectáreas de una nueva explanada ganada al mar. La profundidad máxima de sus aguas alcanza los 12 metros.

Puerto San Antonio posee las cuatro únicas grúas Gantry en la Costa Pacífico Sudamericana. Cuenta además con modernos equipos de transferencia de carga y porteo: dos grúas Gottwald, dos grúas Demag, una grúa Level Luffing, especializada en transferencia de graneles sólidos, 14 grúas Reach Stacker y 12 unidades especializadas en el porteo de contenedores.

La suma de todos estos factores hace que Puerto San Antonio sea el principal puerto de Chile: en carga total transferida de contenedores (9.3 millones de toneladas el año 2002), en recaladas de líneas navieras de servicios regulares y en transferencia de graneles agrícolas, así como también es líder en transbordo y cabotaje.

Ilustración 46: Ubicación de terminales en el Puerto de San Antonio



Infraestructura

El Puerto de San Antonio cuenta con los siguientes cuatro frentes de atraque:

- **“Molo Sur”** compuesto por los sitios de atraque números 1, 2 y 3 y sus respectivas áreas de respaldo,
- **“Espigón”** compuesto por los sitios de atraque números 4, 5, 6 y 7 y sus respectivas áreas de respaldo,
- **“Terminal Norte”** compuesto por el sitio de atraque número 8 y su área de respaldo, y
- **“Policarpo Toro”** compuesto por el sitio de atraque número 9 y su área de respaldo

Tabla 88: Características de las terminales del puerto de San Antonio

TERMINALES	MOLO SUR	ESPIGÓN		NORTE	POLICARPO TORO
Sitios	1, 2, 3	4, 5	6, 7	8	9
Longitud (m)	537	341	321	200*	190*
Calado	10,3	9,2	7,1(a)	10,4	10,1

*Longitud máxima autorizada

(a) Media

Su superficie total es de 271 hectáreas, de las cuales 189 hectáreas corresponden a áreas marítimas, y 82 hectáreas a áreas terrestres. Adicionalmente, en noviembre de 1999 se incorporaron 4,4 hectáreas de una nueva explanada ganada al mar. La profundidad máxima de sus aguas alcanza los 12 metros.

San Antonio Terminal Internacional (STI)

San Antonio Terminal Internacional (STI) es una concesión que opera y administra el Terminal Molo Sur, especializado en contenedores. Como uno de los principales actores dentro del Sistema Portuario San Antonio, STI tiene la mayor participación en transferencia de carga del puerto (57% el año 2002). Además, encabeza la inversión privada, proyectándose la ampliación de los sitios 1 y 3, más la construcción de sitios para graneles sólidos.

Principales características:

- Una planta de 190 personas con altos conocimientos técnicos en el negocio Marítimo Portuario
- 735 metros de muelle continuo
- 10,6 metros de calado a lo largo de su frente de atraque
- 31 hectáreas pavimentadas para el acopio de contenedores y cargas a granel equivalentes a 8.900 TEUs
- Área para consolidación y desconsolidación de contenedores
- 11.000 metros cuadrados de almacenes para cargas, quedando bajo techo
- 480 conexiones reefer disponibles
- Acceso de ferrocarriles hasta el costado de las naves y zonas de carguío de contenedores
- Servicio completo a contenedores reefer
- Báscula de pesaje de camiones con carga a granel o contenedores
- Vigilancia Privada las 24 horas del día 365 días del año
- Sistemas computarizados en tiempo real para el control de Gates y Operaciones Naves, lo que permite optimizar el "Tiempo de la Información" dando fluidez a los procesos operativos/documentales dentro de nuestro terminal
- Cercanía a los principales depósitos de contenedores

San Antonio Terminal Internacional efectuó importantes inversiones durante el transcurso del 2001. Algunas de ellas fueron la continuación de la pavimentación de explanadas; el mejoramiento de la infraestructura de la ex Pesquera Colomba; el aumento de la capacidad de la subestación eléctrica del Molo; la continuación de la instalación de cierros perimetrales y de la habilitación de defensas en el borde costero; y construcción de plataformas para reefers. La inversión ascendió a un total aproximado de 3,4 millones US\$.

Terminal Espigón

La Terminal Espigón es un frente de atraque operado bajo el concepto de una terminal multioperada y actualmente es administrada por la Empresa Portuaria San Antonio. Posee cinco sitios de atraque y en él operan empresas privadas de muellaje. En este terminal se transfieren graneles sólidos y líquidos, carga contenedorizada y fraccionada. En el 2001, la agencia de muellaje Agunsa realizó una inversión por 3 millones US\$ para adquirir la grúa Gottwald 300 E, única en Sudamérica y especialmente diseñada para este puerto.

- 20 empresas de muellaje
- 14 agencias navieras
- Más de 200 conexiones para contenedores Reefer
- Accesos de vías férreas a los sitios 4, 5 y 7, brindando un servicio opcional de embarque y desembarque a las naves amplias explanadas sin obstáculos para el porteo
- 6 has. de áreas de acopio
- 8,07 metros de calado en promedio

Puerto Panul

Puerto Panul S.A. es una empresa concesionaria que opera bajo el sistema monooperador y que administra el Terminal Norte (sitio 8), constituyendo el terminal granelero. Este sitio de atraque está disponible para un calado aproximado de 34 pies.

El concesionario Puerto Panul realizó en 2001 una restauración completa del terminal, instalando una moderna y nueva grúa especializada en la transferencia de graneles sólidos, denominada “Cuello de Garza” o grúa Level Luffing, con lo que ahora el promedio de atención de naves es entre 3,5 y 4,5 días, dado que dicha grúa transfiere entre 400 y 500 toneladas por hora, en condiciones normales, pudiendo alcanzar velocidades superiores y descargar hasta tres bodegas de manera simultánea. El terminal, además, incorporó maquinaria automatizada de última generación destinada a modernizar el sistema de carguío directo entre camiones y carros ferroviarios, a través de mangas telescópicas retráctiles, proceso automatizado de control de carga y pesaje de los camiones y carros ferroviarios y sistemas colectores de polvo para todos los equipos.

La incorporación de estos equipos, más todas las obras civiles marítimas y terrestres, significaron una inversión aproximada de 9 millones US\$ por parte del concesionario. Además posee una grúa tipo Gantry que solamente es usada como equipo secundario, para efectos de necesidad operacional de excepción o emergencia.

Este terminal transfirió en el año 2002 aproximadamente 1.5 millones de toneladas, situando a Puerto San Antonio como el principal en transferencia de graneles sólidos en Chile.

Principales características:

- Profundidad de aguas, calado máximo : 35 pies
- Eslora autorizada : 200 metros
- Terminal especializado (pero no limitado) en transferencia de graneles sólidos
- Terminal muy protegido y seguro en condiciones de temporal

Terminal Policarpo Toro

El Terminal Policarpo Toro (sitio 9), ubicado en las inmediaciones de la bocana del puerto, está especializado en líquidos y operado en contrato de operación por Vopak Terminal San Antonio Ltda. Dispone de una línea de atraque de 190 metros, con 10,1 metros de calado.

Terrestre

Accesos y conectividad

El acceso vial es uno de los problemas que aquejan, al igual que en Valparaíso, al puerto de San Antonio. Los accesos atraviesan la ciudad, ya que no existe conexión directa con la red de carreteras. La conexión existente con la Autopista del Sol, de una longitud aproximada de 7 km, se hace a través de la población y mediante viales sin separación de sentidos. Existen proyectos de mejora en el futuro que se comentan en un apartado más adelante. y el Camino de la Fruta, que conecta al Puerto con la VI y VII región, conforma una importante vía para transportar y distribuir cargas desde y hacia el Sur de Chile. El acceso provisorio al Puerto, cuyos trabajos comenzaron a desarrollarse durante 2001, permitirá el flujo expedito de camiones con impacto mínimo en el tráfico vehicular local, ya que estos tendrán un acceso directo al Terminal.

Relación puerto-ciudad

El borde marítimo de la población de San Antonio está conformado por el Paseo Bellamar. La población, tal y como se puede observar en figuras anteriores, se halla rodeando el puerto. El Paseo Bellamar fue construido originalmente en la década de 1920 y se había ido deteriorando con los años, por lo que EPSA en conjunto con el municipio tomó la decisión de rescatarlo, como una manera de ayudar a potenciar el desarrollo turístico de la zona y de mejorar la relación puerto-ciudad. A finales de diciembre de 2002 se inauguró la primera etapa de la remodelación del Paseo Bellamar, y el pasado mes de marzo se hizo entrega de la segunda etapa. Esta obra ha tenido un costo de 900 millones de pesos y fue posible gracias al aporte de la Empresa Portuaria San Antonio, que otorgó cerca del 90% del financiamiento y la Municipalidad con el 10%. El Paseo Bellamar se ha consolidado como un lugar de esparcimiento para los habitantes de San Antonio y sus alrededores, así como también para los visitantes a la zona. La segunda etapa, compuesta por 24 locales, será utilizada al igual que las otras por los artesanos de la zona, para comercializar sus productos. El Paseo Bellamar se ha consolidado como un importante espacio de encuentro y recreación para los habitantes de San Antonio y los alrededores, así como también para quienes visitan el balneario.

Conexión terrestre por carretera

La ciudad de San Antonio cuenta con una excelente red vial y férrea, que permiten una fácil y expedita entrada y salida a la Ciudad y su Puerto. Las principales carreteras que unen San Antonio con el resto del País y países vecinos son:

- **Ruta 78:** denominada "Autopista Del Sol", es una autopista concesionada que une San Antonio con la ciudad de Santiago, Capital de Chile. Se trata de una carretera de alta velocidad con doble vía en toda su extensión, cuyo trayecto es de aproximadamente 110 kilómetros. Esta autopista cuenta con un excelente diseño lo que la hace una de las autopistas más modernas y seguras del País. Se suma a su calidad la característica de no tener túneles, lo que permite un excelente flujo de vehículos, livianos y pesados, así como el transporte de cargas sobredimensionadas.
- **Ruta 66:** también conocida como "Camino de la Fruta", es una carretera de aproximadamente 150 kilómetros, que permite llegar fácilmente a Pelequén, VI Región, zona hortofrutícola y vitivinícola por excelencia, y también a la Ruta 5, lo que significa que San Antonio está interconectado con toda la zona sur del País.
- **Ruta 68 :** a través del "Camino Lagunillas", que llega a la ciudad de Casablanca, San Antonio está interconectado con la Ruta 68, la que a su vez conecta con la ciudad de Valparaíso.
- **Ruta 5:** la Ruta 66, 68 y 78 permiten la conexión de San Antonio con la Ruta 5 o "Carretera Panamericana", que atraviesa Chile en toda su extensión, permitiendo así el acceso desde y hacia San Antonio a cualquier punto del País, como también a nuestros países vecinos.
- **Ruta 60:** la Ruta 68 permite acceder a la Ruta 60 y, por ésta, llegar al paso fronterizo Los Libertadores y, a través de él, a la ciudad de Mendoza, en Argentina.
- **Ruta 57:** también conocida como "Carretera Libertador Bernardo O'Higgins", conecta Santiago con la ciudad de Los Andes y desde ésta con la ciudad Argentina de Mendoza.

Conexión terrestre por ferrocarril

El puerto de San Antonio se encuentra conectado con la red ferroviaria nacional perteneciente a la Empresa de Ferrocarriles del Estado y operada por Ferrocarriles del Pacífico S.A. (FEPASA), empresa que cubre desde La Calera en la V Región, hasta Puerto Montt en la X. El ramal que sirve a este puerto une San Antonio con Talagante y Alameda (Santiago) en una distancia aproximada de 120 Km., caracterizándose por ser un trayecto no compartido con servicios ferroviarios de pasajeros, además de no existir condiciones de trazado exigentes, por lo que los "tiempos de viaje" son considerados muy razonables.

La situación general relativa al ferrocarril, así como los proyectos y condicionantes existentes, se ha recogido al tratar el puerto de Valparaíso, cuyo contenido y consideraciones son completamente aplicables en el caso del puerto de San Antonio y al que cabe, por tanto, referirse.

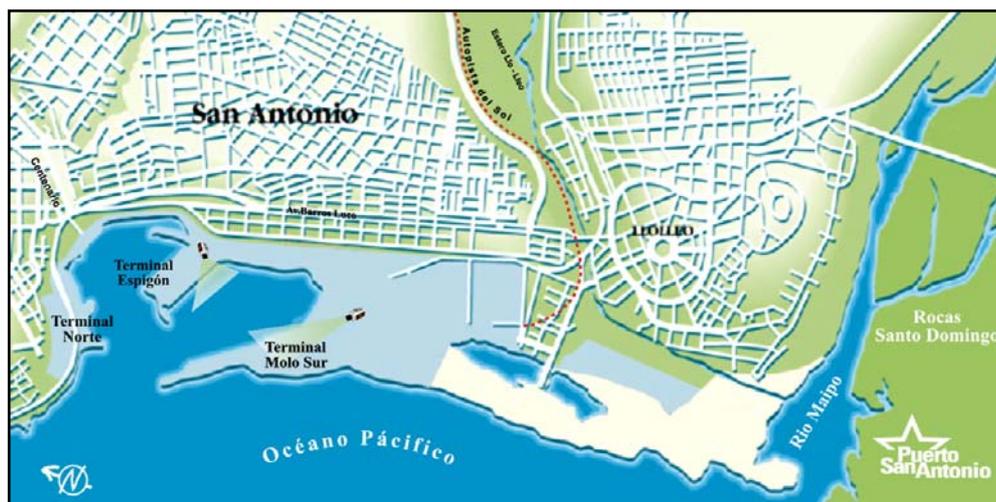
Proyectos de futuro

El Plan Maestro del puerto de San Antonio corresponde a un plan territorial donde se delimitan las áreas marítimas y terrestres comprometidas para el desarrollo de Puerto San Antonio, y sus usos para la situación actual y para los períodos definidos por los años 2020 y 2050. Conforme a la ley 19.542 y sus reglamentos, durante el año 1998, la Empresa Portuaria San Antonio elaboró su primer Plan Maestro, seleccionándose como horizonte de planificación el año 2020. Además, se elaboró un Calendario Referencial de Inversiones, que ilustra las inversiones que se realizarán en los próximos 5 años en cinco grandes áreas: Terminal Espigón; Servicios/Áreas Comunes; Terrenos; Ampliación Sur; Borde Costero/ Espacios Públicos; y Administración del puerto. La Corporación del Desarrollo, de la mano de Puerto San Antonio, está gestionando actualmente cinco proyectos, dentro de su Plan Estratégico hasta el 2010. Estas iniciativas de orden público y privado son las siguientes: Parque Industrial de San Antonio, Remozamiento Paseo Bellamar, Nuevo Acceso Integral Puerto San Antonio, Plaza del Mar (Proyecto Borja Huidobro) y el Protocolo de Acuerdo con la Central Unitaria de Trabajadores Provincial relacionada con la caracterización de la fuerza laboral de la zona. El cumplimiento del proceso de concesión dio inicio en el 2001 a la puesta en marcha de nuevos proyectos, los que se impulsaron mediante inversiones privadas por parte de los concesionarios y operadores privados. Los proyectos futuros para el Puerto San Antonio son:

Proyecto de nuevo acceso portuario

Se contempla la construcción de una vía de acceso exclusiva al puerto por el sector Sur, para lograr un flujo vehicular local más expedito y optimizar la entrada y salida de camiones al puerto, sin interferir con el tránsito normal de vehículos en la ciudad.

Ilustración 47: Proyecto de nuevo acceso portuario



- Cruce pavimentado transitorio (2002)
- Doble vía exclusiva de acceso al puerto (2005)
- Conexión directa con autopistas 78, 66 y Litoral
- Independiente del flujo de tránsito urbano
- Ejecutado por el MOP

- Inversión 34,5 millones de dólares
- Inicio construcción año 2003

Proyecto de ampliación del puerto

Es un proyecto de ampliación propuesto por la Empresa Portuaria San Antonio para el 2020 y 2050. Busca un crecimiento armónico de la ciudad y del puerto, consagrando el liderazgo del puerto y convirtiendo a San Antonio en la ciudad-puerto por excelencia. El proyecto cumple con un doble propósito: materializar la expansión natural del terminal hacia los terrenos del sector sur, y, a la vez, contribuir al progreso de la ciudad. El proyecto está dividido en 2 etapas: la primera está proyectada para el año 2020 y la segunda, para el año 2050.

Ilustración 48: Proyecto de ampliación. Etapa I



- Incorporación de 100 has. al sur de sus recintos (2002)
- Extensión Sitio 3; 95 metros
- Nuevo Puerto Pesquero
- Nueva Dársena. Incorpora 2 nuevos sitios; 500 metros.
- Frente Costanera. Incorpora 3 nuevos sitios; 620 metros
- Nuevo emplazamiento de los sitios 6 y 7
- Incremento Área Transferencia del Espigón
- Nivel de transferencia alcanzado 29 millones de toneladas

Plan Maestro. Proyecto Dársena: Etapa II. Desarrollo al 2050

- Frente continuo en Terminal Norte
- Llegar a un total de 23 sitios
- Expandir las aguas abrigadas de 40 a 120 hectáreas
- Aumentar los metros lineales de muelle de 1,4 a 6 km.
- Aumento áreas de respaldo para operación portuaria

Ilustración 49: Proyecto de ampliación. Etapa II



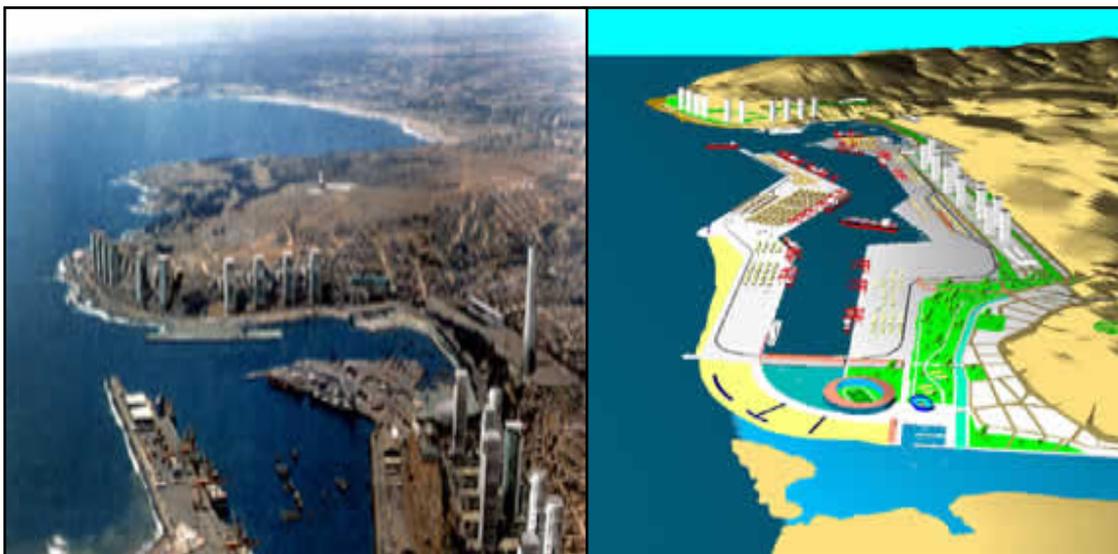
Proyectos de la ciudad

La Ciudad de las 3 Colinas:

Uno de los proyectos diseñados en San Antonio es el proyecto urbano e inmobiliario "La Ciudad de las Tres Colinas". Sus características son:

- Plan indicativo para proyectos en la ciudad
- Autor, arquitecto Borja Huidobro
- Proyecto focalizado en zona portuaria actual
- Desarrollo inmobiliario e institucional
- Aporte de la EPSA para ciudad (2000)
- Gestión, Corporación Desarrollo de San Antonio

Ilustración 50 : Proyectos de la ciudad. La ciudad de las 3 colinas



Proyecto entorno dársena

Otro proyecto destinado a la ciudad es el proyecto Entorno Dársena, el que contempla una serie de instalaciones turísticas y de esparcimiento para la comunidad en el sector Sur, conformando el entorno del proyecto de Ampliación del Puerto:

- Playa Llolleo
- Parque
- Laguna ecológica
- Instalaciones deportivas
- Instalaciones turísticas

Superestructura (Equipos)

San Antonio Terminal Internacional (STI)

- 4 Grúas porta contenedores del tipo Gantry
- Grúas del tipo RTG, 6 equipos de porteo Reach Stacker llenos y 2 equipos para vacíos
- 12 tractocamiones con capacidad de tiro de 50 ton
- 10 unidades de chasis con capacidad máxima de tiro de 1 contenedor de 40' o 45', hasta 30 ton., ó 2 contenedores de 20', 24 toneladas, Terminal Tracktors, para la manipulación de contenedores y cargas dentro del terminal

Terminal Espigón

- 2 grúas Demag
- 1 grúa Gottwald 300E de última generación
- 20 equipos de porteo Reach Stacker

Almacenes depósitos y áreas logísticas

Las áreas extraportuarias están reguladas en Chile por el Servicio Nacional de Aduanas. Al igual que ocurre en el puerto de Valparaíso, la actividad de almacenaje dentro del puerto de San Antonio es limitada. La mayor parte de la importación se hace mediante la modalidad de “retiro directo”, por la cual la carga pasa literalmente de largo por el puerto. Los almacenes portuarios, además, son más caros que los extraportuarios. En tercer lugar, existen limitaciones de espacio dentro del puerto. La consecuencia de todas estas restricciones físicas y operativas dentro del puerto para la prestación de estos servicios es el desarrollo de áreas extraportuarias, unas ya operativas y otras en proyecto. Se trata, por tanto, de poder liberar espacios en los recintos portuarios, a base de crear áreas de transferencia exteriores, modificándose, por tanto, la importancia de los elementos de la cadena logística una vez ha perdido importancia tanto el flete como el puerto en sí mismo. Se produce así la negociación en origen y destino y un adecuado control del proceso.

Existen unos requisitos mínimos establecidos que las empresas privadas deben cumplir, con la fijación de estándares mínimos. A tal efecto los puertos chilenos se dividieron en tres categorías, y los requerimientos se fijan en función de ello, estableciendo las

características mínimas necesarias de superficie, bodegas y maquinaria. Dichos requisitos están recogidos en la Ordenanza de Aduanas. Por tanto, el régimen es privado una vez se adquiere la habilitación correspondiente, de manera que las tarifas son públicas y existe libertad para crear un esquema tarifario propio pactado

San Antonio Terminal Internacional (STI) posee cuatro bodegas que en conjunto sobrepasan los 11.000 m² de superficie. Estas instalaciones se encuentran provistas de revestimientos metálicos, portones, excelente iluminación y amplia capacidad, lo que asegura el adecuado almacenaje de las cargas en el Terminal. Cuenta con más de 25 hectáreas de explanadas, debidamente adocretadas, para la prestación de servicios y respaldo a las operaciones de naves. Estas áreas están iluminadas a través de torres de alumbrado, lo que permite la realización de las operaciones nocturnas en un ambiente de alta seguridad. La correcta administración de estas áreas, así como su amplitud, hace posible atender diferentes tipos de cargas como es el caso de los contenedores, carga general, automóviles y astillas, entre otros. En la actualidad existe capacidad propia para mantener 360 contenedores refrigerados conectados en forma simultánea. Esta capacidad está conformada por 216 conexiones provistas por estructuras tipo "racks", más 144 conexiones provistas por 4 equipos generadores de 36 unidades cada uno ("power packs"). En temporada alta la capacidad es aumentada a través del arriendo de equipos generadores. El proyecto de corto plazo considera la construcción de nuevas estructuras tipo "racks", con lo que se aumentará la actual capacidad a 600 unidades refrigeradas conectadas en forma simultánea.

Por otra parte la empresa SEAPORT dispone de un recinto de Depósito Aduanero Extraportuario, es una Empresa que forma parte del sistema portuario de San Antonio. Para su operación cuenta con modernas y amplias instalaciones que cumplen con todas las disposiciones reglamentarias y de seguridad exigidas por el Servicio Nacional de Aduanas y SAG para la prestación de servicios a cargas de importación, exportación y tránsito. El recinto principal se ubica junto a la Ruta 78 (Autopista del Sol) y existe otro depósito anexo en Angamos. La ubicación estratégica de SEAPORT, su Seguridad y alto nivel han permitido consolidar un eficiente sistema de recepción, operación y distribución de carga de importación y exportación como también carga en tránsito proveniente de Argentina, Brasil y otros países de la región. Con las ventajas de un período de 90 días libres de pago de derechos e impuestos, los servicios significan mejoras en los procesos logísticos, ahorros financieros, optimización de gestión de bodegas y transporte, y eliminación de costos ocultos. El compromiso de SEAPORT es responder a las necesidades de los clientes con servicios que se ajustan a cada requerimiento.

Dispone de las siguientes facilidades operativas y de infraestructura:

- Un recinto principal de las siguientes características:

- Recinto de 10,66 hectáreas, totalmente cerrado
- Bodegas nuevas con accesos diferenciados, totalmente cerradas de 3.100 y 500 m² respectivamente
- Sistemas computacionales para el control físico y documental de las cargas
- Terminal de contenedores de 40.400 m²
- Amplias áreas para depósito de carga general en sitio descubierto
- Área de almacenaje para 4.000 vehículos aproximadamente

- Grúas Portacontenedores
- Camiones Sidelifter
- Grúas horquillas
- Sistema de transporte de carga en contenedores full o carga suelta desde / hacia SEAPORT
- Camiones para porteo entre Puerto y SEAPORT y para retiro/entrega de contenedores vacíos en depósitos
- Estacionamiento para camiones
- Sitios independientes para la consolidación/desconsolidación de carga
- Áreas para almacenaje de cargas IMO

- Existe, además, un recinto anexo de las siguientes características:

- Superficie de 1,1 hectáreas, totalmente cerrada
- Bodega con accesos diferenciados, totalmente cerrada de 3.700 m²
- Sistemas computacionales para el control físico y documental de las cargas
- Terminal de contenedores de 7.000 m²
- Amplias áreas para depósito de carga general en sitio descubierto
- Grúas Portacontenedores
- Camiones Sidelifter
- Grúas horquillas
- Sistema de transporte de carga en contenedores full o carga suelta desde / hacia SEAPORT
- Camiones para porteo entre Puerto y SEAPORT y para retiro/entrega de contenedores vacíos en depósitos
- Estacionamiento para camiones
- Sitios independientes para la consolidación/desconsolidación de carga
- Áreas para almacenaje de cargas IMO

Los terrenos de SEAPORT S.A. corresponden, para todos los efectos, Zona Primaria Aduanera, donde la carga puede permanecer hasta por 90 días sin el pago de los derechos aduaneros ni impuestos asociados. Cuenta con todas las facilidades para la prestación de los siguientes servicios a la carga en contenedores o fraccionada:

- Recepción de carga
- Almacenaje de contenedores full en patios especialmente diseñados y construidos
- Almacenaje de automóviles, maquinaria, repuestos y afines
- Almacenaje y conexión para contenedores carga reefer
- Almacenaje de carga en bodegas
- Almacenaje de carga general en sitio descubierto
- Almacenaje de cargas IMO DG
- Arriendo de áreas de acopio
- Desconsolidación
- Devolución del contenedor vacío
- Aforos físicos (Aduana)
- Inspecciones a la carga
- Clasificación / reembalaje / paletizado
- Otros servicios a solicitud

- Transporte de carga en contenedores o fraccionada hasta planta de los clientes o punto de venta
- Oficina del Servicio Nacional de Aduanas para la tramitación de importación

SAAM, S.A. dispone igualmente en San Antonio de un recinto extraportuario, y la empresa CONTAINER OPERATORS, S.A. proporciona servicio de depot y mantención, reparación y arriendo de contenedores.

Sistema de información y calidad

STI dispone de una página web transaccional de uso gratuito que permite agilizar los trámites a los agentes de aduana, armadores, agentes de naves y consignatarios de carga (www.stiport.cl). A través de esta web, los clientes de STI pueden optar a una serie de servicios para acceder a información en línea, o bien obtener documentación relacionada con la carga. A modo de ejemplo, las consultas que se pueden realizar son sobre reservas de contenedores; búsqueda de conocimientos de embarque (B/L) y/o contenedores, además de las naves atracadas o zarpadas. Otra de las grandes ventajas de emplear este sistema es la posibilidad de inscribir contenedores en línea y la obtención del documento DRT (documento de recepción de terminal), lo que ahorra tiempo y recursos, evitando trámites que de lo contrario deben realizar físicamente en STI y, además, estos documentos vía web otorgan la posibilidad de emplearlos en tramitaciones aduaneras.

En una primera etapa, la web transaccional de STI está enfocada a las operaciones e información relacionada con contenedores, que representan la mitad del movimiento de carga en puerto de San Antonio. En el área de las importaciones, la web de STI permite acceder a otros campos que, por ejemplo, posibilitan desplegar una lista de naves con su hora estimada de arribo y número de rotación, filtrar de manera fácil la búsqueda de alguna nave en particular. Al encontrar y seleccionar la nave en cuestión, se generará una lista de los conocimientos de embarque (B/L) asociados a dicha nave.

Esta tecnología es también útil para los agentes de aduana, en particular, ya que ahora pueden inscribir desde su oficina los contenedores para el retiro directo de la carga, evitando concurrir al Terminal para realizar la inscripción y, además, así evitan que sus contenedores entren a almacenaje, que es lo que, por defecto, indica el sistema computacional; por lo tanto, si antes venía dos veces a las oficinas, ahora pueden hacerlo sólo una vez. Por otra parte, si el agente de aduana va a retirar su carga indirectamente, también puede inscribirse a través de la web transaccional y seleccionar esa opción, pudiendo también proyectar el valor de almacenaje futuro relacionado con su carga contenedorizada. Otra de las ventajas que ofrece esta página web es que el importador, teniendo el número del contenedor, puede conocer la ficha de éste, donde se indica su condición, el operador, su posición, etc.

En cuanto a las exportaciones, la web de STI permite acceder a información sobre los contenedores asociados al número ingresado, la nave a la que pertenecen y el tiempo estimado de arribo. Asimismo, una vez elegido el contenedor que se desea analizar, aparece la ficha de dicho contenedor, en la que se indica el nombre de la nave, viaje y manifiesto, entre otros.

Capacitación de los recursos humanos

Las iniciativas existentes en San Antonio para mejorar la formación y capacitación de los trabajadores y directivos del sector son diversas:

- El Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE), del Ministerio de Trabajo y Previsión Social, financia cursos para los portuarios eventuales dirigidos a aumentar su productividad y evitar accidentes en los puertos. Los cursos ofertados son de Operación de grúas horquillas, Operación de grúas de muelle, Operación de grúas sobre cubierta y Control de carga y descarga, y tienen una duración promedio de 50 horas.
- La formación de oficiales en la Escuela Naval es una cantera de directivos para las empresas portuarias.

Las empresas estibadoras están incentivadas para capacitar a los trabajadores ya que el gasto en capacitación es deducible fiscalmente.

Gestión ambiental

Considerado un efecto externo, un coste social, deviene indicador de la calidad social de la gestión, ya que revela el compromiso del puerto con el entorno en el que se inserta e influye en sus relaciones con el resto de instituciones. Conscientes de la importancia de la variable ambiental en el desarrollo de los puertos modernos, los gestores del puerto de San Antonio están desarrollando varios proyectos. Uno de ellos es el del tratamiento de residuos, que tiene por objeto dar solución al problema del manejo de basuras provenientes de naves y otras faenas marítimas, de modo que sea compatible con el logro de los siguientes objetivos definidos por la legislación chilena:

- No contaminar las aguas marítimas, recepcionando las basuras provenientes de las naves nacionales e internacionales, asociado a la eventual implementación del Anexo V del Reglamento MARPOL en Chile.
- Mantener estrictos controles fitozoosanitarios y sanitarios propiamente tal sobre el ingreso de basuras u otros materiales de origen vegetal o animal (restos de comida, restos de carga, materiales de embalaje y desechos médicos), los cuales son potenciales portadores de plagas, organismos patógenos o parasitarios foráneos.
- Compatibilizar los eventuales riesgos a la salud, al medio ambiente y los impactos estéticos asociados a la instalación de procesos de tratamiento de residuos en el recinto portuario, con su ubicación en centros poblados.

Para ello se considera la habilitación de instalaciones para recepción y tratamiento de desechos provenientes de las naves y faenas marítimo-portuarias. El esquema de manejo de los residuos propuesto consiste en un pretratamiento dentro del puerto y un tratamiento térmico (incineración) fuera del recinto portuario. El transporte entre el puerto y el lugar de emplazamiento del incinerador se efectuaría mediante contenedores herméticos. Conforme esta propuesta, se considera inversiones en los siguientes rubros:

- Equipos, que incluye recipientes, sistema de transporte, incinerador y sistema de control de emisiones.

- Obras Civiles, que incluye edificaciones (galpón, cámara de frío, oficinas, equipamiento oficina, patios, caminos y estacionamientos), instalaciones auxiliares.
- Terreno.

Tabla con valoración de los factores

El factor mejor valorado en conjunto es la superestructura, especialmente las grúas y equipos de manipulación y la comunicación con el *hinterland*. Los sistemas telemáticos de información en la comunidad y los de aseguramiento de la calidad en la comunidad portuaria son apreciados. Los peores son la infraestructura del lado terrestre, muy especialmente el acceso al puerto y, en menor medida, la red ferroviaria. La valoración en el caso de la infraestructura marítima es aceptable, aunque se critica la insuficiencia de calados (se está en el límite, y para buques de 3000 TEUs insuficiente), así como de longitud de muelle.

Tabla 89: Valoración de los factores de competitividad del puerto de San Antonio

Factores de competitividad	Media
Infraestructura marítima (7: muy buena, 1: muy mala)	5,0
Canal de acceso (calado...)	5,2
Muelles (longitud, calado, estructura...)	4,8
Infraestructura terrestre (7 muy buena, 1: muy mala)	5,0
Puertas de entrada al puerto	4,8
Accesos terrestres al puerto	3,7
Vías de comunicación del puerto con su <i>hinterland</i> ...	
- por carretera	6,0
- por ferrocarril	5,4
Superestructura (7: muy buena, 1: muy mala)	6,0
Grúas y otros equipos para manipular la mercancía	6,2
Almacenes y depósitos, Zonas Actividades Logísticas	5,8
Sistemas telemáticos de información en la comunidad portuaria (Grado de utilización de EDI, SIDUNEA u otros por parte de los organismo públicos y empresas privadas)	5,5
Sistemas de aseguramiento de la calidad en la comunidad portuaria (Nivel de implementación de Certificación ISO, existencia de Comités de calidad...etc...)	5,3



Tabla 90: Oferta de tráfico naviero de servicio regular de Puerto San Antonio año 2002

Nombre Servicio	LINEA NAVIERA	Recaladas Anuales	TEU	BREAK BULK	CAR	AGENTE	OPERADOR	Zonas de Embarque y Desembarque
AMERICAS	CSAV	26	X			SAAM	STI	AMERICA CENTRAL - COSTA OESTE SUDAMERICA - U.S.A. ATLANTICO - CARIBE
	CCNI	9	X			AGUNSA	STI	
	HAMBURG SUD	17	X			ULTRAMAR	STI	
AMPAC	CLAN/MARUBA	20	X			BROOM	PORTUARIA ANDES	COSTA OESTE SUDAMERICA - AMERICA CENTRAL - MEXICO PACIFICO - U.S.A. PACIFICO - CANADA PACIFICO - LEJANO ORIENTE
	HAMBURG SUD	9	X			ULTRAMAR	PORTUARIA ANDES	
	TMM	20	X			MULTIMAR	PORTUARIA ANDES	
ANDEX	CSAV	33	X	X		SAAM	STI	COSTA ESTE SUDAMERICA - COSTA OESTE SUDAMERICA - MEXICO PACIFICO - LEJANO ORIENTE
	NYK	19	X	X		SAAM	STI	
CONOSUR	CSAV	17	X			SAAM	STI	COSTA OESTE SUDAMERICA - COSTA ESTE SUDAMERICA
	LIBRA	24	X			SAAM	STI	
MED	CCNI	12	X	X		AGUNSA	AGUNSA	COSTA OESTE SUDAMERICA - CARIBE - MEDITERRANEO CENTRAL
	CSAV	18	X	X		SAAM	STI	
CABOTAJE	CSAV	24	X	X		SAAM	STI	NORTE SUR DE CHILE
	TRANSMARES	12	X	X		ULTRAMAR	PORTUARIA ANDES	
CONDOR	CCNI	36	X	X		AGUNSA	AGUNSA	COSTA OESTE SUDAMERICA - CARIBE - MEDITERRANEO CENTRAL - EUROPA NORTE
GOLFO	CSAV	6		X		SAAM	STI	COSTA OESTE SUDAMERICA - MEXICO GOLFO - U.S.A. GOLFO
WCSA	MAERSK	4				MAERSK	STI	COSTA OESTE SUDAMERICA - AMERICA CENTRAL
OMS	CCNI	24	X	X		AGUNSA	AGUNSA	COSTA OESTE SUDAMERICA - AMERICA CENTRAL - U.S.A. PACIFICO - LEJANO ORIENTE
	MARUBA	37	X			BROOM	PORTUARIA ANDES	
	HYUNDAI	12			X	AMSA	ESTISAI	
	METALL UND ROHSTOFF	8		X		AMSA	ESTISAI	COSTA OESTE SUDAMERICA - AFRICA - EUROPA NORTE
	CSAV	8				SAAM	STI	COSTA OESTE SUDAMERICA - MEXICO PACIFICO - EUROPA NORTE
	HOEGH LINE	9		X		B & M	B & M	COSTA OESTE SUDAMERICA - EUROPA NORTE
	GLARBULK	12		X		ULTRAMAR	ULTRAPORT	COSTA OESTE SUDAMERICA - U.S.A. ATLANTICO - CANADA ATLANTICO - EUROPA NORTE
	HUAL	12			X	ULTRAMAR	STI	COSTA OESTE SUDAMERICA - LEJANO ORIENTE
	CSAV	36				SAAM	STI	CABOTAJE (ácido)
	TRANSMARES	12	X	X		ULTRAMAR	STI	CABOTAJE

TEU : CARGA CONTENEDORIZADA
 BREAK BULK : CARGA FRACCIONADA
 CAR : VEHICULOS

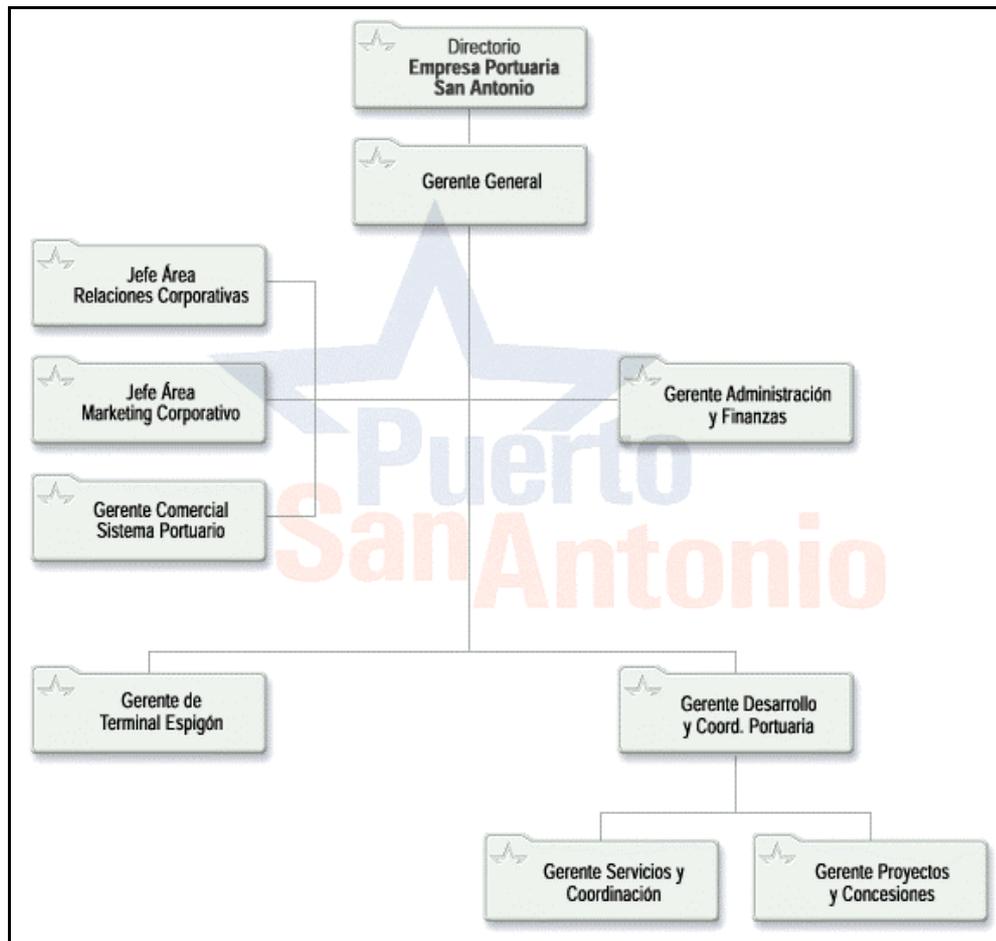
El número de naves del Servicio Ampac ha sido distribuido según su participación de carga, por no contar con la información por transportista efectivo.

3.1.5.2 Los proveedores de servicios portuarios

La EPSA

La Empresa Portuaria San Antonio cuenta con un número total de empleados de 117, de los cuales 22 se hallan en tareas operativas. Es una empresa autónoma del Estado, creada por ley en Diciembre de 1997, cuyo objeto es la administración, conservación y desarrollo de la actividad marítimo-portuaria de Puerto San Antonio. La Empresa Portuaria San Antonio está encabezada por un Directorio nombrado por el Presidente de la República, cuya administración se recoge en el esquema siguiente, estando a cargo de un Gerente General y cinco gerentes de área.

Ilustración 51: Organigrama de la EPSA



El objeto de la empresa está establecido en el artículo 4° de sus estatutos: la empresa tiene como objeto la administración, explotación, desarrollo y conservación del puerto, así como de los bienes que posea a cualquier título, incluidas todas las actividades conexas inherentes al ámbito portuario indispensables para el debido cumplimiento de éste. Puede, en consecuencia, efectuar todo tipo de estudios, proyectos y ejecución de obras de construcción, ampliación, mejoramiento, conservación, reparación y dragado en el terminal portuario. Asimismo puede prestar servicios a terceros relacionados con su objeto. La empresa está facultada para realizar su objetivo a través de terceros, por medio del otorgamiento de concesiones portuarias, la celebración de contratos de arrendamiento o mediante la constitución con personas naturales o jurídicas, chilenas o

extranjeras, de sociedades anónimas. La Empresa es administrada por un Directorio nombrado por el Presidente de la República, compuesto por 5 miembros más un representante de los trabajadores designados por éstos, el cual cuenta sólo con derecho a voz. La coordinación con el gobierno Central se realiza a través del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones. La ejecución de los acuerdos del Directorio la realiza el gerente general, en el cual se han delegado las atribuciones necesarias para el cumplimiento de las mismas. Respaldan su gestión 5 gerentes de área que controlan los aspectos administrativos, financieros, comerciales, operacionales y técnicos del puerto. En las Memorias Anuales puede encontrarse importante información relativa al puerto. Allí se puede apreciar el desempeño de la Empresa Portuaria San Antonio y su constante crecimiento del puerto. Una vez que la empresa inició su ejercicio el 31 de enero de 1998, su tarea inicial fue la licitación de las dos terminales al interior del Puerto, con el objeto de promover e incorporar inversión y gestión privada.

En el año 2000, tras la correspondiente licitación, el terminal Molo Sur fue entregado en concesión a la empresa San Antonio Terminal Internacional S.A (STI) y el Terminal Norte entregado a la empresa Puerto Panul S.A., ambas concesiones bajo el esquema monooperado, de administración y operación exclusiva de la terminal, incorporando además la responsabilidad por la mantención y desarrollo del frente concesionado. En los 5 sitios restantes se mantuvo y sigue en vigencia el esquema multioperado, que data de 1981, en el que numerosas empresas privadas de muellaje tienen acceso al puerto para prestar servicios de movilización de carga. La administración de dichos sitios corresponde a la Empresa Portuaria San Antonio.

En este contexto, la misión de la empresa según la Ley 19.542 que rige a las Empresas Portuarias, es promover la competencia entre puertos y al interior del puerto, incorporar la participación del sector privado para incrementar la eficiencia y la inversión. Así, el funcionamiento del nuevo modelo, basado en la competencia entre privados, ha dado resultados insospechados en términos de crecimiento para puerto San Antonio, lo que ha reafirmado más aún su posición de principal puerto de Chile.

Los servicios que ofrece cada una de las terminales concesionadas que operan en San Antonio están explícitamente definidos a través de los Manuales de Servicio de los concesionarios STI y Puerto Panul, que son de conocimiento público al igual que el Reglamento de Servicios de la Empresa Portuaria San Antonio, que establece la modalidad de operación y tarifas en los frentes bajo su administración.

Calendario referencial de inversiones

El total de las inversiones proyectadas por la EPSA asciende a un monto de 5.320.100 millones US\$ y contempla, además, una serie de Inversiones Menores, donde cada una de ellas no supera las UF 10.000. El plan de inversiones preparado supone las siguientes actuaciones:

Tabla 91: Calendario Referencial de Inversiones 2002-2006 (US\$)

	AÑO					
	2002	2003	2004	2005	2006	TOTAL
(1) TERMINAL ESPIGÓN	898.000	1.019.000	811.800	282.300	142.600	3.153.700
(1.1) INFRAESTRUCTURA ESPIGON	724.400	786.700	525.000	113.200	69.100	2.218.400
Reparación Red Eléctrica	120.600	202.900	235.300			558.800
Reparación Sistema Contra Incendio	102.900	102.900	88.200			294.000
Inversiones Menores	500.900	480.900	201.500	113.200	69.100	1.365.600
(1.2) TECNOLOGÍAS ESPIGON	173.600	232.300	286.800	169.100	73.500	935.300
Inversiones Menores	173.600	232.300	286.800	169.100	73.500	935.300
(2) SERVICIOS / ÁREAS COMUNES	561.800	169.100	228.000	66.200	228.000	1.253.100
Conservación Dragados	147.100		220.600		220.600	588.300
Inversiones Menores	414.700	169.100	7.400	66.200	7.400	547.200
(3) BORDE COSTERO	294.100	147.100	0	0	0	441.200
Mejoramiento Paseo Bellamar	294.100	147.100				441.176
(4) ADMINISTRACIÓN PUERTO	238.200	185.300	16.200	16.200	16.200	472.100
Inversiones Menores	238.200	185.300	16.200	16.200	16.200	472.100
TOTAL INVERSIÓN ANUAL (US\$)	1.992.100	1.520.500	1.056.000	364.700	386.800	5.320.100

Las inversiones menores son:

Terminal Espigón. Infraestructura Espigón

- Conservación señalización y demarcación vial
- Reparación electroductos
- Equipamiento sistema respaldo energía
- Reparación tablestacado extremo Sur Sitio 4
- Construcción Área lavado máquinas
- Reposición matriz agua potable
- Conservación protección catódica Sitios 4 y 5
- Conservación defensas de muelle
- Reparación obras civiles menores
- Conservación sistemas fondeo
- Mejoramiento Sala Centro Datos
- Reparación cubierta galpones portuarios
- Habilitación Área Cubierta-Descubierta Carga Peligrosa
- Equipamiento Emergencia Acuática-Terrestre
- Equipamiento Sistema Alto Parlante
- Equipamiento Sistema Detección, Alarma y Extinción Incendios
- Equipamiento Sistema Motobomba Portátil
- Reparación Escollera Espigón

Inversiones Menores en Tecnologías de Información

- Equipamiento Radio Comunicación
- Normalización Red Telefónica
- Mejoramiento Control Acceso Vehicular

- Mejoramiento Sistema Respaldo Datos
- Desarrollo Manifiesto Carga Electrónico
- Mejoramiento Red Datos
- Desarrollo Sistema Mercancías Peligrosas
- Ampliación Plataforma Tecnológica
- Desarrollo Intercambio DDI
- Definición Estándares y Procedimientos Plataforma Tecnológica
- Desarrollo Plan Contingencia Procesos Críticos
- Migración a base de datos SQL 7.0.
- Actualización versión Software Oficina
- Desarrollo Sistema Estadístico
- Desarrollo Sistemas Servicios Públicos
- Desarrollo Servicios Espigón en Web

Servicios/ Áreas Comunes

- Reparación escollera Molo Sur
- Mejoramiento Centro Control Seguridad
- Mejoramiento Sistema de Seguridad y Control
- Conservación Limpieza Restos Náufragos
- Conservación Edificios Acceso Sur
- Habilitación Calle Mar del Caribe

Borde Costero

- Mejora del Paseo Bellamar

Administración Puerto

- Habilitación Sala Auditorium
- Conservación Edificio Gerencia
- Conservación Muelle Molito
- Ampliación e Implementación Sistema Gestión Ambiental
- Reparación Cierre Perimetrales Puerto
- Aplicación Presupuesto Gubernamental Pólizas y Garantías
- Mejoramiento Página Web
- Desarrollo Mantención Página Web
- Desarrollo Sistema Gestión Concesiones

Los resultados económicos más importantes del ejercicio 2001 fueron los siguientes (M\$):

Tabla 92 : Resultados económicos del año 2001 del puerto de San Antonio⁴⁷⁷

Ingresos de explotación	14.821.977
Costos de explotación	3.405.387
Margen de explotación	11.416.590
Gastos de administración y ventas	2.073.570
Total resultado operacional	9.343.020

⁴⁷⁷ Fuente: Empresa Portuaria San Antonio, Memoria anual 2001

Comentarios:

- Ausencia de integración.
- Liderazgo incompleto.
- Falta de avance en los procedimientos de agilización y eficiencia.
- Sin autonomía, supeditadas al SEP.
- Gestión discutible de los procedimientos de licitación.
- Fiscalización algo conflictiva.

SEP:

- Falta de capacidad para coordinar a los organismos públicos que intervienen en el puerto.
- Interferencia en el funcionamiento de las Empresas Portuarias.

La Autoridad Marítima

En el apartado correspondiente a Valparaíso, se abordó el análisis de la organización, objetivos y procedimientos de la Dirección General del Territorio Marítimo y Marina Mercante, Directemar. Como allí se recoge, Directemar es la Autoridad Marítima superior del país, y es el organismo de la Armada mediante el que, por tanto, el Estado de Chile cautela el cumplimiento de las leyes y acuerdos internacionales vigentes, para proteger la vida humana en el mar, el medio ambiente, los recursos naturales y regular las actividades que se desarrollan en el ámbito acuático de su jurisdicción, con el propósito de contribuir al desarrollo marítimo de la nación. A los efectos de información sobre sus características hay que remitirse pues al apartado de Valparaíso.

En la Gobernación Marítima de San Antonio son en total 56 las personas empleadas, que incluyen 5 prácticos.

Opinión:

- Muy profesional.
- Necesidad de mejora del practicaaje, en especial los tiempos de respuesta.
- Demasiado exigente en los detalles.
- Necesidad de aumentar la atención.
- Esfuerzo en general destacable.
- Necesidad de adaptación al nuevo modelo portuario.
- Falta flexibilidad.
- Falta de coordinación con el sistema aduanero.

La Aduana

En la Aduana de San Antonio trabajan 96 personas, de las cuales 29 en el puerto en 5 oficinas existentes y el resto, 67, en la administración. Los despachos anticipados de importación alcanzan el 90% y el aforo físico afectó un porcentaje del 8%. La puesta en marcha de la utilización del sistema de información ISIDORA por parte de los agentes de aduana está programada para el mes de abril de 2003. El Proyecto ISIDORA, tal y como se recoge al abordar el análisis en el puerto de Valparaíso, es una iniciativa del

Servicio Nacional de Aduanas con el fin de implementar un sistema electrónico universal para la presentación de Manifiestos a través de Internet, y su nombre es el acrónimo de Integración de Sistemas por Internet para el Desarrollo de las Operaciones y las Regulaciones Aduaneras.

El horario de trabajo en puertas es de 24 horas de lunes a domingo, mientras que el de atención al público en ventanilla comprende el periodo entre las 8 horas y las 17 horas 18 minutos de lunes a viernes. El horario de inspección física sin recargos es de 8.30 a 21 horas.

En el apartado correspondiente a Valparaíso, igualmente se recogen estadísticas relativas a diferentes años, señalando el número de transbordos autorizados, el número de manifiestos de carga de importación y de exportación, así como las declaraciones de importación y exportación, tanto el número de documentos tramitados, como el valor declarado. La duración promedio de un despacho de importación es de 1 día sin inspección física, y de 2 días si ésta se produce.

Opinión:

- Necesidad de mejora de los procesos.
- Mucha coordinación con el SAG.
- Tardanza en implementar el Manifiesto.
- Falta de coordinación con otros organismos públicos portuarios.
- Honestidad pero uso político de la institución y tráfico de influencias.
- Poca participación de los usuarios.
- Esfuerzo reciente muy importante.

Servicios de inspección (SAG)

Al igual que en el apartado anterior, hay que referirse al apartado correspondiente de Valparaíso, que analiza dicho puerto y contiene la descripción general del Servicio Agrícola y Ganadero (SAG) de Chile. Como allí se indica es uno de los organismos públicos más importantes y respetados del país. Sus atribuciones, principales funciones y organización son descritas con carácter general en el apartado referido.

Opinión:

- Escasez de recursos humanos y telemáticos.
- Falta de capacidad de cambio.
- En exceso burocráticos.
- Entorpece.
- Descoordinados.

En el caso del Servicio Nacional de Salud, la opinión de los entrevistados es la siguiente:

- Con escasos recursos.
- Necesidad de mejorar los horarios y procesos.
- Innecesario.

- Burocráticos.
- Análisis se demoran demasiado.
- No se coordinan con los otros organismos.

Prácticos

La ley chilena de navegación estipula que todos los barcos de bandera extranjera deben usar práctico al entrar y salir del puerto. El servicio de practicaje está regulado por la Autoridad Marítima, y Capitanía de Puerto establece el procedimiento de solicitud de maniobra. El apartado de Valparaíso, correspondiente a este mismo epígrafe, recoge las características de funcionamiento de este servicio, así como las tarifas que resultan de aplicación.

El practicaje, como se ha dicho, depende de la Gobernación Marítima de San Antonio. En este puerto se dispone de 5 prácticos. Las embarcaciones, tres en total sin embargo, dependen de las agencias ULTRAMAR, AGUNSA y SAAM.

Opinión:

- Inexistencia de la debida atención a los clientes.
- Poca tecnificación.
- Retrasos indebidos.
- No existe libertad de elección.
- Dificultad de reforma.

Remolque

Al igual que en los apartados inmediatamente anteriores, a efectos de descripción y análisis del servicio general de remolcaje y su organización, hay que remitirse al apartado dedicado al puerto de Valparaíso, donde se contiene dicha información.

Corresponde a la Autoridad Marítima la fijación de las condiciones de las maniobras. La dotación total de remolcadores es de 6 unidades. En San Antonio prestan el servicio cinco empresas con los siguientes medios:

- CPT, con 1 remolcador
- KENRICK (perteneciente a ULTRAMAR), con 1 remolcador
- IAN TAYLOR
- SAAM, con 2 remolcadores
- ULTRAGAS (perteneciente a ULTRAMAR), con 1 remolcador

Opinión:

- Buenos equipos.
- Libertad de elección.
- Caro.

Terminales/empresas estibadoras

En el interior del puerto San Antonio existen cuatro terminales: Terminal Molo Sur (sitios 1,2,3) operado por el concesionario San Antonio Terminal Internacional (STI) con el sistema monooperado, con una superficie que supera las 30 hectáreas, Terminal Espigón (sitios 4, 5, 6 y 7) operado por múltiples empresas bajo el sistema multioperado y que es administrado por la Empresa Portuaria San Antonio, Terminal Norte (sitio 8) especializado en graneles sólidos de importación, el que está operado por el concesionario Puerto Panul, con el sistema monooperado y Terminal Policarpo Toro (sitio 9) especializado en líquidos y operado en contrato de operación por Vopak Terminal San Antonio Ltda. En estos momentos el sector de las empresas de estiba cambió sustancialmente a raíz de la concesión de la Terminal a STI. El terminal Espigón opera, como se ha recogido en apartados anteriores, bajo el modelo multioperador.

En virtud del mecanismo previsto en la Ley 19.542, que modernizó el Sector Portuario Estatal, STI S.A. se adjudicó la concesión del Frente de Atraque Molo Sur del Puerto de San Antonio para su administración, desarrollo, mantenimiento y explotación. El frente fue entregado a San Antonio Terminal Internacional S.A. (STI) el primero de enero de 2000. Una vez celebrada la licitación por la que se adjudicó la concesión del denominado Molo Sur, al concesionario San Antonio Terminal Internacional (STI). El frente fue entregado a San Antonio Terminal Internacional S.A. (STI) el primero de enero de 2000. Las condiciones de la licitación y de la correspondiente concesión se recogen en el apartado 3.1.3.4., donde se analiza el desarrollo de las concesiones.

El concesionario STI recoge en el Manual de los Servicios, elaborado en cumplimiento de las disposiciones contenidas en el Reglamento de Uso de Frentes de Atraque aprobado por el Ministerio de Transportes y Comunicaciones para la EPSA, las normas y procedimientos aplicables a la prestación de los servicios, de manera que serán aplicables a los usuarios sus normas, plazos y tarifas. Dicho Manual de Servicios puede consultarse en www.stiport.cl.

Desde el 1 de febrero de 2003 se encuentra vigente el nuevo Reglamento de Coordinación de la Empresa Portuaria San Antonio, que establece normas y procedimientos de coordinación aplicables a las operaciones del conjunto de los frentes de atraque y en el recinto portuario.

La nueva modalidad adoptada por EPSA, nace de una disposición general del Reglamento de Uso de Frentes de Atraque (RUFA), derivado de una exigencia impuesta por la Ley de Puertos 19.542. En éste se establece en las disposiciones generales que: “La empresa establecerá las normas y/o procedimientos de coordinación que serán aplicables al conjunto de frentes de atraque.” Este Reglamento de Coordinación, se orienta a lograr un desarrollo armónico y sustentable en el largo plazo de los frentes de atraque, así como un uso eficiente y no discriminatorio de ellos. De esta forma se transforma en el primer puerto de Chile en contar con una reglamentación que satisfaga las necesidades requeridas por los usuarios del puerto en forma oportuna y expedita. Dentro de los puntos más importante de este reglamento se destacan los siguientes:

Programación de naves. Reunión de Coordinación de Naves.

Programación y Coordinación de vehículos de transporte, equipos y maquinaria.

Integridad y seguridad de las personas y carga en el puerto.
Medio ambiente, prevención de riesgos, higiene y tratamiento de basuras.
Horarios de atención a los usuarios y de prestación de los Servicios.
Medidas de seguridad para sismos, tsunamis, incendios, accidentes con mercancías peligrosas y emergencias.
Condiciones para el acceso y/o operación de las naves, vehículos, equipos y maquinarias.
Pólizas de seguros y otras garantías para daños.
Requisitos de seguridad y otra acreditación para el ingreso al puerto.
Acreditación de particulares y usuarios.
Requisitos de Seguridad de particulares y usuarios.
Acreditación de vehículos y equipos.
Requisitos de Seguridad de vehículos y equipos.
Reclamos de los Usuarios y aplicación de sanciones.

Opinión:

- Competitividad elevada.
- El monooperador es más caro pero es más seguro y atiende mejor.

Recursos humanos.

Las empresas contratan directamente a los estibadores y les dan capacitación. Para acceder al trabajo se les exige una formación mínima.

Opinión:

- Conflictividad laboral de trabajadores temporales.
- Necesidad de trabajadores eventuales.
- Necesidad de mayor capacitación.

Despachantes de Aduana

Tal y como ya se señaló al analizar el puerto de Valparaíso, los agentes de aduana son auxiliares de la función pública aduanera cuya licencia los habilita para realizar los despachos aduaneros de mercancías necesarios. Las características de la función del Agente de Aduana son, además, ser un ministro de fe y un mandatario de importadores y exportadores. Los requisitos para el acceso a Agente de Aduana se han citado en el apartado ya referido. En Chile dos son las asociaciones profesionales: la Cámara Aduanera de Chile, con unos 230 afiliados, y la Asociación Nacional de Agentes de Aduana, que agrupa a unos 60. La opinión recabada en el puerto de San Antonio es coincidente con lo ya señalado en el apartado correspondiente al puerto de Valparaíso.

Opinión

- Acuden desde Santiago y Valparaíso, produciendo demoras.
- Centralización excesiva.

Agentes marítimos

Prestan a las líneas tanto el servicio comercio comercial como el operativo, dentro de un marco de intensa competencia.

Opinión

- Número suficiente.
- Escasa competencia.

Agentes de carga

- Problemas de crecimiento por baja profesionalidad.
- Mercado reducido.

Depósitos de contenedores vacíos

- Mejorables.
- Informalidad.

Almacenaje, distribución

- Escaso desarrollo servicios de valor añadido (casi todo es desconsolidación).
- Restricciones normativas a la actividad en los almacenes extraportuarios.

Provisionistas del barco

- Escasa competencia.
- Servicio adecuado en general.

Transporte por carretera

- Flota antigua.
- Tiempos de viaje excesivos a causa de las esperas.
- Necesidad de cambios en las normas de importación de vehículos.
- Mejora de accesos necesaria.

Ferrocarril (FEPASA)

- Necesidad de estrategia de desarrollo.
- Falta de servicio.
- Desatendido por las autoridades.

Verificadoras

- Inexistentes.

Tabla con valoración de los prestadores de servicios

En este apartado los prestadores de servicios mejor valorados, de entre los privados, son remolcadores y, el peor valorado, el transporte por ferrocarril y los centros de distribución, almacenes y depósitos aduaneros. De los organismos públicos, las mejores notas son para Autoridad Marítima y la Aduana, y la peor para el Servicio Nacional de Salud.

Tabla 93: Valoración de los proveedores de servicios portuarios del puerto de San Antonio

Proveedores de servicios	Media
Autoridad Portuaria	5,3
Aduana	5,4
Sanidad Exterior / Salud	4,8
Inspección Sanidad Vegetal y Animal	5,4
Inspección normas técnica/calidad	5,8
Autoridad Marítima	6,0
Fuerzas Seguridad del Estado en puerto	5,5
Prácticos	6,2
Remolcadores	6,6
Amarradotes	6,2
Empresas estibadoras /Terminales	6,2
Empresa trab. portuarios/Rec humanos	6,2
Agentes marítimos	6,0
Agentes de Aduana	6,0
Transitarios/ <i>Forwarders</i> /Agentes carga	5,8
Depósitos de contenedores vacíos	6,0
Centros de distribución, almacenes, depósitos aduaneros	5,5
Provisionistas del barco	6,2
Transporte por carretera	5,9
Transporte por ferrocarril	5,4
Empresas verificadoras	6,1
Entidades bancarias	6,0
Compañías de seguros	6,0

3.1.5.3 Los servicios portuarios

Introducción: Área de influencia y tráfico

Área de influencia

Los puertos de San Antonio y Valparaíso se encuentran ambos en la V región, una de las más importantes de Chile en lo que se refiere a generación de carga general. De esta región procede el 70% de la exportación chilena de fruta. Los tráfico de ambos puertos son muy dependientes del área próxima a Santiago.

Tabla 94 : Toneladas totales⁴⁷⁸

Año	San Antonio	Valparaíso	Ventanas
1999	8.296.980	4.418.530	2.734.641
2000	9.165.700	3.930.418	3.031.007
2001	8.852.310	4.452.927	3.238.411

⁴⁷⁸ Fuente: Memoria EPSA

Tráficos

El puerto de San Antonio muestra las siguientes características de transferencia de tipos de carga en los últimos años:

Tabla 95: Composición tipos de carga⁴⁷⁹

Tipo	Año 1999	Año 2000	Año 2001
Contenedorizada	3.935.405	4.604.180	4.270.651
Fraccionada	845.211	1.082.569	1.036.393
Granel sólido	3.001.488	2.917.305	2.735.445
Granel líquido	514.876	561.647	809.621
Total	8.296.980	9.165.700	8.852.310

Los principales productos exportados son: madera en plaquitas, vino de uvas frescas, manzanas frescas, madera aserrada o desbastada, cátodos y secciones de cátodo, uvas, madera (incluidas las tablillas), papel y cartón, tochos de cobre refinado, jugo de manzana y el principales productos importados maíz, tortas y demás residuos sólidos, trigo y morcajo o tranquillón, bananas o plátanos, frescos, abonos minerales o químicos, productos laminados planos, habas de soja, azúcar de caña o de remolacha, papel y cartón y contenedores.

La importación de carga general en el año 2001 tuvo los siguientes orígenes:

Tabla 96: Origen de la importación de carga en general en el año 2001⁴⁸⁰

Continente o zona	Toneladas	Participación
Sudamérica	806.204	38%
Norteamérica	405.797	20%
Europa	337.627	16%
Asia	259.070	13%
Centroamérica	202.364	10%
Otros	55.680	3%
Total	2.066.742	100%

Los principales destinos de la exportación de carga general en el año 2001 fueron:

Tabla 97: Destinos de la exportación de carga general en el año 2001⁴⁸¹

Continente o zona	Toneladas	Participación
Norteamérica	510.112	30%
Centroamérica	404.342	24%
Sudamérica	393.651	23%
Asia	233.288	14%
Europa	153.136	9%
Total	1.694.530	100%

⁴⁷⁹ Fuente: Memoria 2001 EPSA

⁴⁸⁰ Fuente: Memoria EPSA 2001

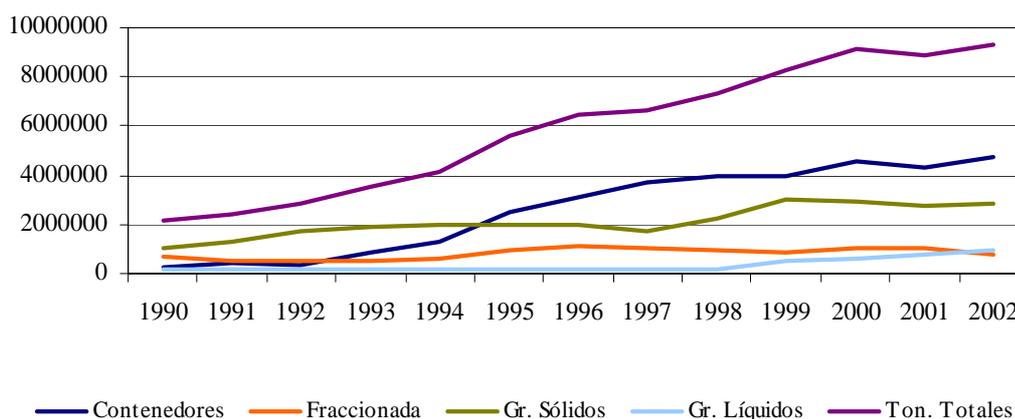
⁴⁸¹ Fuente: Memoria EPSA 2001

La evolución histórica de la carga se muestra seguidamente.

Tabla 98: Evolución histórica por tipos de carga del puerto de San Antonio⁴⁸²

Año	Contenedores	Fraccionada	Gr. Sólidos	Gr. Líquidos	Ton. Totales
1990	251678	673109	1075666	132232	2132685
1991	394234	558129	1290245	135103	2377711
1992	367408	558223	1742348	168778	2836757
1993	885093	525778	1915487	174446	3500804
1994	1325867	627778	2013411	189483	4156539
1995	2516509	917207	2020045	182515	5636276
1996	3103662	1138038	2023388	174540	6439628
1997	3741773	1005990	1701219	163994	6612976
1998	3946874	940803	2259368	212179	7359224
1999	3935405	845211	3001488	514876	8296980
2000	4604180	1046606	2952458	562457	9165701
2001	4270651	1036593	2735445	809621	8852310
2002	4724405	772208	2831578	946317	9274508

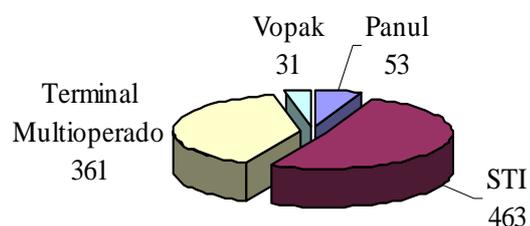
Ilustración 52: Evolución histórica por tipos de carga del puerto de San Antonio



El año 2001 el comercio exterior supuso un 89% del tráfico (7.890.365 ton) en el puerto de San Antonio, frente a un 11% (961.945 ton) de cabotaje y transbordo. El Terminal STI transfirió el 50% de la carga, frente a un 36% del Terminal multioperado y un 14% del terminal de Puerto Panul. Las recaladas en el puerto de San Antonio en el año 2002 se muestran en la figura siguiente:

⁴⁸² Fuente: <http://www.saiport.cl/estadisticas/index.html>

Ilustración 53: Recaladas de naves comerciales en el puerto de San Antonio en el año 2002⁴⁸³



Las líneas que operan en cada terminal son las siguientes:

Tabla 99: Líneas operadoras en cada terminal del puerto de San Antonio⁴⁸⁴

Líneas Navieras de servicio Regular	STI	Terminal multioperado
CCNI	X	X
Maruba		X
TMM-TMG		X
Hamburg Sud	X	X
Gearbulk		X
CSAV	X	
Hoegh Line		X
Hual		X
Hyundai		X
Metall und Rohstoff		X
Libra	X	
Maersk	X	
Clan S.A.		X
NYK	X	
Nyknos		X
Transmares	X	X

⁴⁸³ Fuente: <http://www.saiport.cl>

⁴⁸⁴ Fuente: <http://www.saiport.cl>

Coste

Existen diferencias en las tarifas que resultan de aplicación según se trate del terminal STI o del multioperado. En el primero el uso de muelle a la nave es 1,24 US\$/metro eslora/hora, mientras que en el segundo la tarifa es 1,22. En la evaluación del coste de una recalada se han considerado las tarifas del Terminal STI.

Tabla 100: Coste de una recalada tipo en el puerto de San Antonio

	Precio unitario/tarifa (US\$)	Costo (US\$)
A.- COSTOS DEL BARCO		
Acceso al puerto (tarifa uso puerto)	0,31*TRG	6.820
Recepción despacho nave (A. Marítima)	150	300
Uso muelle (depende del muelle)	1,24*m. eslora	5.650
Remolcador (2 de entrada y salida)		5.700
Práctico		1.200
Amarrador		400
Lanchas (práctico, amarrador)		600
Consignación		1.600
Visita de Autoridades (Sanidad+Prefectura)		500
Entrada Faros y balizas		18.000
Otros (Comunicaciones, documentación, movilización autoridades...)		1.000
Total costos portuarios del barco		41.770
B.- COSTOS DE LA CARGA		
Cont. 20' llenos	69,40	17.975
Cont. 40' import.	104,1	15.615
Cont. 20' vacíos	69,40	1.388
Muellaje si no va incluido en la tarifa (Transferencia a la carga)	0,51 US\$*tm.	4.000
Despacho Aduana	1-3% Valor FOB	
Otros.....		
Total costos de la carga		38.978
C.- TRANSPORTE TERRESTRE	De puerto a capital: 38\$/TEU(120.000 pesos)	16.302
TOTAL (A+B) /TEU		188

Datos del barco y de la carga considerados:

Tonelada Registrada Bruta: 22.000

Eslora (LOA): 190 metros

Tiempo en puerto: 24 horas

Contenedores exportación de 20 pies llenos: 259

Contenedores importados de 40 pies llenos: 150

Contenedores exportación de 20 pies vacíos: 20

Tal y como ya se indicaba en el apartado correspondiente al análisis del puerto de Valparaíso, algunas de las partidas de la cuenta de escala son relativamente caras, como la señalización marítima (faros y balizas), una de las más gravosas. Todo buque paga en Chile una tarifa por los servicios de señalización marítima. El pago se efectúa en el primer puerto de recalada de la nave. La tarifa se fija como una tasa en dólares US por TRB del barco. Las modalidades de pago para los barcos de bandera extranjera y los importes se recogen en el referido apartado.

Las tarifas básicas del puerto de San Antonio son:

Tabla 101: Tarifas básicas del puerto de San Antonio

Servicio	Puerto de San Antonio	Unidad de cobro
Uso de puerto naves comerciales	0,31	US\$/TRG
Uso de puerto naves cabotaje, científicas, pesqueras, pasaje y de la Armada	0,05	US\$/TRG

Terminal	STI	ESPIGÓN			PANUL	Unidad de cobro
Sitio	1-2-3	4-5	6-7	9		
Servicio						
Uso de muelle a la nave	1,24	1,22		0,75	1,20	US\$/m. eslora/hora
Uso de muelle a la nave (líquidos)	0,93					US\$/m. eslora/hora
Uso de muelle a la carga fraccionada/contenedor	0,52	0,51				US\$/TON
Uso de muelle a la carga Granel líquido	0,98			1,13		US\$/TON
Uso de muelle a la carga Granel sólido	0,52				1,05	US\$/TON
Tarifas transferencia						
Cont. Full 20 pies	69,40					US\$/BOX
Cont. Full 40 pies	104,10					US\$/BOX
Fraccionada	6,62					US\$/TON
Granel sólido	6,62				0,81	US\$/TON

Rapidez

Tal y como ya se refirió en el apartado correspondiente al puerto de Valparaíso, en lo que respecta al flujo del barco existe un procedimiento referido a los documentos requeridos por las autoridades. Los manifiestos que cubren la carga en tránsito a otros puertos no chilenos deben presentarse únicamente en el primer puerto de recalada. En el primer puerto de escala, las autoridades (Sanidad Marítima, Ministerio de Agricultura, Inmigración, Capitanía, Aduana) requieren o comprueban los correspondientes documentos. Al entrar en aguas chilenas, a 200 millas de la costa, los capitanes de los buques deben informar de su posición, velocidad, course y ETA al próximo puerto. Esta información se transmite por Cable/telex a Maritgob-Vap o Directemar-Valpo, la Dirección General del Territorio Marítimo y de Marina Mercante, que es la Autoridad Marítima chilena. La citada información debe de ser enviada a las 8:00 y las 20:00 horas cada día que el barco permanezca en aguas chilenas.

Los turnos de trabajo en el puerto son 3 y sus horarios de 08:00 a 15:30, de 15:30 a 23:00 y de 23:00 a 6:30.

Los indicadores de productividad en el puerto San Antonio se muestran a continuación:

Tabla 102: Indicadores de productividad en el puerto de San Antonio

Concepto	Año 1999	Año 2001	Variación
Toneladas/Hora	230	281	22 %
Toneladas/Nave	9.900	10.640	7 %
Ocupación/Hora Nave	43	38	-12 %

Según los datos recogidos la duración media de una recalada se recoge seguidamente:

Tabla 103: Duración promedio de una recalada representativa en el puerto de San Antonio

	Tiempo empleado
Espera media del barco antes de subir el práctico a bordo	15 minutos
Maniobra de entrada y atraque	1 hora
Recepción libre plática	15 minutos
Operación portuaria de descarga y carga de contenedores (productividad media por grúa/hora:.....20 –en STI-) (nº de grúas: 2) (nº de contenedores (TEUs) manipulados: 429)	10 horas y 45 minutos
Maniobra de desatraque y salida fuera del puerto	45 minutos
Otros (Firma documentos, preparación zarpe, despacho)	1 hora
TIEMPO TOTAL	14 horas

Seguridad

Tal y como se señaló, la siniestralidad laboral se ha reducido en los puertos chilenos, aunque se considera que la cultura de la seguridad no está sólidamente asumida y no se usan adecuadamente los medios existentes. Ha habido una importante reducción de la tasa de siniestralidad, reduciéndose de los 96 accidentes/millón de T en 1997 hasta 55 en el año 2001.

Con 2,88 lesiones por cada 100 mil toneladas transferidas, puerto San Antonio es el terminal marítimo chileno con la menor tasa de accidentalidad entre los 10 puertos de propiedad del Estado (año 2000), según informe emitido por el Instituto de Seguridad del Trabajo (IST). A San Antonio le siguen los terminales de Antofagasta, Valparaíso y San Vicente de Talcahuano.

El terminal portuario de San Antonio es considerado como moderno en el país por la tecnología de punta, capacitación permanente y respeto a la norma internacional IMGD (Código Marítimo Internacional de Materias Peligrosas), sobre seguridad y tratamiento de materias peligrosas. Las normas de seguridad en el puerto de San Antonio, cumplen los estándares internacionales. Existen más de 30 cámaras situadas en lugares estratégicos, un número similar de personal de seguridad capacitado en todo lo que se refiere a movimiento portuario, una central de control y vigilancia, software y equipos captadores de información.

El sistema de seguridad del Puerto de San Antonio cuenta con tres turnos diarios para salvaguardar en una primera línea, los problemas inmediatos de seguridad al interior del recinto. Para acceder a las faenas, cada empresa concesionaria (San Antonio Terminal Internacional y Puerto Panul) y las distintas agencias operadoras deben recibir una tarjeta de identificación, con un código de barras que permite a los trabajadores cumplir sus labores, luego de introducirla en un sistema de torniquetes. En el caso de los vehículos, estos deben pasar por la prueba de un aparato denominado Capturador de Información que verifica, al igual que la tarjeta, a través de una base de datos, nombre y procedencia del vehículo. Además, para el caso de las personas, se tienen en cuenta los datos enviados por las agencias a la Autoridad Marítima, quien entrega otro mecanismo de ingreso al terminal.

Otro de los aspectos que abarca el plan de seguridad del puerto de San Antonio, involucra la revisión de carga peligrosa y no peligrosa. En el primero de los casos su clasificación va de la serie 1 (Explosivos de alta peligrosidad) hasta el número 9 (Carga que no representa peligro ni riesgo como la Harina de Pescado). Frente a este tipo de eventos el personal de vigilancia cuenta con un protocolo de acción que va desde el control de la situación y manejo de masas, hasta la identificación del problema, procedimientos de emergencia y servicio de apoyo a los organismos especializados. Los mecanismos de operación para carga peligrosa se basan en un manifiesto que es enviado por el cliente a la autoridad marítima y ésta dispone escolta, y entrega al conductor del camión – en el caso que sea carga de contenedor- lo que debe hacer frente a algún inconveniente. En el caso de que la carga no esté rotulada se activa el procedimiento de sanciones e identificación, para evitar situaciones críticas.

En el año 2001, según los resultados entregados por la liquidadora de seguros Robert C. Hanna disminuyó en un 95% la pérdida de mercancía al interior de las instalaciones de Puerto San Antonio, lo que se debió a una inversión en seguridad durante los dos últimos años.

Fiabilidad

En relación con el cumplimiento de horarios de operaciones de atraque y desatraque, así como el cumplimiento de horarios en general y la paz social no se conocen quejas al respecto. Hay que destacar la formalidad y profesionalidad de los usos y costumbres vigentes. Existe, es verdad, tal y como se indicó en el apartado de Valparaíso, un cierto potencial conflictivo en el corto plazo, matizado por la concienciación del interés nacional de la actividad portuaria en el caso de algunos productos de exportación. A pesar de los planes del gobierno para facilitar el ajuste del personal eventual y de Emporchi, la crispación laboral sigue sobrevolando los muelles.

Tabla con valoración de los servicios

En conjunto, y como conclusión en este apartado, los servicios del puerto son en general bien valorados. Entrando en detalles, las características mejor valoradas de los servicios portuarios del puerto de San Antonio son la rapidez, la fiabilidad y la seguridad, y , en menor medida, la rapidez, destacando negativamente la cuenta de escala, la seguridad para el medio ambiente y la rapidez de las operaciones terrestres.

Tabla 104: Valoración de los servicios portuarios del puerto de San Antonio

Servicios portuarios	Media
Coste global (7: muy barato, 1: muy caro)	5,6
Para el barco (Cuenta de escala)	5,3
Para la mercancía	5,8
Seguridad (7: muy seguro, 1: muy inseguro)	6,0
Para las personas (accidentes...)	6,1
Para el barco y equipos (daños en manipulación)	6,2
Para la mercancía (hurtos, precintos)	6,3
Para el medio ambiente	5,6
Rapidez en la ejecución del servicio (7: muy rápido, 1: muy lento)	5,9
Entrada y salida del barco/atraque y desatraque	5,9
Operación portuaria	6,0
Operaciones terrestres	5,7
Fiabilidad/previsibilidad/formalidad (7: muy fiable, 1: muy poco fiable)	6,2
Atraque (entrada e inicio de operaciones a la hora prevista)	6,0
Desatraque (fin de operaciones y salida a la hora prevista)	6,0
Paz social (días perdidos por conflictos sociales)	6,6
Cumplimiento de horarios y otras obligaciones	6,2

Visión global del puerto de San Antonio

Valoración global del puerto: **5,7**

La valoración media que merecen los resultados alcanzados por las reformas realizadas en el sistema portuario de Chile alcanza en la misma escala utilizada el valor de 6,2, esto es, una alta consideración.

3.1.5.4 Análisis DAFO

Fortalezas

- Puerto más cercano a la Región Metropolitana, que concentra más del 60 % de la actividad económica del país.
- Puerto más cercano a las VI y VII regiones.
- Calidad de aguas abrigadas y de la infraestructura marítima.
- Confianza en el desarrollo económico del país.
- 60 hectáreas destinadas a operación portuaria.
- Óptima carretera de doble vía a Santiago, sin túneles ni cuestas.
- Red de ferrocarril que conecta con el resto del país.
- Amplia gama de equipos especializados para manipulación de carga a patios, carga y descarga de contenedores.
- Disponibilidad de terminal especializado en contenedores, con la mayor cantidad de grúas Gantry en la costa pacífica sudamericana.
- Disponibilidad de terminal especializado en graneles, con el equipo más moderno en la costa pacífica sudamericana.
- Concesionarios integrados con la carga, que aseguran un piso de movimiento de carga.
- Concesionarios con alto nivel tecnológico, personal adecuado y posición de mercado.

- Buen nivel de gestión del concesionario. Operaciones eficientes y de calidad.
- Almacén extraportuario en San Antonio de 11 ha. en Seaport S.A. y 9 ha- en Saam, S.A.
- Puerto más cercano para las cargas de exportación y cabotaje de División El Teniente de Codelco.
- Puerto más cercano a las instalaciones de la industria de alimentos avícolas y porcina.
- Puerto sin estacionalidad de carga.
- Buena relación con las autoridades locales y apoyo de la comunidad a la actividad portuaria. La ciudad se declara portuaria.
- Experiencia en diseño y gestión de concesiones.

Debilidades

Se reiteran aquí las señaladas del sistema en general:

- Subsidios a favor de la carretera.
- Demora en publicar el Reglamento de la ley de transporte intermodal.
- Limitaciones artificiales –tipo de carga y ubicación- para los almacenes extraportuarios.
- Tratamiento aduanero del contenedor como mercancía, lo que obliga a someterse al régimen aduanero de internación temporal.
- Monopolio de Directemar de los servicios de practicaje y tarifas inadecuadas, no corresponden a los costes de provisión del servicio.
- Incremento excesivo de las tarifas de señalización de Directemar.
- Retraso en envío telemático de documentación aduanera.
- Intervención/recepción física del SAG en todos los puertos en los que recala una nave.
- Restricciones de la Dirección de Trabajo a la entrada de trabajadores nominados al puerto que retrasa el inicio de las operaciones.
- Recepciones físicas de la nave de Policía Internacional y Extranjería.
- Falta de mecanismos de coordinación de organismos públicos.
- Conflicto por el régimen laboral portuario.
- Ausencia de un marco adecuado para la competencia leal y justa entre puertos.
- Falta de adecuación de las tarifas al valor de los activos.
- Criterios de valoración de activos.
- Escasa capacidad del Consejo Consultivo para resolver los problemas del sector.

De San Antonio:

- Conexión viaria, falta de una vía independiente y directa de acceso al Puerto.
- Condiciones actuales de mercado.
- Menor apoyo político en comparación con Valparaíso.
- Insertos en una región cuya capital y poder administrativo corresponden al puerto de la competencia.
- El área Espigón presenta Sitios 6 y 7 en mal estado y con riesgo sísmico.
- Falta de imagen (posicionamiento) a nivel internacional del puerto.
- Ferrocarril carente de gestión comercial y operativa.

- Ciudad con limitada provisión de servicios (hoteles y otros).
- Especiales condiciones para administrar en la Empresa Portuaria San Antonio la variable recursos humanos (rigidez en la desvinculación y sueldos fuera de mercado en cargos de baja responsabilidad).
- Coordinación STI-EPISA.
- Desarrollo integral.
- Disponibilidad presupuestaria restringida para abordar planes estratégicos.
- Dependencia del mercado propio.

Oportunidades

- Puerto de la zona central con mayor potencial de expansión a mediano y largo plazo en frente de atraque y aguas abrigadas.
- Existencia de 100 Has. de terrenos fiscales al sur del recinto portuario disponible para la expansión futura del puerto.
- Parque industrial proyectado en Malvilla que permitirá desarrollar la industria vinculada a la distribución de importación y exportación de productos.
- La reducción de la actividad de pesca industrial en San Antonio proporciona espacios disponibles en la zona interior y alrededores del puerto para fines de expansión y asignación a usos portuarios.
- Opción de captar líneas navieras y cargas que operan en el Puerto de Valparaíso.
- Productividad y desarrollo de nuevos servicios en el concesionario.
- Acuerdos internacionales de libre comercio.
- Exportación.

Amenazas

- No concreción del proyecto de expansión al sur del puerto de San Antonio (dársena).
- Congestión de entradas.
- Falta dinamismo en mantener desarrollo.
- Falta de avance de los procedimientos de agilización y eficiencia.
- Ausencia de una autoridad portuaria general.
- Riesgo sísmico elevado.
- Inversiones públicas dirigidas preferentemente al puerto de Valparaíso.
- Concesionamiento del frente de atraque del espigón del Puerto de Valparaíso.
- Desarrollo del megapuerto en Callao
- Construcción de nuevos puertos en V y VI Región.
- Modificaciones en el sistema de gestión que no mantengan la estructura de competencia interna entre frentes de atraque.
- Actual gestión ambiental de residuos, especialmente de los peligrosos.
- Carencia de capacitación y técnicos de medio ambiente.
- Puertos secos.

Factores críticos de éxito

- Satisfacción de los clientes y usuarios con el servicio que otorga el puerto.

- Definición y ejecución oportuna de planes de inversión portuaria, tanto de la empresa portuaria como de los concesionarios.
- Adecuación oportuna a las demandas o requerimientos de los clientes o del mercado (calados adecuados, nuevas tecnologías, nuevos servicios).
- Recursos humanos (empresa portuaria, trabajadores marítimos portuarios).
- Compra, administración o gestión de terrenos fiscales y de privados necesarios para ampliar el puerto.
- Compromiso y apoyo de las autoridades y de la comunidad en el desarrollo de proyectos de expansión y del puerto en general.

3.1.5.5 Necesidades de inversión, apoyo y cambio institucional

En el apartado de la EPSA, se han señalado las necesidades establecidas en el calendario de inversiones referencial. El total de las inversiones proyectadas por la EPSA asciende a un total de 5.320.100 millones US\$ y contempla, además, una serie de Inversiones Menores. Dicho calendario está referido al período 2002-2006. Por otra parte, se encuentra el desarrollo de los planes maestros referentes a la infraestructura portuaria como los proyectos de carácter urbanístico y ciudadano.

3.1.6 Conclusiones

1. En el ámbito de Suramérica, Chile se caracteriza por ser el adelantado en el inicio del proceso de reformas de su sistema portuario (1981) y por la apuesta sostenida de sus últimos gobiernos a favor de un modelo económico de apertura hacia el exterior, factores ambos que se alimentan mutuamente.
2. En el ámbito regional, Chile también destaca por el respeto con el que cuentan la práctica totalidad de instituciones públicas que intervienen en la actividad marítimo-portuaria -aun cuando en algunos casos su actuación sea cuestionada-, y por la creencia bastante extendida en los valores de la competencia, la libertad de empresa y la propiedad privada⁴⁸⁵.
3. Algunas instituciones son especialmente poderosas, como es el caso de la Autoridad Marítima, que controla el practicaaje, y el SAG. A pesar de ello, la antorcha del liderazgo tecnológico la portan la Empresa Portuaria y la Aduana, y el nivel de coordinación inter-institucional es bajo.
4. Adicionalmente, y dada la lejanía de Chile a los grandes centros económicos mundiales, en los interlocutores de este país andino se percibe una concienciación plena de la función estratégica de los puertos y de la importancia de la eficiencia de la cadena del transporte y la logística en su proceso de desarrollo, lo que supone la existencia de un combustible excelente para sostener e impulsar los procesos de mejora continua y cambio.
5. Todos éstos son factores positivos que explican las sustanciales mejoras experimentadas por los servicios portuarios durante las dos últimas décadas y el crecimiento de los tráficos.
6. Sin embargo, la potencia de estos factores se ve trabada en parte por el conflicto surgido a raíz de la licitación de frentes de atraque completos bajo el régimen monooperador, acometida a partir de la ley de 1997, y los intentos actuales de

⁴⁸⁵ Parece estar plenamente vigente en Chile el principio de “probidad y buena fe” y la presunción de honestidad.

- algunas Empresas Portuarias, como la de Valparaíso, de cerrar el modelo de competencia portuaria con nuevas licitaciones.
7. La decisión del ejecutivo de acometer el proceso de licitaciones de forma escalonada, más que ayudar, ha dificultado el desarrollo armónico del proceso privatizador, aunque es justo reconocer que la crisis de 2002 -y la consecuente caída del ritmo de crecimiento de los tráficos-, ha complicado sus decisiones, ha modificado a la baja las expectativas de las empresas y las ha puesto en guardia frente a cualquier decisión pública que afecte sus intereses.
 8. A pesar de ello, una parte importante de la raíz del problema radica en haber sentado las bases durante más de 15 años (1981-1997), con el multioperador, de un modelo radical de competencia, y no haber explicado suficientemente después, en 1999, la necesidad de un cambio en la estructura del mercado hacia el monooperador, ni haber explicitado convincentemente sus ventajas, ni haber explorado más a fondo el potencial de la regulación en caso de concentración⁴⁸⁶.
 9. Por otro lado, la indefinición jurídica de las funciones de la SEP, la inexistencia de una autoridad portuaria nacional –las EP son autoridad portuaria sólo en su ámbito de actuación- y de una política portuaria integral debilitan el papel del Estado para resolver los numerosos conflictos de intereses que surgen en el ámbito portuario –entre privados y público/privados-, lo que desplaza la solución de las disputas, casi irremediadamente, hacia los terrenos arbitral y judicial, tal y como ha ocurrido en San Antonio, demorando la realización de obras y proyectos de inversión, algunos tan necesarios como la reparación del Espigón de Valparaíso.
 10. Más a largo plazo, el régimen portuario puede presentar fisuras por la no participación en los órganos de gobierno de los poderes regionales y locales, la escasa participación del sector privado y la aún no del todo resuelta cuestión laboral portuaria.
 11. En cuanto al mercado portuario, la situación geográfica de Chile y la configuración de las grandes rutas marítimas internacionales limitan la capacidad de sus puertos para crecer por la vía de los tránsitos internacionales y los transbordos, haciéndolos muy dependientes de los tráficos generados por su mercado interno.
 12. La única vía a medio plazo para aumentar el área de influencia terrestre de los puertos situados en la región central pasa por mejorar las infraestructuras de conexión terrestre con Argentina⁴⁸⁷, sobre todo por ferrocarril, lo que además abarataría la salida de las exportaciones del occidente argentino hacia los mercados asiáticos y de la costa oeste de Norteamérica, proyecto que requiere una evaluación detallada y cuidadosa que al parecer ya ha sido realizada por la empresa privada y cuenta con el beneplácito de los respectivos gobiernos. De materializarse el tren Ecocargas será necesario que el gobierno chileno saque al ferrocarril de cargas de la postración en que se encuentra.
 13. En cuanto a los puertos analizados, Valparaíso se ve penalizado por la falta de espacio, pero esta debilidad se ve compensada por una administración profesional de la empresa portuaria que está impulsando un elevado número de proyectos de modernización tendentes, sobre todo, a compensar esa escasez por la vía de la

⁴⁸⁶ Curiosamente, Chile ha acometido esta segunda generación de reformas sin haber realizado un estudio exhaustivo de los efectos de las primeras ni tampoco un análisis de las alternativas; esto está afectando negativamente la calidad de las decisiones que se están tomando.

⁴⁸⁷ El paso fronterizo actual es ineficiente por los daños que se producen a vehículos y mercancías cuando nieva, no permite el paso de contenedores “*high cube*” en sus túneles y cuando no está operativo obliga a los camiones que hacen el trayecto Santiago-Mendoza a ir por Osorno. En el año 2002 el paso dejó de estar operativo para el transporte de pesados durante 41 días.

- agilidad de los servicios y el crecimiento extraportuario. Como ejemplos caben citar la gestión telemática de la cadena de exportación de fruta fresca, uno de los tráficos estrella del puerto, y la construcción prevista de una ZEAL fuera de la ciudad.
14. A pesar de la restricción ya señalada de la falta de espacios portuarios, que la decisión de urbanizar el muelle Barón hace prácticamente irremediable, y la estacionalidad del tráfico de frutas, la capacidad instalada actual parece suficiente y no genera problemas de congestión, aunque hace difícil imaginar a Valparaíso en el futuro como un gran puerto. Uno de sus cuellos de botella en materia de infraestructura, los accesos terrestres, están en vías de solución con el Acceso Sur y el otro, la reparación y habilitación del espigón, está pendiente de una decisión política.
 15. La rivalidad potencial entre Valparaíso y San Antonio es muy intensa, ya que ambos son muy dependientes de la carga general cuyo origen y destino es el área metropolitana de Santiago, que está casi a la misma distancia de ellos, pero la competencia con otros puertos nacionales o internacionales es prácticamente nula⁴⁸⁸; por ello, la concesión de las terminales de contenedores en ambos puertos configura una singular estructura de mercado duopolista que puede derivar tanto hacia una rivalidad encarnizada –modelo de Bertrand- como hacia la colusión o, más a largo plazo, hacia la especialización y el monopolio, lo que exige de las autoridades reguladoras y de la competencia una especial vigilancia.
 16. En general, la valoración del puerto de Valparaíso es buena, aunque las notas medias en algunos puntos esconden importantes diferencias entre la parte del puerto concesionada y la gestionada por la Empresa Portuaria, que vienen a ser como dos puertos distintos, y no hacen del todo justicia a los merecimientos de cada una de ellas, mayor en varios aspectos para la terminal concesionada.
 17. Los servicios de estiba son competitivos, pero hay tarifas notablemente caras como faros y balizas, uso del puerto y muellaje, que cargan considerablemente la cuenta de escala de las líneas. Por el contrario, la carga está sometida a menos recargos que en otros puertos de la región, recargos que acaban siendo tan onerosos o más que el flete o los costes portuarios.
 18. El puerto de San Antonio aporta volúmenes de transferencia de carga casi continuamente crecientes en los últimos años, con diversidad de tráficos. El proceso de concesionamiento realizado se ha cerrado con éxito, si bien la coexistencia de los dos modelos, monoperado y multioperado, genera fricciones ocasionales entre el concesionario y la Empresa Portuaria de San Antonio.
 19. El puerto de San Antonio dispone de un potencial de crecimiento importante, con reserva de espacios disponibles y planes maestros ya elaborados, lo que supone una clara ventaja competitiva.
 20. En términos generales las valoraciones de los proveedores de servicios portuarios, de los mismos servicios y de los factores físicos, tecnológicos y organizativos de competitividad en el puerto de San Antonio muestran buenos resultados. No es adecuada la situación del ferrocarril ni la de los accesos terrestres, tanto de puertas como los de conexión con la red viaria. Los servicios de estiba son competitivos.
 21. La infraestructura portuaria, marítima y terrestre puede mejorar de manera notable, especialmente si se produce la ampliación planeada, o la mejora de los frentes de atraque. Por el contrario no tiene solución técnicamente viable la mejora de las condiciones de abrigo y agitación o las de acceso para los buques.

⁴⁸⁸ Por elevadas distancias y altos costes de transporte entre puertos y porque los privados no son fuertes en los tráficos de contenedores.



22. El puerto de San Antonio destaca en comparación con el de Valparaíso en relación con el nivel de seguridad de la carga y también por la menor siniestralidad laboral, gracias a las fuertes inversiones realizadas en los últimos años.
23. En lo que a CAF e IIRSA se refiere, y sin entrar aquí en el plano normativo, es posible brindar apoyo en los campos de aseguramiento de la calidad, coordinación interinstitucional y quizá, en inversiones ferroviarias, aunque en general los proyectos parecen estar bien encarrilados en su aspecto financiero.



Referencias, información portuaria de Chile

www.achiac.cl (Asociación Chilena de Empresas de Servicios de Transporte de Carga y Logística)

www.aduana.cl

www.ttt.cl (Ministerio de Transporte y Telecomunicaciones)

www.ccs.cl (Cámara de Comercio de Santiago)

www.Tpsv.cl

www.portvalparaiso.cl

www.saiport.cl

www.sanantonioport.com

www.csav.com

www.comitesep.cl

www.mundomaritimo.cl

www.directemar.cl

www.stiport.cl

www.Achiac.cl

www.municipalidaddevalparaiso.cl

www.valparaisochile.cl

www.granvalparaiso.cl

www.transportando.net

Cámara Aduanera de Chile

www.sag.gov.cl

www.seaport.cl

www.saamsa.com

www.agunsa.cl

www.ultramar.cl

www.fepasa.cl

3.2 ARGENTINA

“En las provincias había industrias; en Buenos Aires, ninguna”
El Rey Blanco, Pacho O’Donnell, 1999

3.2.1 Introducción y agradecimientos

Este informe de Buenos Aires se inició, sin que yo entonces ni siquiera lo supiera, en Puerto Ordaz, con motivo de la celebración en julio de 2002 del IV Coloquio Portuario Andino, en el que estuve invitado como participante. En una de las sesiones intervino D. Fernando Romero Carranza, uno de los más prestigiosos abogados maritimistas de la Argentina, para explicar los cambios acaecidos en el sistema portuario argentino a raíz de su reforma en 1992⁴⁸⁹. Además de escucharle en el Coloquio, tuve la fortuna de compartir una sobremesa con él. Durante la misma pude comprobar la amplitud de sus saberes -que van de los puertos a la ganadería pasando por la historia- y su generosidad, que se plasmó en la información que desinteresadamente compartió conmigo, parte de la cual he empleado para redactar este informe. Él fue además quién algunas semanas después me puso en contacto con Martín Sgut, quién a la postre se convirtió en nuestro colaborador argentino.

Además de su experiencia, conocimiento, documentos y contactos estrictamente profesionales, el capitán Sgut facilitó mi entrada, como visitante de excepción, en la sociedad náutica bonaerense; de su mano participé en una sesión en el Timón Club y asistí a la presentación de un libro multidisciplinar sobre el Río de la Plata. Como quiera que el trabajo en Buenos Aires fuera intenso, también conté con la ayuda de Juan Carlos, cuya amabilidad, perseverancia y apoyo no me faltó en ningún momento. A todos ellos mi especial agradecimiento por su apoyo en este trabajo.

La realización del informe ha contado también con la participación y colaboración inestimable de unos nutridos grupos de profesionales de los sectores público y privado a los que entrevistamos como expertos. Ellos son:

Acerbi, Rodolfo César. SENASA
Barrero, Roberto Raúl. Prefectura Naval Argentina
Bolis, Jorge H. Río Plata Pilots S.A.
Borrelli, Sergio F. Cámara de Practicaje
Braeken, Paul. Delta Dock S.A.
Bubuli, Ismael. Cámara de Practicaje
Campbell, Patricio L. Centro de Navegación
Cansan, Ariel. Georgia Ports Authority
Dulce, Javier. Centro de Navegación
Escalante, Raúl S. Hidrovía S.A.
Fernández, Elida M. Petroquímica CUYO S.A.I.C.
Fernández, Ricardo H. Despachante de Aduana
Ferrari, Juan Carlos. Centro despachantes de aduana de la República Argentina
Ferrer, Christian H. Maruba S.C.A.
Filidoro, Raúl Jorge. Centro de Navegación
González, Eduardo J. Gobierno Argentina

⁴⁸⁹ “La privatización de la responsabilidad y operación portuaria. La experiencia argentina”.



Guidobono, Jorge Alberto. Ejercito Argentino
Laiatis, Roberto. Andreani Logística
Lasalvia, Nicolás D. Centro de Navegación
Lucio Cassani, Loles. FADEEAC
Martínez, Alejandro E. TRANSONA
Moroz, Aldo O. BACTSSA
Pérez Satisteban, Diego. CIRA
Pérez, Oscar O. Administración General de Puertos – Sociedad del Estado
Pérez, Rubén O. Centro despachantes de aduana de la República Argentina
Saint Jean, Eduardo M. SENASA
Solari, María del Rosario. C.E.R.A.
Starzenski, Nicolás. Marítima Heinlein S.A.-Evergreen
Ventura, Patricia M. Baqueriza y Ventura
Viton, Ignacio. C.E.R.A.
Watson, Jorge. Abogado

El análisis del puerto de Buenos Aires es especialmente interesante, ya que confluyen en él una de las reformas portuarias más ambiciosas y radicales de América Latina y un crecimiento espectacular del tráfico contenedorizado entre 1990 y 1997, que bien es cierto se ha visto truncado por la caída en picado de la economía Argentina a partir de 1998.

Es por ello que hemos entendido que este estudio no debía limitarse a incorporar la información recabada y el análisis subjetivo correspondiente a nuestra visita a Buenos Aires, sino que debía enriquecerse con otras fuentes secundarias. En efecto, la reforma del sistema portuario argentino ha concitado un gran interés a nivel internacional, y los problemas de su puerto han sido tratados en foros diversos, dada la naturaleza poliédrica del asunto, lo que ha generado abundante material escrito. Los documentos y publicaciones, obtenidos a través de Internet y en el trabajo de campo, de los que se han extraído datos se citan al final del informe.

Para acabar, nuestra visita a Buenos Aires se desarrolló en un año especialmente negro para Argentina. La crisis económica y social, y la inestabilidad institucional reinantes en el país se han cebado también con el sector portuario y son circunstancias que afectan poderosamente a los resultados de este trabajo. Es por ello que hemos intentado, cuando ha sido posible, que los problemas de la coyuntura no tapen los problemas de fondo. Del mismo modo, hemos dedicado una atención muy especial a los puntos críticos de la cadena logístico portuario de Buenos Aires: AGP, Aduana, infraestructura náutica y terrestre y, quizá más coyuntural, tarifas a la cargas.

2002. El año de la gran crisis

Devaluación del peso

Quiebra del sistema financiero

Desplome de las importaciones y reducción de las exportaciones

Caída del PIB y de la renta per cápita (del n° 1 de América Latina en 2001 al n° 9 en 2002)

Aumento del porcentaje de la población que vive en la pobreza

Aumento del desempleo

Aumento de la inflación

Consecuencias para el puerto:

reducción del número de escalas,

caída del movimiento de contenedores (sobre todo de importación), hasta un nivel próximo al de 1995, cuando fue concesionado.

controversia acerca de cuál debe ser la moneda de las tarifas.

3.2.2 El sistema portuario argentino: una visión general

La Argentina cuenta con un extenso litoral marítimo y una de las cuencas fluvio-marítimas más grandes del mundo. Todo este frente náutico tiene características físicas y geo-económicas muy diferentes. Al sur está la Patagonia, con un litoral que presenta emplazamientos aptos para enclaves portuarios (buenos abrigos y profundidad) a pesar de los grandes movimientos de las mareas. Esta región demanda servicios portuarios muy específicos para atender las necesidades de sus producciones muy localizadas, como la fruta del valle del Río Negro (San Antonio), la industria petrolera (Comodoro Rivadavia), la industria del aluminio y las piedras para la construcción (Madryn), la industria pesquera (Madryn y Deseado), la lana (Deseado).

Hacia el norte, la región centro contiene la casi totalidad de la producción agropecuaria (pampa húmeda) e industrial. Lamentablemente, las costas de la Provincia de Buenos Aires no presentan abrigos de importancia y, en general, son de escasa profundidad. A pesar de ello, contiene dos importantes puertos, Bahía Blanca-Ingeniero White⁴⁹⁰ y Quequén, que responden a la demanda de exportación de productos agropecuarios de la zona centro/sur y de la industria petroquímica, y cuyo mantenimiento es bastante costoso. En esta región se encuentra el estuario del Río de la Plata y su sistema fluvio marítimo, que penetra profundamente en el corazón de la zona más productiva del país - ninguna de las mejores tierras de la pampa húmeda dista más de 300 Km. de estos puertos- y que actúa como la puerta natural de Argentina al mundo. Esta área puede dividirse a su vez en tres sectores:

- El Paraná inferior, zona metropolitana de Buenos Aires o Río de la Plata, un semicírculo de aproximadamente ochenta kilómetros alrededor de la Capital Federal en donde se encuentra radicada más de una tercera parte de los habitantes del país y más del setenta por ciento de la industria.
- El Paraná medio, en donde se cargan alrededor de las dos terceras partes de las exportaciones de cereales y subproductos agropecuarios, fundamentalmente en la zona Rosario/San Martín.

⁴⁹⁰ Por el puerto de Bahía Blanca se exporta uno de los mayores volúmenes de granos y oleaginosas del país. Estos años ha estado viviendo un boom de inversiones fabriles, con su dragado a 45 pies.

- El Paraná superior (la futura hidrovía) de la que se espera que sea algún día un importante medio de comunicación para movilizar productos del norte del país y del MERCOSUR.

El Paraná proporciona dos de los puertos profundos interiores del mundo más alejados del océano: Rosario y San Lorenzo. También un verdadero rosario de puertos menores como Coronda, Victoria, Villa Constitución, San Nicolás, San Pedro, Baradero, Ibicuy, Zarate, Campana y Escobar por citar solo algunos, varios de los cuales no sólo son aptos para barcasas y buques pequeños (como Victoria, con 10 pies) sino también para *feeders* de buena capacidad.

Según su ubicación, los puertos argentinos más importantes son (ver en Anexo 5.3.1 algunas de sus características):

- del Norte: Barranqueras y Reconquista
- de la Pampa central: Concepción del Uruguay, Diamante, Rosario, S. Martín/S. Lorenzo, San Nicolás, San Pedro, Santa Fe, Villa Constitución, Arroyo Seco, Puerto Martins. Ramallo Ibicuy
- metropolitanos: Atucha, Buenos Aires, Campana, La Plata, Lima y Zárate.
- del sur de la Pampa: Mar del Plata, Quequén/Necochea, Bahía Blanca,
- del norte de la Patagonia: San Antonio Este y Punta Colorada.
- del sur de la Patagonia: Puerto Madryn, Caleta Cordova, Comodoro Rivadavia, Caleta Olivia, Puerto Caleta Paula, Puerto Deseado, San Julián, Punta Quilla (Santa Cruz), Río Gallegos, Cullen Oil terminal, San Sebastián, Rio Grande, Ushuaia.

A estos puertos públicos hay que sumar los privados; los más importantes son Dock Sud, La Plata, San Nicolás, Campana, Escobar, Rosario, V. Constitución, San Martín y San Lorenzo (Ver Anexo 5.3.2).

Por tanto el sistema portuario argentino está formado por un elevado y heterogéneo conjunto de puertos marítimos –más de 38- que se ubican a lo largo de la costa atlántica –12 nada más- , desde Tierra del Fuego hasta el Río de la Plata, y de puertos fluviales que se desparman a lo largo de las orillas de los Ríos Paraná -y Paraná de Las Palmas-, Uruguay y Paraguay, sin olvidar los existentes en los lagos nacionales. Una de las características de este sistema es que su nivel de autonomía es alto y el de vertebración institucional bajo, todo ello como consecuencia de su conformación institucional.

3.2.3 El marco institucional portuario

Una breve reseña histórica del puerto

En 1536 D. Pedro de Mendoza funda el puerto de Santa María de los Buenos Aires en un fondeadero natural. Lo confirma Don Juan de Garay en 1580.

En 1777, cuando se crea el Virreinato del Río de la Plata, se abre al comercio con España y las colonias.

En el año 1803, el primer relevamiento hidrográfico del río realizado por el capitán de Fragata de la Armada española Oyarvide muestra que es factible la navegación de buques con calado de 16 pies.

En 1821, tras la independencia, el gobierno de Bernardino Rivadavia pide un préstamo a la banca inglesa Baring Brothers de un millón de libras esterlinas para construir muelles, pero la declaración de guerra con



Brasil desbarata el proyecto. En aquellos momentos, los puertos a través de las Aduanas, y mediante el cobro de los derechos de exportación, se convirtieron en el bastión fiscal del gobierno.

Hasta alrededor de 1860, las instalaciones portuarias argentinas eran simples atracaderos, que cuando el nivel de las aguas descendía, se utilizaban carretas para el embarque y desembarque de los pasajeros y de las cargas. En Buenos Aires la actividad portuaria se realizaba en el Riachuelo.

A mediados del Siglo XIX comienza en Argentina un acelerado crecimiento de las actividades agrícola ganaderas, lo que hizo ver la necesidad de mejorar las instalaciones portuarias, para lo cual se efectuaron varios llamados a licitación para la construcción de puertos, por concesión de obra pública

En 1861, una vez sofocado el intento de Buenos Aires de ser una República independiente, el gobierno de Sarmiento inicia los proyectos para construir el puerto.

En 1880, Buenos Aires es declarada capital de Argentina –La Plata, con un puerto mejor ubicado que BA, fue nombrada capital de la provincia- y el puerto pasa al dominio explotación y administración del Estado Nacional. En el fondo, bajo la disputa sobre la titularidad del puerto, la batalla soterrada que se libraba entre Buenos Aires y las provincias era por los ingresos de la Aduana, el único recurso fiscal de importancia que monopolizaba Buenos Aires cuando se separó de la Confederación Argentina como estado independiente.

En 1880 la firma Pablo Angulo construyó el dock Sud, puerto privado que en la actualidad es una terminal de contenedores privada concesionada por la provincia de Buenos Aires.

Para permitir el acceso de buques de 22 pies de calado y que el puerto contara con una capacidad portuaria al nivel de los puertos más modernos, se llamó a concurso en 1881. Se presentaron dos propuestas, una por el Sr. Madero, con apoyo técnico inglés, basado en un puerto con diques esclusados, para evitar que los buques quedaran en seco durante las bajantes del río. La otra propuesta fue presentada por el Ing. Huergo, que propuso un puerto con espigones abiertos, descartando el peligro de la bajante. El Congreso aprobó en 1885 el proyecto del Sr. Madero, comenzándose la construcción en 1885 y entrando en servicio el 24 de junio de 1897.

El inventario de las instalaciones del Puerto de Buenos Aires en 1897 era el siguiente: muelles: 17.000 metros, superficie espejo de agua 134,4 ha.; galpones: 219.800 m²; diques de carena: longitudes 150 m y 180 m, ancho: 20 m, profundidad de aguas 6,10 m; vías férreas: 97 kilómetros

En 1912 se sancionó la Ley 8380 creando una sola autoridad portuaria., la que nunca entró en vigencia por no ser dotada de fondos. Posteriormente, por Decreto 53.414/34 se creó la "Comisión de Organización de la Marina Mercante", que preparó un "Anteproyecto de Ley Orgánica del Puerto de Buenos Aires", que por varias razones tampoco llegó a tener éxito.

En 1908 la Nación llama a concurso de proyectos para la ampliación construcción del Puerto Nuevo de la ciudad de Buenos Aires, el mejoramiento de las instalaciones existentes, y la construcción de dos canales: Un Canal Costanero, con un calado de 26 pies, desde el Antepuerto Norte hasta la desembocadura del Río Luján y otro entre el Río Luján y el Paraná de Las Palmas. De entre las trece presentaciones recibidas resultó adjudicada la oferta de la empresa inglesa Walker & Co. Las obras se inician a principios de 1911 tras firmarse el contrato pertinente, pero, como consecuencias de la Primera Guerra Mundial, en 1914, el Estado Nacional Argentino debe asumir la ejecución directa de las obras, al tiempo que quedan totalmente concluidas las obras del Dock Sud. La construcción de las cinco dársenas de Puerto Nuevo, finaliza en 1919, agregándose tiempo después, la Dársena "F". Fue conocido como "Puerto Nuevo", aunque debió llamarse Puerto Huergo, ya que fue concebido a partir del esquema planteado por éste en el famoso debate del siglo anterior.

En 1943, el puerto de Buenos Aires está conectado por ferrocarril con las principales provincias argentinas.

Fuente: A partir de Semana de la Ingeniería 2002 y Fernando Carranza

3.2.3.1 El modelo clásico y su derribo

Según D. Fernando Romero Carranza, antes de la reforma del sistema portuario de 1992, los puertos argentinos se encontraban sumidos en un estado de decadencia, improductividad, inseguridad y onerosidad. No mucho más generoso era el juicio emitido por la propia Administración de la Argentina, que señalaba que sus puertos eran instituciones inadecuadas, corruptas, ineficientes, cruzadas por subsidios y con insuficiente inversión para modernizar el sector (Subsecretaría de Transportes, 2000; cit. por C. Gallegos 2002).

Esta situación era consecuencia de un régimen en el que el Estado y las entidades sometidas a los poderes públicos tenían la propiedad, el monopolio de la construcción, administración y operación de todos los puertos comerciales del país, las obras de dragado, señalización y balizamiento, los servicios de practicaje, amarre y remolque, los depósitos, los servicios de carga y descarga; y la regulación del trabajo portuario, todo ello bajo un régimen de derecho público⁴⁹¹. El ente público responsable de la gestión de todo el sistema, era la Administración General de Puertos AGP, cuya actuación burocrática, centralista y poco responsable, unida al gran poder sindical, provocaba unos sobrecostos que hacían de Buenos Aires uno de los puertos más caros del mundo penalizando el comercio exterior argentino.

Este régimen se sostenía en una serie de normas y decisiones políticas que se habían ido tejiendo a partir de los años 40, cuando el gobierno de la “nueva Argentina” decidió nacionalizar el comercio exterior, las comunicaciones, los ferrocarriles –que se adquirieron a los capitales ingleses- y todos los servicios públicos.

Fueron los Decretos 1860/43 y 10059/43, anteriores a la Constitución de 1959, los que iniciaron la estatización y monopolización de los puertos y los servicios portuarios. Hasta entonces, la situación anterior era distinta: de los 20 puertos que se dedicaban al comercio exterior, los 17 más importantes eran operados y administrados por provincias, municipios y empresas privadas (ferrocarriles y otras concesiones)⁴⁹².

Por el Decreto 1860/43 todos los puertos en manos privadas o de los Estados provinciales pasaron a ser fiscalizados por la Dirección General de Navegación y Puertos del Ministerio de Obras Públicas de la Nación (en 1947 pasó a jurisdicción de la Dirección General de Puertos y Aduanas). La nacionalización de los puertos conllevó la centralización de su administración en Buenos Aires, desoyéndose las peticiones locales de crear un ente autárquico que tuviese a cargo esa tarea. Luego, a través de nuevos decretos- ley, se hizo extensiva la fiscalización de obras e instalaciones portuarias que ocuparan terrenos de dominio público o propiedad fiscal construidas por particulares, dado que se consideraba que los puertos privados en competencia con los puertos públicos afectaban los intereses del país.

Posteriormente, el decreto 1410/49 creó la Dirección General de Puertos y Vías Navegables, más tarde denominada Dirección Nacional de Puertos, con las funciones de administrar y explotar todos los puertos comerciales de la República, con

⁴⁹¹ El poder de la policía marítima nacional recaía en la Prefectura Naval Argentina.

⁴⁹² D. Fernando Romero no ve un claro sustento legal a la monopolización a la que llegó el Estado nacional sobre todos los puertos de la República en lo referente a su explotación y administración. Aunque ésta puede parecer ahora una cuestión ya superada, es interesante porque revela el conflicto de poder que todavía persiste en el caso de Buenos Aires sobre la propiedad del puerto.

superintendencia en la dirección de las correspondientes tareas que en ellos se realizasen. El Decreto ley 4263/56 creó la AGP con carácter de empresa de Estado, poniendo a su cargo la explotación y administración portuarias con excepción de los servicios de practicaje, amarre y funciones de seguridad, que se atribuyeron a la Prefectura Naval Marítima. La ley 22345/1980 le transfirió la totalidad de los puertos y obras portuarias que la Dirección Nacional de Construcciones Portuarias y Vías Navegables había construido en territorios nacionales y provinciales. En 1987, y por Decreto (1456/87), la AGP se transformó en Sociedad del Estado⁴⁹³. Por otro lado y de forma complementaria, la ley 20094 regulaba la navegación por agua⁴⁹⁴.

Organismos y funciones del antiguo régimen

La Administración General de Puertos (AGP S.E. E.L.) tenía a su cargo la administración y explotación de los puertos comerciales del Estado. Independientemente, coexistían otros organismos del Estado como así también numerosas empresas privadas y entes públicos que ejercían tareas en el ámbito portuario:

La Administración Nacional de Aduanas tenía a su cargo las tareas de contralor fiscal: verificaba, cobraba los aranceles correspondientes y autorizaba el despacho de las mercaderías.

La Prefectura Naval Argentina (PNA) tenía un gran número de competencias en el área portuaria: la prestación del servicio de practicaje para entrada o salida de buques de los puertos y su navegación por canales, la vigilancia y seguridad de las zonas portuarias, el servicio de comunicaciones y el registro del personal de la estiba.

La Capitanía de Puertos, con la función de ente coordinador de la actividad portuaria y la resolución de los conflictos laborales.

La Policía del Trabajo Portuario, a cargo del Ministerio de Trabajo.

El dragado de dársenas y canales, a cargo de la Dirección Nacional de Construcciones Portuarias y Vías Navegables del Ministerio de Obras Públicas.

La responsabilidad de las operaciones de carga y descarga estaba a cargo de empresas de estibaje quienes actuaban por cuenta de las agencias marítimas. Estas empresas contaban con utillaje propio (motoestibadoras, grúas móviles, etc.) y operaban con espacios de almacenaje de propiedad de AGP.

Las operaciones de almacenaje o embarque de cereales que se realizaban en las instalaciones de la Junta Nacional de Granos se hacían con personal estable de ese organismo dueña y operadora de los terminales...

Todas estas organizaciones estaban poco y mal comunicadas, había entre ellas superposición de funciones y falencias en la capacidad de decisión y, consecuentemente, dilución de responsabilidades.

Los cambios en aquella época fueron pequeños. A pesar de ello, en 1969 se reconoció por primera vez a la empresa privada siderúrgica Propulsora Siderúrgica S.A. el derecho de propiedad y de operación exclusiva del puerto industrial Ingeniero Roca, en Ensenada, construido sobre terrenos propios. Por su parte, la Ley 22.080 de política portuaria y la Ley 22.108, ambas de 1970, abrieron la posibilidad de que existiesen "puertos específicos" operados de forma privada y, elevadores de granos que operaban en puertos estatales, pudieron actuar prestando servicios de carga de forma comercial por empresas privadas. En esta misma línea, el Decreto Ley 22.108/79 introdujo reformas que permitían que los privados comercializadores de cereales pudieran ser

⁴⁹³ La Constitución Nacional establecía la facultad del Congreso Nacional para habilitar puertos, pero no limitaba las posibilidades de las provincias o de los particulares de operar puertos propios, y el concepto vigente era el de atribuir la naturaleza de servicio público a la actividad portuaria.

⁴⁹⁴ Publicada en Boletín Oficial: 02/03/1973. El marco legal existente antes de la reforma portuaria consistía en un conjunto de leyes y decretos que se originaron desde la década del 50 hasta la del 70 inclusive. Entre otras, las leyes número 16.971, 16.972, 21.429, 21.492, 22.080 y el decreto 10.059/43 ratificado por ley 13.895 constituían un marco jurídico sumamente reglamentarista, de difícil interpretación, que impedía un proceso de modernización y de inversión en los puertos.

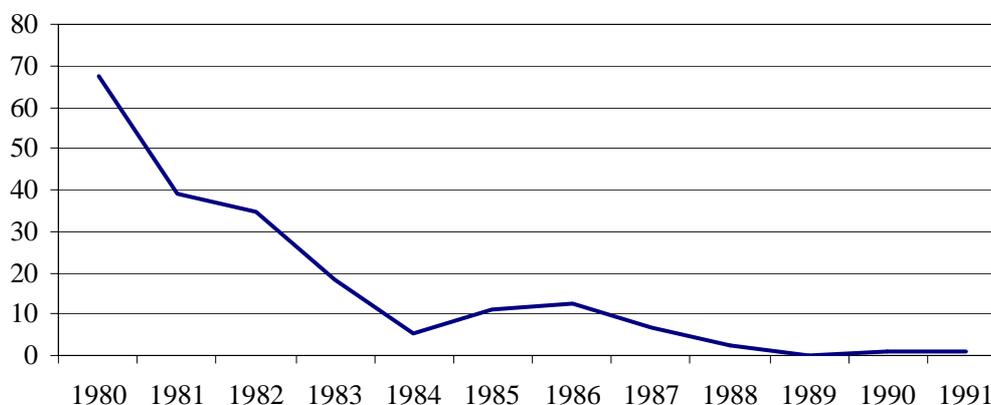
propietarios de elevadores terminales, y también abría la posibilidad del traspaso a cooperativas agrarias o asociaciones de productores de instalaciones portuarias en desuso. En suma, las modificaciones en la legislación vigente alentaron el desarrollo de nuevas infraestructuras portuarias privadas en el litoral fluvial, que se plasmaron en la construcción de nuevas terminales y la ampliación de las existentes, como Terminal 6, Cargill y Punta Alvear.

En el puerto de Buenos Aires la situación se caracterizaba por la existencia de problemas múltiples: organización deficiente de las actividades, exceso de personal y de regulaciones, tanto de la actividad de estiba como en la AGP, utilización ineficiente de los espacios físicos (depósitos innecesarios, dependencias de organismos oficiales y privados ubicados en lugares estratégicos, circulación vehicular que entorpecía las operaciones, espacios ociosos ocupados por el ferrocarril, etc.), traslados innecesarios, particularmente de contenedores a zonas extraportuarias, escaso mantenimiento de la infraestructura y equipamiento por parte del Estado, escasez de oferta de servicios para la atención de contenedores, inseguridad, innumerables regulaciones, trabas burocráticas y privilegios sectoriales. Hasta 1994, el puerto contaba con muelles públicos en los cuales desarrollaban sus tareas más de 30 empresas estibadoras privadas. El Estado no invertía en equipamiento y en infraestructura ni dejaba que los privados (o en su caso las provincias) lo hicieran. La responsabilidad respecto de los servicios (tanto a usuarios como a líneas) estaba sumamente dispersa. El resultado era un estado de situación caótica, en la cual no era posible medir objetivamente las responsabilidades, y la prestación del servicio era deficitaria, los precios muy altos, la calidad mala, la inversión insuficiente y el deterioro tanto de la infraestructura como del equipamiento portuario progresivo. Los diques construidos por Madero eran obsoletos, los muros de Puerto Nuevo construidos en 1920 habían empezado a ceder y colapsar, el 20% de la carga se robaba o se incendiaba o se deterioraba en las plazoletas de emergencia abandonadas a su suerte por la Autoridad Portuaria. Los perjudicados finales eran el comercio exterior -ya que le restaba competitividad a las exportaciones y encarecía las importaciones-, la actividad portuaria -con una reducción de la carga movilizada- y el transporte marítimo, ya que impedía el desarrollo del transporte fluvial y del marítimo de cabotaje.

D. Fernando Romero Carranza cuenta que durante esa época, los cambios de gobierno, e incluso de régimen -de civil a militar y viceversa- no cambiaron los principios básicos del sistema: centralista, dirigista, regulador, estatista sin que existiese conciencia de la función comercial del puerto y su papel de facilitador del comercio exterior-. Por su parte, la Aduana era una institución netamente recaudadora y obsesionada por el contrabando, lo que provocaba múltiples interferencias en la operativa portuaria.

Uno de los mejores indicadores de la quiebra del sistema es la evolución de las inversiones: a partir de principios de la década del 80 inició una senda de reducción progresiva que llegó a valores próximos a cero al inicio de los 90. Por otra parte, el exceso de reglamentaciones y regulaciones y la inexistencia de una ley general que fijara el marco global para la construcción y operación de los puertos a nivel nacional desalentaban toda posibilidad de inversión privada en el sector.

Ilustración 54: Evolución de las inversiones de AGP S.E. E.L. en los puertos argentinos 1980-1991 (en millones de US\$)



Las inversiones arriba indicadas no eran suficientes para mantener y desarrollar un sistema portuario que movía más de 80 millones de toneladas, en un país con más de 3.000 km. de litoral. Muchas de las obras de infraestructura e instalaciones portuarias en operación fueron construidas antes de 1920 y se habían tornado obsoletas. A su vez, la condición física de las obras básicas de muchos puertos se vio afectada, particularmente en la década de los 80, debido a la escasa asignación de recursos para rehabilitación y mantenimiento, lo que contribuyó a reducir su capacidad operativa, tanto por el deterioro de los muelles como por la disminución de la profundidad en los canales de acceso y, en ciertos casos, por la destrucción de las obras de abrigo. A ello se sumó un fragmentario sistema de información que dificultaba una adecuada planificación.

Con estos antecedentes se llega a la década de los 90. El Congreso Nacional promulgó una serie de leyes para modificar de arriba abajo el marco institucional general y el gobierno impulsó políticas de "apertura"⁴⁹⁵. Esto implicó un doble desafío: por un lado

⁴⁹⁵ En la República Argentina, en los años 80 se sucedieron varios acontecimientos que afectaron la situación del país: un gobierno de facto, una guerra, más de una crisis financiera y el inicio de un proceso de democratización. Estos hechos, afectaron a todos los estratos de la sociedad, y la predispusieron al cambio. El sector del transporte en general no fue ajeno a estos sucesos y al igual que todo el país comenzó un proceso de transformación basado en una administración estatal y centralizada. Es así que organismos estatales inmensos eran los encargados de los distintos sistemas de transporte del país. Por un lado, como hemos visto, la Administración General de Puertos (AGP) se ocupaba de administrar casi 100 puertos; Ferrocarriles Argentinos de las vías férreas; la Dirección de Vialidad Nacional de los caminos y rutas del país, etc. Este modelo administrativo fracasó. Las consecuencias fueron muy negativas. Durante un largo período, durante el cual la infraestructura del transporte fue exclusiva responsabilidad del Estado, las inversiones fueron insuficientes, mal elegidas y, en el sector portuario en particular, inadecuadas y caras. Los aspectos operacionales o bien eran ineficientemente desarrollados por el Estado o bien inadecuadamente delegados en empresas privadas, las cuales no asumían riesgo empresarial ni tenían responsabilidades claras. Este tipo de conducción estatal del transporte derivó en una administración ineficiente que no se adecuaba a los intereses del sector productivo. No se cuidaban los intereses del Estado, y esto traía como consecuencia obras no rentables, contratos con empresas privadas inadecuados y en particular, en el sector portuario hubo proyectos de terminales en los cuales se gastaron en consultoría y burocracia cifras superiores al costo de la construcción; proyectos que triplicaron sus

recuperarse de los déficits de inversión de los años anteriores y, simultáneamente, expandirse y modernizarse para adecuarse a los flujos crecientes de comercio exterior.

La tarea de derribo del sistema anterior se inició con la ley 23.696 de 1989 de reforma del Estado⁴⁹⁶, la cual inició el proceso de reorganización pública y definió las políticas a desarrollar en cada sector. En el sector portuario, sus disposiciones las desarrollaron los Decretos 2074/90 y 906/91. Su principal objetivo era establecer el régimen de traspaso de los puertos a las provincias, basándose en la asunción de que todos los puertos de la República Argentina, que eran de explotación exclusiva del Estado Nacional, eran también de su propiedad, y que por lo tanto su transferencia a las provincias o a los particulares podía resolverse por ley nacional. Las provincias que deseaban recuperar la administración y explotación de los puertos que se encontraban en su territorio y que no cedieron al Estado federal debían entablar negociaciones con el Estado para determinar las condiciones de esa transferencia. No se trataba de una cuestión baladí ya que estaban en juego obligaciones que podían ser gravosas de cumplir. La descentralización del sistema portuario estatal resultaba imprescindible a fin de otorgar al sistema portuario nacional la autonomía necesaria para lograr un eficiente funcionamiento operativo y un manejo económico racional. Casi de inmediato se inicia la transferencia de puertos a las provincias.

El proceso de privatización, desregulación y apertura económica en el sector portuario continuó, entre otras normas⁴⁹⁷, con el Decreto n° 2694/91 de Desregulación de servicios de practicaje y pilotaje⁴⁹⁸ y el decreto 817/92 de desregulación marítima y portuaria, que liberaliza el comercio marítimo, disuelve la Capitanía General de Puertos, declara en liquidación a la Administración General de Puertos y liberaliza el trabajo portuario, declarando caducas las convenciones existentes y estableciendo la libertad de contratación de mano de obra y servicios portuarios e ingreso de nuevos prestadores de servicios⁴⁹⁹.

Como colofón, el 3 de junio de 1992 se dicta la Ley 24.093 de Actividades Portuarias, que sienta las reglas de un nuevo régimen, único hasta esa fecha en el ámbito de los

presupuestos; se construyeron puertos en lugares que no poseían tráfico; se adquirió equipamiento obsoleto, etc.

⁴⁹⁶El paquete liberalizador incluía, entre otras, la Ley 23696 que inicia un proceso de reorganización de la Administración Pública Nacional, la Ley 23697 que afianza el proceso de apertura económica; la ley 23928, de la convertibilidad, que establece que los mercados tengan un mecanismo de funcionamiento fluido, sin que el Estado intervenga, el Decreto N° 2284/91, que impulsa el proceso de desregulación económica y reforma fiscal, la retirada del Estado de los procesos económicos estableciendo los principios de libre contratación, libre ingreso de nuevos prestadores y servicios y libre fijación de precios y tarifas, limitando la intervención estatal al ejercicio de la policía de seguridad, a la preservación del medio ambiente, a la protección del usuario y el consumidor frente a la violación de los principios de la sana competencia y al cumplimiento de los requisitos mínimos del servicio público.

⁴⁹⁷ En materia naviera, la desregulación operó como refuerzo de las reformas ya observadas con la aplicación del régimen transitorio de cese de bandera que dio lugar a una brusca reducción de costos operativos. Por ejemplo, para la empresa petrolera Y.P.F. significó una economía de costos operativos de U\$S 22 millones anuales.

⁴⁹⁸ Reglamento de los servicios de pilotaje y practicaje para los ríos, puertos, pasos y canales de la República Argentina.

⁴⁹⁹ A éstas se suma el Decreto 1772/91, que permite que armadores argentinos registren sus buques en otros países.

países del área europea latina y latinoamericana, y que ha servido de modelo a muchas de ellas para modernizar su legislación⁵⁰⁰.

Tanto la Ley de Puertos y su Decreto Reglamentario n° 769/93⁵⁰¹ como del Decreto n° 817/92 profundizan en los principios de descentralización, aumento de la competitividad y reducción de costos portuarios. Además, estas normas regularon la concesión de los puertos públicos, vías navegables y servicios portuarios a los buques y a las mercaderías, a personas jurídicas privadas, y permitieron la habilitación de puertos privados existentes y futuros, eliminando las autorizaciones precarias que existían y que incrementaban innecesariamente el riesgo de la inversión⁵⁰². De acuerdo a la ley, el Estado conserva en sus puertos la propiedad de las instalaciones y la obligación de mantener su infraestructura, asumiendo en forma prioritaria las funciones de regulación y control de las actividades del sector a través de la Autoridad Portuaria Nacional. Actualmente, cualquier inversor puede construir y operar una instalación portuaria, quedando sólo vigentes las limitaciones fiscales, de seguridad y las derivadas de la protección del medio ambiente y de los usuarios.

La nueva legislación autorizó al Poder Ejecutivo Nacional a transferir sin precio alguno a las provincias que lo solicitasen el dominio y / o administración portuaria para que decidiesen sobre su destino, operación y administración, pudiendo ceder la actividad a particulares mediante procesos de licitación, contratación arrendamiento o cualquier otra figura jurídica. En el caso especial de los puertos de Buenos Aires, Rosario, Bahía Blanca, Quequén y Santa Fe –los más importantes del país-, la ley establece un régimen especial, condicionando la transferencia a la previa constitución de sociedades de derecho privado o entes administrativos no estatales, de derecho privado, que tendrán a su cargo la administración de cada uno de esos puertos. Se trata de consorcios autónomos de gestión en cuyo Directorio participan usuarios, operadores y representantes de la provincia o municipio donde están los puertos. Deben ser independientes económicamente y financieramente de los Estados provinciales,

⁵⁰⁰ La reforma del sistema portuario fue encomendada a la Subsecretaría de Puertos y Vías Navegables (SPVN), quien encaró una profunda transformación en el sector portuario por considerar que su eficiencia era uno de los factores determinantes para el crecimiento del comercio exterior. Esta Subsecretaría, dependiente de la Secretaría de Transporte (ST) en el mismo marco del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos (MEOSP), pasó a ser interventor-liquidador de la AGP S.E. E.L. y asumió la competencia de la Dirección Nacional de Construcciones Portuarias y Vías Navegables (DNCPVN). Lo anterior condujo a una reestructuración que consistió, entre otras cosas, en la creación de una Dirección Nacional de Puertos (DP) y una Dirección de Vías Navegables (DVN). Se definió que la aplicación de normas sobre legislación laboral, negociación colectiva, navegación y transporte por agua fuese competencia de las Autoridades Nacionales. El resto de las competencias que no significasen ejercicio de autoridad, se reservaron a la Administración del Puerto. El modelo de Administración no fue definido de forma específica, ya que se fijó la competencia provincial, aunque se establecieron principios generales relativos a la intervención de la Subsecretaría de Puertos y Vías Navegables (SPVN) en los puertos provincializados.

⁵⁰¹ Dividió la administración y gestión del puerto de Buenos Aires en tres: Puerto Nuevo, Puerto Sur y Dock Sud.

⁵⁰² Como explica D. Fernando Romero, con la ley de actividades portuarias se permitió que los puertos pudieran ser construidos operados y administrados por particulares con fines comerciales o industriales de uso público o privado; de forma que cualquier particular hoy en Argentina se puede comprar un terreno sobre la costa fluvial o marítima, hacer un puerto y operarlo, sin ninguna interferencia del Estado, salvo el trámite previo de su habilitación, manteniéndose el control de la Aduana, por razones fiscales, y de la Prefectura Naval en su función de policía de la navegación.

reinvertir sus utilidades en sus puertos y actuar con total independencia económica y financiera de los Estados donde están⁵⁰³.

3.2.3.2 Características del modelo actual

La nueva ley cambió las leyes de juego pero mantuvo el dominio estatal de los puertos que se mantuvieron como bienes públicos, sin enajenarse los terrenos ni la infraestructura. El resultado es un modelo cuyas principales características son⁵⁰⁴:

- Desaparece el modelo centralista, suprimiéndose el monopolio del Estado, disolviéndose las Administraciones Portuarias nacionales y las Capitanías de los puertos y desapareciendo las normas de derecho público que regulaban el sistema.
- Se constituye como Autoridad portuaria nacional y de Aplicación de la ley a la Subsecretaría de Puertos y Vías Navegables, cuya función es la de controlar el cumplimiento de las normas legales en todos los puertos del país, y en especial el cumplimiento de las características, uso y destino que condicionaron la habilitación de cada puerto; la obligación de todos los puertos de facilitar, a las autoridades nacionales y policiales de control (Prefectura Naval, Aduana, Dirección de Migraciones, etc.), el ejercicio de sus atribuciones; asegurar el cumplimiento de las normas de seguridad de la navegación, sanidad, protección ambiental y seguridad laboral. Asimismo, tiene facultades para vigilar que se cumplan las normas de libre competencia entre los puertos y dentro de los puertos, exigiendo además informaciones y registro de los buques que operan en cada puerto, mercaderías embarcadas y desembarcadas y operaciones conexas. Se creó además una agencia de regulación en el Ministerio de Economía.
- Se transfieren a provincias y municipios los puertos, con la única excepción del puerto de Buenos Aires, cuyo dominio mantiene el Estado Nacional sin transferirlo a la ciudad⁵⁰⁵. En efecto, el Decreto 1029/92 de promulgación de la Ley de Actividades Portuarias, vetó parcialmente la transferencia del puerto de Buenos Aires a la ciudad homónima, por lo que hoy es el único puerto argentino de propiedad y administración del Estado Nacional, que transfirió a la provincia de Buenos Aires una de las secciones de ese puerto, el Dock Sud, ubicado del otro lado del Riachuelo, límite entre la ciudad de Buenos Aires y la provincia del mismo nombre. El puerto de Buenos Aires, ha quedado como único reducto de la hegemonía portuaria del Estado, una vez realizada la reforma de la Constitución de la Nación Argentina, que dispone la autonomía de la Ciudad de Buenos Aires, y el consiguiente gobierno Autónomo de la ciudad de Buenos Aires. Ésta puede pedirlo, completando así el panorama de descentralización y desmonopolización portuaria, transferida ahora a las provincias, municipios y particulares, pero no lo ha hecho. De hecho, la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires de 1996 establece que el puerto debe quedar bajo su jurisdicción.

⁵⁰³ La Ley de Puertos le da respaldo legal a las empresas portuarias que, en las márgenes de la Provincia de Santa Fe, habían construido, con permisos precarios, los terminales para carga de granos.

⁵⁰⁴ El marco institucional se completa con el régimen de la navegación marítima, fluvial y lacustre (Reginave)⁵⁰⁴ y la ley de transporte multimodal 24921.

⁵⁰⁵ Santa Fe, Rosario, Quequén y Bahía Blanca crearon los entes administradores que exige la ley.

La batalla por el puerto

La transferencia del puerto de Buenos Aires se topó con un escollo legal y cuestionamientos de todo tipo. Esa transferencia había sido acordada entre el jefe de Gobierno porteño, Aníbal Ibarra y el ministro Carlos Bastos del gobierno de Menem.

Pero la Sindicatura General de la Nación (SIGEN) salió al cruce del traspaso del puerto que convinieron la Nación y la Ciudad y advirtió que tal como está planteada esa cesión le "acarreará un significativo perjuicio para el patrimonio público". Lo que está en juego es la administración del puerto de Buenos Aires y el manejo de una recaudación anual de unos 30 millones de dólares...

La SIGEN destacó que AGP "se encuentra inmersa en una situación de extrema gravedad institucional". En un informe remitido al Poder Ejecutivo Nacional, dictaminó que el puerto de Buenos Aires "constituye un bien de dominio público natural del Estado nacional y por ello, tanto su afectación, como su desafectación deben contar inexorablemente con una ley específica del Congreso Nacional, sin que la transferencia pueda concretarse por medio de un convenio". La posición de la SIGEN —que deja el tema en manos de los legisladores nacionales— representa un duro revés para la iniciativa de traspaso que estaban puliendo los funcionarios de la AGP y del área municipal. En el fondo, se trataba de un asunto de política interna del gobierno que consideraba a la ciudad una dependencia administrativa del gobierno federal.

Tras analizar la situación jurídica de la Administración General de Puertos (AGP), la SIGEN se encontró con un caso insólito. Pese a que en 1992 fue incluida en el listado de la "sociedades estatales en proceso de liquidación", la AGP nunca fue liquidada y ya lleva casi una década ejerciendo funciones y tareas que son propias de una sociedad activa y en pleno funcionamiento: la SIGEN le advirtió al Gobierno que la AGP "no puede prestar un servicio público esencial que exige mantener en condiciones el espectro portuario, mientras permanece la paradoja y desequilibrante antinomia de encontrarse en liquidación desde 1992".

Desde la sanción de la Ley de Puertos 24.093, la mayoría de los actores del comercio exterior coincidieron en que el traspaso de Puerto Nuevo, hoy en manos del gobierno nacional, a la Ciudad de Buenos Aires sólo se realizaría cuando ambas administraciones tuvieran un mismo signo político.

- El Puerto de Buenos Aires se dividió en dos administraciones portuarias autónomas: Puerto Dock Sud en la provincia de Buenos Aires, y Puerto Nuevo, que incluye a Dársena Sur. La subdivisión obedeció a razones geográficas, de jurisdicción y para favorecer la competencia entre puertos con el objeto de reducir las tasas portuarias.
- Se liquida la AGP con un interventor, proceso aún no concluido. La AGP administra el PBA, gestiona los recursos provenientes de sus cánones por concesión de terminales, arrendamiento de espacios e instalaciones y prestación de servicios. Lo recaudado se invierte en obras, optimización de recursos portuarios y capacitación de personal.
- Se privatiza la operación y gestión de los puertos y de todos los servicios conexos, practicaje, remolque, señalización y dragado de canales de acceso y dársenas de maniobra.
- Se permite a los particulares construir, operar y administrar puertos libremente, incluso para prestar servicios a terceros.
- Según su dominio los puertos pueden ser del Estado nacional, los Estados provinciales y los municipios, o del dominio privado.

- Se privatiza la gestión portuaria, creándose la figura del “Responsable Portuario”, pudiendo los titulares portuarios transferir la responsabilidad estatal en la explotación, administración y operación portuaria a manos privadas.
- El “responsable del puerto” asume la responsabilidad de las actividades vinculadas con la recepción y entrega de mercaderías, depósito, custodia, clasificación, manipulación, carga y descarga, entrada, permanencia, amarre, aprovisionamiento de buques y artefactos navales y otras a desarrollar en el ámbito del puerto.
- El Responsable puede transferir sus responsabilidades y competencias de forma fraccionada a operadores de secciones operativamente independientes o “Terminales”. Éstas se conciben como unidades operativas particulares que operan privadamente dentro de un puerto utilizando los accesos, canales, dársenas e infraestructuras y servicios de ese puerto. Estas terminales pueden reconstruir la infraestructura, invertir en nueva superestructura y contratar el personal que precise.
- Se elimina el concepto de servicio público relacionado con la actividad portuaria convirtiéndose en un servicio comercial regido por normas de derecho privado, lo que significa que el precio y las características del servicio se pactan libremente entre el operador y su cliente cargador o armador.
- Los precios de los servicios a la carga y a los buques son libres, pudiendo los puertos establecer un sistema de precios o tarifas máximas para los servicios a las cargas.
- Mantienen sus competencias dentro del ámbito portuario, ceñidas estrictamente a sus funciones como poderes públicos y sin relación con la regulación de la actividad portuaria, la Aduana, como organismo recaudador de impuestos, y la Prefectura Naval, como Policía de Seguridad de la Navegación, y los organismos de control de migraciones, sanitarios y de control ambiental.
- El Estado ejerce solamente la función de autoridad de aplicación de la ley de Actividades Portuarias pero no puede interferir, regular ni dirigir el modo en que el responsable del puerto ejerce su actividad.
- El titular del dominio del puerto, mediante el cobro de un canon de ocupación al operador y de otro indirecto a los buques y a las cargas, conserva la responsabilidad que le atribuye la ley únicamente por el mantenimiento de los accesos terrestres, la profundización y señalización de los canales de acceso y dársenas de maniobra, y por la prestación directa o indirecta del servicio de prácticos y remolque-maniobra.
- El estado Nacional continúa con el ejercicio de sus poderes de habilitación, aplicación de la ley, ejercicio de sus poderes fiscales y de policía, y jurisdicción legislativa exclusiva, pero de forma definitiva la propia operación y administración portuaria y los servicios portuarios han perdido el carácter de servicio público que se les atribuía, para ser recogidos por el derecho administrativo, pasando así a la órbita del derecho privado comercial.
- En materia de trabajo portuario, el Estado Nacional conserva su poder de policía de higiene y seguridad del trabajo, pero se ha desprendido del carácter de regulador del sistema operativo, disolviendo la Capitanía General de Puertos, que intervenía y regulaba la utilización de la mano de obra en los puertos y en los buques que en ellos operaban.
- Dock Sur depende de la provincia de Buenos Aires y su administración corre a cargo de la Administración portuaria Bonaerense.

3.2.3.3 La cuestión laboral

Uno de los hitos del proceso de descentralización, desregulación y privatización del sistema portuario de la Argentina fue la reforma del régimen de la estiba. El decreto del poder ejecutivo nacional 817/1992 desreguló totalmente la contratación de la mano de obra portuaria, anuló los convenios colectivos vigentes y disolvió el organismo estatal que regulaba el trabajo portuario, la Capitanía de Puertos⁵⁰⁶. El Sindicato de trabajadores portuarios (SUPA), que detentaba el monopolio de los trabajos de carga y descarga y estiba, tuvo que aceptar la celebración de nuevos convenios colectivos de trabajo entre las agrupaciones patronales de operadores portuarios y gremios de su elección. La transición se hizo sin huelgas ni conflictos de importancia que paralizaran la actividad, con la excepción de algunos puertos provinciales. Desapareció UPA y los demás sindicatos y se liberalizó la contratación de estibadores, de forma tal que cada operador puede negociar con el oferente que desee, asumiendo al personal en relación de dependencia, con garantía de beneficios sociales, con seguridad laboral y posibilidades de capacitación, cosa que, según D. Fernando Romero antes no existía, ya que los estibadores eran elegidos por amistad o afinidad política del capataz que los empleaba en su cuadrilla.

El puerto de Buenos Aires tenía 12.000 operarios divididos en 16 sindicatos. Había, por ejemplo, un sindicato distinto para las grúas móviles que para las fijas. El sindicato más poderoso era el Sindicato Único de Portuarios Argentinos (SUPA), que tenía un sistema de trabajo temporal y rotativo de 6 horas, cuando el turno era de 8, considerándose la diferencia horas extras. Por cada peso que se pagaba a un estibador del Puerto de Buenos Aires había que pagar cuatro al Ente de Contratación (ENCOGAR) que mantenía al resto de estibadores sin trabajar, garantizándoles 16 jornales mensuales. En este escenario existía una gran desorganización. Más allá de los estibadores que trabajaban en él, existía una masa laboral muy importante de personal de otros gremios, la que desempeñaba funciones, prácticamente triplicando las necesidades de mano de obra.

Por otra parte, AGP contaba en 1991 con 4.000 empleados concentrados mayormente en su sede central y en el puerto de Buenos Aires (2800 en PBA). Según un informe de la SIGEP, en la composición de la dotación de personal de AGP había un elevado número de agentes con cargos jerárquicos en relación con el de empleados y obreros. La concentración de personal, el 60%, en Buenos Aires, provocaba una escasez de plantillas operativas en algunos puertos del interior, sobre todo del Paraná Superior, Río Uruguay y en los puertos patagónicos.

Tanto en la estiba como en la AGP, la modernización implicaba reducir sustancialmente los excedentes de mano de obra. En realidad, el proceso de ajuste o racionalización del nº de trabajadores que se produjo en el puerto de Buenos Aires tiene sus orígenes no en el proceso de privatización en sí, sino que surge como consecuencia de varios procesos de modernización que afectaron a todos los puertos a nivel mundial empujados por el desarrollo de los equipos de manejo de la carga general más productivos y con menor necesidad de personal, el proceso de contenedorización de la carga, el impacto de los sistemas de informática y la automatización en las terminales de contenedores, el aumento del transporte multimodal –todavía poco desarrollado en Argentina– y el

⁵⁰⁶ El Decreto fue impugnado por los sindicatos afectados ante la Corte Suprema de la Nación, pero ésta lo consideró válido y conforme con las normas de reforma del Estado y Desregulación Económica.

aumento de transporte de mercaderías por otros sistemas de transporte. Desde 1984, y dado el sobredimensionamiento de los planteles de trabajadores de la estiba existentes en el puerto de Buenos Aires, se aplicaron dos medidas: congelamiento de las vacantes y plan de retiro voluntario. Estas medidas fueron implementadas en forma concertada entre el Estado, sindicatos y empresas de estiba. Los Entes de contratación, que administraban la bolsa de trabajo, cooperaron con las mismas. Los recursos para solventar los retiros voluntarios durante este período fueron obtenidos a través de una tasa a las cargas que se aplicó todos esos años. El control del proceso se realizó a través de la Capitanía de Puertos.

El proceso de liquidación de la Administración General de Puertos Sociedad del Estado en Liquidación (AGP S.E. E.L.) incluyó un sistema de retiro voluntario, mediante el cual su plantilla se redujo de 3.980 a 400 agentes, en un plazo de cinco años (1989-1994). Los planes de retiro voluntario fueron aplicados también a los estibadores del puerto de Buenos Aires, lográndose reducir significativamente su número (de 3.200 a 1.200 trabajadores). Esta medida se complementó con la derogación de la obligatoriedad de contratación de empresas y/o personal de estiba para las tareas de carga y descarga en todo el país, dejándose la contratación de tales servicios librada al acuerdo de partes entre solicitantes y empresas habilitadas para la prestación.

Hasta 1993 se incentivó el retiro voluntario de trabajadores de la estiba y de la AGP S.E. E.L. Según la OIT, durante estos años se creó un fondo para el retiro voluntario de los trabajadores de la estiba a través de un adicional aplicado en las tarifas que eran aplicadas a los usuarios⁵⁰⁷. Esto permitió reducir el plantel de estibadores de 5.100 trabajadores a 1.150. Estas medidas fueron complementadas por una depuración de los padrones, desvinculando de éstos a los trabajadores que no cumplían un mínimo de jornales. Todas estas medidas fueron concertadas con los gremios. Por otro lado, en AGP S.E. E.L. se procedió a instrumentar un retiro voluntario, el cual durante 12 años produjo una reducción del personal de 5.000 trabajadores a 400. En ambos casos (AGP S.E. E.L. y estiba) no se aplicaron desvinculaciones compulsivas y en todas estas acciones, más allá de ser negociadas con los gremios, se procedió a participar a dirigentes de los mismos en posiciones relevantes de la administración.

Durante 1994 -cuando se efectuó la licitación de las terminales del puerto de Buenos Aires- se incluyó la obligatoriedad de las empresas adjudicatarias absorbiesen a los 1.150 trabajadores que quedaban en los registros y a 300 trabajadores de AGP S.E. E.L. Con respecto al personal de la AGP S.E. E.L., los fondos destinados a los retiros fueron recursos de esta empresa. De forma simultánea se negociaron contratos de mantenimiento y de explotación de depósitos con trabajadores que voluntariamente renunciaban a AGP S.E. E.L.

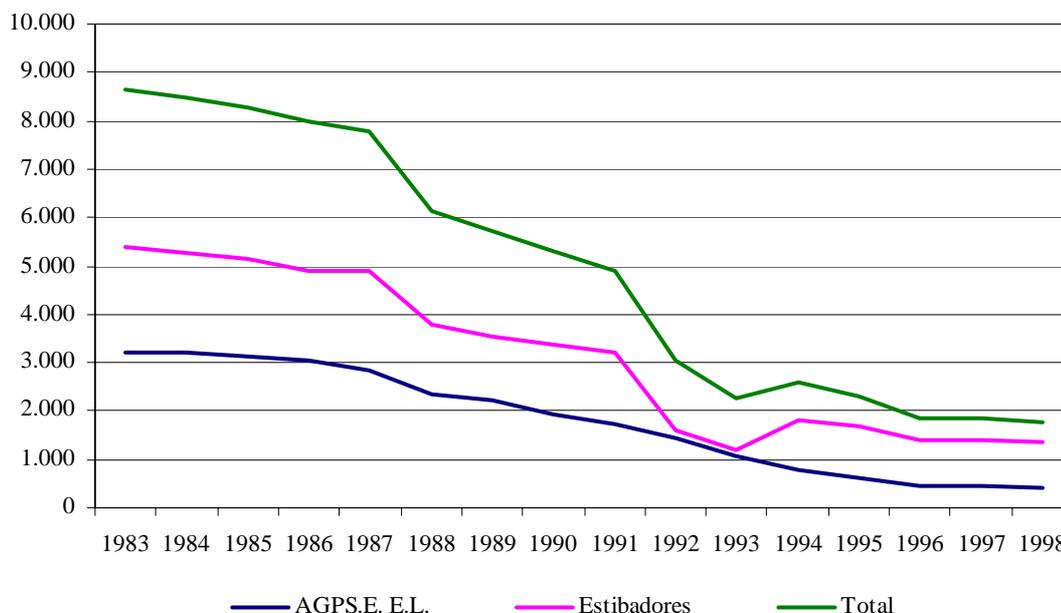
El costo de estos retiros no está contabilizado, pero ponderando el retiro de 2.820 trabajadores de AGP S.E. E.L. y 5.403 de la estiba a un valor promedio de 15.000 US\$, éste tuvo un costo estimado para el Estado y para los usuarios de más de 120 millones de US\$. Esta transformación se desarrolló con intensidad hasta 1995. A partir de ese año la intensidad del proceso de cambio disminuyó, quedando pendientes hasta el día de hoy medidas de urgente aplicación. Está pendiente finalizar la eliminación de la AGP

⁵⁰⁷ A partir de 1992 se agregaron a estos fondos recursos de la Subsecretaría de Puertos, lo que aceleró el proceso.

S.E. E.L. y de la DNCP y VN, establecer el Ente de Control de dragados y crear una Sociedad Administradora del puerto de Buenos Aires

Hoy en el puerto trabajan 2500 operarios todos en relación de dependencia con efectiva estabilidad laboral.

Ilustración 55: Evolución de trabajadores del Puerto de Buenos Aires⁵⁰⁸



La contribución de los empresarios de estiba a la reforma fue menor. En el régimen anterior, estas empresas operaban como permisionarias, sin mayor exigencia de inversión, aunque hubo algunas excepciones, ya que unas pocas de ellas realizaron inversiones significativas. Un dato muy significativo es que el 90 % de las empresas estibadoras desaparecieron durante la reforma. Hoy sólo tres empresas de las que antes actuaban están presentes en la operación portuaria, ya sea como concesionarias o como propietarias de puertos particulares. No obstante, se puede afirmar que fue muy significativo el rol de los usuarios (industriales y productores agropecuarios) y el de los propietarios de puertos particulares, los cuales apoyaron con mucha energía el proceso de cambio.

Durante este proceso existió una muy intensa gestión de diálogo entre el gobierno y los sindicatos. Inclusive se designó en posiciones clave a dirigentes gremiales. Más allá de esto, existieron disidencias, y dada la alta dispersión de la representatividad gremial, algunos sindicatos no concertaron el modelo de la reforma. Distintos dirigentes formaron cooperativas de trabajo, que actualmente prestan servicios a las terminales.

⁵⁰⁸ Fuente: OIT

Tabla 105: Comparación personal puerto de Buenos Aires 1993/4 a 1998 (estimación⁵⁰⁹,⁵¹⁰)

	1993-1994	1998
Personal de Seguridad	350	100
Personal de Agencias Marítimas	400	100
Staff Empresas de Estiba	300	30
AGP S.E. E.L.	1.100	400
Personal Terminales	0	1.750
Pool de Estiba	1150	0
Capataces	100	0
Apuntadores	120	200
Total	3.250	2.600

En el cuadro arriba indicado, se observa una reducción del personal del 30 %. La comparación de estos parámetros con la cantidad vigente en 1983 es muy diferente, pues en esa época laboraban más de 10.000 personas, lo que comparado con el personal existente es una relación uno a cuatro. Si consideramos el personal que trabajaba en 1975, éste ascendía a casi 15.000 personas, con una relación uno a seis. Si se analiza la evolución de la cantidad del personal en el puerto de Buenos Aires desde 1975, surge una curiosa tendencia a la baja casi lineal, que se desarrolló durante cuatro gobiernos.

Esto indica que en el mismo proceso de reforma no fue tan pronunciada la intensidad de pérdida de puestos de trabajo, sino que prácticamente se siguió una tendencia histórica, y que más allá de eso, la misma prácticamente se detuvo a partir de la reforma. Este análisis no agota la estimación del costo social por desempleo, pues se está analizando exclusivamente el impacto directo del personal portuario. El aumento de la eficiencia portuaria del puerto coadyuvó al incremento importante del comercio exterior de aquellos años, en base al cual correspondería también analizar el aumento del empleo indirecto generado por el puerto.

Este proceso de ajuste, desde la óptica sindical, ha sido la fuente de innumerables penurias para miles de trabajadores portuarios (despidos masivos, brutal flexibilización laboral, generalización del trabajo en negro por el sistema de "cooperativas"), de gigantescos negociados de todo tipo y carácter y de pérdida de las conquistas laborales históricas de los trabajadores.

3.2.3.4 Privatización y concesiones

El proceso de privatización y concesión de las terminales especializadas en tráfico de contenedores se hizo en Argentina en unas condiciones de eficacia sin parangón en la región. La filosofía que lo inspiró consistió, en el caso particular del puerto de Buenos Aires, en cambiar radicalmente su carácter, para pasar de ser un puerto de muelles de uso común a un puerto con terminales. Recordemos que el régimen legal nacido de la ley de puertos permite la habilitación y operación de "terminales portuarias", a las que se les considera unidades operativas particulares que prestan servicios a buques y cargas, utilizando los canales de acceso, dársenas, infraestructura y servicios de otros

⁵⁰⁹ Sobre la base de esto, se ha estimado cuál era la dotación de personal en 1993/1994 y cuál es en la actualidad. Se aclara que no se cuenta con registros detallados de estos antecedentes, ni de la situación actual, y que las cifras abajo indicadas son resultado de consultas efectuadas a distintas personas vinculadas a la actividad.

⁵¹⁰ Fuente: OIT

puertos, y que son autorizadas, concesionadas y habilitadas por los responsables de esos puertos.

En el año 1993, el Ministro de Economía y Obras y Servicios Públicos - Secretaría de Transporte, Subsecretaría de Puertos y Vías Navegables- sacó a licitación pública nacional e internacional la concesión de terminales portuarias en Puerto Nuevo - Buenos Aires. El pliego del llamado a licitación para la concesión de las terminales portuarias de puerto de Buenos Aires se basó en el principio de libre competencia entre las terminales u otras instalaciones portuarias, de acuerdo con el espíritu de la Ley de Puertos. Por su parte, la provincia de Buenos Aires también siguió este modelo, concesionando una terminal de contenedores en la sección Dock Sud del puerto que le había sido transferido. Hasta entonces, en los muelles regía un sistema multioperador, con más de 30 empresas prestando servicios de estiba y desestiba.

Las autoridades argentinas de la época diseñaron unas reglas de juego cuyo principal objetivo era alentar la competencia intraportuaria. Eran las siguientes:

- Para salvaguardar los intereses de los usuarios y garantizar la transparencia de las operaciones de los concesionarios, se prohíbe la cooperación entre terminales a fin de impedir acciones oligopólicas que afecten a la libre competencia. Se prohíben fusiones.
- Se sancionan acciones tales como distribución de tráfico, fijación conjunta de precios...
- En caso de verificarse grandes desequilibrios entre oferta y demanda y/o conductas que afecten la libre competencia y/o el normal funcionamiento del mercado, la Sociedad Administradora del Puerto, en su carácter de órgano de control, podrá fijar tarifas máximas a las que deberán ajustarse las terminales. En la práctica se fijaron algunas tarifas máximas y para otras se dejó libertad.
- Inicialmente se establecen valores tarifarios máximos, los cuales serán sustituidos una vez que se verifique un adecuado comportamiento competitivo.
- Se ha previsto además, que las tarifas a cobrar por los permisionarios deben asegurar la transparencia mediante la definición de una estructura tarifaria homogénea y la obligatoriedad de publicación previa de las mismas, las que serán fijadas en base a costos y tendrán el carácter de justas y razonables, permitiendo una rentabilidad adecuada a la inversión.
- El pliego establecía que la SAP sería responsable de las obras y servicios comunes (dragado, mantenimiento escolleras, balizamiento), del seguimiento de los contratos con los concesionarios y de la administración. Para lo cual cobraría tasas a los concesionarios, y a los responsables de buques y cargas.
- La propiedad la sigue conservando el Estado. Los concesionarios adquieren el derecho de mantener y usar la infraestructura y equipos recibidos del Estado.
- En el pliego no se hizo ninguna mención ni se introdujo ninguna restricción a la integración vertical que, por ejemplo, pusiese obstáculos a la participación de otros actores en la actividad estibadora.

La adjudicación de las concesiones se realizó en función de la capacidad patrimonial y empresarial de los oferentes conjuntamente con el plan empresarial ofrecido y, en segundo lugar, la oferta económica.

Aunque el sector privado quería 10, al final, y para garantizar la competencia, el Subsecretario de la época decidió dividir el puerto en 6 terminales en Puerto Nuevo, una

en cada espigón del puerto. Cada una debía ser adjudicada a distintos oferentes, a excepción de las terminales 1 y 2, para las cuales se permitió una oferta conjunta. Los períodos de concesión se fijaron entre 18 y 25 años, a consorcios constituidos por empresas argentinas e internacionales.

En esa licitación se adjudicaron las terminales a los siguientes consorcios, dos de ellas a dos grandes operadores (P&O la 1 y 2, ICTSI la 5, siendo ésta adquirida recientemente por Hutchinson Port Holdings, en el 2000 entró en el puerto al comprar la 4 el grupo AP Moller, dueño de Maersk Sealand):

Terminales 1 y 2: al consorcio MURCHISON-ROMÁN (capitales argentinos).

La Terminal 1 + 2, constituida en Terminales Río de la Plata luego de su privatización, es la terminal más importante del Puerto de Buenos Aires, tanto por su tamaño, como por su equipamiento, servicio y el volumen de contenedores operado. Comprende los espigones 1 y 2 del Puerto Nuevo, con una superficie de más de 20 hectáreas.

Costo del proyecto: 60 M\$. 5 grúas pórtico subsidiaria de PO Stean Navigation Co de Londres.

Concesión 25 años.

Muelle 365 metros, 32 de calado, 2 grúas. Muelle 2: 450 m, 32 pies y 3 pórtico.

Especializada en contenedores.

Terminal 3: a TPA Terminales Portuarias Argentinas (Consortio argentino-norteamericano), multipropósito, concesión 25 años.

Terminal 4: a TERMINAL 4 S.A. (Gabriel S.A., capitales argentinos). Multipropósito: contenedores, carga general, granos, subproductos agrícolas. Parte de EMCYM. Concesión 24 años.

Terminal 5: a BACTSSA (Buenos Aires Container Terminal Service SA, Consortio filipino-argentino, gerenciado por filipinos International Container Services (ICTSI). Concesión de 18 años, debido a que tenía un mejor equipamiento tecnológico, por lo que la inversión debía ser menor y también el plazo de recuperación.

Terminal 6 a INTEFEMA (Consortio argentino-uruguayo). Concesión 24 años.

Además se concesionaron 2 terminales para graneles sólidos: TERBASA, concesionada por la ex Junta Nacional de Granos y EMCYM, para embarque de subproductos agrícolas y elevador de granos.

Poco después, en 1996, la Terminal n° 6 (INTEFEMA) se presentó en convocatoria de acreedores ante los Tribunales en lo Comercial de la Ciudad de Buenos Aires y se decretó su quiebra comercial. Quedó inactiva desde principios de 1996, cuando el entonces ministro de Economía, Domingo Cavallo, firmó la resolución que estableció el fin de la concesión. Previamente, a través de la resolución 3/96 de AGP S.E. E.L. del 1° de febrero de 1996, se había rescindido el contrato. Por otra parte, el grupo australiano P&O, que originalmente había sido descalificado en la licitación, adquirió el control de la firma operadora de la Terminal 1 y 2 comprando las acciones del consorcio ganador. A partir de ese momento la firma australiana P&O tuvo el control de la Terminal 1 y 2 bajo el nombre de TERMINALES RÍO DE LA PLATA (TRP SA). En la 4 también se produjeron cambios como consecuencia de su compra por Maersk⁵¹¹.

⁵¹¹ Esta operación fue supervisada y autorizada por la Comisión Nacional de Defensa de la Competencia.

Por consiguiente, la operativa del puerto de Buenos Aires quedó finalmente en manos de las siguientes empresas:

- Terminal 1 y 2, TRP S.A. (Capitales australianos).
- Terminal 3, TPA (Capitales argentinos y norteamericanos).
- Terminal 4, TERMINAL 4 S.A. (Capitales argentinos).
- Terminal 5, BACTSSA (Capitales filipinos y argentinos).

Por su parte, el gobierno provincial concesionó en Dock Sur una terminal de contenedores a la firma Exolgán. Estos cambios, que se produjeron a mitad de los 90, hicieron de Buenos Aires el puerto líder de Sudamérica en la manipulación de contenedores, con más de 1 M. de TEUs.

A diferencia de otros procesos análogos, los contratos de concesión no contenían cláusulas sobre productividades mínimas, compromisos mínimos de inversión y tarifas máximas (a la carga sí), confiando en que serían las fuerzas del mercado las que incentivarían adecuadamente las acciones de los concesionarios en estos ámbitos. Lo que si prohibían los pliegos licitatorios eran las fusiones de terminales y la adquisición de una terminal por parte de alguno de los concesionarios que ya operaban en el mismo puerto para evitar la posición dominante de una de ellas. Sin embargo, no tardaron en producirse las primeras escaramuzas, la terminal 1,2 intentó adquirir la terminal 3, proceso que llegó a la Secretaria de Estado de Defensa de la Competencia y motivo una querrela de Murchison ante la cual, en primera instancia el juez declaró la imposibilidad de la fusión, sentencia que fue recurrida⁵¹². A partir del año 1999, con el inicio de la crisis, la situación empeoró para algunas terminales, sobre todo la 3 y la 5. Sin embargo, los problemas para mantener esta política arreciaron en 2002 con motivo de la gran crisis.

Tabla 106: Evolución de las terminales en el periodo 95-00

Terminal	1995	1996	1997	1998	1999	2000
1 y 2	201,6	307,4	364,9	444,5	363,1	376
3	92,7	42,8	96,2	90,7	91,9	70
4	18,2	12,2	15,9	9,9	10,2	71
5	149,1	166,4	241,8	272,4	262,5	230
6	38,6	0	0	0	0	0
Otros	4,4	1,5	1,4	0,8	0,3	1
Dock Sud	136,4	213,7	302,8	321,7	340	336
Total	641	744	1.023,0	1.140	1.068	1084

En el ámbito normativo las cosas habían empezado a cambiar preparando seguramente el terreno a las nuevas condiciones del mercado. Así, a mediados de 2000, el Ministerio de Infraestructura y Vivienda del gobierno de la Alianza dictó las resoluciones 215/00 y 309/00 con la intención de modificar el pliego de concesión de las terminales de Puerto Nuevo⁵¹³. Estos cambios regulatorios relajaron las restricciones impuestas inicialmente en la privatización de las terminales en el pliego de concesión con el objetivo de

⁵¹² Resolución 215.

⁵¹³ Por su parte, Terminal Zárate, empresa del grupo Murchison, se presentó ante la justicia argumentando que una resolución no podía modificar el decreto que había ordenado la licitación del puerto. Respondiendo a este planteo, la Sala II de la Cámara de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo le dio la razón y dispuso una medida cautelar que paralizó la fusión.

umentar la eficiencia permitiendo operaciones de integración horizontal entre las terminales⁵¹⁴. La 215 permite que existan participaciones o vinculaciones societarias entre los concesionarios de Puerto Nuevo previa autorización de la SAP (AGP) y previo estudio de la Secretaría de Defensa de la Competencia y del Consumidor, dependiente del Ministerio de Economía. Para evitar la concentración en manos de un único operador la Resolución 309/00 del Ministerio de Infraestructura y Vivienda establece que las eventuales adquisiciones o participaciones deberán prever la existencia de un mínimo de 2 terminales operativas en el Puerto de Buenos Aires, y no solo en Puerto Nuevo, por lo que en realidad no hay ninguna barrera para que Puerto Nuevo acabe siendo 1 terminal. Este giro está fundado en la idea de que la (actual) competencia relevante es la interportuaria, y que para prepararse para ella hacen falta economías de escala. Si consideramos que el área de influencia natural del Buenos Aires va de Lima (provincia de BA) hasta la Zona Franca de la Plata al Sur, en ella hay tres puertos para competir: Zárate, Puerto Nuevo y Dock Sud. En la actualidad, el de manipulación de contenedores es un mercado moderadamente concentrado pero que de concentrarse todas las terminales Puerto Nuevo cambiarían radicalmente⁵¹⁵.

Inicialmente el gobierno, en concreto el Ministerio de la Producción rechazó la fusión con el argumento de que esa práctica estaba prohibida según las condiciones fijadas en la licitación internacional para la explotación de las terminales y del Puerto de Buenos Aires. Sin embargo, en diciembre de 2002 se anunció que el presidente de la nación Eduardo Duhalde, después de largas negociaciones entre las partes en conflicto y tras la aprobación del Ministerio de la Producción, y de Economía, iba a firmar un decreto que finalmente podría posibilitar la fusión de Terminales Río de la Plata (TRP), concesionario del espigón 1 y 2 de Puerto Nuevo, con su vecina Terminales Portuarias Argentinas (Terminal 3). Esta nueva norma establecería como mínimo 3 terminales. LO que está en juego con la habilitación de la fusión son los planes de inversión de TRP, que comprenden el desembolso escalonado de 200 millones US\$ en la unificación de los muelles 1, 2 y 3 de Puerto Nuevo. La obra daría paso a la terminal más avanzada del hemisferio sur, que alcanzaría en el largo plazo una capacidad de 2.070.000 de TEUs (unidad de medida equivalente a un contenedor de 20 pies). Una vez que se firme este decreto, el mapa operativo del puerto de Buenos Aires quedará conformado por tres grandes operadores mundiales: P & O en las Terminales 1, 2, y 3; Maersk en la 4, y Hutchison en la 5.

3.2.3.5 Balance y perspectivas de futuro

Citando de nuevo a D. Fernando Romero, los puertos argentinos, tras la reforma, son modelo de eficiencia, rapidez en la operación, seguridad y razonabilidad de costes. En su opinión, para los trabajadores portuarios el cambio a depender del operador de las terminales o el Responsable del Puerto ha mejorado su estabilidad, beneficios sociales, salud, posibilidades de capacitación y ascenso de categoría laboral, seguridad y condiciones de trabajo.

⁵¹⁴ Existe otra norma, el Decreto 396/01 que establece a partir de qué umbral deben notificarse las operaciones de concentración económica. Sin embargo, esta norma no ha podido entrar en vigencia debido a que una denuncia ante la justicia paralizó su aplicación.

⁵¹⁵ Anteriormente, el ministerio de la Producción había rechazado la solicitud de fusión entre la firma Terminal 4, a cargo del terminal número 4 del Puerto Nuevo de la Ciudad de Buenos Aires, con la firma Emcym SA, concesionaria del mismo puerto, dejando sin efecto la autorización del convenio firmado entre ambas empresas y elevado a consideración de la Administración General de Puertos Sociedad del Estado (en liquidación).

En efecto, y aunque se puedan discutir algunos de estos extremos, la privatización de la prestación de servicios transformó al de Buenos Aires en muy poco tiempo en un puerto especializado y competitivo en la manipulación de contenedores.

Los resultados aparecieron pronto en forma de reducción del costo de la estiba (8% para contenedores, 11% para graneles y 22% para cargas generales) como consecuencia de la modificación de los regímenes laborales⁵¹⁶. Por otra parte, mientras en 1991 la estadía mínima de un barco en el puerto de Buenos Aires era de 6 días, en 1996 el promedio había descendido a 3. El puerto era competitivo: mientras que en 1996 cargar un contenedor en Buenos Aires costaba 50 US\$ por unidad en Valparaíso costaba 80 US\$. En los primeros años tras la reforma la reducción en los costos de operaciones con cargas en contenedor fue del orden del 70%.

Tabla 107: Evolución 97-01

	1997	1998	1999	2000	2001
Movimiento TEUs	1023	1139	1076	1126	1011
Carga general	5,92	6,70	6,35	6,27	6,10
Buques	1758	1961	1781	1709	1666
Contenedores	720	818	728	735	650
Estadía media buque	2,2	1,04	1,13	1,29	
Tarifa X (\$/tm.) ⁵¹⁷	1,5			1,5	
Tarifa M (\$/tm.)	3			3	

A estos cambios contribuyó la inversión privada, que emergió con fuerza, y el consiguiente aumento de la capacidad y la productividad⁵¹⁸. Las inversiones en infraestructura y equipos para la manipulación de contenedores fueron de gran magnitud y se estiman en 200 millones en los primeros años⁵¹⁹, además de emplear a 1.450 trabajadores. El proceso de modernización contó con el apoyo presupuestario del BID.

October 30, 1996

**IDB APPROVES \$424 MILLION FOR ARGENTINA FOR REFORM AND INFRASTRUCTURE
Modernization of social security, upgrading port systems**

The Inter-American Development Bank today announced the approval of two loans totaling \$424 million to Argentina to support the reform of the provincial social security system and to modernize the nation's ports.

.....

A second loan of \$104 million will help upgrade the port system, reducing costs, improving safety and

⁵¹⁶ En el caso de los granos cargados en los puertos del Río Paraná, las tarifas han pasado de 12 a 15\$/tm. a menos de 3, a lo que hay que sumar la reducción de la estadía en los puertos –con la consiguiente reducción de fletes- y la mayor seguridad.

⁵¹⁷ La tasa portuaria por tonelada importada pasó de US\$ 6.69 en 1991 a US\$ 3 en 1994. La tasa por tonelada exportada también se redujo significativamente, pasando de US\$ 2.10 a US\$ 1.50 en el mismo período.

⁵¹⁸ Desde 1991, la capacidad del puerto ha aumentado desde 400 mil hasta 2,5 millones TEUs año, de 3 a 22 grúas y de 65 a 157 ha. de superficie operativa. En el primer año se recuperaron aproximadamente 25-30 ha para zonas operativas y se triplicó la cantidad de sitios y grúas para la atención de buques *full container*.

⁵¹⁹ Se estima que los concesionarios de los seis terminales del puerto de Buenos Aires realizaron una inversión de US\$ 101.3 millones durante los dos primeros años de la concesión, y de 91,3 millones en los restantes.

protecting the environment in and around the port areas.

.....

Upgrading Ports The program is designed to reduce waiting time for ships at key ports in the system, accelerating the entry and departure of cargo. Accident management and pollution control capacity will be strengthened in port facilities, including measures to combat fires and spills. Ship berths will be rehabilitated, and mooring capacity will be increased. Shelter and berthing structures will be upgraded, and an internodal container facility will be built in Buenos Aires to increase use of rail transport. The resources will finance the establishment of systems and the acquisition of equipment for the management and disposal of ship-generated waste, as well as accident management equipment. In the program's first phase, improvements would be undertaken in Puerto Nuevo of Buenos Aires and the harbors of Concepcion del Uruguay, Puerto Deseado, and Puerto Madryn. The program, to be carried out by Subsecretariat of Ports,** will be extended later to additional ports. The total cost of the program is \$208 million. Local counterpart funds of \$104 million will be provided by the private sector (\$68 million) the federal government (\$25.2 million), and provinces (\$10.8 million). The IDB loan is for a 20-year term, with a four-year grace period, at the variable annual interest rate, now 6.76 percent.

La reducción de costos ha sido también el resultado de la fuerte competencia generada por la ley entre operadores y concesionarios de terminales la cual, en algunos casos, ha supuesto problemas económicos para ellos. Finalmente, otro factor que coadyuvó al éxito de la reforma fue el incremento de las cargas⁵²⁰. El resultado final fue convertir el puerto de Buenos Aires, del más caro de América Latina, en el más barato para la operación portuaria⁵²¹.

Tabla 108: Evolución de la eficiencia en el puerto de Buenos Aires

Volumen operado de carga	1991	1995	Indice
Carga general (miles de tons)	4.000	6.000	150
Contenedores (miles)	300	540	180
Superficies Operativas (ha.)	65	95	146
Estadía media (días)	6.2	3.1	50
Productividad (t/personal/año)	800	2.000	250

Año base 1991=100

Tabla 109: Indicadores en el puerto de Buenos Aires 1991-1997

	1991	1998
Productividad per cápita (t/h/año)	900	4.850
Demora en rada(días)	1,5	0
Productividad (sitio/TEU/año)	40.000	100.000
Productividad (TEUs/grúa/año)	?	55.000
Capacidad (TEUs/año)	500.000	2.000.000

Por otra parte, la liberalización también llegó al transporte marítimo, antes sometido a la ley de Reserva de Cargas, y contribuyó a la reducción de fletes. La mayor oferta de bodega, la expansión y la apertura del mercado llevó la competencia al Río de la Plata

⁵²⁰ Tan solo en los años de la reforma 1994 y 1995, el volumen manipulado de carga general aumentó un 50%, y el número de contenedores un 80%.

⁵²¹ Se ha estimado que la reducción de costos portuarios ha representado para la economía argentina en este período un ahorro de aproximadamente 157 millones de dólares anuales y que, en conjunto, la política de desregulación, apertura, privatización y descentralización del transporte por agua se tradujo en un ahorro de 450 millones de dólares anuales.

de los armadores más importantes a nivel mundial. Por ejemplo, antes de la reforma había solo 6 líneas al Lejano Oriente mientras que poco después ese número se elevó a 16.

Sin embargo, el impulso reformista se debilitó a mitad de los 90 y, tras la radical reconversión física del puerto no se realizaron los cambios institucionales, legales y técnicos pendientes para alcanzar las metas fijadas inicialmente. Es más, algunos entrevistados incluso piensan que hay una tendencia a revertir los cambios, por ejemplo destinando fondos federales para la construcción de muelles en puertos donde la iniciativa privada puede hacerlo. La discusión de la vigencia o necesidad del cambio del modelo es tan profunda dentro del mismo gobierno nacional como en las discusiones con la oposición.

Los más liberales consideran que se debe dar prioridad a garantizar la competencia y a que siga existiendo una libre entrada de inversores en puertos privados pese a que pueda existir sobreinversión. También que es necesario simplificar al grado máximo los procesos de transferencia al sector privado de las infraestructuras públicas, con la hipótesis de máxima venta de los activos en lugar de desarrollar concesiones. Para perfeccionar el modelo portuario es prioritario aumentar la participación del sector productivo, usuarios y prestadores de servicios en estos procesos, en particular en las autoridades portuarias y entes de control. La única garantía del mejoramiento del sistema consiste en la participación de los clientes y en la despolitización de este sector.

Valoración del marco institucional y de los efectos de la reforma: 6
--

3.2.4 Análisis del puerto de Buenos Aires

3.2.4.1 Factores físicos, tecnológicos y organizativos de competitividad del puerto

Introducción: ubicación y delimitación del puerto.

El primer problema que plantea el análisis del puerto de Buenos Aires es justamente su propia definición. A este respecto, D. Fernando Romero ha llegado a decir que el puerto de Buenos Aires ahora se extiende hasta Rosario, ya que con el dragado del Canal Emilio Mitre, previsto en 1906, construido en el último gobierno militar y concesionado en la etapa de la reforma, han prosperado y proliferado los puertos aguas arriba de Buenos Aires, habiéndose construido muchos puertos privados especializados en los terrenos litorales de la costa del Paraná desde Escobar hacia el norte.

Un enfoque un poco más restringido remite a la noción del Complejo Portuario del Gran-Gran Buenos Aires (el doble adjetivo indica que incluye el Gran La Plata/ Berisso por un lado y Zarate-Campana por el otro), complejo que se extiende desde el propuesto Nuevo Puerto exterior de La Plata, sobre el canal de la Magdalena, hasta el puente Zarate-Brazo Largo.

El criterio que seguimos en este trabajo, más modesto pero más operativo, considera que el puerto de Buenos Aires está constituido por 4 zonas geográficas, de norte a sur: Puerto Nuevo, Puerto Madero, Puerto Comercial Sur y Puerto Dock Sud. De ellos, sólo Puerto Nuevo y Dock Sud son puertos de uso público y se dedican a la carga y descarga de buques y al almacenamiento de mercancías en el puerto, incluidos los contenedores. A ellos nos vamos a referir en este informe, en especial al Puerto Nuevo. Se encuentra



situado en un punto geográfico cuyas coordenadas son 34° 36' 45" de latitud sur y 38° 22' 03" de longitud oeste. Su superficie terrestre es de 4.695.600 m² y la superficie espejo de agua 1.921.164 m².

Infraestructura

Acuática

El acceso se realiza a través de canales dragados que se extienden algo más de 200 Km. por el río de la Plata comenzando el Km. 0 en la Dársena Norte. Se conocen bajo las siguientes denominaciones:

Canal norte: Km. 0,900 al Km. 7.300.

Canal de Acceso: Km. 7.300 a Km. 37.

Rada Exterior: Km. 37 a Km. 57.

Paso Banco Chico: Km. 57 a Km. 81.

Canal Intermedio: Km. 81 a Km. 121.

Canal Punta Indio: Km. 121 a Km. 201.600.

La vía navegable artificial finaliza en el Km. 205,300, donde se halla el Pontón Prácticos Recalada, lugar donde los buques toman el práctico del Río de la Plata hasta el Km. 37. (Pontón Prácticos Intersección), en donde se hace cargo el Práctico de Puerto para destino final el puerto de Buenos Aires, Dock Sud o los puertos del Río Paraná a través del canal Emilio Mitre. El servicio para entrar al puerto de Buenos Aires se toma aproximadamente en el km. 6 del canal de acceso.

Ilustración 56: Situación de Buenos Aires



Puerto Nuevo está situado al norte de Puerto Madero y su acceso se realiza por el canal Norte. Comprende 6 dársenas, 5 de ultramar, abiertas al río en forma denticular, llamadas A, B, C, D y E de sur a norte y una de cabotaje en el extremo norte, perpendicular a las anteriores denominada F.

Las dársenas de ultramar están separadas por espigones y se encuentran protegidas por una escollera en dirección 350 grados durante los primeros 1.540 metros. Al llegar aquí, frente al tercer espigón situado entre las dársenas D y E (5° espigón) recorriendo así otros 1180 m. En este lugar la escollera se ve interrumpida (km. 3,2) formando una entrada a Puerto Nuevo por la que pueden pasar las embarcaciones que vienen navegando desde el norte por el canal costanero. Esa entrada tiene 145 m. de ancho. Pasada ésta, la escollera continúa en dirección 305 grados por 950 m. más hasta que al llegar al 6° espigón forma un codo de 40 grados para unirse a él. Puerto Nuevo es donde se ubican las terminales portuarias.

El puerto de Dock Sud está situado en la margen sudeste del antepuerto de Buenos Aires, en el partido bonaerense de Avellaneda. Durante muchos años su actividad básica fue el tráfico de petróleo y carbón. Luego se agregaron productos químicos, gasíferos y subproductos agrícolas y actualmente también contenedores.

Ilustración 57: Puerto de Buenos Aires



El principal problema que tiene el puerto en relación con la infraestructura náutica es el calado de los canales de acceso, su anchura y la superficie de espejo de agua. Este problema se ve agravado porque al estuario del Plata llegan anualmente millones de toneladas de sedimentos, y sólo mantener el calado de los canales a 32 pies cuesta millones de dólares.

El canal de acceso al puerto tiene 12 km. y su mantenimiento depende de la Administración (Secretaría de Puertos y vías navegables). Su anchura es de 60 metros y en la práctica admite la entrada de barcos de 28 –o incluso menos dependiendo de la marea- a 31 pies. A partir del km. 12, el mantenimiento del calado del canal corresponde a la empresa Hidrovía. Tiene 100 m. de ancho y 32 pies de calado.

Sin llegar a ser un factor restrictivo en las condiciones de tráfico actuales –buques de hasta 3.000 TEUs-, la situación de los canales limita la capacidad de carga –afecta especialmente a barcos de más de 3.500 TEUs- y llega a provocar esperas de buques a la marea alta⁵²². Más concretamente, al canal de entrada al puerto le falta mantenimiento y no se encuentra en condiciones óptimas para garantizar condiciones plenas de seguridad para la navegación⁵²³, además, los buques de turismo tienen prioridad sobre los de carga. La anchura del canal, de 100 metros, es una restricción a la navegación. En

⁵²² Pero en el caso de graneles (trigo) sí que el puerto ha llegado a perder tráficos por falta de calado.

⁵²³ El dragado del canal de acceso es una obra que constituye una de las obligaciones del Estado incluida en el pliego de condiciones de los terminales de Puerto Nuevo, está pendiente desde 1998. Supuestamente, el mantenimiento de tarifas portuarias en dólares garantizaría el financiamiento de la administración frente a obligaciones con los concesionarios como las obras de dragado.

algunos de sus puntos, no está autorizado el cruce de 2 buques por motivos de seguridad, tal y como lo establecen las correspondientes ordenanzas marítimas.

El del dragado permanente del Río de La Plata es un problema secular que gravita y seguirá gravitando pesadamente sobre la cuenta de escala y la competitividad de Buenos Aires. En cualquier caso, se confía en que la caída del costo del dragado con las grandes maquinas de ultima generación y la gran disponibilidad de las mismas en el mercado internacional (existen restricciones sanitarias para retirar fondos marinos contaminados en los grandes puertos) permita en el futuro fijarse metas más ambiciosas⁵²⁴.

En cuanto a los muelles, sus características difieren dependiendo de las terminales, pero tampoco son restrictivos para los buques actuales. Atraen y maniobran barcos de hasta 274 metros de eslora.

A los problemas de profundidad y ancho del canal norte (km. 0 a km. 7,3) y del espejo portuario (especialmente del Canal de Pasaje) se suma el del balizamiento, cuyo mal estado pone en riesgo la navegación, llegando los prácticos a plantearse la posibilidad de prestar servicio en horario diurno –ya ocurrió en 1992- , la mala demarcación del canal de acceso a las terminales, donde el 74% de balizamiento está fuera de servicio. Esta situación se agrava en días de niebla o con los fuertes vientos del sudeste. El balizamiento depende de la Dirección Nacional de Vías Navegables (entre el antepuerto hasta el km. 11 del canal de acceso a Puerto Nuevo) e Hidrovía (entre los km. 12 y 37 del trazado). Antes de 1992 todo el sistema dependía de la misma autoridad.

Hidrovía

El río Paraná, el de mayor longitud del país, arteria del MERCOSUR desde sus fuentes en el Mato Grosso hasta el Río de la Plata, ha adolecido tradicionalmente de calado suficiente para permitir el tránsito de buques de gran envergadura y la acumulación de grandes bancos de arena imponía severas limitaciones a la navegación. No se navegaba de noche y los calados máximos oscilaban entre los 25 y los 26 pies. Lo peor era que la profundidad por la que podían salir los buques desde los puertos de la región Rosario-San Martín-San Lorenzo era incierta y la contratación de buques en un clima de incertidumbre hacía que los fletes se ubicasen en niveles más altos.

Los decretos del gobierno nacional n° 1772-91 y 817-92 establecieron el marco para llamar a licitación pública el concesionamiento del Paraná como vía navegable desde Santa Fe hasta el océano Atlántico, bajo un régimen de peaje, con el fin de asegurar un calado de 32 pies en los 750 km.

Hidrovía, la Empresa mixta belga (Jan de Nul N.V.) y argentina (EMEPA) resultó ganadora de la licitación del dragado del canal troncal entre Santa Fe y el océano, con una oferta de 0,97\$/TRN.

En una primera etapa (95) se dragó para llegar a 26/28 pies de calado -30 millones de m³- y en la segunda, 1997, se llegó a los 32. De esta forma la navegación es posible las 24 horas del día y los 365 días del año en condiciones óptimas de seguridad y fiabilidad. Hidrovía se ocupa desde entonces del dragado, la señalización y el mantenimiento de las profundidades. La duración de la concesión es de 18

⁵²⁴ Hay quién piensa alcanzar en el futuro 47 pies para el Río de la Plata y el Paraná Inferior, lo que permitiría la operación de grandes porta-contenedores, lo que seguramente es factible técnicamente pero está lejos de ser económicamente viable. De hecho, ya en 1990 se elaboraban planes para asegurar una profundidad de 42 pies desde Rosario hasta el mar para permitir la navegación de los hoy relativamente modestos Panamax. Garantizar los actuales y modestos 32 pies (parámetro que se atribuye a la intención, en su momento, de colocar las dragas propiedad del estado, que no llegó a concretarse) ya resulta costoso, y más aún va a serlo llevarlos a 36 pies, poca cosa comparada, por ejemplo, con los 58 pies de Nueva Orleans en la desembocadura del Mississippi.

años.

Se trata de una infraestructura náutica estratégica para Argentina, ya que por la vía Hidrovía Santa Fe-Océano circula la totalidad de contenedores del puerto de Buenos Aires y el 70% del volumen total de productos agrícolas exportados del país. Con 32 metros no hay restricciones para barcos de 2500 TEUs. Los grandes usuarios son los buques graneleros, para ellos los 32 metros actuales son insuficientes y necesitan un calado de 34 a 36 pies. A pesar de ello, con 32 pies efectivos desde 1997, hoy se sabe que es posible salir sin problemas, con meses de anticipación. El alto Paraná, que estaba prácticamente abandonado, pasó de transportar 700.000 toneladas en 1990 a 9.000.000 en 2001. Pero el enorme salto se empequeñece frente a la proyección de 16.000.000 de toneladas pensadas para dentro de cinco años y 27.000.000 para 2020.

Hidrovía recibía un subsidio del gobierno de 40 M\$, pero el gobierno Duhalde retiró en el 2002 la subvención (Hidrovía reclama al gobierno una deuda de 50 millones de \$ en este concepto) y se muestra partidario del incremento de tarifas.

Las tarifas del peaje están dolarizadas, aunque los costos operativos- con la excepción del servicio de deuda- están pesificadas. Los ingresos de la Hidrovía en concepto de peajes han sido de 50 millones y no pagan canon.

El peaje es función de a) el TRN, b) la sección (existen 3) y c) la tarifa de dragado, que depende del aprovechamiento que el barco hace de su calado de diseño, donde se tiene en cuenta que por imperativo de la Constitución hay un calado libre de peaje de 15 pies y que hay un descuento por el calado no utilizado. En el caso del balizamiento el precio es función de a) el TRN, b) la sección del canal y c) la tarifa de balizamiento.

En el 2000 la empresa concesionaria presentó un proyecto para aumentar en 2 pies el dragado del primer tramo de la hidrovía y en tres pies el segundo. Así, la vía navegable pasaría a los 34 pies desde Puerto San Martín al océano y a 25 pies desde este puerto hasta Santa Fe. Los más beneficiados por esta obra serían los graneleros, que pueden cargar más mercancía por cada pie adicional, pero menos los buques portacontenedores, que están más necesitados de mejoras en el ancho de las vías y en los canales de acceso a los puertos ubicados entre Zárate y Dock Sud. La empresa tiene previsto financiar la obra con recursos propios.

Para financiar la obra el gobierno ha barajado la autorización de un aumento moderado de las tarifas de peaje que pagan los buques y un aumento en el plazo de la concesión.

Terrestre

Por vía terrestre, el puerto se encuentra interconectado con todo el sistema de carreteras nacionales y funciona como centro de recepción y salida de productos y carga general para todo el interior del país. Por vía ferroviaria, el Puerto de Buenos Aires convergen las cinco líneas ferroviarias que lo comunican con el interior del país.

La situación pasada la “puerta de atrás” del puerto deja sin embargo mucho que desear. En cada Terminal existe una puerta, en total son 4 de ingreso y 7 de egreso, cada una con su sistema de control. En principio son suficientes, pero no es raro que se formen colas. Los horarios ordinarios de la aduana son de 7 a 19 horas de lunes a viernes. Fuera de ellos es necesario pagar una habilitación.

El cuello de botella se encuentra sin embargo en la inexistencia de accesos directos al puerto que no atraviesen la ciudad. La infraestructura es inadecuada e insuficiente y la conectividad mala, produciéndose a menudo situaciones de colapso en las entradas norte y sur, puntos de convergencia puerto-ciudad. Faltan menos de 2 km. para cerrar la circunvalación norte-sur y en los puntos de ruptura las vías rápidas desembocan

directamente en la trama urbana. Como el movimiento terrestre de mercadería se realiza mayoritariamente por medio de camiones, todos los que tienen su origen y/o destino en el puerto se canalizan a través de la trama urbana, lo que provoca, además del deterioro de sus pavimentos, gran congestión de tránsito en calles aledañas al puerto y pérdida de eficiencia en los sistemas de transporte afectados. El resto de la ciudad también se ve afectada por el deambular de camiones de gran porte, que utilizan calles y avenidas no aptas para estos vehículos. Las más afectadas son las cargas que vienen del norte y del centro del país ya que deben cruzar la ciudad para llegar al puerto. Son las cargas candidatas a ir a otras terminales como Zárate donde no existe este problema.

La situación del ferrocarril no es mucho mejor. La red dentro del puerto depende de AGP y la de afuera de las empresas privadas concesionarias. No existe una conexión adecuada directa entre ambas. Las trochas son distintas, y a una distancia aproximada de 1 km. es necesario hacer un transbordo del ferrocarril al camión. Por otra parte, la parrilla ferroviaria dentro del puerto carece de vía de longitud adecuada, no funciona y para el contenedor faltan áreas para manipulación y transferencia de carga. El resultado es que este medio de transporte tiene una participación inferior al 7/8% en cargas marítimas.

Los equipos de los concesionarios de carga utilizan las vías de los ferrocarriles metropolitanos de pasajeros para acceder a las terminales de cargas al puerto de Buenos Aires. Las empresas concesionarias han logrado la calidad del servicio, recuperando carga y aumentando sus volúmenes, sin embargo, al carecer de instalaciones especializadas en el puerto para la carga y descarga de contenedores no pueden mejorar el servicio.

Los ferrocarriles en Argentina

En 1943 Argentina cuenta con un extendido y eficiente sistema ferroviario, conectado al puerto de Buenos Aires, que evita el aislamiento de las provincias y coadyuva a la unión nacional.

Hasta 1991, los ferrocarriles argentinos estuvieron en manos de Ferrocarriles Argentinos, empresa del Estado que mantenía las líneas de Sarmiento/Roca, Mitre, Roca, San Martín y Urquiza. Entre 1990 y 1993 se llevó a cabo la privatización del ferrocarril mediante un programa de concesiones pionero en América hispana. Del proceso surgieron 5 empresas ferroviarias pertenecientes a 4 grupos empresariales:

Ferroexpreso Pampeano SA (FEPSA)

Nuevo central argentino SA (NCA)

Ferrosur Roca SA (FSR)

América Latina Logística Central (ex Buenos Aires al Pacífico SA) (ALL)

América Latina Logística Mesopotámica SA (ex Mesopotámico General Urquiza SA) (ALL)

Las concesiones ferroviarias en Argentina son integrales, lo que supone que incluyen la operación, la infraestructura y el mantenimiento, sin ningún tipo de aportación de fondos públicos. El plazo de concesión es de 30 años, con opción a 10 años más. Las tarifas están desreguladas. Los aspectos contractuales técnicos y de seguridad los ejerce la Autoridad de Control (Comisión Nacional de Regulación del Transporte CNRT). El Estado mantiene una participación del 16% en el capital y se le debe permitir a los trabajadores una participación del 4%.

En la década transcurrida entre 1991 y 201, la carga transportada se ha duplicado, pasando de 7,4 millones de toneladas a 15,8 millones, con un récord en 1997 con 17,2. Las tarifas se han reducido un 25%, con un ahorro directo de 520 millones para el comercio. El personal ocupado es de 4.000 personas aproximadamente y las inversiones realizadas de 350 millones de dólares (el estado de infraestructura y otros activos como material rodante era deficiente). La cuota de mercado en carga, que había caído hasta el 4% en los últimos tiempos de FA, ha aumentado hasta el 10%. La empresa líder en carga es NCA, con

6,1 millones de tm., de los 15,8 totales.

La red que operan tiene 21.000 kilómetros, de los cuales 7.566 de red troncal, y tiene conexiones internacionales con Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay. Del total del volumen de carga transportado por los ferrocarriles en el año 2001 el 61% tuvo como destino final la exportación. En cuanto a productos, el 51% correspondió a productos agrícolas y subproductos, seguido por la piedra (16%) y los materiales de construcción (10%).

La crisis en la que está sumida Argentina desde 1998 también ha golpeado al ferrocarril. A pesar de la presión de los concesionarios, los contratos de concesión originales no han sido renegociados.

El año 2001, las empresas de ferrocámara movieron 73.198 TEUs, de los cuales, 29.479 vacíos.

Fuente: A partir de Ferrocámara, Años 2000-2001.

Si, como es de esperar, Argentina se recupera pronto de la crisis, y el movimiento portuario vuelve a aumentar, con el consiguiente incremento de los volúmenes de carga y el consiguiente de la actividad de los camiones, los accesos terrestres se van a convertir en el cuello de botella más importante del puerto, limitando el aprovechamiento del potencial que tiene y estrangulando su crecimiento. La red viaria está al límite de sus posibilidades. La situación hoy es casi crítica. El puerto de Buenos Aires ha quedado acotado dentro de fronteras bastante limitadas; y esto parece no haber terminado aún, ya que existen proyectos para la construcción de viviendas u oficinas en áreas que son consideradas operativas o por lo menos en espacios muy próximos. El resultado de esto es que se yuxtaponen los tránsitos portuarios con los ciudadanos, creando caos en el tránsito. Sin embargo, el puerto allí está y ésta, es una realidad que no podemos ignorar. Esta situación compleja ha despertado el interés de numerosos colectivos. Así, desde el CAI se ha señalado que las obras que se requieren para los próximos años son:

- Por razones de costos y para disminuir el tráfico de camiones por la ciudad, es necesario incrementar el traslado de mercadería por el medio ferroviario.
- Para lograr el objetivo anterior se deben mejorar los accesos actuales, facilitando la operatoria ferroviaria y el despacho de trenes.
- Es necesario contar con la totalidad de los terrenos actualmente disponibles, desde la traza del FC. Mitre hacia el puerto.
- El proyecto oficial para Retiro va en dirección opuesta a estas necesidades porque reduce sensiblemente la disponibilidad de terrenos, no solo impidiendo toda mejora, sino que cercena definitivamente la accesibilidad del medio ferroviario al puerto.
- Los accesos carreteros deberán realizarse exclusivamente a través de la autopista ribereña, quedando la red a nivel solo para casos de excepción.
- El tramo de autopista entre los distribuidores de Retiro y de Av. Brasil deberá diseñarse con capacidad para absorber el tráfico de camiones del puerto (se entiende prudente que tenga un carril adicional como forma de no disminuir la capacidad del resto de la autopista).
- Todo proyecto de esta autopista debe tener pendientes no mayores del 3 % (apta para tránsito pesado) y evitar soluciones en túnel con longitudes mayores a 100 metros para evitar problemas de ventilación y tener que desviar los camiones que transportan sustancias peligrosas.

- Teniendo en cuenta la reducción de costos que se producirá por disminución del uso de la red a nivel, y la disminución de la polución en la trama urbana, el costo del peaje para los camiones en este tramo debería ser mínimo.

Para el visitante, la pregunta es cómo no se han acometido antes obras. En realidad, durante muchas décadas, la ciudad parecía terminar en la Avenida del Libertador y el Paseo Colon, en el perímetro del puerto. Si bien Madero mostró una prematura obsolescencia portuaria (por responder a un concepto periclitado ya en época de su construcción) el transporte automotor y ferroviario discurría sin mayores problemas por las avenidas ubicadas al Este de aquéllas. A pesar de que, como otras ciudades, Buenos Aires creció y se desarrolló a partir del puerto, la planificación urbanística no tuvo en cuenta las necesidades del puerto ni su vinculación con la ciudad. Ha sido en los últimos años, coincidiendo con la emergencia de Puerto Madero como un fenómeno urbanístico que retorna el río a la ciudad, y el incremento de los tráficos, cuando se ha convertido en un desafío la travesía con mercaderías de esa área ahora privilegiada de la ciudad, teniendo en cuenta la necesidad adicional de dar respuesta a la necesidad de reconstruir el servicio ferroviario. La situación actual es perjudicial para ambas partes: costes externos para la ciudad derivados del tránsito de vehículos, costes internos para la cadena del transporte y falta de espacio para el desarrollo del puerto. En este vivir de espaldas entre ambos entes es debido, entre otros factores, a la debilidad de la relación interinstitucional y a la falta de entendimiento entre el gobierno municipal y el nacional⁵²⁵. La puntilla que ha acabado de dañar esta maltrecha relación es el incumplimiento del gobierno central de transferir al gobierno de la ciudad, mediante la SAP, el puerto de Buenos Aires, tal y como lo establece el art. 11 de la ley 24093⁵²⁶.

El cinturón ferroviario periférico

Una cuestión básica es decidir si conviene insistir en atravesar con trenes el área de Puerto Madero, o si tiene mérito la alternativa de un cinturón ferroviario periférico. Al respecto existen dos enfoques:

El Ingeniero Juan Pablo Martínez propone un itinerario de mínima inversión, arrancando bastante al Noroeste, en el cruce del Mitre y el Urquiza en Zarate; desde allí propone agregar la trocha ancha hasta Pilar. Además, desde el cruce del Belgrano y el San Martín cerca de Capilla del Señor, propone agregar la trocha angosta a este, hasta Caseros y a las del Sarmiento, hasta Tapiales. Ya estaríamos conectados con el Roca a través de las vías del Sarmiento a Temperley, pero con un recorrido muy largo, por lo que propone agregar la trocha ancha al Belgrano a través de la Provincia por Valentín Alsina, o de la Capital por Villa Lugano, hasta alcanzar Estación Buenos Aires, en Dock Sud. En cuanto al tránsito del Sarmiento desde la boca del túnel de Avenida Perón hasta Puerto Nuevo, podría eliminarse utilizando las vías del San Martín desde Caseros.

Por su parte, el Ingeniero Gastón Cossetini propone un cinturón periférico bitrocha enteramente nuevo, a lo largo de la Ruta 6 el que además, conectaría en forma directa con el puerto de La Plata y con el propuesto Nuevo Puerto Exterior, en dicha localidad. Ese cinturón tendría la ventaja de permitir diseñar un trazado limpio y moderno (evitando por ejemplo, los retrocesos de Haedo y Tapiales) con las consiguiente ventajas operativas, pero requiere una inversión considerable.

Ambas alternativas coinciden en que la solución de atravesar directamente Puerto Madero no resulta

⁵²⁵ D. Fernando Romero cree que el desencuentro y divorcio de la ciudad y el puerto se remonta a 1880, cuando Buenos Aires es nombrada capital de la Argentina.

⁵²⁶ Como hemos señalado, la constitución Nacional de 1994 establece en su art. 8 que el puerto de B. Aires es del dominio público de la ciudad, que ejerce el control de sus instalaciones, se encuentren o no concesionadas, y el art. 104, inciso 20, que incluye entre las atribuciones y facultades del jefe de gobierno la de administrar el puerto de la ciudad.

promisoria, por la poca disponibilidad de espacio y por los grandes desniveles que habría que salvar en un corto recorrido, si se recurre a la vía subterránea como lo aconsejan los requerimientos del urbanismo

La autopista ribereña

Si aceptamos la premisa que la solución ferroviaria habría que buscarla por la periferia, el problema se simplifica notablemente. Comenzamos por descartar las soluciones en túnel, por los graves problemas de ventilación que las mismas implican para un intenso tránsito de camiones diesel, los grandes desniveles que habría que salvar, y por su elevado costo.

De las numerosas variantes propuestas, creemos que solo quedan en pie dos que pueden considerarse aceptables. Una de ellas es la conocida como la semitrinchera que conduce el tránsito pasante a medio nivel como un compromiso entre la necesidad de evitar pendientes exageradas por un lado y la de no complicar demasiado el problema de los cruces, por el otro. La otra variante que queda en pie, a nuestro entender, es la conocida como por los coipos que atraviesa en altura el ante puerto, elevándose por encima de la Avenida Edison y descendiendo por el costado Este de la Laguna de los Coipos, alternativa que requiere admitir que el efecto desfavorable al medio ambiente de la Reserva Ecológica podría ser paliado mediante alcantarillas transversales y arboledas de pantalla, como así también admitir que el posible ingreso, en el futuro, de cruceros gigantes tipo Caribe, con grandes requerimientos de calado aéreo (y los de la Fragata La Argentina) podrían ser atendido mediante una adecuada urbanización de Dársena A de Puerto Nuevo, eliminando así la necesidad de acceso de esos buques a Dársena Norte.

Fuente: CAI Comisión Técnica Asesora en: Área metropolitana y desarrollo urbano

Existe un proyecto de la APG para mejorar las transferencias de las terminales portuarias al ferrocarril que significa el acceso de las formaciones del sistema ferroviario de trocha ancha al puerto de Buenos Aires. También pretende lograr accesos terrestres más adecuados para los camiones⁵²⁷ que reduzcan la congestión vehicular y alivien el alto tránsito de camiones en el Retiro. El coste de la inversión prevista no supera los 20 millones de pesetas. Dotar al Puerto de Buenos Aires de una adecuada conexión ferroviaria es una iniciativa que cuenta con el apoyo del sector privado y contribuirá al vínculo del puerto con la ciudad. Actualmente, este medio de transporte está subutilizado y no capta más de 70.000 TEUs al año. Para revertir esta situación se realizará un área de transferencia en la zona de Retiro, donde, por el contrario, se planea realizar nuevos proyectos inmobiliarios. Las obras que se realizarán para que los trenes puedan llegar a trabajar con el Puerto de Buenos Aires podrían llegar a aumentar las cargas a 170.000 TEUs en el corto plazo.

Por otro lado, es acuciante la ejecución de los pocos Km. de autopista costera faltantes. En este punto vuelve a emerger la falta de entendimiento institucional y sus perniciosos efectos. Frente al primer proyecto de realizar una autopista elevada, el gobierno federal propuso un trazado por debajo de los diques de Puerto Madero. Posteriormente apareció la propuesta de la autopista en trinchera. Este proyecto guarda además relación con la ampliación diametral del subterráneo, en su prolongación de las líneas A y B que pasan por puerto Madero⁵²⁸.

Por su parte, el Plan Estratégico de Buenos Aires analiza la relación entre los grandes proyectos urbanos y el actual sistema de transporte, tanto en lo referente a servicios como a infraestructura. La línea de contacto puerto-ciudad es una de las más

⁵²⁷ Según se ha publicado, los pliegos de bases y condiciones de la licitación del proyecto se redactaron en el 2002., con una inversión estimada no superior a 20 millones de dólares.

⁵²⁸ Este caso muestra la dificultad para tomar decisiones referentes al trazado de los grandes ejes de autopistas Norte-Sur, que llevan décadas debatiéndose.

problemáticas. Se trata de un área neurálgica de la Ciudad en la que convergen y se superponen competencias jurisdiccionales de la Nación y del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires con un conjunto de instituciones que tienen responsabilidad sobre diferentes aspectos de los problemas involucrados⁵²⁹. En la parte norte, los proyectos de mayor impacto son:

- Desarrollo urbanístico de Puerto Madero, con su impacto en la accesibilidad al área por él delimitada entre las dársenas sur y norte y la definición de la continuidad de la Autopista La Plata-Buenos Aires para dar continuidad a la misma y acceso al Puerto Nuevo y la Terminal única de Ómnibus de Retiro.
- El "Proyecto Retiro", que con su propuesta de transformación de un área estratégica de la Ciudad y consecuente reordenamiento de la terminal de pasajeros de servicios urbanos, mejora de la accesibilidad y terminal de carga ferroviaria.
- Desarrollo portuario, con un proyecto presentado por la Subsecretaría de Puertos y Vías Navegables de la Nación, colindante con Puerto Nuevo.
- El futuro Aeropuerto.

En la parte sur de la ciudad, barrios de La Boca y Barracas, el efecto del puerto es indirecto pero de nuevo el transporte genera un efecto externo negativo por la concentración de depósitos y la obsolescencia del parque automotor de carga, lo que obliga a un replanteo crítico, no solo sobre la existencia de una o más estaciones de intercambio multimodal sino también sobre la modalidad operativa. Las ordenanzas que rigen al tránsito pesado son muy permisivas y obsoletas, por lo que se ha presentado a la Legislatura un proyecto modificado.

Superestructura

Las instalaciones de Puerto Nuevo son dos terminales especializadas en tráficos contenedores, (1 y 2, 5), dos terminales multipropósito que también manejan cargas generales fraccionadas (3 y 4), dos terminales especializadas en granos sólidos (Terbasa y Emcym), otras terminales menores en las que se manipulan graneles líquidos (Central Puerto y Otras).

Como indicador de especialización, en 1997, la 1 y 2 y la 5 manipulaban el 85% de los contenedores de Puerto Nuevo y la 3 y 4 más del 83% de la carga fraccionada. Si consideramos el puerto de BA como puerto Nuevo y Dock Sud (concentran más del 95% del país) las terminales 1,2 y 5 tienen una cuota superior al 60% y Exolgán cerca del 30%.

La terminal de cereales, con una capacidad de 170.000 toneladas métricas, ya ha sido también privatizada. Esta Terminal ocupa una superficie aproximada de 8 ha con 1.040 m. de muelle y cuatro sitios de amarre. La Terminal 6 se encuentra sin operar y en proceso de reconversión con las nuevas áreas que forman parte de la nueva ampliación del puerto.

⁵²⁹ El Plan Urbano Ambiental presenta un Programa de Actuación (2) que tiene como objetivo efectuar el reordenamiento integral del área.

El área ocupada por las cinco terminales de carga general es de aproximadamente 92 ha., contando con un total de 5.600 m. de longitud de muelles y 23 sitios de atraque para buques con eslora superior a los 180 m. Las profundidades a pie de muelle y en el canal de pasaje son de 9,75 m. referidas al cero local, con un nivel medio del río de 0,80 mts. El equipamiento actual consiste en 10 grúas *Portainers*, 16 grúas *transtainers*, 7 grúas móviles y 6 grúas para graneles.

Tabla 110: Características de las terminales del puerto de Buenos Aires

	Longitud muelle portacontenedores (m.)	Superficie (ha.)	Grúas (pórtico y móviles)
Terminal 1 y 2	365+459	28	2+3
Terminal 3	1.100 totales	14,5	2
Terminal 4	750	11	2
Terminal 5	485	21,5	4
Exolgán (Dock Sud)	1.200	45	3+1

Con las áreas actualmente disponibles, más las que se pueden conseguir con obras de relleno en las terminales, más el aprovechamiento de áreas hoy no utilizadas como la Terminal 6, el relleno frente a Dársena F y la terminal de granos, y considerando los rendimientos actuales y previsibles, la capacidad de puerto llegaría al orden de los 3.000.000 TEUs/año.

El puerto no dispone de una zona o área de actividades logísticas conexa ni un área retroportuaria que coadyuve a la concentración de carga y la prestación de servicios de distribución. En la ciudad es muy difícil hacerla porque no lo permite. Existe un proyecto de la AGP al respecto en la misma zona portuaria, en zona de relleno, y ya se habrían iniciado los trabajos de defensa. Se prevé recuperar 16 ha. de zona portuaria y rehabilitación de espacios en la dársena sur. Hay también un proyecto para que la carga del embarcadero acceda a servicios de valor agregado que se prestarán en las 360 ha. del mercado central de Buenos Aires. Entre algunos de los entrevistados, existe la opinión de que los políticos que esperan hacer del puerto un lugar de recreo y diversión se oponen a la idea de una ZAL.

Opiniones:

- No faltan capacidad ni equipos.

Sistema de información y calidad

En el área de sistemas telemáticos, la comunidad portuaria de Buenos Aires ha iniciado varios proyectos, pero no parece que los resultados hasta ahora estén acompañando a las expectativas generadas. En primer lugar, el papel sigue siendo el formato más utilizado en el flujo de información y los trámites documentarios con las autoridades marítima y portuaria. En segundo lugar, la Aduana dispone desde hace tiempo del sistema María, pero su funcionamiento no ha eliminado la burocracia de los sistemas tradicionales. En tercer lugar, Coloba, el gran y ambicioso proyecto integral del puerto, está estancado. Aunque los problemas son muchos y de origen diverso, la situación se podría resumir y explicar diciendo que la inercia al cambio es alta y que existe una gran desconfianza de

los privados hacia la Administración, lo que supone un fuerte lastre a su participación en este tipo de proyectos.

En este apartado vamos a explicar qué es Coloba, dejando para la Aduana las vicisitudes de María. Su origen radica en la reflexión de las autoridades acerca de la ineficiencia de los flujos tradicionales de documentos e información y su impacto negativo en las operaciones de comercio exterior. En efecto, el Comité de Facilitación de Comercio de las Naciones Unidas ha estimado que en promedio el costo de la administración documentaria asociada a una operación de comercio exterior se lleva el 7% del valor de la carga transportada. En el caso del comercio exterior argentino, del orden de los 50 mil millones de dólares al año antes de la crisis, una mejora en un punto anual en la incidencia de los costos de la gestión documentaria representaría 500 millones de dólares de aporte al comercio exterior.

Animados por esta oportunidad de mejora, durante el año 2000 los responsables portuarios se lanzaron a investigar que tipo de soluciones telemáticas aplicadas al ámbito portuario se estaban empleando en el mundo. De los sistemas analizados, los responsables portuarios consideraron que el puerto de Barcelona estaba en condiciones de servir de referencia y que podía además brindar asistencia técnica y cooperación con el fin de desarrollar una plataforma adaptada a las necesidades del puerto de Buenos Aires.

El modelo elegido fue una plataforma de *e-commerce*, con el objetivo principal de utilizar medios electrónicos para realizar negocios, lo que incluye la transferencia de derechos y obligaciones y los flujos de fondos asociados. Además, y como objetivos complementarios, permite informatizar totalmente los flujos documentales en el puerto y llevar a cabo la reingeniería y optimización de todos los procesos, lo que significa que los operadores de la comunidad portuaria deben consensuar nuevos y más sencillos mecanismos para el intercambio de documentos como paso previo a su traslación al formato digital. El fundamento tecnológico de la plataforma es que cada usuario pueda usar su propia tecnología para participar en el proyecto.

Para desarrollar este proyecto la primera tarea era contar con procedimientos comerciales simples, comprendidos y aceptados por todos los participantes⁵³⁰. La segunda, contar con un marco regulatorio que brinde seguridad a todas las partes involucradas en el comercio exterior, de garantía de confidencialidad de la información procesada y permita utilizar la firma digital, lo que significa que existe una codificación que asegura al receptor de información por medios electrónicos que la misma proviene realmente de quien se identifica como emisor y que no ha sufrido alteraciones durante la transmisión para estar a cubierto de fraudes informáticos⁵³¹. En tercer lugar, una

⁵³⁰ Como bien señalan los responsables del proyecto de nada serviría, por ejemplo, trasladar a un ámbito electrónico procesos manuales engorrosos o burocráticos, porque de esa manera lo único que estaríamos haciendo es automatizar ineficiencia.

⁵³¹ La firma digital es un procedimiento seguro que ha sido experimentado por los integrantes del Grupo Plenario para el intercambio interno de *e-mails*. El empleo de este sistema de control requiere la existencia de entidades certificadoras que garantizan que los documentos enviados sólo pueden ser abiertos por sus verdaderos destinatarios (los únicos habilitados para decodificar los contenidos). En esta etapa se está utilizando la certificación de la Secretaría de la Gestión Pública; además de ella, el Ministerio de Economía tiene carácter de certificador de firmas digitales, mientras se proyecta que adquieran ese estatus el Centro Despachantes de Aduana y la propia plataforma Coloba.

plataforma de estas características requiere la implementación de herramientas tecnológicas adecuadas.

La Secretaría de Transporte, basándose en el análisis efectuado por el puerto Buenos Aires y con el objetivo de liderar el proceso, convocó mediante la resolución 125 del año 2000 al propio puerto y a la Dirección General de Aduanas para que constituyesen un grupo con todos los principales operadores de la comunidad portuaria que desarrollase el proyecto. El plan trazado consistía, en primer lugar, en implantar la plataforma en el puerto Buenos Aires como elemento impulsor del comercio exterior y elemento diferenciador del puerto y, en segundo lugar, en utilizar la experiencia de Buenos Aires para extenderla a otros puertos de la Argentina y a otros centros logísticos no especializados directamente en transporte marítimo, tales como un puerto seco o un centro intermodal en el interior del país.

El resultado de todos estos esfuerzos fue la constitución del grupo de Comunidad Logística (Coloba), que contó desde el principio con el interés y la participación de prácticamente todos los operadores comerciales y portuarios, tanto del sector público (Aduana, AGP, Prefectura, etc.) como del privado.

Para desarrollar Coloba se elaboró un Plan Maestro en el que se detallan las diez etapas establecidas para el desarrollo de la plataforma de comercio electrónico en el puerto de Buenos Aires. Además, se hizo una previsión para la adquisición de los equipos y su implementación, con el objetivo de que la plataforma estuviese operativa a mediados del 2002.

De las etapas contenidas en el Plan Maestro se ha acometido el análisis de todos los flujos documentarios, lo que dio el resultado de 18.500.000 transacciones anuales en todo el proceso de exportación e importación -de ellos, unos 6.500.000 se procesan a través del Sistema María de la Aduana-. Posteriormente, a finales de 2001 arrancó la fase denominada OB1 (Operativa de Buque); consistente en simplificar el flujo e intercambio de información del atraque de buques y la informatización de todos los trámites. El procedimiento convencional consiste en un envío de información en forma física mediante siete u ocho documentos separados (formalización de entrada a la Aduana, solicitud de giro a la AGP, etc.) entre los distintos actores intervinientes y el objetivo es utilizar un solo documento. Otros procedimientos que está previsto desarrollar son la importación y exportación IM1 (Manifiesto de Importación pre-operativo).

El proyecto, aunque en principio sigue en fase de implementación, parece ser que se encuentra lastrado por problemas financieros que están trabando su desarrollo.

En cuanto al aseguramiento y certificación de calidad de los servicios portuarios, la situación en el puerto de Buenos Aires no es más diáfana: hay pocas empresas certificadas, en su mayor parte terminales, y como modelo integral no se sabe hacia que modelo se debe avanzar.

En lo que se refiere a la articulación los agentes privados y públicos que intervienen en la cadena de servicios portuarios, en Argentina existe un Consejo Portuario Argentino que podría cumplir sea función. En él participan, entre otros, las terminales portuarias

más importantes del país, y pueden hacerlo las provincias, pero no pasa de ser un órgano consultivo.

Formación y capacitación

Los principales esfuerzos de formación de personal de la estiba se realizaron en el puerto de Buenos Aires a partir de la década del 80. A través de un proyecto de la OIT se puso en marcha un instituto de formación por el cual pasaron casi 1.000 alumnos. También hubo actividades realizadas a través del programa TRAINMAR, dirigidos fundamentalmente a mandos medios.

En la actualidad, los esquemas de formación funcionan respectivamente en cada una de las empresas operadoras de forma independiente. Cada terminal ha desarrollado un centro de formación y capacitación. Estas actividades se orientan básicamente a los operarios y mandos medios. La capacitación del personal superior se desarrolla externamente en el país y en el exterior. Como centro de formación superior existe una Universidad de la Marina Mercante y se oferta el título de Administrador de Empresas Navieras.

La opinión de los entrevistados es que existe un déficit de cualificación, por envejecimiento, falta de capacitación y salida de recursos humanos.

Tabla con valoración de los factores

En conjunto, el factor mejor valorados es la superestructura y los peores la infraestructura del lado terrestre, los sistemas de calidad y los telemático.

Tabla 111: Valoración de los factores de competitividad del puerto de Buenos Aires

Factores de competitividad	Media
Infraestructura marítima (7: muy buena, 1: muy mala)	4,7
Canal de acceso (calado...)	4,6
Muelles (longitud, calado, estructura...)	4,8
Infraestructura terrestre (7 muy buena, 1: muy mala)	3,7
Puertas de entrada al puerto	4,6
Accesos terrestres al puerto	3,7
Vías de comunicación del puerto con su <i>hinterland</i> ...	
- por carretera	3,4
- por ferrocarril	2,9
Superestructura (7: muy buena, 1: muy mala)	6,1
Grúas y otros equipos para manipular la mercancía	6,4
Almacenes y depósitos, Zonas Actividades Logísticas	5,9
Sistemas telemáticos de información en la comunidad portuaria (Grado de utilización de EDI, SIDUNEA u otros por parte de los organismo públicos y empresas privadas)	3,9
Sistemas de aseguramiento de la calidad en la comunidad portuaria (Nivel de implementación de Certificación ISO, existencia de Comités de calidad...etc...)	3,9

3.2.4.2 Los proveedores de servicios portuarios

La ANP

La Secretaría de Obras y Servicios Públicos de la Nación, a través de su Subsecretaría de Construcciones Portuarias y Vías Navegables, procedió a la división del Puerto de Buenos Aires en varias zonas operativas, una de ellas el Puerto Nuevo de Buenos Aires. Su responsable debía ser la Sociedad Administradora del Puerto de Buenos Aires, concebida por el Decreto 769/93 reglamentario de la ley como Sociedad Anónima Comercial la cual, a través del “operador responsable”, cedería la actividad y la Responsabilidad vinculada con la recepción del buque y transferencia de la carga del medio acuático a su destinatario final, o viceversa, a los operadores particulares de las Terminales. Sin embargo, por falta de entendimiento entre los gobiernos nacional y municipal, el denominado Puerto Nuevo de Buenos Aires es gestionado por la Administración General de Puertos (AGP), siendo ésta su única función, bajo el control de la Subsecretaría de Puertos le controla.

Los ingresos de explotación de AGP en el año 2001 fueron de 36 millones de US\$, de los cuales más de las tres cuartas partes provienen de la recaudación del canon de los concesionarios, el muellaje a las cargas y el uso del puerto a los buques; el resto son ingresos por alquiler de terrenos para actividades conexas realizadas en régimen de permiso. De estos ingresos, aproximadamente 15 se dedican al pago de personal, 1,3 a bienes de consumo y el resto a gastos de dragado, obras de abrigo, alumbrado, accesos comunes etc. La AGP no recibe subvenciones, cobra el canon en dólares estadounidenses y en los últimos años ha tenido beneficios. En principio administra sus ingresos con autonomía, con la excepción de un descuento salarial que transfiere actualmente al Estado. Tiene 400 empleados. Un servicio de vigilancia de 40 personas se ocupa del control de mercancías en la parte perimetral del puerto y en las áreas de uso común.

Desde la reforma portuaria, la AGP está oficialmente en liquidación. Sin embargo, ésta no se ha producido.

LA AGP S.E. YA NO ESTÁ MÁS EN LIQUIDACIÓN.

Decreto 19/2003 Elimínase en la denominación de la citada Sociedad del Estado el aditamento “en liquidación”.

ADMINISTRACIÓN GENERAL DE PUERTOS

Decreto 19/2003

Elimínase en la denominación de la citada Sociedad del Estado el aditamento “en liquidación”.

Ratificación de la intervención. Cese del Subinterventor.

Bs. As., 3/1/2003

Que mediante el Decreto N° 817/92 se estableció, entre otros aspectos, la disolución de la ADMINISTRACIÓN GENERAL DE PUERTOS SOCIEDAD DEL ESTADO, actuante en la órbita de la entonces SECRETARÍA DE TRANSPORTE del ex-MINISTERIO DE ECONOMÍA Y OBRAS Y SERVICIOS PÚBLICOS, la que se hará efectiva cuando hayan sido privatizados, transformados o transferidos los Puertos que se encuentran bajo su jurisdicción.

Que, asimismo, el mencionado Decreto N° 817/92 estableció la creación de los Administradores Provisorios de los Puertos de BUENOS AIRES y BAHÍA BLANCA, Provincia de BUENOS AIRES,



ROSARIO, Provincia de SANTA FE, SANTA FE, Provincia de SANTA FE, QUEQUEN, Provincia de BUENOS AIRES, y USHUAIA Provincia de TIERRA DEL FUEGO, ANTÁRTIDA E ISLAS DEL ATLÁNTICO SUR, quienes serán la única Autoridad Portuaria en sus jurisdicciones bajo la dependencia y control de la ADMINISTRACIÓN GENERAL DE PUERTOS SOCIEDAD DEL ESTADO (en liquidación), actuante en la órbita de la entonces SECRETARÍA DE TRANSPORTE del ex-MINISTERIO DE ECONOMÍA Y OBRAS Y SERVICIOS PÚBLICOS, y a quienes se les impuso como objetivos la gestión y el ejercicio de las responsabilidades propias de la Autoridad Portuaria en su jurisdicción, asegurando la continuidad de los servicios, el mantenimiento de los canales de acceso y áreas internas en los respectivos puertos, la responsabilidad del dragado, señalización y balizamiento y otras actividades conexas.

Que la Ley N° 24.093 estableció que los puertos serían transferidos a solicitud de las Provincias y/o de la entonces MUNICIPALIDAD DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES en cuyos territorios se sitúen.

Que en el caso especial de los Puertos de BUENOS AIRES y BAHÍA BLANCA, Provincia de BUENOS AIRES, ROSARIO, Provincia de SANTA FE, SANTA FE, Provincia de SANTA FE, QUEQUEN, Provincia de BUENOS AIRES, y USHUAIA, Provincia de TIERRA DEL FUEGO, ANTÁRTIDA E ISLAS DEL ATLÁNTICO SUR, la transferencia se haría efectiva a condición de que previamente se constituyan Sociedades de Derecho Privado o Entes Públicos no Estatales.

Que por el Decreto N° 1029/92 se vetó en forma parcial la Ley N° 24.093 respecto de la transferencia del Puerto de BUENOS AIRES a la jurisdicción municipal.

Que, a la fecha, el Puerto de BUENOS AIRES se encuentra bajo la jurisdicción del ESTADO NACIONAL no habiéndose procedido a su transformación y/o transferencia a distinta jurisdicción.

Que, por lo demás, el Decreto N° 1019/93 aprobó los Pliegos de Bases y Condiciones para la Licitación Pública Nacional e Internacional N° 6/93 para la “CONCESIÓN DE TERMINALES PORTUARIAS DE PUERTO NUEVO - CIUDAD DE BUENOS AIRES – REPÚBLICA ARGENTINA”, estableciendo, a la vez, que la ADMINISTRACIÓN GENERAL DE PUERTOS SOCIEDAD DEL ESTADO (en liquidación), actuante en la órbita de la entonces SECRETARÍA DE TRANSPORTE del ex-MINISTERIO DE ECONOMÍA Y OBRAS Y SERVICIOS PÚBLICOS, continuará con su gestión como ente responsable del Puerto de BUENOS AIRES.

Que los Decretos Nros. 1194/94, 1195/94, 1196/94, 1693/94 y 2123/94, delegaron en la ADMINISTRACIÓN GENERAL DE PUERTOS SOCIEDAD DEL ESTADO (en liquidación), actuante en la órbita de la entonces SECRETARÍA DE TRANSPORTE del ex-MINISTERIO DE ECONOMÍA Y OBRAS Y SERVICIOS PÚBLICOS, las tareas de contralor del cumplimiento de las obligaciones de los Concesionarios de las Terminales Portuarias del Puerto de BUENOS AIRES.

Que, asimismo, el ESTADO NACIONAL por intermedio de la ADMINISTRACIÓN GENERAL DE PUERTOS SOCIEDAD DEL ESTADO (en liquidación), organismo actuante en la órbita de la SUBSECRETARÍA DE PUERTOS Y VÍAS NAVEGABLES de la SECRETARÍA DE TRANSPORTE del MINISTERIO DE LA PRODUCCIÓN, ha asumido frente a los concesionarios de las Terminales Portuarias del Puerto de BUENOS AIRES la obligación de mantener el dragado, señalización y balizamiento en el Canal de acceso y vaso portuario al Puerto de BUENOS AIRES, todo ello en el marco del Pliego de Bases y Condiciones de la Licitación Pública N° 6/93 para la “CONCESIÓN DE TERMINALES PORTUARIAS DE PUERTO NUEVO – CIUDAD DE BUENOS AIRES – REPÚBLICA ARGENTINA que forma parte de la documentación contractual.

Que también, de las circunstancias expuestas en los Considerandos precedentes surge que, no obstante la particular situación en que se encuentra la ADMINISTRACIÓN GENERAL DE PUERTOS SOCIEDAD DEL ESTADO (en liquidación), desde el punto de vista jurídico formal, se encuentra facultada para ejercer los actos típicos de una empresa en marcha en cumplimiento de las misiones y funciones que le son propias.

Que deviene necesario aclarar que la ADMINISTRACIÓN GENERAL DE PUERTOS SOCIEDAD DEL ESTADO (en liquidación), deberá dar cumplimiento a todos los actos establecidos en sus Estatutos Societarios, hasta tanto se den por cumplidos íntegramente los requisitos establecidos en el Decreto N° 817/92 y en la Ley N° 24.093.

Que frente a lo expresado en el considerando anterior, la denominación de la ADMINISTRACIÓN GENERAL DE PUERTOS SOCIEDAD DEL ESTADO, con el aditamento “en liquidación” no resulta correcta y genera interpretaciones equívocas respecto de su situación jurídica y facultades, ello sin perjuicio de iniciar la disolución de la misma cuando se materialice la transferencia del Puerto de BUENOS AIRES.

Que resulta conveniente eliminar en lo sucesivo en la denominación de la ADMINISTRACIÓN GENERAL DE PUERTOS SOCIEDAD DEL ESTADO, el aditamento “en liquidación”.

Que, asimismo, razones operativas determinan la necesidad de dar continuidad a la intervención de la ADMINISTRACIÓN GENERAL DE PUERTOS SOCIEDAD DEL ESTADO, con el objetivo, entre otros, de confeccionar un proyecto de racionalización del gasto de dicha Administración General con medidas de ajuste en sus cargos de mayor jerarquía.

Que la DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS del MINISTERIO DE ECONOMÍA ha tomado la intervención que le compete.

Que la presente medida se dicta de conformidad con las facultades conferidas por el artículo 99, inciso 1, de la CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ARGENTINA.

Por ello, EL PRESIDENTE DE LA NACIÓN ARGENTINA DECRETA:

Artículo 1° — Elimínase en la denominación de la ADMINISTRACIÓN GENERAL DE PUERTOS SOCIEDAD DEL ESTADO (en liquidación), organismo actuante en la órbita de la SUBSECRETARÍA DE PUERTOS Y VIAS NAVEGABLES de la SECRETARÍA DE TRANSPORTE del MINISTERIO DE LA PRODUCCIÓN el aditamento “en liquidación”.

Art. 2° — Aclárase que hasta tanto quede constituido el órgano de contralor respectivo y se den por cumplidos todos los requisitos establecidos en el Decreto N° 817/92 y en la Ley N° 24.093, la ADMINISTRACIÓN GENERAL DE PUERTOS SOCIEDAD DEL ESTADO, continuará ejerciendo todos los actos societarios que determinen sus Estatutos Sociales y la normativa vigente.

Art. 3° — Ratifícase la intervención de la ADMINISTRACIÓN GENERAL DE PUERTOS SOCIEDAD DEL ESTADO.

Art. 4° — Cese en su cargo el Subinterventor de la ADMINISTRACIÓN GENERAL DE PUERTOS SOCIEDAD DEL ESTADO.

Art. 5° — Establécese que el Interventor de la ADMINISTRACIÓN GENERAL DE PUERTOS SOCIEDAD DEL ESTADO elaborará un proyecto de racionalización del gasto en la ADMINISTRACIÓN GENERAL DE PUERTOS SOCIEDAD DEL ESTADO, el que será elevado al Ministro para su aprobación. Asimismo, elaborará un cronograma para la constitución del órgano de contralor.

Art. 6° — Comuníquese, publíquese, dése a la Dirección Nacional del Registro Oficial y archívese.

— DUHALDE. — Aníbal D. Fernández

La opinión de los entrevistados:

- Eficaz al inicio de la reforma.
- Ente residual que debería haber desaparecido ya, no lo ha hecho por discrepancias políticas.
- Sólo desempeña una función recaudatoria.
- Falta de profesionalización.
- Mal servicio de dragado.

- Falta de control sobre los concesionarios.
- Ausencia de acciones de fomento del puerto.

Aduana

Como antecedente, la norma más antigua de la actividad aduanera en Argentina es una Cédula Real firmada por el Emperador Carlos V el 19 de julio de 1534 a favor de Pedro de Mendoza, y el primer registro de aduana data del 1 de junio de 1586, correspondiendo a un ingreso de mercancías procedentes del puerto brasileño de Santos y propiedad de Don Alfonso Vera⁵³². Como institución formal la Real Aduana nace en 1778, como consecuencia de la apertura del comercio, y en 1835 se promulga la primera Ley de Aduanas. Entre 1810 y 1853, año en el que se aprueba la Constitución, coexistieron la aduana nacional y las aduanas provinciales o interiores. La citada Constitución estableció la jurisdicción Nacional exclusiva para la recaudación de aranceles y prohibió las "aduanas interiores".

Legalmente, la actuación de la Aduana se rige por el Código Aduanero⁵³³. Su sistema informático es el sistema María. El sistema de control se basa en la existencia de canales -el rojo, naranja y verde-, que funciona prácticamente igual que en otros países pero existe además el canal morado⁵³⁴, incorporado en 1999, que se reserva para las importaciones de bienes de consumo y son plausibles de una fiscalización conjunta DGI/DGA.

El Canal Morado

Mediante la Resolución General 335/99 del 19 de enero de 1999 de la Administración Federal de Servicios Públicos de Argentina se creó un mecanismo denominado "canal morado", que permite a la Dirección General Impositiva (DGI) y a la Dirección General de Aduanas (DGA) de dicho país, seleccionar importaciones para consumo que serán posibles de fiscalización conjunta, mediante inspecciones. Las operaciones alcanzadas por el "canal morado" quedan sujetas a la constitución de una garantía de depósito de dinero en efectivo o aval bancario por la diferencia de tributos entre el valor declarado y el valor considerado por la Dirección General de Aduanas.

La aduana incorporó inicialmente 1.000 posiciones arancelarias al "canal morado" para controlar presuntas subfacturaciones a través de la aplicación de "precios mínimos de referencia" y establecimiento de garantías sobre las diferencias de derechos aduaneros e IVA a pagar. Sin embargo, aunque la medida no vulnera la normativa de la Organización Mundial de Comercio (OMC), es poco transparente, ya que la nómina de productos sujetos a "canal morado", no ha sido ni va a ser publicada en ningún Diario Oficial de la República Argentina.

El día 29 de noviembre de 1997 la Aduana instauró un control de Preembarque obligatorio, hoy eliminado, que era realizado por seis empresas nominadas y contratadas por el gobierno a ese efecto⁵³⁵. Se trataba de las empresas *SGS Société General Surveillance, Bureau Veritas Registre International de Clasification de Navieres et*

⁵³² Esa fecha, y mediante Resolución N° 792/62, fue instaurada como "Día de la Aduana".

Fuente: www.aduanaargentina.com.

⁵³³ Código Aduanero - Reglamentan Arts.1 al 320 de la LEY 22.415, Decreto N° 1001/82 Reglamentación del Código Aduanero Buenos Aires, 21 de Mayo de 1982.

⁵³⁴ La legalidad internacional de esta canal (OMC) ha sido cuestionada.

⁵³⁵ Resolución 396 del 24 de noviembre de 1997 estableciendo el Programa de Inspección de Preembarque de Importación para Consumo.

d'Aeronefs, Intertek Testing Services, Inspectorate PLC, Socotec International Inspection, CU. Holding (CUH) B.V. y Suerveyseed Services. Su tarea de inspección se centró en la verificación de precios, cantidad, calidad, posición arancelaria y precinto de contenedores. El control de preembarque, practicado todavía por algunos países de América del Sur, es una práctica onerosa que ha sido desaconsejada por la OMC. Inicialmente, el costo de la inspección era cubierto en su totalidad por el gobierno argentino quién, posteriormente, transfirió los costos a los propios importadores.

La Aduana argentina, en función de las necesidades políticas económicas del país, ha desempeñado una función que ha basculado entre lo fiscal y lo comercial. En los 90, y tras la convertibilidad, la Aduana se utilizó para forzar el ingreso de mercancías baratas mediante la reducción de exigencias en los controles, laxitud y permisividad. Por otro lado, fue una maniobra habitual la sobrefacturación de exportaciones para ganar reintegros⁵³⁶; todo ello en el seno de una organización todavía no suficientemente saneada, con el resultado de subfacturación, contrabando, "aduanas paralelas"⁵³⁷ e ilícitos varios⁵³⁸. Incluso una delegación de expertos en fraude Aduanero de la OM aduanas que visitó el país en 1995 denunció las irregularidades aduaneras⁵³⁹.

Los mecanismos que hicieron posible esta situación de deterioro en una de las instituciones básicas de un Estado moderno fueron el sistema legal, el informático, los canales de selección y el sistema de control de preembarque⁵⁴⁰. Las evidencias disponibles sobre las desviaciones del sistema son muy numerosas y no parece que las declaraciones de los máximos mandatarios argentinos, ni el Plan Estratégico elaborado por el AFIP para el período 2001/2003, ni la llegada del director Eduardo Cassullo con

⁵³⁶ Jorge Carrera, Instituto de Estudios Fiscales y Económicos (IEFE).

⁵³⁷ Además, se ha denunciado públicamente que grupos privados están acusados de complicidad en la caída de los sistemas de control de la Aduana y que el negociado de la Aduana "paralela" ha manejado montos del orden de los 10.000 millones de dólares. En el año 2002, se han llegado a presentar denuncias por parte de un grupo de legisladores argentinos por presunta organización ilegal que operó en el marco de la AFIP con el fin de facilitar fraudes aduaneros. Entre las irregularidades que denunciaron hay alteraciones al sistema informático María que regula el cálculo de los impuestos sobre las importaciones. Según se desprende del informe que presentaron los diputados, el sistema María fue alterado con el objetivo de reducir en un 60% los gravámenes correspondientes a las importaciones de cigarrillos. Además, algunos dirigentes de la AFIP habrían facilitado la inscripción de importadores en las listas de la Aduana con datos falsos.

⁵³⁸ Como es lógico, el mensaje oficial no ha reconocido formalmente estos hechos. Así, el ministro de economía Roque Fernández afirmaba en 1997 que "con las privatizaciones, la Argentina logró muy buenos resultados en el combate a la corrupción", aunque a continuación se disponía a pedir ayuda al Secretario de Comercio de USA "para controlar mejor a la Aduana y a la DGI" (Clarín, 16 de octubre de 1997). El mismo presidente argentino Carlos Menem llegó a ordenar la intervención de la Aduana, luego de que una amplia operación judicial detectó un contrabando de textiles y electrodomésticos estimado en unos 10 mil millones de dólares, afirmando que éstas decisiones se inscriben en el marco de la firmeza del gobierno de avanzar en una cruzada contra la corrupción para desbaratar definitivamente organizaciones mafiosas que operan en Argentina (1996).

⁵³⁹ En el ranking para medir el grado de corrupción elaborado por el foro económico mundial de Davos, basándose en opiniones empresariales, Argentina ha salido siempre mal parada. Por ello las autoridades económicas argentinas se mostraron partidarias de que la encuesta fuese regulada por el FMI o el Banco Mundial introduciendo "parámetros menos subjetivos que los del foro". La organización "Transparencia Internacional" que preside Peter Eigen, colocó a la Argentina en el puesto 70 del ranking de países (en el 2002 creó). Baste decir que en la Aduana Nacional haya entre 500 y 600 agentes sumariados, admite Mario Das Neves el Director de la Aduana. El Índice de Percepción de Corrupción 2002 de TI clasifica 102 países, siendo éste el más extenso hasta ahora. En América del Sur Argentina es superada por Paraguay (98), Ecuador y Bolivia (89) y Venezuela (81).

⁵⁴⁰ Puede verse una explicación de la utilización torcida en La Gaceta del Despachante, 2001.

nuevos planes para erradicar el problema, que se ha convertido en una cuestión de Estado de primer nivel, hayan logrado atajar el problema.

La Aduana inspecciona el 17% de las mercancías, lo que exige de las terminales más espacio y tiempos de despacho más largos. Aún así, han mejorado esta dimensión de su desempeño, que hace pocos años los tiempos de despacho eran de 7/8 días. Con la crisis, sospechas de existencia de aduanas paralelas e incrementó de la inspección física.

En nuestro caso cabe recordar el proceso de desmantelamiento de los controles; la desarticulación de la policía aduanera; las privatizaciones de áreas portuarias; el achique permanente del presupuesto aduanero que generó atraso en recursos tecnológicos apropiados e impactó negativamente en las condiciones de trabajo y en la carrera aduanera, provocando así el desaliento de empleados y funcionarios. A ello se añadió la sistemática campaña de desprestigio que descargó sobre el organismo y trabajadores las consecuencias negativas de decisiones políticas como la apertura irrestricta de nuestra economía. Por si fuera poco se produjeron injustas reducciones salariales aún hoy vigentes. Colofón de aquella concepción fue el ensayo privatizador del control de preembarque, que prometió eliminar la subfacturación, dotar a la Aduana de una sólida base de datos de valor, resolver la clasificación arancelaria y capacitar al personal; nefasta experiencia que concluyó en un rotundo fracaso con un altísimo costo para el erario público, y la pérdida de autonomía de nuestro organismo. Este es un claro ejemplo de aquella concepción ideológica que predica el achicamiento y el debilitamiento del Estado. Las consecuencias están a la vista.

Fuente: SUPARA

La modernización de la Aduana emerge por tanto como una necesidad ineludible para mejorar la eficiencia de la cadena logística portuaria de Buenos Aires. Este proceso debe abarcar los siguientes ámbitos:

- Reforma normativa: Código Aduanero.
- Reforma telemática integral.
- Capacitación y formación humana.
- Criterios de verificación.

Lo que nunca se escucha de esos funcionarios y en general en la opinión pública es quiénes fueron los responsables que provocaron el desorden, quiénes firmaron resoluciones como:

- Permitir el funcionamiento de más de 50 depósitos fiscales diseminados por todo Buenos Aires.
- Permitir que se realizase el tránsito de mercadería sin nacionalizar con declaración genérica y sin garantía por los derechos de importación correspondientes.
- Permitir que se inscribieran como exportadores e importadores con el sólo requisito del CUIT desconociendo lo dispuesto por el código aduanero.
- Contratar un sistema informático que ya lleva dieciocho modificaciones y lo que es peor sin que nadie sepa si cuenta con un sistema de auditoría.
- No continuar con la publicación de la normativa vigente que hace más de tres años que no se actualiza.
- Admitir que se dicten normas relativas al control del comercio exterior por parte de otros organismos del Estado sin consultar a los técnicos aduaneros que deben realizar su aplicación.

Fuente: Carrión Alberto Flamini, despachante de aduana, Capital Federal Diario Clarín del 14/03/2002

Opiniones recogidas en el trabajo de campo:

- Ha mejorado, venía de una situación muy deficiente.
- Excesiva preocupación por el contrabando⁵⁴¹.
- Excesivo aforo físico.
- Retraso tecnológico.
- Controles y procedimientos innecesariamente lentos y procelosos.
- Escasa transparencia y calidad del servicio.
- El contenedor, como mercancía, tiene 120 de estancia en el país.
- Inaccesible, rígida, arrogante.
- Sus trabas innecesarias han provocado pérdidas de transbordos.
- Persiste la corrupción. Mala reputación.
- Dura con los depósitos fiscales, habiendo cerrado muchos.
- Sanciones absurdas (por uds. de combustible, cigarrillos, pintura).
- Pérdida de papeles.
- Incumplimiento de horarios.
- Sistema informático mejorable.
- Sin recursos para modernizar y actualizar su sistema informático.
- Falta de diligencia de la Policía Aduanera.
- Demoras en los turnos para retirar los contenedores. Para retirarlos en el día hay que hacer un pago adicional.
- Sobre María: demanda de información “irrelevante”, mero archivo, ha simplificado los documentos, funciona pero no permite integrar bancos ni hacer pagos, desarrollo lento (arrancó en los 80 y comenzó a ser operativo en los 90), no ha eliminado el papel.

La Prefectura

En 1756, las autoridades españolas crearon la Capitanía de Puertos en Buenos Aires con el objetivo de garantizar la seguridad de la navegación y de los puertos⁵⁴². En 1810, la Primera Junta, o gobierno argentino propiamente dicho, incorporó a la Prefectura General de Puertos como institución nacional, con las mismas funciones de la anterior Capitanía, como policía exclusiva de mares, ríos, canales y puertos, y la ley 3445 de 1986 estableció su organización en todo el litoral fluvial y marítimo del país⁵⁴³.

La Prefectura Naval es hoy la Autoridad Marítima Argentina, tal y como lo establecen la Ley General 13.398⁵⁴⁴, la Ley de la Navegación 20.094 y otras leyes y decretos. Sus funciones son las de a) policía de seguridad de la navegación y de orden público en las aguas jurisdiccionales y los puertos, b) órgano de aplicación de los convenios internacionales relativos a la seguridad de la vida humana en el mar, la prevención y la

⁵⁴¹ Puede ser el resultado de su fusión/absorción por parte de la Dirección General Impositiva.

⁵⁴² Hasta entonces esa función recaía en otras autoridades tales como adelantados, gobernadores, alguaciles mayores y otros...

⁵⁴³ Fuente de información: Guardacostas. Revista Oficial de la Prefectura Naval Argentina, 1998.

⁵⁴⁴ De 10 de octubre de 1969 se promulga la ley general de la prefectura naval argentina.

lucha contra la contaminación⁵⁴⁵ y c) registro de los buques y control de sus condiciones de seguridad.

En el organigrama del Estado, la Prefectura es una fuerza de seguridad dependiente del Ministerio del Interior. Es pues una institución policial especializada que actúa como policía de seguridad de la vida humana y bienes en la navegación, policía de seguridad, orden público, judicial y de jurisdicción administrativa, policía de preservación del medio ambiente, policía de pesca y caza marítima y fluvial y, por delegación de funciones, policía auxilia aduanera, migratoria y sanitaria.

Su jurisdicción nacional se divide en 10 prefecturas de zona, correspondiendo Buenos Aires a la Prefectura de zona del Río de la Plata, cuyas cuatro dependencias son las Prefecturas de Buenos Aires, Dock Sud y la Plata⁵⁴⁶ y la Subprefectura de General Lavalle.

Entre los cometidos de prefectura figura también el de regulación y control del servicio de prácticos y remolcadores. Habilitan a los prácticos y controlan su aptitud física. En el caso de los remolcadores, supervisan al buque y a su tripulación.

Prefectura. Funciones y servicios

Seguridad de la vida humana en el mar
Inspección y certificación de las condiciones de seguridad de los buques
Registro Nacional de buques
Reflotamiento de buques
Investigación de acaecimientos en la navegación
Prevención de la contaminación de las aguas
Control del transporte por agua de mercancías peligrosas
Regulación de la navegación deportiva
La seguridad y el orden público
Delitos y contravenciones
Seguridad portuaria
Auxilio a la justicia
Persecución del tráfico de drogas
Vigilancia de las aguas jurisdiccionales
Asistencia a comunidades costeras
Servicio de buques guardacostas
Servicio de Aviación
Servicio de Salvamento Incendio y Protección Ambiental
Servicio de Comunicaciones
Servicio de Inteligencia
Servicio de Practicaje, Pilotaje y Baquía
Servicios religioso, médico, agrupación Albatros y otros

Como indicadores de actividad en el año 2000 cabe señalar:

⁵⁴⁵ La Organización Marítima Internacional ha promovido numerosos acuerdos y convenios internacionales relativos a la seguridad marítima, la protección del medio marino y otras muchas áreas relacionadas con la seguridad.

⁵⁴⁶ Estos dos últimos, especializados en químicos hidrocarburos y derivados tienen relevancia por la acumulación de medios para la prevención de siniestros.

- Seguridad del comercio por vía acuática:
 - Protección de 54.000 millones de comercio exterior y 32.000 de interior
 - Control de 324.238 movimientos de buques
 - Inspección técnica de 3.040 buques
 - 2 millones de comunicaciones
- Seguridad del medio ambiente, protección de:
 - Transporte acuático de 50 millones de tm. de combustible
 - Transporte y manipulación de 3,5 millones de tm de mercancías peligrosas
 - Respuesta a 50 incidencias
- Seguridad de la vida humana:
 - Protección de 7 millones de personas que navegan
 - Auxilio a 2.400 personas
 - Participación en 1.300 emergencias náuticas
 - Rescate con vida de más de 4.000 personas.
- Seguridad pública
 - Decomiso de 4.000 de drogas ilícitas
 - Incautación de 3,5 millones de paquetes de cigarrillos
 - Expulsión de 4.800 indocumentados

Prefectura, en el marco de la política de modernización del Estado, está inmersa desde el año 2000 en la implementación de un sistema de calidad total que cuenta con la adhesión del Banco Mundial. Como punto de partida, el prefecto general firmó una Carta de Compromiso con el Ciudadano en la que declara el objetivo de normalizar bajo estándares de calidad la prestación de sus servicios para aumentar la transparencia y reducir la arbitrariedad.

El primer paso para desarrollar este proyecto ha sido la elaboración de un plan de capacitación de personal con vistas a la adopción de normas ISO 9000 y la formación de gestores y de auditores de calidad de la Prefectura en las áreas de seguridad de la navegación, seguridad pública y protección del medio ambiente. Se ha creado además el Instituto Universitario de la PNA que oferta el título “Licenciado en seguridad marítima”, cuyo objetivo es poder llegar a ofertar formación a toda la Comunidad Portuaria. El departamento técnico que revisa los barcos y el Instituto están siendo auditados por el Lloyds Register y los administrativos por parte del Ministerio de Justicia. Está previsto proceder también a la informatización de los procesos.

Relación de servicios que se desea optimizar

Sistema de comunicaciones.
Atención de consultas radio médicas a tripulantes de buques.
Seguridad de la navegación.
Patrullajes preventivos para la detección de elementos contaminantes.
Suministro de información a los navegantes (altura de los ríos, pronóstico del tiempo, estado de los puertos y vías navegables).
Llamada de socorro, urgencia y seguridad.
Número 106 de emergencias.
Evacuación área de tripulantes.
Servicio de bomberos.
Servicio de Brigada explosivos.
Asistencia con buzos y nadadores de rescate.
Asistencia a pobladores ribereños e isleños.



Supervisión de normas nacionales e internacionales para prevenir la contaminación proveniente de buques.
Servicio de inspecciones técnicas.
Otorgamiento de habilitación para conducción de embarcaciones deportivas.
Registro Nacional de Buques, Sistema de Reclamos y de atención a los usuarios.

La figura de Prefectura, a escala sudamericana, solo existe en Uruguay y Paraguay. En 1991 ya no tiene sentido la figura de Capitanía que queda como órgano de cooperación.

En Argentina, Prefectura cuenta con 14.000 hombres. En el puerto de Buenos Aires tiene un centro de control en el puesto de los prácticos. Una vez el buque en el puerto, necesita la autorización de Prefectura para poder iniciar las operaciones portuarias, tal y como lo prevé la ley de navegación. Para ello se requiere la verificación del buque. Ésta se realiza en la Visita de autoridades en la que participan, además de la PN, la Aduana, Migraciones, Senasa y Sanidad. Su duración es de 15 a 30 minutos. Prefectura no cobra por la visita.

En materia de seguridad de la navegación, hay constancia de 2 colisiones desde 1999 en los canales. En materia ambiental, el puerto no recibe efluentes de la ciudad. En lo que se refiere a la seguridad de las mercancías, a la vigilancia propia de las terminales se suma la seguridad que brinda la PN.

Opinión de los entrevistados:

- Cumple bien.
- Es la más profesional, la más capacitada de los organismos públicos portuarios.
- Íntegra; sin corrupción.
- Buen control de la navegación.

- Legislación obsoleta. Desconocimiento de normas internacionales y/o aplicación inadecuada.
- Rigidez.
- Lentitud en acometer reformas.
- Como fuerzas de seguridad, su principal preocupación es poner multas en Puerto Madero.
- Les falta capacitación.
- Falta de presupuesto, equipos informáticos y coordinación interna.

Organismos públicos de inspección

El Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria depende del gobierno central y cuenta con 3400 empleados, de los cuales 400 prestan servicio en la sede central de Buenos Aires. En la capital cuentan con dos oficinas, una de sanidad vegetal, en la ciudad misma, y otra animal, al norte. Prestan también funciones de salud pública y control de calidad.

Según el programa de importaciones, en vigor desde 1985, Sanidad Vegetal hace una inspección de todo lo llegado al puerto. Sanidad Animal, por su parte, hace una primera inspección (etiquetado...) y posteriormente la mercancía va a un establecimiento extraportuario habilitado por el SENASA donde se toman muestras. El procedimiento

de importación de productos animales comporta varias fases: a) registro del producto en SENASA (habilitación previa de la planta), b) concesión del rotulo de habilitación que tiene que figurar en la etiqueta, c) presentación de aviso de llegada, d) autorización y comunicación al veterinario de la terminal pidiendo solicitud de intervención y e) concesión de permisos de desembarque e internación. En la exportación, se consolida en origen y allí los inspectores verifican la carga; a la entrada de la terminal verifican la documentación y la integridad de los precintos.

El horario de servicio ordinario es de 9:00 a 17:30. Fuera de él hay que pedir el servicio con un día de antelación y para el fin de semana se pide el viernes. Los certificados se suelen dar de un día para otro, y el plazo máximo suele ser de 48 horas. Por sus servicios cobran distintas tasas: 300 pesos por registro (se exige una renovación anual), 10 por aviso de llegada, 27 pesos/hora fuera del horario normal.

En la actualidad están en fase de modernización del servicio. Carecen de herramientas informáticas adecuadas, sistemas de certificación de procedimientos y tienen necesidades en el ámbito de la capacitación. Falta coordinación con Aduana para rotura de precintos y apertura del contenedor y otros operativos.

Por su parte, el Instituto Nacional de Normalización (IRAM) exige certificación de calidad y cumplimientos de una serie de normas técnicas para importar y comercializar productos cuyo objetivo es que los productos cumplan con requisitos mínimos de seguridad y etiquetado. Las mercancías afectadas por estas normas son: productos de acero a ser utilizados en estructuras de hormigón y en las estructuras metálicas de la construcción, equipamiento eléctrico de baja tensión, aparatos eléctricos de uso doméstico que por su composición se encuentren dentro de la clasificación de "peligrosos" y juguetes. La tramitación para lograr la homologación y la supervisión posterior es altamente burocrática. La implementación de esta medida tiene costos muy altos para las pequeñas y medianas empresas que exportan a Argentina. Incluso las visitas de inspección (inspeccionan todo el proceso de elaboración) que deben realizar los funcionarios del IRAM dos veces al año, debe ser cubiertos por las empresas exportadoras.

Opinión de los entrevistados:

- En general, el nivel técnico es bueno, pero no funciona adecuadamente la coordinación entre ellos y, en especial, con la Aduana.
- Ineficientes.
- Persisten pequeñas corruptelas.
- En ocasiones, no están disponibles para la Visita de autoridades.

Practicaje

Antes de 1991, el servicio de practicaje era regulado y administrado por la Prefectura Naval Argentina en régimen de monopolio. Prefectura gestionaba entonces una lista única de profesionales por cada zona, despachaba por turno, y tenía a su cargo la facturación del servicio, la actualización de las tarifas, la recaudación y los pagos a los prácticos. El sistema no permitía la elección de práctico, aunque existía una modalidad por la cual la línea podía escoger un práctico que acompañaba al práctico “oficial” con la condición de pagarle por un mes de servicio. Con el sistema de facturación vigente en

aquel momento, no era inusual que la cuenta de escala se encareciese de forma imprevista con demoras, cancelaciones y otros recargos debido a errores administrativos (nombre del buque, bandera...). Un buque en recalada debía solicitar práctico con 48 horas de antelación. Cobraban lo mismo los prácticos que trabajaban que los que no, se producían abusos y no existían incentivos para prestar un buen servicio. El resultado es que el servicio no era bueno. Esta situación cambió radicalmente a raíz del terremoto que sacudió al sector público argentino a partir de 1991.

En 1991 se aprobó el Decreto 2694/91, Reglamento de los servicios de Practicaje y Pilotaje para los ríos, puertos, pasos y canales de la República Argentina. Posteriormente, los Decretos 817/92 y 769/93 profundizaron en la desregulación y liberalización del servicio⁵⁴⁷. En este nuevo régimen, se reconoce que la Prefectura Naval es la institución del Estado que cuenta con los conocimientos y medios adecuados para prestar los servicios de lanchaje, practicaje o pilotaje ante la falta de oferta por parte de los particulares o, cuando a juicio de la autoridad, sea necesario garantizar el servicio. Los puntos más importantes de la actual regulación son:

- Practicaje y pilotaje son un servicio público impropio de interés para la seguridad de la navegación, siendo prestado por personas que, habiendo cumplido las condiciones previstas en el reglamento de formación y capacitación del personal embarcado de la Marina Mercante (REFOCAPEMM), son habilitados por la autoridad competente con la denominación de prácticos.
- La ley de navegación lo define (art. 145) como un consejero de ruta y maniobra del capitán. Como otros servicios públicos es prestado por particulares que no son ni funcionarios ni empleados públicos. El papel de Prefectura es el de contralor. Las empresas prestadoras son propiedad de los prácticos y éstos son propietarios de las lanchas que los transportan. Todos los prácticos habilitados tienen trabajo y los que menos trabajan son aquellos que están cobrando jubilaciones de otras actividades.
- Pilotos y prácticos se pueden mantener en activo hasta los 70 años. El primer decreto fijó esta edad en 60 años -antes la edad de retiro eran 65-, pero posteriormente se elevó al considerar que ese límite dejaba fuera del mercado a personas capacitadas física y psicológicamente.
- Se eleva de 30 a 120 días el plazo de inactividad máximo para no perder la habilitación.
- Los servicios de apoyo para el traslado, embarque y desembarque de prácticos pueden ser prestados libremente o suministrados por los usuarios y prácticos, debiendo la Prefectura Naval Argentina prestarlos solamente en los lugares donde los particulares no lo hicieran.
- La PNA debe prestar los servicios de practicaje, pilotaje o baquia en aquellas zonas en donde no hubiera práctico, baqueano o piloto o donde la oferta, a juicio de la autoridad de aplicación de la ley, tuviese comportamientos monopólicos.
- Tanto el práctico como el baqueano son delegados de la autoridad en buques extranjeros (ley de navegación, arts. 121 y 122).
- Pueden prescindir del práctico los capitanes o patrones argentinos de buques de bandera argentina o con privilegio de tales que efectúen de manera regular los trayectos completos sujetos a la obligación de llevar a cabo un baqueano o

⁵⁴⁷ El Decreto 817/92 de Reorganización administrativa y privatización, transporte marítimo, fluvial y lacustre, Practicaje, Pilotaje, Baqui y Remolque. Regímenes Laborales, Disposiciones Generales.

patrón con conocimiento de zona cuando acrediten haber efectuado dentro de los dos años precedentes y sin interrupciones superiores a los 6 meses, 10 viajes de ida y diez de regreso en los mencionados trayectos. De estos viajes por lo menos 3 deben haberse realizado en el último año.

- La Prefectura Naval debe realizar exámenes para habilitar prácticos, pilotos o baqueanos por lo menos 3 veces al año. La autoridad fijará tarifas máximas hasta que no se den las condiciones de oferta que permitan su liberalización. Existe movilidad pero es necesario habilitarse en cada zona.

En los recorridos de hasta 220 kilómetros corresponde 1 práctico solamente, en los de más de esa distancia corresponden 2. Si por las características del buque se prevén dificultades en la maniobra y en recorridos de más de 8 horas sin posibilidad de interrupción la PNA podrá disponer el incremento del número de prácticos⁵⁴⁸.

La liberalización del servicio propició el desarrollo de un elevado número de proveedores, hasta un total de 306 prácticos, que se reparten de la siguiente manera:

Tabla 112: Proveedores de servicios

Zona Río Paraná	117
Zona puertos río Paraná	27
Zona río de la Plata	86
Zona Puerto Buenos Aires	31
Zona litoral Marítimo Sur	20
Zona bahía blanca	12
Zona Quequén-Mar del Plata	4
Zona Paraná inferior	5
Zona Puerto La Plata	3

En total son 33 empresas y cuentan con 40 embarcaciones. Después de 10 años de régimen liberal es posible hacer un balance de su resultado:

- En el capítulo de seguridad no se ha producido un incremento del número de siniestros. Antes incluso sólo se identificaba al 5% de los buques que provocaban un daño al canal y al sistema de boyado, mientras que ahora un 90% es identificado.
- La competencia entre empresas prestadoras y la mayor eficiencia ha provocado una reducción en las tarifas que, en el caso de Buenos Aires, ha llegado al 50% y para buques que navegan río arriba del 10 al 1%.
- Los servicios de lanchas han aumentado, disminuyendo las demoras entre servicio y servicio y reduciendo las interrupciones del servicio debido al tiempo o causas de fuerza mayor. Por ejemplo, en Recalada, punto inicio de la prestación, el servicio nunca se ha interrumpido, mientras que antes permanecía cerrado en promedio 40 días al año. Hasta el 2002 se llevan 30000 embarques sin demoras ni siniestros. La mayor parte de prácticos tienen lancha.
- Antes el buque estaba al servicio del práctico (sigue pasando en Uruguay y Brasil) y ahora es al revés.

⁵⁴⁸ Los prácticos están asociados en la Asociación Civil Prácticos del Río Paraná República Argentina que obtuvo su personería jurídica N° 1674752, otorgada por la Inspección General de Justicia el día 22 de diciembre de 1999. Algunos están agrupados en Cooperativas zonales, otros en Sociedades Anónimas, S.R.L., e incluso hay numerosos profesionales independientes que trabajan por libre.

Lo que se deduce es que, pese a las profecías funestas de los inicios de la desregulación, los prácticos han podido hasta ahora mantener, a través de distintos tipos de empresas, la gestión de su servicio y el orden dentro del mismo, sin haber recibido ayudas públicas. A diferencia de otras grandes empresas privatizadas, donde se produjo un verdadero colapso social, la actividad del practicaaje no se desbarató, ni tampoco fue monopolizada por grupos sin otra meta que las ganancias, en perjuicio de los consumidores y del país⁵⁴⁹.

Propuestas de revisión:

- Regulación del descanso del práctico.
- Regulación de la edad máxima teniendo en cuenta las características de las zonas y los derechos de las personas.
- Incorporar a la regulación las disposiciones que ha ido aprobando la Prefectura.
- Formación de una comisión *ad honorem* integrada por PNA, Armada, Usuarios y Prácticos para asesorar al ejecutivo sobre el funcionamiento del sistema.

A pesar de esta aparentemente estable situación, en los últimos años han vuelto a presentarse nuevos proyectos de reforma del servicio sin que hasta ahora hayan producido cambios.

Proyectos legislativos

A fines de 1999, los Sres. Diputados de la Nación Marcelo Vensentini, Ricardo Vago y Marcela Bordenave presentaron un Proyecto de Ley de Practicaaje. Dicho Proyecto, que contenía asimismo un extenso y detallado "Reglamento de Practicaaje", fue luego modificado y reducido a 10 artículos sustanciales, omitiéndose la propuesta de reglamentación, siendo posteriormente refrendado por numerosos diputados más. Como contrapartida a dicha iniciativa, al parecer se ha gestionado otro proyecto, por parte de la diputada Martha Carmen Alarcia, (PJ-Pcia. de Córdoba).

En el plano operativo, desde la entrada al canal troncal hasta el puerto de Buenos Aires hay 220 Km. que se dividen en 180 kms. de canal troncal (que representa el 55% de total de la tarifa) y 40 Km. de canal de acceso al puerto (que representa el 45% restante). El primer tramo de recorrido tiene una duración aproximada de 8 a 9 horas y el segundo de 2 horas y media, en total unas 11 horas para barcos de línea. Los prácticos cuentan con 8 lanchas de 5 empresas diferentes.

Los prácticos se encuentran en Pontón Recalada a 7 millas al sur de la costa uruguaya, cerca de Montevideo, desde donde se prestan algunos servicios. Otros los inician en Estacionario, donde los prácticos pagan a Prefectura alojamiento el alojamiento.

Para ir a Buenos Aires se usan dos tramos pero para ir a Zárate hay que tomar 3 tramos (Río de la Plata, Río Paraná, atraque). La ventaja de Zárate es que no exige remolcador aunque tiene la restricción de no admitir buques de más de 230 m de eslora.

⁵⁴⁹ Los prácticos recuerdan al respecto que, en otros ámbitos de la desregulación, aumentaron tarifas, se produjeron interrupciones de servicio, o el estado garantizó las ganancias de las empresas privatizadas con dinero público.

Desde 1999 la competencia se ha incrementado y el precio del servicio lo fija el mercado, sin que sea válida la fórmula clásica función del TRB. Un coste representativo de un barco tipo es de 4600 \$ lanchas incluidas. No suele haber esperas, sobre todo si se da un pre-aviso 6 horas antes de llegar a recalada.

Opiniones recabadas en el trabajo de campo:

- Elevada competencia profesional, pocos accidentes.
- Caros.
- Falta de equipos de localización.
- Sospechas de colusión.

Remolcaje

El servicio de remolque está sujeto a la norma 817/92 de desregulación portuaria. Sus principios básicos son la libre competencia, libertad de acceso y libre entendimiento de las partes. Según la ley de Navegación ley 20094 (art. 102), la Autoridad Marítima puede disponer del uso de remolcadores en los puertos donde sea necesario, procurando mantener índices adecuados de seguridad de la navegación, con las excepciones que se consideren oportunas. En junio de 2002 el prefecto Nacional Naval aprobó una disposición que, transitoriamente, flexibiliza el régimen definido por las citadas normas.

En lo que respecta al Puerto de Buenos Aires, el servicio es obligatorio. En los movimientos de entrada, salida e interior de puerto los buques no exceptuados deben usar como norma 2 remolcadores. El servicio se inicia desde el km. hasta el muelle. Puede utilizarse un solo remolcador si el tamaño del buque, las ayudas propias de maniobra y el lugar de atraque lo permiten. Para salir se usan dos remolcadores, el de proa suelta cabos en antepuerto y el de popa lo hace en Km. 1

La tarificación del servicio es sumamente compleja. Depende de las unidades fiscales del buque –que a su vez depende de eslora, manga y puntal-, el número de secciones y la distancia que debe ser remolcado. Para ciertos casos es posible contratar un servicio de asistencia por horas.

En el puerto prestan servicio 4 empresas con 7 remolcadores en total.

Opinión de los entrevistados:

- Servicio caro aunque bueno.
- Buenos patrones.
- Algunos barcos podrían no usarlos pero la norma de prefectura les obliga.
- Estructura tarifaria absurda.
- Potencia inflada.
- Equipos antiguos.
- Normas laborales de las tripulaciones más estrictas que en países vecinos.

El servicio de amarre es prestado por las propias terminales.

Terminales

Tras la licitación de 1994, las Terminales asumieron en relación de dependencia parte del personal de la anterior Administración Nacional y de las estibadoras que trabajaban de forma temporal.

Opinión de los entrevistados:

- Recursos humanos mejores que en otros países.
- Sobreoferta.
- Precios altos (también en servicios auxiliares).
- Diferencias de calidad notables entre ellas (TRP es la peor).
- Fuerte presencia sindical que protege antiguos vicios del sistema.

Agentes marítimos

La mayor parte están integrados en el Centro de Navegación -en el cual apenas hay empresas estibadoras-. Muchas agencias también prestan servicio de despacho de aduanas con medios propios o subcontratados.

El Código de navegación define sus competencias y responsabilidades. No existen barreras a la entrada. En todo el país hay más de 80 agencias de las cuales 50 están en Buenos Aires.

Opinión de los entrevistados:

- Facturación controvertida por recargos y falta de transparencia. Incluso duplicidad de algunos cobros y discrepancias con terminales al respecto.
- En el pasado, el B/L no lo hacían ellos sino el exportador.

Despachantes

La Ley 22.415, que sancionó el Código Aduanero, los inviste como agentes auxiliares del Comercio y del Servicio Aduanero y condiciona el ejercicio de su actividad y responsabilidades, a cuyos efectos los califica y determina las condiciones a que debe sujetarse su desempeño.

Opinión de los entrevistados:

- Colectivo heterogéneo con un elevado número de prestadores de dudosa competencia profesional y reputación.
- Debido a los problemas de funcionamiento de la Aduana, la tarea de los despachantes es burocrática y generadora de costes innecesarios. Estos pueden llegar a ser de 200\$ por gestión, lo que puede representar entre un 9 y el 15% del coste global del transporte (ARLOG, 1998).

Agentes de carga

- Cumplen bien y están creciendo.
- Calidad del servicio muy heterogénea.

Depósitos de vacíos

- Este servicio lo dan las propias terminales dentro del puerto o en sus proximidades.
- Buena localización.
- Infraestructura adecuada.
- Escasa fiabilidad en el envío de vacíos, aunque no es su responsabilidad.

Almacenes y depósitos

- Inexistencia de ZAL y Zona Franca.
- Capacidad suficiente para la importación pero escasez para la exportación de granos y de frío, lo que llega a ocasionar colas de camiones.
- Los portuarios se usan poco porque son caros.

Transporte por carretera

Se trata de un sector escasamente regulado, los precios son libres y no existen barreras administrativas a la entrada. La regulación del tránsito es competencia de las provincias, no del Estado federal. Esta situación ha sido una fuente de problemas en el tránsito interprovincial, por discusiones sobre la jurisdicción prevalente, provocando retenciones y pequeñas corruptelas. Existe una ley que regula el transporte intermodal, pero por sus errores técnicos no ha sido reglamentada, lo que impide la oferta del servicio en condiciones competitivas. En cuanto a los seguros, la ley hace responsable al transportista del bien que lleva sin límites, lo que repercute al alza en las pólizas.

Opinión de los entrevistados:

- Exceso de oferta.
- Excesivo número de empresas pequeñas y parque obsoleto.
- Elevada competencia.
- Coadyuvan al caos vehicular por la inexistencia de un plan de transporte para racionalizar el uso de los vehículos pesados en un área tan congestionada como Buenos Aires.
- Elevada heterogeneidad.
- En su seno existen fuertes grupos de presión con poder para eludir las normas y presionar a los políticos.

Transporte por ferrocarril

- Antes pésimo.
- Ahora servicio de mala calidad por la inexistencia de infraestructuras adecuadas y la insuficiente coordinación entre la AGP y las empresas privadas prestadoras del servicio. Sólo apto para graneles.
- Sólo hay una que en general presta buen servicio (ADL).
- AGP tiene previsto construir un viaducto y una zona de transferencia para revertir la situación. En principio cuenta con un préstamo del BID y con recursos propios.

Empresas verificadoras.

- Ya se eliminó su participación obligatoria en la inspección de las mercancías.
- Personal insuficientemente cualificado pero servicio en general bueno.

Entidades bancarias

- Antes del corralito el servicio era bueno. Ahora no hay acceso al crédito. Sus condiciones son abusivas e innecesarias. Añaden ineficiencia y costo.

Seguros

- Si se contrata con compañías locales no existe reaseguramiento, y cada compañía responde por ella misma. Es por eso que la AGP ha pedido a los concesionarios pólizas de seguro con reaseguramiento internacional.
- Su fiabilidad es baja.

Tabla con valoración de los prestadores de servicios

Como colofón a este apartado los prestadores de servicios mejor valorados, de entre los privados, son prácticos y terminales, y el peor valorado el transporte por ferrocarril. De los organismos públicos, las mejores notas son para Prefectura y Sanidad Vegetal y Animal y las peores para la Autoridad Portuaria y la Aduana.

Tabla 113: Valoración de los proveedores de servicios portuarios del puerto de Buenos Aires

Proveedores de servicios portuarios	Media
Autoridad Portuaria	3,2
Aduana	3,7
Sanidad Exterior / Salud	4,2
Sanidad Vegetal y Animal	5,7
Autoridad Marítima / Prefectura	5,2
Fuerzas Seguridad del Estado	5,2
Prácticos	5,9
Remolcadores	5,4
Amarradotes	5,7
Empresas estibadoras /Terminales	6,1
Empresa trab. portuarios/Rec humanos	5
Agentes marítimos	5,1
Agentes de Aduana	5,1
Transitarios/ <i>Forwarders</i> /Agentes carga	5,3
Depósitos de contenedores vacíos	5,7
Centros de distribución, almacenes, depósitos aduaneros	5,7
Provisionistas del barco	5,5
Transporte por carretera	4,8
Transporte por ferrocarril	2,9
Empresas verificadoras	6,3
Entidades bancarias	4,6
Compañías de seguros	4,5

3.2.4.3 Los servicios portuarios

Introducción: Área de influencia y tráfico

“Proteccionismo contra librecambio, el país contra el puerto: esta fue la pugna que ardió en el trasfondo de las guerras civiles argentinas durante el siglo pasado. Buenos Aires, que en el siglo pasado no había sido más que una gran aldea de cuatrocientas casas, se apoderó de la nación entera a partir de la revolución de mayo y la independencia. Era el puerto único, y por sus horcas caudianas debían pasar todos los productos que entraban y salían del país” (Las venas abiertas de América Latina, E. Galeano). Sin duda hoy las cosas han cambiado mucho: el puerto, incluyendo Dock Sur, manipula el 15% del comercio exterior argentino y el 40% de su valor, debido a su especialización en mercancías de carga general cuyo valor unitario es mayor que los graneles. Sin embargo, en la pugna actual por el Puerto Nuevo aún resuenan los ecos de los conflictos territoriales de poder que en el siglo XIX desgarraron la historia argentina. Por lo demás, la gran capital ha seguido creciendo y concentra actividad económica y población: en un círculo de 60 km. de radio con centro en la ciudad se encuentra el 40% de la población.

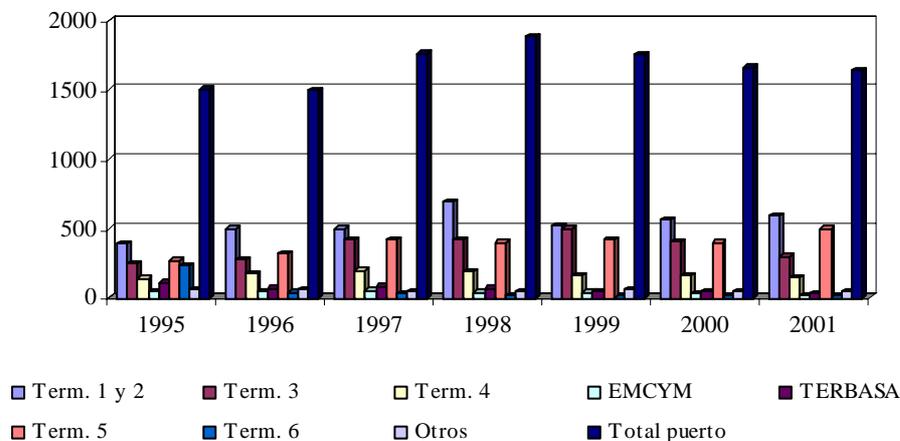
El Puerto de Buenos Aires es el principal puerto del país, ya que manipula el 40% del comercio exterior argentino. Es también el primer puerto de contenedores (Ver Anexo 5.3.3), y carga general, tráfico en los que se ha especializado tras la privatización. Está dividido en tres administraciones portuarias autónomas: Puerto Dock Sud (en manos de la Provincia de Buenos Aires), Puerto Dársena Sur (al Sur de Puerto Madero, hasta el Riachuelo) y Puerto Nuevo (al Norte de Puerto Madero).

El puerto se inserta en la región metropolitana, que se extiende desde La Plata hasta la zona de Campana / Zárate. En ella se despliegan un gran número de puertos, públicos y privados, todos a escaso tiempo de navegación entre sí. Prácticamente todas las cargas generales, en contenedores o no, se movilizan en esta región en la que existe una demanda específica de diversos tráfico tales como industria siderúrgica, la papelera, la agropecuaria, la química, la petroquímica, frutícola, automotriz, minera, cementera, etc. En La Plata se ha radicado la Zona Franca de la Provincia de Buenos Aires, y su gobierno está procurando el desarrollo o el resurgimiento de ese puerto.

A finales de la década de los noventa, el Puerto de Buenos Aires se había convertido en uno de los más importantes de América del Sur. La clave de su éxito, además de la reforma del régimen portuario, fue su especialización en contenedores. En 1991, el 31% de la carga general del Puerto se movilizaba en contenedores, y en el 2000 ese porcentaje se había elevado al 77% (Ver Anexo 5.3.3). El trienio 94 –97 registró tasas de crecimiento del 24% anual como consecuencia del crecimiento del tráfico exterior y las mejoras en el puerto (122.000 en 1980 a 1.028.000 en 1997). La crisis que se abatió en Argentina a partir de 1999 truncó desgraciadamente esta tendencia, tal y como atestiguan las gráficas que siguen.

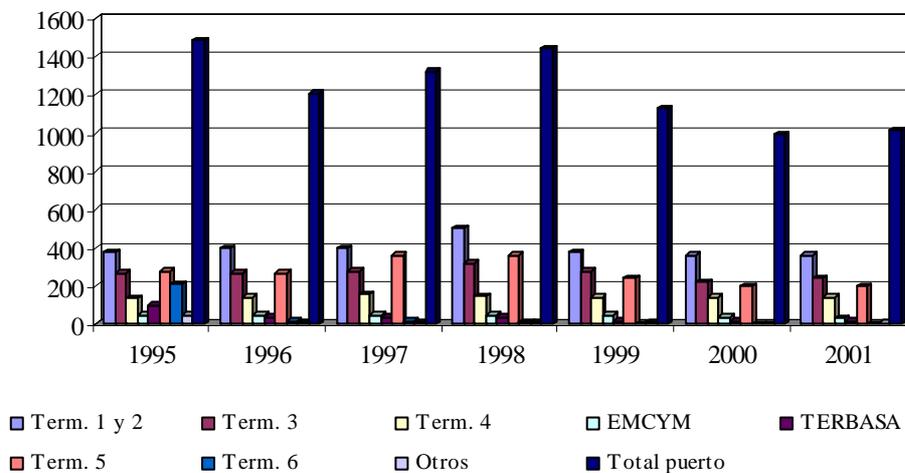
Movimiento de barcos

Ilustración 58: Movimiento de barcos



Buques de ultramar

Ilustración 59: Buques de ultramar



Movimiento de cargas

Ilustración 60: Movimiento de cargas para importación y exportación (Ton.)

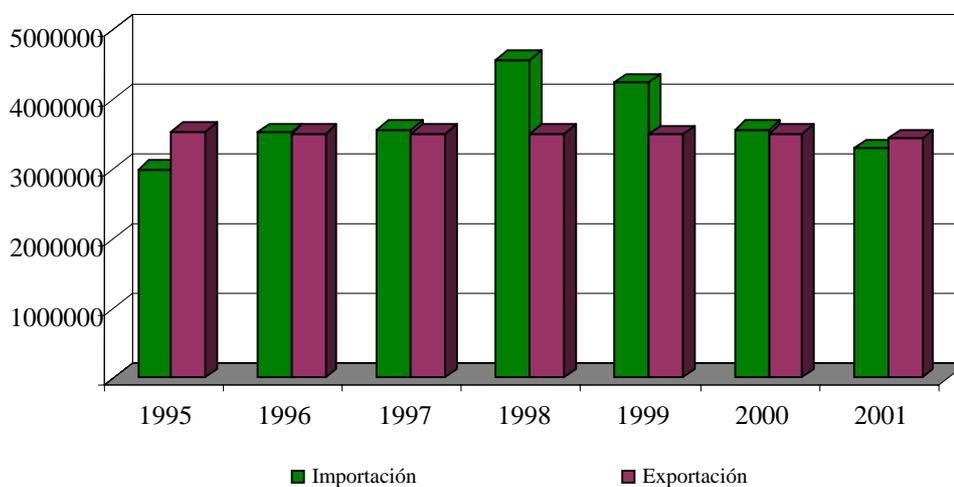
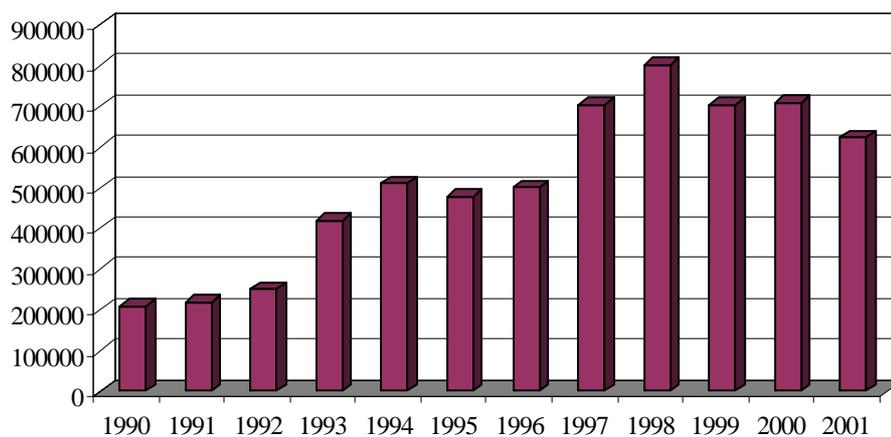


Ilustración 61: Movimiento de Contenedores (en TEUs)



Costo

Buque

En general, la opinión recabada en Buenos Aires es que el puerto no es caro para el barco, con la excepción del coste de la Hidrovía. Con él, es uno de los más caros del cono sur.

Tabla 114: Coste de una recalada tipo en el puerto de Buenos Aires

	Precio unitario/tarifa (US\$)	Costo (US\$)
A.- COSTOS DEL BARCO		
Acceso al puerto (tarifa uso puerto)	0,30*TRN	2.148
Recepción despacho nave (A. Marítima)		
Uso muelle (depende del muelle)	0,10*TRN*hora	1.200
Remolcador		7.200
Práctico		4.400
Amarrador	90	180
Lanchas (práctico, amarrador)		
Otros: Peaje Hidrovía	(4.500+1.700)*2	12.400
- Consignación		4.300
- Provisionistas		
- Visita de Autoridades (Sanidad+Prefectura)		536
- Entrada Faros y balizas	0,121*TRN Hidrovía (668,8+973)*2	
-Derechos consulares, control marítimo, servicio información escala de buques		
-		
Total costos portuarios del barco		32.364
B.- COSTOS DE LA CARGA		
Cont. 20' llenos	100 ⁵⁵⁰	25.900
Cont. 40' import.		
Cont. 20' vacíos	50	1.000
Muellaje si no va incluido en la tarifa		
Despacho Aduana		
Otros.....		
Total costos de la carga		26.900
C.- TRANSPORTE TERRESTRE (TEU)	De puerto a capital ⁵⁵¹ : 30	8.370
TOTAL (A+B+C) /TEU		232,95

Datos del barco y de la carga:
 Tonelada Registrada Bruta: 22.000 ton. Métricas
 Eslora (LOA): 190 mtrs.
 Tiempo en puerto: 24 horas
 Contenedores exportación de 20 pies llenos: 259
 Contenedores importados de 40 pies llenos: 150
 Contenedores exportación de 20 pies vacíos: 20
 Fuente: AGP SE Puerto Buenos Aires, Septiembre de 2002 (para un barco algo mayor)

La tasa AGP por el uso del puerto la cobra la AGPSE como contraprestación por el dragado y balizamiento del canal de acceso al puerto desde el km. 12 y al vaso portuario, así como también por el mantenimiento del resto de la infraestructura al servicio del buque (obras de abrigo, ayudas a la navegación) y logística operacional y comercial. Se factura por cada ingreso del buque a puerto independientemente de su estadía en el mismo.

Faros y balizas son tasas cobradas por la AGPSE, pese a los cambios operados respecto a dragado y balizamiento.

⁵⁵⁰ Es el valor promedio de los obtenidos en el trabajo de campo.

⁵⁵¹ Un contenedor del puerto a 15 ó 20 km. puede costar de 60 a 80 \$.

El servicio de remolque, anteriormente regulado con tarifas oficiales, actualmente se negocia libremente entre la empresa de remolque y el armador o su representante.

Lo mismo ocurre con el practicaaje, que incluye el costo de practicaaje y pilotaje desde recalada hasta el atraque en muelle y retorno, cuyo precio está desregulado y es fruto de negociación.

El peaje corresponde al servicio prestado por la Hidrovía SA, concesionaria del dragado, mantenimiento y balizamiento del canal troncal que une el puerto de Buenos Aires con el Océano, y su valor medio es de 9760 US\$.

Los precios de los servicios de carga y descarga del barco que la terminal cobra a las navieras son libres.

Estos costos de Buenos Aires son altos en relación con Montevideo y Santos. Con los chilenos, Valparaíso es más caro y San Antonio ligeramente más bajo. Zárate está ofreciendo 40 \$, casi la mitad que BA.

Algunos de estos costos podrían reducirse si el sistema fuera capaz de ajustarse y corregir algunos de sus cuellos de botella. Los más importantes son (ARLOG, 1998):

- Falta de dragado: con 32 pies seguros y 120 metros de ancho los armadores podrían cargar más y reducir los fletes.
- Falta de accesibilidad terrestre por carretera y ferrocarril: ocasiona mayores costos al transportista terrestre y al intercambio modal.
- Tasas AGP, infladas por la necesidad de AGP de pagar una nómina sobredimensionada.

En la navegación se podría reducir costes en los serenos de buques exigidos en las normativas, reduciendo las demoras en el inicio de la operación portuaria (no se permite hasta que no se tramita la entrada del buque), eliminando la importación temporal del contenedor vacío.

Mercancía

Los costes que gravan a las mercancías son uno de los puntos más criticados del funcionamiento de la cadena del Puerto de Buenos Aires. Las críticas se centran en dos puntos: la forma de fijar las tarifas tras la devaluación y la existencia de numerosos y discutibles recargos y sobrecostos.

Precios

En primer lugar, y tras la devaluación, todos los servicios públicos argentinos entraron en una renegociación de tarifas. Ello se debió a que el 5 de enero de 2002 el gobierno sancionó la ley 25.561 de Emergencia Pública y de Reforma del Régimen Cambiario que, entre otras disposiciones, dispuso la pesificación de todas las tarifas de los contratos de “derecho público” y estableció los mecanismos de renegociación para adaptarlos a la nueva realidad económica por medio de potestades delegadas al poder ejecutivo. Éste, a su vez, aprobó una serie de decretos, entre ellos el Decreto 293/2002

(art.1)⁵⁵², estableciendo el procedimiento para renegociar los contratos de concesiones, entre ellos los del puerto de Buenos Aires, sobre todo las tasas a la carga, que habían sido sometidas a tarifas máximas.

Para compensar la caída del tráfico, algunas terminales habían aumentado en el año 2001 sus tarifas. En febrero de 2002, P&O, el principal accionista de TRP, la principal terminal, y por idéntico motivo, aumentó su tarifa de manipulación de 78\$ por caja a 90 por TEU y 100 por FEU. A lo largo del año, la continua caída de la actividad provocó un descenso brusco en la actividad de las terminales portuarias y puso encima de la mesa de las autoridades reclamos de renegociación de contratos.

Inicialmente –enero de 2002-, la AGP negoció con los concesionarios de las terminales del Puerto de Buenos Aires una facturación de las tasas a las cargas a un tipo de cambio 1,40 pesos /1\$⁵⁵³ -lo que supuso un aumento del 40%- y, en mayo de 2002, a la cotización libre del dólar⁵⁵⁴, lo que se incrementaron los costos a las cargas un 350%. Se supone que la intención del gobierno con estas medidas era apuntalar la situación de las terminales afectadas por la crisis.

Por el contrario, esta política no fue en ningún momento entendida por los cargadores, que la consideraron arbitraria. Su posición viene siendo desde entonces la de pedir una renegociación de las tarifas portuarias que reconozca los costos no dolarizados de las terminales. Esto les llevó en su momento a recurrir judicialmente las decisiones de la AGP⁵⁵⁵: La justicia declaró entonces contrarios a la normativa los incrementos efectuados, y ordenó a las partes retrotraerse al sistema de facturación anterior al primer acuerdo y a devolver, las concesionarias o en su defecto el Estado, a través de AGP, con carácter retroactivo a los usuarios el importe pagado en exceso. El gobierno, sin embargo, apeló el fallo.

La situación en el transporte terrestre es distinta, ya que se cotiza en pesos. La devaluación ha provocado una caída de los fletes superior al 50% que se ha transmitido a los cargadores. Por ejemplo, el transporte un contenedor *reefer* de 20 pies de Rosario a Exolgán –250 Km.- era 550\$, y después pasó a 260\$.

Después de numerosas negociaciones a varias bandas, está previsto por decreto que, a partir del 1 de diciembre de 2002, las terminales concesionadas del puerto de Buenos Aires reduzcan un 20% las tarifas para las cargas y los servicios vinculados con el comercio y el transporte internacional; además deben pesificar las respectivas para las

⁵⁵² Encomienda la misión de llevar a cabo el proceso de renegociación de los contratos de obras y servicios públicos. Alcances. Guía de Renegociación. Créase la Comisión de Renegociación de Contratos de Obras y Servicios Públicos.

⁵⁵³ Cuando en el mercado abierto el tipo era superior a 2,5.

⁵⁵⁴ La situación también era la misma para el peaje de la Hidrovía.

⁵⁵⁵ La empresa Petroquímica Cuyo presentó una demanda contra el Ministerio de Producción –donde funciona la Subsecretaría de Puertos y Vías Navegables- y los terminales del puerto de Buenos Aires, por lo cual la jueza federal Liliana Heiland dictó un fallo que suspendió los efectos del acta del 14 de mayo último suscripta por los terminales y la Administración General de Puertos (AGP), documento que había sido ratificado por la Subsecretaría de Puertos y Vías Navegables habilitando el uso del dólar libre para el cálculo de las tarifas portuarias. De este modo, la medida judicial le permitió a Petroquímica Cuyo pagar con una relación uno a uno entre el peso y el dólar las tarifas cobradas por los terminales.

cargas y servicios de cabotaje⁵⁵⁶. La decisión debe ser analizada por la Comisión de Renegociación de los Contratos.

Gastos y Recargos

Las cargas que transitan por el Puerto de Buenos Aires están gravadas por una catarata de gastos y recargos que pueden llegar a ser más altos que el flete. Veamos cuáles son:

A.- Demora y turnos extraordinarios

Tienen su origen en cargos por permanencia de camiones y habilitación de terminal en horarios inhábiles. Promedio 3\$/TEU.

B.- Posicionamiento y verificación de contenedores.

Se ha estimado que un 25% de la carga de importación transportada en contenedores es objeto de este procedimiento. Los valores promedio varían entre 130 US\$ para verificación parcial y 250 US\$ para la total. En el caso de la exportación, se produce una inspección en la operación de llenado del contenedor por parte de personal aduanero cuyo costo promedio por contenedor se ha estimado en 30\$. Costo medio ponderado 24,60 US\$ /TEU.

C.- Despachante de Aduana.

Promedio 120 US\$ contenedor de importación y 90 US\$ para contenedor de exportación.

D.- Tasas a las cargas

Se cobran a la AGPSE en concepto de contraprestación por los servicios portuarios general de mantenimiento y conservación de la infraestructura, y en inversiones en obras de desarrollo portuario. Se cobra por tonelada y es de 3 US\$ para la importación y 1,50 US\$ para la exportación. El costo medio por TEU se ha estimado en 25,12\$.

E.- Costes de agencia (por la entrega de la documentación).

Delivery Order. Se aplica a todos los contenedores de importación. Su costo es de 50 US\$ por unidad. El valor promedio es de 12,79 US\$.

Logistic o coordination fee. Se aplica a todos los contenedores. Su costo es de 30 US\$ por unidad y el valor promedio 21,06\$.

F.- Costes de agencia (por cuenta del armador y adicionales al flete).

Toll surcharge: Para recuperar los gastos de peaje del canal troncal. 40 US\$ por contenedor. 28,08 US\$.

THC: Manipuleo entre bodega y yard. 120 US\$ por contenedor de 20 y 140 para el de 40. 90,20 US\$⁵⁵⁷.

⁵⁵⁶ El presidente de la Cámara de Exportadores de la República Argentina (CERA), Enrique Mantilla, opinó que la reducción del 20% no es suficiente ya que están operando en Terminal Zárate, entre un 30 y 40 por ciento por debajo del nuevo precio del puerto de Buenos Aires.

*Imbalance Equipment Surcharge*⁵⁵⁸ (*cargo por desequilibrio de equipos*), debido a que, con la caída de la importación, hay que traer expresamente contenedores vacíos para la exportación. Sobre el contenedor de exportación: 200 US\$ por contenedor de 20' y 300 US\$ por el de 40'. Promedio 108,94 US\$⁵⁵⁹.

Bunker surcharge: 173,80 US\$/TEU.

Spread: Cargo cobrado por el agente marítimo que puede llegar al 4% del flete y es percibido para cubrirse de aumentos en la cotización del dólar entre el cobro del flete y el cierre de cambios para girar divisas al exterior.

El total costes de agencia asciende a 435,61 US\$/TEU.

G.- Servicio Terminal

En concepto de tarifas T1 a T7. Valor medio 83,44 US\$.

En concepto entrega/recepción (se aplica al 20% de los contenedores) 25 US\$.

Si se retira el contenedor dentro de los 5 días siguientes a su llegada se paga un movimiento pero si se realiza a partir del sexto se pagan 2 movimientos.

En resumen, y según algunos entrevistados, el asunto de las tarifas en el año 2002, unido a la caída de los volúmenes, ha adquirido tales proporciones que es uno de los principales factores que pueden provocar una caída de líneas internacionales portacontenedores en Buenos Aires. Los beneficiados serían el puerto del grupo Murchison -que mantiene sus tarifas en pesos- en Zárate o directamente Montevideo, donde finalizarían el trayecto atendiendo a Buenos Aires a través de barcazas.

Rapidez del flujo del barco y la mercancía.

En 1997, cuando había más tráfico en el puerto que ahora, ya se decía que no había esperas, ya que existía capacidad ociosa en los muelles y sobre equipamiento. Hoy la situación es aún peor, por lo que no son habituales esperas ni demoras. Haciendo abstracción de la coyuntura, la opinión mayoritaria es que el puerto es más rápido que sus vecinos atlánticos de Montevideo, Santos o Río.

La visita de recepción de autoridades al buque se realiza demorando entre 30 y 40 minutos aproximadamente. En cuanto se verifican los datos más importantes se autoriza el inicio de las operaciones, dependiendo en cada caso del inspector actuante, iniciándose las operaciones normalmente antes, especialmente el destrincado y las verificaciones operativas de planificación.

⁵⁵⁷ Algún entrevistado aludió a la escasa transparencia en el cargo del THC, ya que lo cobra el armador, pero además está la tarifa de los terminales y las tasas a las cargas que percibe la Administración General de Puertos (AGP).

⁵⁵⁸ Desde abril del 2002. El problema de falta de contenedores se ve agravado por el régimen de admisión temporaria que admite su estancia en el país por 270 días y establece fuertes multas por infracciones, lo que desalienta a las compañías de *leasing* a posicionarlos en el país.

⁵⁵⁹ En la primera mitad de los noventa ocurrió lo contrario, al ser el balance favorable a las importaciones en un ratio de 3:1 a 4:1.

Tabla 115: Duración promedio de una recalada representativa en el puerto de Buenos Aires

	Tiempo empleado
Espera media del barco en rada antes de subir el práctico a bordo	15 minutos
Maniobra de entrada y atraque	10 horas ⁵⁶⁰
Operación portuaria de descarga y carga de contenedores (productividad media por grúa/hora:.....25) (n° de grúas: 2) (n° de contenedores (TEUs) manipulados: 429)	8 horas y 15 minutos
Maniobra de desatraque y salida fuera del puerto	10 horas
Otros	
TIEMPO TOTAL	28 horas y 30 minutos

El 70% de las mercancías salen antes de 5 días. Antes había colas de camiones. El promedio de días desde que el contenedor llega a la terminal hasta que obtiene el Levante es de 7 días.

Seguridad

Para personas y equipos el puerto tiene una reputación de seguro, sin que por ejemplo en el 2001 se produjesen accidentes. Técnicos del puerto de Buenos Aires llegan a hacer incluso cursos de capacitación a otros puertos en esta área.

Para las mercancías, la opinión mayoritaria es que el puerto es seguro de puertas adentro, pero muy inseguro de puertas afuera. En su fachada náutica es considerado uno de los más seguros de América del Sur, más que Guayaquil, Callao y Buenaventura (donde incluso el fondeo es peligroso). La seguridad en su interior es responsabilidad de las terminales y cuentan con recursos técnicos y humanos adecuados. A pesar de ello, existen roturas de precintos. La cosa cambia cuando los camiones atraviesan las puertas y salen afuera. Ahí la inseguridad es muy alta y el riesgo de ser asaltados se dispara, razón por la cual muchas empresas contratan guardias privados, existiendo empresas especializadas en este tipo de escoltas, lo que no ha impedido robos de contenedores. Es por ello que el sector está patrocinando un sistema de protección satelital DES para la Aduana depósitos fiscales y tránsitos nacionales.

Al estar especializado en contenedores, las fuentes de suciedad son menores que en los puertos graneleros pero cuando se trabajan con ellos generan polvo. El puerto no está certificado con ningún tipo de norma ambiental aunque cuenta con sistemas de prevención.

En cuanto a la seguridad portuaria, la incorporación de scanners para el control de la carga que sea exportada a Estados Unidos es una realidad y una exigencia por parte de los importadores. Es por eso que exportar a Estados Unidos es más costoso; y ese plus deberá ser soportado por la propia carga. Como la inversión para la compra de equipos

⁵⁶⁰ Incluye el tiempo de recepción de libre plática.

es muy importante (alrededor de tres millones de dólares por scanner), los privados piden al Gobierno una ayuda para su financiación e igualdad de condiciones respecto de los puertos estatales para que no se vea afectada la relación de competitividad que debe existir entre todas las terminales portuarias.

Fiabilidad

Las maniobras de entrada, atraque, desatraque y desatraque son fluidas. Los entrevistados han caracterizado al puerto de Buenos Aires como uno de los más fiables de la costa Este, entre otras razones, porque si la terminal se retrasa sufre una penalización que puede llegar a los 2.000 US\$ de multa.

El puerto mejoró el clima social tras la privatización, pero la crisis económica que azota al país desde 1999 ha exacerbado los conflictos afectando al puerto, habiéndose producido paros diversos de colectivos portuarios –Aduana, transportistas, personal AGP - que han llegado a las puertas de depósitos y terminales.

Tabla con valoración de los servicios

En conjunto, y como colofón de este apartado, las características mejor valoradas de los servicios portuarios del Puerto de Buenos Aires son la rapidez, la fiabilidad y la seguridad, y las peor valoradas el cumplimiento de horarios y el coste para buques y mercancías, aspecto éste que obtiene la calificación más baja.

Tabla 116: Valoración de los servicios portuarios del puerto de Buenos Aires

Servicios portuarios	Media
Coste global (7: muy barato, 1: muy caro)	4,9
Para el barco (Cuenta de escala)	5,1
Para la mercancía	4,6
Seguridad (7: muy seguro, 1: muy inseguro)	5,8
Para las personas (accidentes...)	5,9
Para el barco y equipos (daños en manipulación)	5,9
Para la mercancía (hurtos, precintos)	5,6
Para el medio ambiente	5,9
Rapidez en la ejecución del servicio (7: muy rápido, 1: muy lento)	6,1
Entrada y salida del barco/atraque y desatraque	6,3
Operación portuaria	6,3
Operaciones terrestres	5,6
Fiabilidad/previsibilidad/formalidad (7: muy fiable, 1: muy poco fiable)	5,9
Atraque (entrada e inicio de operaciones a la hora prevista)	6,6
Desatraque (fin de operaciones y salida a la hora prevista)	6,6
Paz social (días perdidos por conflictos sociales)	5,3
Cumplimiento de horarios y otras obligaciones	5,0

Visión global del puerto

Valoración global del puerto: **5,25**

En conjunto, los armadores lo consideran mejor que Santos, Río, Montevideo y los puertos chilenos.

3.2.4.4 Análisis DAFO

Fortalezas

- Capital humano de las terminales.
- Eficiencia operativa de las terminales.
- Capacidad ociosa.
- Tecnología.
- Atención al buque.
- Seguridad, confiabilidad y ausencia de conflictividad.
- 24 horas de operación sin extracostos.

Debilidades

- Estrangulado por la ciudad y los medios de comunicación que convergen en él.
- Congestión.
- Dependencia *sine die* del dragado del Río de la Plata.
- Falta de continuidad de los responsables políticos.
- Ausencia de un sistema de información estadística y financiera⁵⁶¹.
- Conexión ferroviaria y accesos terrestres.
- Regulación de la admisión temporaria de contenedores.
- Carencia de la Sociedad Administradora del Puerto para reemplazar a la Administración General de Puertos (AGP) en liquidación.
- Tasas a las cargas.
- Sistema de gestión y toma de decisiones de la AGP, único en el país, exageradamente ineficaz y burocrático. Controles internos y supervisiones de Sindicatura General, Auditoría, Fiscalía, Oficina Anticorrupción, Oficina Bicameral y Defensor del Pueblo de la Nación.
- No existe política portuaria estatal, ni tampoco política de transportes, que establezca necesidades y defina funciones de los puertos estatales.
- Falta de sistema telemático integrado.
- Desinterés de la ciudad por el puerto.
- Dificultad, nacional, de acometer y realizar proyectos de medio y largo plazo.
- Deficiencias del balizamiento dependiente del Estado.
- Silos del puerto ¿qué hacer con ellos? Vale más el suelo, ¿de quién son?
- Sistemas de iluminación terrestre para las operaciones nocturnas en muelles.
- Horarios de aplicación de recargos por parte de los organismos públicos : hasta el 200% de las tarifas diurnas de 1900 a 700 (lunes a viernes) y las 24 horas sábados, domingos y feriados.
- Las compañías *de trading* no están reglamentadas.

Oportunidades

- Tráficos *feeder* de Rosario a BA.
- Aumento de la contenedorización.
- Captación de tráfico regional.
- Atracción de transbordos.

⁵⁶¹ El gobierno no tiene capacidad para demandar un nivel mínimo de información de cada puerto.

- Desarrollo de puerto libre como Montevideo.

Amenazas

Competencia interportuaria.

Como consecuencia tanto de la reforma liberal del sistema portuario argentino acaecida en 1992 como de la geografía física y económica de la región en la que está inserto el puerto, el Puerto Nuevo de Buenos Aires está sometido a una competencia intensa: competencia intraportuaria⁵⁶² y competencia interportuaria con varios puertos nacionales e internacionales. Vamos a comenzar por ésta.

Dock Sud

La zona portuaria Dock Sud es por el momento el principal puerto nacional competidor del Puerto Nuevo de Buenos Aires. Posee accesos viales y ferroviarios con menor congestión que el de Buenos Aires, el trayecto por vía navegable es más reducido, la conexión del enlace ferroviario entre La Plata-Dock Sud se realiza por medio de una empresa privada. Por el contrario, tiene restricciones de acceso severas (28 a 29 pies), es costoso de dragar y su trazado es difícil. Su capacidad para manipular contenedores puede llegar a 300.00 TEUs. Ha arrebatado a Puerto Nuevo un 30% de este tráfico y existe una acusación de éste de competencia desleal por diferencias en los niveles de canon.

El Puerto Dock Sud está situado sobre la margen Sudeste del Antepuerto de Buenos Aires con la prolongación al sur hacia la ciudad de Avellaneda. Lat. Sur 34° 39' 9" y 58° 20' 15" Long. Oeste. El Canal de Acceso tiene un ancho de solera de 60 mts, con un calado de 32 pies al cero.

Características:

La jurisdicción del puerto comprende tres zonas bien definidas:

- 1) Áreas donde se ubican las terminales costa afuera para la transferencia de grandes volúmenes de líquidos y gases provenientes de la actividad petrolera, orientada sobre la traza del Canal de Acceso Sur.
- 2) Ribera Sud del Riachuelo, a lo largo de la cual se extienden los muelles que permiten el aislamiento de embarcaciones menores a través de talleres de reparaciones navales permitiendo además la operación de descarga de barcasas que transportan arena y cantos rodados.
- 3) La zona del canal Dock Sud.

La dársena principal tiene 45 m. de ancho en su boca de entrada y consta de dos secciones:

- 1- La primera de estas tiene muelles a ambos lados separados por una distancia de 90 m. El muelle Oeste tiene una longitud de 905 m, el Este tiene un tramo recto de 600 m de longitud, separándose luego del anterior muelle para formar una dársena de maniobras de 190 m de ancho y 320 m. de largo.
- 2- La segunda Sección se desarrolla a continuación de la anterior, tiene una longitud aproximada a los 2.000 m y está unida a la dársena de maniobras por medio de un pasaje de 90 metros de ancho y 12 de largo.

El lado este posee 9 postas de atraque, destinadas a los buques tanque que operan con productos derivados del petróleo, con destino a las plantas de almacenamiento y destilación, situadas entre la Dársena principal y la costa del Río de la Plata.

El sector Oeste posee un muelle de 968 m de longitud, con una profundidad de 24 pies al cero local. Opera con cereales, arena y carbón.

⁵⁶² Aunque hay que señalar un hecho, las grandes líneas tienen sus propios terminales y cuando ocurre esto suelen operar en ellas.



La dársena de Inflamables se ubica al Sur del canal del acceso sur. La boca de acceso es de 62 m de ancho. Tiene forma alargada con 618 m, de longitud y un ancho de 159 m. La profundidad es de 32 pies referida al cero local. Actualmente se están llevando a cabo tareas de remodelación de los muelles. La Dársena de Propaneros permite las operaciones de carga y descarga de los gases altamente inflamables, aisladas de las instalaciones de almacenamiento de combustibles y productos químicos, existentes en la zona.

Terminales que operan en Dock Sud: Exolgán S.A TAGSA Orvol S.A. Sol Petróleo S.A. Indupa Tenanco Tankser S.A V. De Bernardi S.A. Seatank S.A. PAMPSA Unión Carbide S.A.EG3 S.A., YPF S.A., YPF S.A. (G.LP.), SHELL CAPSA DAPSA.

El tráfico básico durante muchos años fue el petróleo y carbón que aún se mantienen hasta nuestros días con el agregado de productos químicos, gasíferos y subproductos de agricultura, carne y cereales, etc. Durante 1999 se registraron movimientos que superaron los 13 millones de toneladas, le corresponde el 34 % del total de movimiento de mercaderías operados por los Puertos Bonaerenses. Con un total de 2960 buques ingresados en 1999, le corresponde el 51,5% del total de buques ingresados en todos los puertos de la Provincia de Buenos Aires.

Montevideo

La rivalidad entre Buenos Aires y Montevideo por el control del tránsito de mercaderías en el Río de la Plata es vieja y, entre otras cosas, condicionó el proceso artiguista, determinó la puja entre el centralismo porteño y las provincias y moldeó el surgimiento del Estado independiente uruguayo. Montevideo tiene una ventaja natural respecto a Buenos Aires. El elemento desequilibrante es la ofensiva argentina, asociada a un proceso de privatización, que incluye el dragado de los puertos del litoral, en especial Rosario, y de los canales de acceso al estuario. En el controvertido episodio de las notas reversales de los acuerdos sobre navegación en el Río de la Plata, Argentina dio un salto gigantesco gracias a los particulares criterios de los negociadores uruguayos, que permitieron el virtual control argentino (y privado) de los canales. Condenada a pelear contra el barro, Argentina está dispuesta a realizar permanentes inversiones de dragado con tal de concretar el proyecto "Rosario del Mar" que le daría acceso privilegiado a las aguas profundas y le permitiría, incluso, cobrar peaje a Uruguay por el uso de canales que son binacionales. La estrategia argentina tiende al control del flujo de mercaderías en el Río de la Plata acondicionando sus puertos. Los dragados y los canales que favorecen la posición de los puertos del litoral relegan, simultáneamente, al puerto uruguayo de Nueva Palmira, que ve postergado su sueño de convertirse en la llave de una hidrovía con existencia apenas en los croquis. En ese contexto, Montevideo tiene una alternativa: extendiendo su principal muelle para avanzar hacia aguas más profundas, dragando hasta los 14 metros y ampliando la playa de contenedores, con una inversión de 100 millones de dólares en una década puede no sólo abortar los proyectos argentinos sino también dirimir el pleito histórico. Ese proyecto, que incluye la posibilidad de un canal directo y propio hasta más allá de la Isla de Flores es, por ejemplo, la principal aspiración de los mandos superiores y medios de la Armada, que aspiran a reforzar la soberanía nacional. En efecto, Montevideo tiene problemas de espacio y le falta frente de atraque. Su calado también es de 32 pies, tiene la ventaja de ser puerto libre y 200 km. menos de canales, pero el gran inconveniente de tener menos carga.

Zárate

A lo largo de 2002, Zárate ha pasado de ser una amenaza potencial a un rival real del puerto de Buenos Aires. Se trata de una terminal privada situada aguas arriba, a 90 km. de la capital, surgida tras la desregulación. No es la única, ya que al norte de Buenos Aires hay un elevado número de puertos y nueve terminales independientes operan en Zárate-Campana, pero sí la más peligrosa.

La población pasa por una etapa de crecimiento demográfico, calculándose la población actual en 109.000 habitantes, siendo las proyecciones al 2.005 de 200.000. También se han producido un gran número de radicaciones industriales, (Toyota, Quilmes, Isembeck, Monsanto, Unistar, Bayer, Hoechst, Ciba, Eastman, y Potisa, son algunas de las 45 empresas que en los últimos tiempos eligieron levantar sus fábricas en Zárate) debiéndose considerar también una futura integración con la ciudad de Campana, (distante 9 Km.) en donde se encuentran empresas como Esso, Siderca, Dapsa, etc. conformándose uno de los conglomerados industriales más importantes del país.

El Puerto de Zárate se halla ubicado sobre el cauce principal del río Paraná de las Palmas, en el kilómetro 108, a 57 millas náuticas de Buenos Aires por el Canal Mitre y a 155 por Martín García. Latitud (ecuador) 34" 09' sur, Longitud (Greenwich) 59" 12' oeste.

Acceso fluvial

A través del cauce principal del Río Paraná de las Palmas con un ancho de 100 metros y un calado máximo de 70 pies.

Acceso vial

Se realiza mediante vinculación de rutas nacionales 9 y 12 que lo conectan hacia el norte con la provincia de Entre Ríos y hacia el sur por Ruta Panamericana con Capital Federal.

Infraestructura

El Puerto de Zárate tiene un muelle fiscal de 52 metros de largo y 20 metros de ancho para cabotaje, destinado exclusivamente para la actividad doméstica y recreativa. Posee plazoletas y su tráfico principal es madera y arena.

El puerto cuenta con 60 hectáreas pavimentadas y lugar para 29 mil posiciones de estacionamiento.

Funcionan en el complejo tres terminales privadas:

Terminal de *Combustibles Navipar* - especializada en transbordo de petróleo y derivados; *Zarate Port* dedicada a la carga general, graneles secos, fertilizantes y contenedores mediante un muelle flotante; Y *Autoterminal Zárate*, primer puerto en Latinoamérica y dedicado especialmente al movimiento de vehículos⁵⁶³.

Al lado de la terminal especializada en automóviles, el grupo Murchison tiene una terminal para contenedores con una expansión prevista hasta 500 mil TEUs/año. En septiembre de 2002, por primera vez, la línea regular VSA4, consorcio formado por CSAV, Lykes y NYK, abandonó Puerto Nuevo para recalar en Terminal Zarate SA, del citado grupo Murchison. Se trata de un buque que, con frecuencia semanal, unía Buenos Aires con el norte de Europa. Hasta entonces su escala argentina era Bactssa, la terminal 5 de Puerto Nuevo que pertenece al grupo internacional Hutchinson. El cambio supone un tiempo adicional de viaje de 4 a 5 horas (son 70 km. más río arriba), pero puede resultar rentable con menores costes para el barco y la carga. El puerto cuenta con dos grúas pórtico desde finales de 2001.

⁵⁶³Ha sido el primer terminal especializado de Latinoamérica en recibir la certificación ISO 9002.

Sus principales puntos fuertes son unas tarifas en peso un 30% más baratas y las comunicaciones terrestres por carretera. El principal punto débil de Zárate es la distancia y los mayores costos que éste factor conlleva. Es apto para barcos de hasta 270 m. de eslora.

La Plata

Al Sur se encuentra el puerto de La Plata, desconectado del sistema portuario de Buenos Aires. Se trata de un puerto tradicionalmente local dedicado principalmente al petróleo y la petroquímica. Tiene un diseño anticuado de puerto interno con diques protegidos en hilera, en este caso, con autodragado mareológico, en lugar de ser un moderno puerto fluvial con muelles casi en el hilo de la corriente a suficiente distancia de la costa, unidos a almacenamiento y playas en tierra firme por medios electromecánicos.

Por otro lado, la Plata es la capital de la Provincia de Buenos Aires, ubicada a 60 km. de la capital, próxima al acceso sur de la Hidrovía y al Océano Atlántico. Su infraestructura urbana es moderna y, además del puerto, cuenta con zona franca y autopista a Buenos Aires. Actualmente le falta infraestructura, grúas y calado, pero tiene 3 horas menos de canal y está próxima a la parte más profunda del río.

La Plata tiene proyectos para crecer y la propuesta más válida parece ser el nuevo puerto exterior de La Plata, sobre el canal de la Magdalena, que podría ser profundizado a 45 pies hasta la salida a aguas profundas, 125 Km. aguas abajo, con una futura terminal de contenedores.

Puerto Sur

Se encuentra ubicado a 3 km. de Puerto Nuevo con un área de 115 ha. Cuenta con un Plan de transformación para convertirlo en un área de actividades logísticas. Las empresas radicadas en la zona desarrollan, entre otras, actividades de depósitos fiscales, almacenaje de mercancías de importación, exportación y removido, almacenaje de contenedores llenos y vacíos, consolidación, desconsolidación y reparación. Con el nuevo ordenamiento se espera aumentar las sinergias entre las terminales y las empresas, reducir el tránsito de camiones y racionalizar el uso del suelo portuario. Ello se acompaña con un plan de obras de infraestructura y un Reglamento de Edificación, Planeamiento Urbano y Medio Ambiente para toda la jurisdicción de Puerto Sur.

Río Grande (Brasil)

Existe un proyecto en marcha por el que se prevé dotar al puerto de Río Grande, en el sur de Brasil, de una profundidad de sesenta pies (alrededor de 18 metros). Ese proyecto, en estado de preejecución, puede tener impacto en el Cono Sur de América del Sur y particularmente en Argentina. En los años 70, con una profundidad de cuarenta ya aparecía como un proyecto neutralizador de puerto de "aguas profundas" en la Coronilla (proyecto luego actualizado a La Paloma).

<p>El puerto está situado en la desembocadura de la Lagoa dos Patos, junto a la ciudad del mismo nombre fundada en 1737. Situado a 32 grados 07 minutos y 20 segundos de latitud sur y a 52 grados 05 minutos y 36 segundos de longitud oeste de Greenwich. Para ubicarse mejor, en latitud este puerto está situado a la altura de la ciudad argentina de Villa María en la Provincia de Córdoba. Se trata del último puerto de</p>
--



Brasil en dirección sur. Desde el inicio de sus actividades, el puerto pudo ir respondiendo a los requerimientos de expansión, tanto en lo que hace a superficies disponibles para operaciones como a profundización. En el marco de un crecimiento exponencial del tráfico de contenedores durante la última década, se ha abierto el proceso licitatorio que conduzca a la profundización del puerto a 60 pies, en un plazo aproximado de cinco años. Sus promotores, estiman que de ese modo se podría incrementar la captación de carga contenedorizada que actualmente va a los puertos de Montevideo y Buenos Aires. Devenido en una suerte de concertador del MERCOSUR, el mismo podría redespachar carga por vía marítima (mediante el empleo de la tecnología "barcazas de ultramar", fluvial, ferroviaria, carretera, aérea y aun empleando la tecnologías de dirigibles /zepelines "híbridos", que próximamente, se comenzará a utilizar para llevar directamente grandes cargas desde los puertos hasta el sitio donde sean requeridas. Un indicador de como las empresas vinculadas al puerto se preparan para este movimiento, que está en marcha, es que el consorcio privado brasileño que gestiona la red ferroviaria sur de Brasil y que por ende atiende al puerto de Río Grande, paso en fecha reciente a gerenciar las líneas férreas de Argentina que llegan hasta Buenos Aires y la frontera con Chile. Las ventajas comparativas de este puerto, comenzaran a ser visibles cuando se inaugure el puente Victoria/Rosario, cuya habilitación coincidiría con el comienzo de operaciones a 60 pies. Entonces podrá verificarse si es más rentable que un container llegue a la ciudad de Córdoba, desembarcado en Buenos Aires o desembarcado en Río Grande. Debiera recordarse, a los efectos de una mejor apreciación de este desarrollo, que los puertos de Montevideo y de Rosario, alcanzan una profundidad de 32 pies, y para llegar a ellos se necesita atravesar por canales cuyo mantenimiento es oneroso. Hay que llegar hasta Bahía Blanca para tener profundidades de 40 pies, mas para llegar a sus puertos debe también navegarse por una ría que requiere dragado con el incremento de costos consecuentes. No obstante, el empleo sistemático de la tecnología "barcaza de ultramar", concentrando o desconcentrando carga en Río Grande, no solo mantendría los tráficos de los puertos mencionados, sino que posibilitaría la intensificación y aun la reactivación del sistema de puertos existente en el dilatado litoral marítimo fluvial de argentino.

Fuente: De Alfredo Armando Aguirre, <http://members.tripod.com/~choloar/choloar.html>, 2000

Puertos chilenos

En un futuro próximo Chile espera aprovechar las ventajas que tiene respecto de otros puertos atlánticos por su posición geográfica: el flete marítimo desde Valparaíso hacia el mercado asiático vale lo mismo que desde Buenos Aires hacia esos mercados; Valparaíso tiene una ventaja adicional: un ahorro de seis días de viaje hasta Japón, versus Buenos Aires. Por otra parte, la mercadería proveniente de Buenos Aires debe pagar un flete terrestre si quiere llegar a Valparaíso y desde aquí emprender rumbo hacia las economías asiáticas. En la última década, estimulados por el ostensible mejoramiento de las relaciones argentino-chilenas, han proliferado los proyectos destinados a optimizar y mejoras los pasos cordilleranos y el empleo de los puertos chilenos, que han recibido una sensible mejora.

Para los exportadores de Mendoza, la salida por Chile resulta más sencilla y el servicio es mejor. Aunque existe línea férrea con Buenos Aires, consideran que el servicio es irregular y poco previsible, sobre todo en invierno cuando las lluvias pueden anegar la línea, produciendo incluso daños a las mercancías. El trayecto entre Buenos Aires y Mendoza es de 1000 Km. Son de 12 a 14 horas con dos chóferes y 3 días en tren.

El negocio inmobiliario

Otra amenaza para Puerto Nuevo no proviene de otros puertos sino del negocio inmobiliario. Así, dirigentes vecinales y políticos y la Cámara de Importadores Argentinos temen que el Puerto se convierta en un negocio inmobiliario, refiriéndose a los planes del Gobierno de la Ciudad y a intereses de grupos capitalistas. De hecho, tanto Buenos Aires como Rosario han perdido el espacio de terreno con que gozaban

cuando fueron proyectados por la ambición y el empuje del negocio inmobiliario, encontrándose en la actualidad rodeados y ahogados por la ciudad.

El glorioso e imprevisto final de Puerto Madero

A fines de la década del 80, Puerto Madero, ya obsoleto, que desde sus orígenes había arrancado con un diseño periclitado de diques en hilera con acceso por sus extremos, fue urbanizado, permitiendo que la ciudad recuperara el río. Se creó la Corporación Antiguo Puerto Madero (sociedad formada por el estado y la Municipalidad de la ciudad de Buenos Aires), con el objeto de urbanizar 170 hectáreas del viejo puerto. En menos de un siglo, el proyecto de Eduardo Madero pasó de "puerto definitivo" a que sus galpones se convirtiesen en los *lofts* más caros y los restaurantes más selectos del país.

Siguiendo la estela de Puerto Madero, en algunos medios políticos y sociales existe la sospecha de que la Administración pretende transformar el puerto en un gigantesco shopping-turístico y en espacio para la especulación inmobiliaria, para lo que se pretende potenciar el turismo de lujo por medio de cruceros y la potenciación de los espacios disponibles en el puerto, lo que supone comercios, viviendas para demanda de gran poder adquisitivo, servicios de comunicación, extender los barrios Puerto Madero y la apropiación de suelo dedicado a usos públicos (incluida la terminal de retiro).

Desde que asumió el año pasado, el gobierno reclama la "transferencia del Puerto a la órbita de la Ciudad" y la formación inmediata de una Sociedad Administradora del Puerto, con participación de los operadores privados. El Puerto dejó el año pasado "una ganancia de 10,7 millones de pesos...". Para los frepasistas, el Puerto debe servir para crear un "espacio productivo-patrimonial-turístico-cultural, bien articulado con la ciudad y sus áreas centrales" (Eduardo Hecker, secretario de Desarrollo Económico del Gobierno de la Ciudad, *La Nación*, 22/5). Aluden así al proyecto "Retiro-Puerto", que coloca a las 400 hectáreas de esa zona al servicio de un plan de hoteles y corredores turísticos. El Puerto no está al margen de este proyecto, porque se levantaría un centro de negocios dentro de sus instalaciones y "una terminal de cruceros de lujo, además de oficinas de uso comercial y centros de entretenimientos en la Dársena Norte" (*El Cronista*, 4/10). El lobby de los armadores y terminales, mientras, pone el grito en el cielo por "el negocio inmobiliario que ostentaría el proyecto Retiro" (*Ambito*, 16/89) y reclama que el superávit del Puerto sea destinado a ampliar la infraestructura portuaria. Los "progres" porteños aparecen como los gestores de un puñado de intereses turísticos e inmobiliarios.

El futuro

A pesar de todas las amenazas, el complejo Nuevo Dock Sud – se les puede considerar como un puerto aunque institucionalmente estén separados- con un movimiento del orden de 1,2 millón de TEUs, no parece llamado a desaparecer en el futuro próximo. Por el contrario, sus operadores consideran estar en condiciones de llevarlo a tres millones o más si el negocio existe, y piensan que el Estado debe resolver los problemas del tránsito terrestre que ese volumen originaría. Lo que no es evidente es que la opción de crecimiento y ampliación razonable pase por construir una gran península portuaria, tal y como algunos proyectos contemplan (véase el proyecto de ampliación impulsado por la subsecretaría de Puertos y Vías Navegables de la Nación⁵⁶⁴).

Si la economía argentina se recupera, a medio plazo debería observarse un sostenido crecimiento de los tráficos portuarios en la región metropolitana de Buenos Aires, lo

⁵⁶⁴ Sus objetivos son expandir el área, atender un mayor volumen de carga y barcos mayores, mejorar la circulación vial y reducir el coste del dragado.

que quizá conlleve, a la luz de las últimas decisiones, la actividad de sólo dos terminales en el Puerto de Buenos Aires, una en el Dock Sur y la última en Zárate. La capacidad conjunta teórica de estas cuatro terminales asciende seguramente a más de dos millones (2.000.000) de TEUs (1,6 millones Buenos Aires/Dock Sud y 0,5 Zárate).

En el futuro, es posible que se acentúen algunas tendencias recientes referidas a la ocupación del territorio y la concentración de población y actividad económica argentina. La cuestión clave en este punto es si Buenos Aires puede perder la centralidad de la que se ha beneficiado su puerto. De hacerlo, ya no concentrará ni centralizará la producción de bienes y servicios con tanta intensidad como ocurría en la anterior tendencialidad.

La Ciudad de Buenos Aires tendrá que competir. Los acuerdos sólo serán posibles en el campo de las infraestructuras, siempre y cuando, respondan a mutuos intereses estratégicos. Los operadores intervinientes han acentuado el desplazamiento comercial al Noroeste de la Ciudad de Buenos Aires, originando un mayor desequilibrio Norte - Sur en la ciudad. Si bien el contexto actual se puede definir como de fluctuación, porque todavía no se encuentran en actividad la totalidad de los operadores regionales, (puente a Colonia, desarrollo de los puertos de Dock Sur, La Plata, etc., a los que se debe agregar también la respuesta de la Ciudad de Buenos Aires a la nueva tendencialidad) el peso del desarrollo Noroeste es considerable, y pionero en el nuevo equilibrio de la Región.

Fuente:

A partir de Oficina Regional del Área Metropolitana (ORDAM), dependencia del Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE).

Valoración personal

- Distorsión del diagnóstico provocada por la brutal crisis económica en la que se precipita el país en el 2002.
- Ausencia de conducción política del sistema portuario
- Divorcio institucional puerto-ciudad.
- Falta de espacios en el recinto portuario para desarrollo de actividades conexas.
- Escasa accesibilidad de los ramales ferroviarios a las terminales portuarias.
- Congestión de los accesos viales: conflicto entre el tráfico portuario y el tránsito urbano.
- Ineficiencia del sistema aduanero.
- Deficiente gestión ambiental: creciente contaminación de las aguas.
- Indefinición competencias jurisdiccionales, motivo de demora de la toma de decisiones.
- Limitaciones en la infraestructura de muelles, que impedirán aprovechar la eventual profundización de la vía navegable troncal y el canal de acceso para la atención de embarcaciones de mayor calado.
- Indefinición uso del suelo en espacios interiores y también en zonas aledañas al puerto.

3.2.4.5 Necesidades de inversión, apoyo y cambio institucional

Posición de la Comisión Directiva del Consejo Portuario Argentino en materia portuaria y de transporte:

- necesidad de que se profundicen las políticas de administración descentralizada del sector portuario.

- que no sea modificada en ningún aspecto la Ley n° 24.093.

Ejes temáticos del documento:

1- Reafirmación del modelo portuario instalado en el país a partir de la vigencia de la Ley Nacional de Puertos 24.093.

2- Reformas Institucionales: definir el rol, jerarquía y funciones de la Autoridad de Aplicación de la Ley Nacional 24.093 con la participación institucional del Consejo Portuario Argentino.

3- Propugnar su pleno conocimiento, como base de un sistema organizativo que garantice servicios competitivos al comercio exterior de la Nación.

4- Afirmar los conceptos esenciales que garantizan el modelo: Autonomía, Descentralización, Desmonopolización, Desregulación y Garantías Jurídicas que promuevan la Inversión Privada en los Puertos.

5- Incorporar una Política de Vías Navegables que establezca la estrategia de la Nación en la materia, con visión en el largo plazo, instituyéndola por Ley Nacional que defina además, en especial, el compromiso del Estado en el mantenimiento de dragados.

6- Definir un Plan Nacional de Recuperación, Reorganización y Desarrollo de la infraestructura terrestre de Transporte Carretero y Ferroviario de cargas y su conectividad funcional con países limítrofes y sistemas portuarios.

7- Reorganizar la Autoridad Portuaria Nacional dotándola de las capacidades que le permitan desempeñar el rol activo que le corresponde en el cumplimiento de sus funciones básicas específicas en cuanto al Desarrollo, Promoción y Control del Sistema Portuario Nacional en su conjunto.

8- Respecto de temas puntuales y de interés prioritario, la resolución de los siguientes puntos: Reglamento de Concesiones, Régimen de Disposición de buques inactivos e interdictos Implementación efectiva del Convenio MARPOL, Régimen de Seguridad Portuaria y de la Navegación, Relación con Jurisdicciones locales

9- Marco de libre competencia y desregulación para la prestación de servicios, resguardando el interés general y evitando la competencia desleal ante exigencias ambientales, de seguridad, y laborales, reforzando su control.

10- Respetar condiciones de igualdad entre los puertos, compensando subvenciones a determinados puertos o regiones.

11- Tecnificación y profesionalismo de los cargos jerárquicos, con posibilidad de recambio o rotación y estabilidad.

12- Establecer una política tarifaria orientativa para los puertos y servicios conexos.

13- Reforma Aduanera.

14- Fomento de la flota mercante nacional.

15- Evitar y combatir las restricciones y regulaciones excesivas que generan aumento de costos.

- El gobierno, por su parte, ha anunciado los siguientes proyectos:
- Pronta reglamentación de la Ley de Transporte Multimodal (ha sido postergada por más de cuatro años).

La pronta reglamentación de la ley de transporte multimodal -"a la firma del presidente Eduardo Duhalde", según el funcionario- les dio un respiro a los empresarios logísticos presentes, que hace cuatro años reclaman que entre en vigor. La normativa centraliza en un solo operador el traslado sucesivo de carga por distintos medios de transporte.

A su vez, la secretaría ya está trabajando respecto del Registro de Operadores de Transporte Multimodal (ROTM), ya que el artículo 49 de la ley 24.921 expresa que para ejercer esa actividad será indispensable estar inscripto en un registro de operadores de transporte multimodal a cargo de la Secretaría de Transporte. Por esta razón, el operador deberá contar con un alto grado de profesionalismo para responder por el traslado de las mercaderías que se le confían, controlándolas a lo largo de toda la cadena de transporte.

- Reducción de costos en el Puerto de Buenos Aires.

Comprende los precios que abonan las cargas y los servicios internacionales

A partir del 1° de diciembre, las terminales concesionadas del puerto de Buenos Aires reducirán en un 20% las tarifas para las cargas y los servicios vinculados con el comercio y el transporte internacional y pesificarán las respectivas para las cargas y servicios de cabotaje. Si bien la resolución 59 con fecha 13 de noviembre último, que lleva la firma del interventor de la Administración General de Puertos (AGP), Angel Gallardo, estipula una reducción del 50% del valor en dólares para las tarifas de cabotaje, al cierre de esta edición, Gallardo adelantó a LA NACIÓN que se encuentra a la firma un decreto que modificaría el escrito y pesificaría dichos servicios. "Estamos tratando de agregar en la resolución el valor de un dólar a un peso para las tarifas de cabotaje. La idea es, para no sacar dos resoluciones, incorporar un anexo en la misma disposición", señaló. Todo lo que se resolvió es provisional hasta tanto la Comisión de Renegociación de los Contratos se expida. El gerente general de la Cámara Naviera Argentina, Aquiles Pásaro, se mostró satisfecho en el caso de concretarse la pesificación de las tarifas de cabotaje, medida por la que venían bregando los armadores nacionales. Para el presidente de la Cámara de Exportadores de la República Argentina (CERA), Enrique Mantilla, la reducción del 20% es "muy insuficiente. Estamos operando hoy en día con Murchison, en Zárate, entre un 30 y 40 por ciento por debajo del nuevo precio del puerto de Buenos Aires. Seguimos insistiendo en que el gobierno tiene que negociar; esta rebaja es algo limitada", observó. Por su parte, el secretario de Transportes, Guillermo López del Punta, explicó que el ajuste de tarifas se adecua a la realidad. "A veces lo querible es enemigo de lo posible", señaló. López del Punta se mostró conforme con la resolución de AGP, y ahora pedirá que la Comisión de Renegociación trate el tema antes de fines de año. De todas formas, la medida no tiene efecto suspensivo y la rebaja definitiva que estipule no será retroactiva al período transitorio. A su vez, el interventor de la AGP elevó un proyecto de decreto para reducir un 10% la tasa a las cargas. Es que en el marco de la emergencia pública se había encomendado a las áreas gerenciales, con competencia en la materia, efectuar un análisis de la incidencia en los costos de la operatoria del puerto de Buenos Aires y su influencia en el desenvolvimiento del mercado portuario. El resultado mostró que la reforma del régimen cambiario produjo alteraciones sustanciales en la ecuación económico-financiera de las terminales portuarias, así como en el desempeño económico de la AGP. Si bien los informes técnicos señalaron que resulta procedente "disponer una reducción de las tarifas y tasas portuarias", el análisis cita que la exacta

incidencia de las alteraciones de los contratos de concesión es competencia de la Comisión de Renegociación de los Contratos, motivo por el cual la adecuación de precios es provisional. La resolución deja en claro la necesidad de "reducir los máximos tarifarios que perciben los concesionarios en un porcentaje tal que no importe una ruptura de la ecuación económico-financiera de éstos". La Comisión de Renegociación estará asesorada por representantes de las cámaras Naviera, de Puertos Privados, de la CERA y del Centro de Navegación, entre otros.

- Profundizar el dragado del Paraná a 34 o 36 pies (sin embargo, admitió que la falta del aporte comprometido por el Estado Nacional para compensar el régimen tarifario de la concesión ha comprometido seriamente su desarrollo futuro, por lo cual adelantó que se hicieron los estudios para establecer un valor tarifario que permita compensar la supresión de los aportes financieros del Estado).
- Reactivar el Ferrocarril Belgrano Cargas.

Otro cambio de rumbo tiene que ver con el futuro del ferrocarril Belgrano, hoy en manos de la Unión Ferroviaria, del que se decidió modificar su estructura societaria "promoviendo la participación privada en el capital accionario de la empresa y en la toma de decisiones estratégicas", añadió López del Punta. Tras permanentes reuniones con el gremio que controla el ferrocarril, Transporte logró consensuar un acta de acuerdo por el cual el 48% del capital quedará en manos privadas, un 3% para el Estado nacional y el 49% restante permanecerá en el gremio. El Estado se definirá por el grupo económico que comprometa un mayor grado de inversión, entre los que se encuentran "dos grupos cargadores multinacionales, un ferrocarril de cargas, y no descartamos que participe un grupo ferroviario del exterior, que podría ser el ferrocarril de carga más importante de Estados Unidos, pero todavía está un poco temeroso por el futuro de nuestro país", sostuvo. De 13.000 kilómetros de vía, el Belgrano tiene hoy menos de 7000 kilómetros operativos. Las vías muertas están justamente donde necesita salir la producción.

- Terminar con la incertidumbre generada por las fusiones y adquisiciones realizadas en Puerto Nuevo. Dijo que está trabajando en un proyecto de Decreto que autorice definitivamente la fusión de las Terminales 1 y 2 con su vecina, la Terminal 3.

En el escritorio del presidente Eduardo Duhalde se encuentra a la firma el decreto que finalmente podría posibilitar la fusión de Terminales Río de la Plata (TRP), concesionario del espigón 1 y 2 de Puerto Nuevo, con su vecina Terminales Portuarias Argentinas (Terminal 3). El decreto llegó tras la aprobación del Ministerio de la Producción, y de Economía, pero fundamentalmente tras el acuerdo alcanzado entre las partes en conflicto. A mediados de 2000, el Ministerio de Infraestructura y Vivienda del gobierno de la Alianza dictó las resoluciones 215/00 y 309/00 del ministerio, con la intención de modificar el pliego de concesión de las terminales de Puerto Nuevo. Terminal Zárate, empresa del grupo Murchison, se presentó ante la justicia argumentando que una resolución no podía modificar el decreto que había ordenado la licitación del puerto. La Sala II de la Cámara de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo le dio la razón y dispuso una medida cautelar que paralizó la fusión. "La nueva norma establece que debe haber como mínimo tres terminales en el puerto de Buenos Aires. Con ello, salvamos la delicada cuestión de la competencia, uno de los puntos flojos de la resolución 215, que no establecía un mínimo de operadores", dijo a LA NACIÓN el secretario de Transportes de la Nación, Guillermo López del Punta. El consenso necesario para el entendimiento se tejió tras largas reuniones llevadas a cabo en la Secretaría de Transportes entre TRP, Terminal Zárate y la Administración General de Puertos. López del Punta confió que "la secretaría espera concluir así con el ambiente de incertidumbre generado en el ámbito de adquisiciones y fusiones en el puerto, y brindar un marco legal para nuevas inversiones".

De hecho, la habilitación de la fusión pondrá en marcha los planes de inversión de TRP, que comprenden el desembolso escalonado de 200 millones US\$ en la unificación de los muelles 1, 2 y 3 de Puerto Nuevo. De esta obra nacería la terminal más avanzada del hemisferio sur, que alcanzaría en el largo plazo una capacidad de 2.070.000 de TEUs (unidad de medida equivalente a un contenedor de 20 pies). Con la firma de este decreto, el mapa operativo del puerto de Buenos Aires queda conformado por tres grandes

operadores mundiales: P & O en las Terminales 1, 2, y 3; Maersk en la 4, y Hutchison en la 5.

Otros proyectos son:

- Puesta en marcha del Régimen Intraportuario de Movimiento de Mercaderías. Sería zona primaria aduanera todo el terreno que forma parte del recinto portuario y quedaría a elección del puerto que suscriba a este régimen. Así, se podrían mover con libertad las mercaderías dentro de la terminal, reduciendo la operatoria el despacho a plaza para importación y el despacho a plaza para exportación. De esta manera, la Argentina recuperaría todas las cargas de transbordo. Hoy, 30.000 contenedores de la Patagonia y 70.000 que bajan de los países de la Cuenca de la Plata por vía fluvial son transbordados en el puerto de Montevideo hacia el exterior. Y eso se debe a los engorrosos trámites aduaneros argentinos.
- De igual modo, se propone eliminar los derechos de entrada, faros y balizas en el área jurisdiccional del puerto de Buenos Aires y, respecto de las operaciones de cabotaje, se facultará a la AGP para que adecue las tarifas a la actual emergencia económica.

3.2.5 Conclusión

Si bien en todos los países el desempeño del sistema portuario depende del marco institucional, en el caso de Argentina es especialmente acusada la dependencia de sus problemas de factores institucionales y políticos.

La primera generación de reformas ha dado resultados espectaculares, pero ha dejado sin resolver una cuestión básica, cuál es la titularidad pública del puerto, sin la cual es prácticamente imposible que algunos problemas enquistados y archi diagnosticados entren en vías de solución. A este respecto, la opinión mayoritaria es que la situación actual es la peor de las posibles, y que en manos de la ciudad el puerto estaría mejor gestionado.

También en manos del poder político está la definitiva modernización de la Aduana y del resto de organismos públicos de inspección, que tienen pendiente su integración en la comunidad portuaria y la reingeniería de sus procesos internos.

El Puerto Nuevo de Buenos Aires es como un lugar magnífico pero poco accesible y esto, que para un turista sería garantía de tranquilidad y calidad, para la logística es un cuello de botella de primera magnitud: cuesta entrar por mar, para los barcos por el canal, y cuesta salir por tierra, para las cargas por carretera o por ferrocarril. Falta pues infraestructura marítima y terrestre, pero sin un nuevo escenario político e institucional, este problema es cuasi irresoluble y amenaza con estrangular cualquier desarrollo futuro del puerto.

Referencias información portuaria de Argentina

ALADI (2002). Estudio sobre las interrelaciones entre los servicios de transporte marítimo, los puertos y las terminales interiores de carga, y recomendaciones para reducir costos y facilitar el comercio y el transporte internacional. ALADI/SEC/Estudio 144.

ARLOG (1998): Limitantes y sobrecostos institucionales, técnicos y legales de los procesos y gestión de la cadena logística en la República Argentina.

CAI Comisión Técnica Asesora en Área metropolitana y desarrollo urbano (www.cai.org.ar/metropolitana/puerto-bsas.html)

Centro de Estudios Económicos de la Regulación, 2001: “Efectos de la regulación en las condiciones de competencia de Puerto Nuevo de Buenos Aires” (http://www.uade.edu.ar/econ_fin/downloads/serie%20textos%2033.pdf).

CEBA: El sistema portuario en el área metropolitana de Buenos Aires: antecedentes, diagnóstico y propuestas para su mejoramiento. La ciudad puerto de Buenos Aires. Centro de Estudios Estratégicos de Buenos Aires (www.cai.org.ar/forosemana/306-puertodebsas.pdf).

Coordinación del Plan Estratégico de la ciudad de Buenos Aires. Sistema de Transporte de la ciudad de Buenos Aires en su relación con la región metropolitana (www.buenosaires2010.org.ar/cope/foro_transporte/docbase_foro/12-puerto.pdf).

Ferrocámara.

Gallegos C.M. La industria Portuaria Latinoamericana: Desarrollo, desafíos y Oportunidades, Master en gestión Portuaria y Transporte Intermodal IPEC, 2002.

ILO, Estudio sobre Reestructuración Portuaria - Impacto Social, Martín Sgut, 2000 (www.ilo.org/public/spanish/dialogue/sector/papers/port-ba).

Plan estratégico Buenos Aires futuro Áreas problema-oportunidad. "Estudio de Transporte y Circulación Urbana" (1) (www.buenosaires2010.org.ar/cope/foro_transporte/docbase.html)

Puerta a puerto, 2002.

SAGPYA. Costos portuarios argentinos. (www.sagpya.mecon.gov.ar/agric/publicaciones/costos/3.htm)

Revista Megatrade - Agosto del 2000.

3.3 URUGUAY

3.3.1 Introducción y agradecimientos

Mi estancia en el Uruguay se inició con un buen pie que marcó la tónica de los días siguientes de trabajo. El mismo sábado 19 de octubre, día de mi llegada a Montevideo, Álvaro Galli, amigo y colaborador de Martín Sgut y participante en el proyecto, me mostró la ciudad y su puerto antes de caer el sol; después, por la noche, pude asistir a un concierto de jazz en el que se rememoraba, por obra y gracia de dos músicos franceses, el famoso encuentro de Astor Piazzola y Gerry Mulligan. El domingo amaneció desapacible, frío y ventoso, pero ello no fue óbice para que el capitán Galli me llevase a recorrer la bella costa uruguaya hasta poco más allá de Punta del Este. Después, a lo largo de la semana, Álvaro fue apoyo y compañía constante, y facilitó todas las entrevistas que yo le requerí, enriqueciéndome además con sus experiencias profesionales. A él debo pues una parte del resultado del trabajo, a priori más difícil que en otros puertos al existir menos material publicado, y de la comodidad de mi estancia en Montevideo.

El trabajo en Uruguay fue intenso y la lista de entrevistados larga. A todos ellos agradezco la atención prestada y el tiempo destinado a contestar mis preguntas. Sin ser injusto con los demás, quiero destacar la colaboración de la ANP en la persona de su gerente comercial y su presidente. La relación de las personas a quienes entrevisté es la siguiente:

Acosta, Jorge. Sociedad Prácticos del Puerto de Montevideo
Aguerre, José Agustín. Administración Nacional de Puertos
Aishemberg, Teresa. Unión de Exportadores del Uruguay
Álvarez Mazza, Eduardo R. Asociación de Ingenieros del Uruguay
Ares, Jesús. CATIDU
Balbuena, Gerardo. Concepto
Baubeta, Mario. Centro de Navegación
Castells Montes, Horacio. Cámara Nacional de Comercio y Servicios del Uruguay
Cooper, Robin. Centro de Navegación
Couto, Leonardo. José Maria Facal&Cia
De León, Daniel. TALFIR. Stevedoring Company
Dupont Abó, Gonzalo. Aseguradora
Elefteriu, Miguel. Universal Shipping Agency S.A.
Falero, Susana. Sanidad Marítima y Fluvial
Falomaro, Nestor. Universal Shipping Agency S.A.
Freddolino, María Teresa. Asociación Latinoamericana de Integración
Gallarreta, Leticia. Centro de Navegación
Guarino, Carlos. Remolcadores y Lanchas S.A.
Laporta, Rodolfo. Terminal Cuenca del Plata S.A.
Leonetti, Stéfano. Dirección Nacional de Aduanas
Luraschi, Néstor Hugo. ALADI
Mateo Algorta, Enrique D. Cámara Nacional de Comercio y Servicios del Uruguay
Montemuiño Aldao, Héctor M. Asociación de Despachantes de Aduana del Uruguay
Nápoli González, Vicente. Operadora Portuaria Tacua S.A.
Naso, Mónica. Sanidad Animal

Núñez, Héctor. Sociedad Prácticos del Puerto de Montevideo
Ohno, Emilio J. Compañía Paraguaya de Navegación de Ultramar S.A.
Ortiz Sicardi, Martha M. Dirección Nacional de Aduanas
Palacios, Raúl R. Asociación de Cámaras de Comercio Binacionales del Uruguay
Prett, Kenneth. Montecón. Ports & Logistics
Rey de Delgado, Ana. Puerto de Montevideo
Rivero, Sylvia. Dirección Nacional de Aduanas
Rodríguez Paz, Ana J. Dirección Nacional de Aduanas
Serrentino Sabella, Antonio. Cámara de Autotransporte Terrestre Internacional del Uruguay
Serrón, Ernesto. Prefectura del Puerto de Montevideo
Thys, Joris. Terminal Cuenca del Plata S.A.

3.3.2 El sistema portuario uruguayo: una visión general

El sistema portuario uruguayo está formado por un número relativamente pequeño de puertos, cada uno de ellos con una vocación distinta. El puerto más importante es el de Montevideo. Sus obras se iniciaron en 1901 y concluyeron en 1909, y es un símbolo del nacimiento del país. Se encuentra ubicado en el Río de la Plata y en su zona de influencia viven cerca de 200 millones de personas con la renta promedio más alta de América Latina. Está situado estratégicamente a la entrada de la Hidrovía Paraguay-Paraná y en el eje Buenos Aires-San Pablo. Hoy es un puerto que ofrece servicio a los barcos 24 horas al día y 365 días al año.

Colonia es el segundo puerto de Uruguay, su principal punto de entrada de turistas y aspira a liderar el movimiento de pasajeros del Río de la Plata. Compite con el puerto de Juan Lacaze, que el año 2001 comenzó sus operaciones con tarifas promocionales.

El puerto de Juan Lacaze, también llamado Puerto Sauce, está situado a pocos kilómetros de Colonia, sobre las aguas del Río de la Plata, y facilita la conexión con Buenos Aires.

Nueva Palmira es el principal puerto en la Hidrovía. Se encuentra localizado en el departamento de Colonia, sobre la margen izquierda del Río Uruguay, próximo al límite con el Río de la Plata y muy cerca de la desembocadura del río Paraná, a 274 km. de Montevideo. Su área de influencia cubre los departamentos del litoral del Uruguay - donde compite con el puerto de Fray Bentos-, y algunas zonas de Argentina, Paraguay, Bolivia y Brasil, sobre todo para graneles sólidos. Cuenta con un régimen legal de Zona Franca y libertad de tránsito para las mercancías exentas de impuestos.

Por último, Fray Bentos, está ubicado en el departamento de Río Negro, a 317 Km. de Montevideo por la margen izquierda del río Uruguay, a cuyo lado se encuentra. Es la avanzada de un complejo portuario maderero al servicio de la región oriental y mesopotámica, siendo también destacables sus instalaciones para el tráfico de granos.

Tabla 117: Puertos comerciales del Uruguay (2001)⁵⁶⁵

	Movimiento de mercadería (Tm.)	Buques arribados
Montevideo	4.170.793	1.825
Nueva Palmira	596.336	386
Fray Bentos	374.597	47
Colonia	52.580	3.000

Tanto el puerto de Montevideo como los de Fray Bentos, Nueva Palmira y Colonia, además del muelle comercial del Puerto de Juan Lacaze, son administrados por la ANP, según las normas que regulan el sistema portuario y conforman su marco institucional.

3.3.3 El marco institucional portuario

Una breve reseña histórica del puerto

En 1516 arribó Solís, luego Gaboto y, finalmente, el 13 de enero de 1520, Hernando de Magallanes pronunció las palabras que dieron nombre a nuestra ciudad "Montem video". Recién dos siglos después se instalaron sobre nuestra bahía los primeros pobladores de la ciudad, cuando es fundada por don Bruno Mauricio de Zabala a instancias del rey. Razones de rivalidad con los portugueses determinaban la necesidad de retener la posición estratégica de la bahía de Montevideo, con su puerto natural. Con el núcleo de pobladores nació la ciudad-puerto, intensificándose la actividad comercial. En 1791 es el único puerto para introducir esclavos a las posesiones de España en esta región y dispone de permiso para operar bajo régimen de libre comercio sin trabas fiscales.

Con la llegada del siglo XIX se consideraba prioritaria la construcción de muelles y dos escolleras, una en la falda del cerro y otra en Punta San José. Simultáneamente, en 1802 se invoca oficialmente la necesidad de limpiar los fondos de la bahía para que pudiesen ingresar navíos de mayor porte, evitando los violentísimos pamperos, que golpeaban los cascos de las embarcaciones en las piedras. En 1804, con el último período de la invasión española, se inaugura el faro del cerro.

Durante el gobierno del general Oribe, los señores Lafone y Carreras construyeron parte de la rambla portuaria y desde allí efectuaban sus transacciones comerciales empleando dos o más muelles particulares, sentando así el primer antecedente de puerto de operativa privada. En 1852 se promulga el reglamento para el puerto.

La segunda mitad del siglo XIX se caracterizó por los innumerables proyectos portuarios presentados a las autoridades. En 1883 se reglamentó una ley que autorizaba la construcción del puerto en la bahía, de acuerdo a una serie de requisitos. Se presentaron once proyectos, pero luego de graves acusaciones públicas acerca de la forma en que se habían llevado a cabo las negociaciones, el presidente de ese momento, el general Máximo Tajes, anuló por decreto todos los contratos. Posteriormente se creó un Consejo Gral. de Obras Públicas y, en 1889, el Poder Ejecutivo llamó a un nuevo concurso, al cual se presentaron veinticuatro propuestas. Llamó la atención las soluciones dispares presentadas en los proyectos, suponiéndose que todos partían de principios diferentes. Se reclamaba la ausencia de estudios serios de vientos, mareas, corrientes y fondos etc.

En 1894 se autorizó por ley el estudio definitivo del puerto de Montevideo por parte de una "comisión especial" integrada por ingenieros nacionales y extranjeros. En el año 1899 el gobierno aprobó el proyecto y se llamó a licitación. En enero de 1901 se firmó el contrato y las obras fueron inauguradas el 18 de julio de 1901. La inauguración estaba prevista para el 25 de agosto de 1909, sin embargo, un trágico episodio determinó que el puerto de Montevideo nunca fuera inaugurado oficialmente: el 24 de agosto se hundió el vapor de la carrera "Colombia" al entrar en colisión con el carguero alemán "Schlesien", produciendo 85 víctimas mortales.

⁵⁶⁵ Fuente: Administración Nacional de Puertos, Memoria 2001

Fuente: A partir de Estampas del Uruguay. Mundo Matero⁵⁶⁶

3.3.3.1 *El modelo clásico y su reforma*

La historia moderna del sistema portuario uruguayo arranca en 1916 con la creación, por ley, de la Administración Nacional de Puertos (ANP). La citada ley asignaba a la ANP la prestación de todos los servicios portuarios, lo que significaba, con unas pocas excepciones⁵⁶⁷, la erección de un monopolio y la consiguiente ausencia total de competencia y de presencia de capital privado en los puertos uruguayos.

Este marco legal creó un sistema portuario ineficaz, ineficiente y poco confiable, razón por la cual, muchos años después, en 1991, el gobierno del presidente de la República Dr. Luis Alberto Lacalle, del partido Nacional, encaró su reforma en el seno de un ambicioso programa de reforma del Estado y las empresas públicas uruguayas.

Los planes iniciales del ejecutivo consistían en abordar conjuntamente la reforma del sector público empresarial en el marco de una Ley de Empresas Públicas, lo que suponía la inclusión de actividades tan variopintas y con intereses en juego tan heterogéneos como alcoholes, seguros, casinos y estiba. Ante la magnitud y las dificultades que este reto conllevaba, las reformas de los puertos y la estiba se desgajaron del resto, que a su vez se dividió en empresas públicas, por un lado, y monopolio de seguros y alcoholes, por otro. A la vista de los resultados, resultó ser una decisión acertada⁵⁶⁸.

Uno de los protagonistas y actores del proceso fue el entonces presidente de la ANP Eduardo Álvarez Maza. El proceso no estuvo exento de dificultades y tensiones. Los intereses creados eran muy importantes y los vicios e inercias generados por el sistema muy fuertes. El flanco más sensible era el de los recursos humanos y se manejó con tino.

En el momento de iniciarse la reforma, la ANP contaba con 4.400 empleados (había llegado a tener el doble en los años 60); tenía además talleres propios, remolcadores, buques y todo tipo de equipos para prestar los servicios que le correspondían, todo ello para manipular 1,4 millones de toneladas de mercancías. La utilización de estos recursos era poco eficiente. Así, entre 1985 y 1990, y por conflictos laborales diversos, se había perdido en el puerto un 20% del tiempo de trabajo disponible, lo que equivale a un año de cierre en un período de un lustro. La magnitud del ajuste debía ser pues considerable. En 2 años se pasó de los 4.400 trabajadores mencionados a 1.400 aproximadamente, abonándose a los afectados una indemnización media de 5.000 US\$ por trabajador.

Por su parte, la sociedad de estiba, ANSE, contaba con 600 estibadores, 50 capataces, 100 apuntadores y otros 50 trabajadores. ANSE sobrevivió a la reforma, pero se quedó con un estibador, simbólico, que se acabó yendo, y con 80 administrativos para

⁵⁶⁶ En <http://www.mundomatero.com/proyectos/cristel/Estampas.htm>

⁵⁶⁷ Una de ellas se refiere al servicio de remolcaje del que se hablará más adelante.

⁵⁶⁸ Es interesante señalar que el 13 de diciembre de 1992 se votó en contra de la más grande de las reformas proyectadas para el Estado uruguayo. Como una de las principales ideas, la privatización se hacía con el mantenimiento de un 40% de la propiedad para el Estado y un 8% para los trabajadores.

gestionar los activos. El Estado se gastó aproximadamente 14 millones en indemnizaciones, a las que se sumaron algunas aportaciones privadas, resultando una indemnización promedio por estibador de 20.000 US\$. El clima de concordia formal en el que se desarrolló el proceso se debió al acuerdo de paz negociado por las autoridades con los sindicatos. En él los gestores de la reforma se comprometieron a no despedir funcionarios, dejando la decisión de abandonar o no la empresa en sus manos.

En otros temas, aparentemente menos complejos, surgieron posiciones políticas encontradas que obligaron al gobierno a negociar y apartarse de sus pretensiones iniciales. Uno de ellos fue el de la capitanía. Existían tres posiciones al respecto: por un lado, la propuesta del ejecutivo era situar esa autoridad en el Ministerio de Transportes, fuera del ámbito estrictamente portuario; por otro lado, existía una propuesta para unificarla con la presidencia de la ANP; finalmente, el partido colorado no deseaba introducir demasiados cambios, siendo partidario de dejar la capitanía dentro de la ANP. En el debate posterior, esta última fue la opción que prevaleció. Algo parecido ocurrió con los temas de las grúas y ANSE, que se quedaron a mitad de los objetivos gubernamentales.

En el plano normativo, el principal resultado de la reforma fue la aprobación de una nueva ley de puertos; cuyo espíritu y ambición eran situar al puerto de Montevideo en la órbita en la que operaban los principales puertos mundiales. Para ello, y como principios fundamentales, se estableció la libre competencia, la prestación de servicios 24 horas al día durante 365 días al año⁵⁶⁹ y el puerto libre.

3.3.3.2 *Características del modelo portuario actual*

El sistema portuario del Uruguay está regulado por la Ley de Puertos n° 16.246 de 8 de abril de 1992. En virtud de ella, el ejecutivo es el responsable del establecimiento de la política portuaria y del control de su ejecución. Por su parte, el Ministerio de Transportes y Obras Públicas es el máximo órgano regulador del transporte. Como principio de gestión, la ley establece el principio de descentralización en el marco de la coordinación estatal de las actividades de los distintos puertos.

La ley tiene dos grandes capítulos: el primero está dedicado a la organización y servicios portuarios y el segundo a la mano de obra portuaria. Del primer capítulo de la ley destacan los puntos siguientes:

- Para facilitar el movimiento de mercancías y favorecer la eficiencia de la cadena logística portuaria, la circulación de mercancías en el puerto de Montevideo es libre, lo que significa que no está sometida a autorizaciones ni trámites formales y que, durante su permanencia en el recinto aduanero portuario, las mercaderías están exentas de todos los tributos y recargos aplicables a la importación⁵⁷⁰. El puerto libre es por tanto un exclave aduanero, una franquicia aduanera territorial

⁵⁶⁹ Para calibrar su importancia hay que tener en cuenta que en la etapa anterior el puerto paraba cuando se conmemoraba la fiesta de alguno de los oficios portuarios

⁵⁷⁰ El otorgamiento al puerto de Montevideo del régimen de puerto libre es una de las disposiciones más interesantes y más innovadoras de la ley, ya que es el primero de la costa atlántica de América del Sur en tener ese régimen. El hecho de que las mercancías puedan circular libremente dentro del puerto sin necesidad de autorizaciones ni trámites administrativos ni pago de tributos de importación y/o exportación es un incentivo para la atracción de tráfico diversos y el desarrollo de centros de distribución regionales.

excluida del territorio aduanero nacional en la cual las mercancías depositadas no se consideran “uruguayas”.

- Las actividades que se realicen en el puerto no deben significar modificaciones en la naturaleza de las mercaderías, lo que significa que quedan limitadas a los servicios de depósito, reenvasado, remarcado, clasificado, agrupado y desagrupado, consolidado y desconsolidado, manipuleo y fraccionamiento.

Régimen de puerto libre

Libre circulación de mercaderías sin exigencias de autorización ni de trámites formales.

La mercadería que circula dentro del mismo mantiene su origen.

Las mercaderías pueden cambiar libremente su destino.

Exoneración impositiva a las mercaderías y a los servicios que a ellas se presten.

Realización de actividades vinculadas a las mercaderías que sin modificar su naturaleza pueden agregarles valor, modificar su presentación e instrumentar su libre disposición o destino.

Prestación de actividades relacionadas con los servicios a la mercadería: Carga, descarga, transporte, trasbordo, estiba, desestiba, reembarque, tránsito, depósito, almacenamiento, disposición, removido.

Dentro de las actividades de depósito y almacenamiento quedan comprendidos, entre otros, los siguientes servicios: Remarcado, desconsolidado, consolidado, agrupado, manipuleo, fraccionamiento, clasificado, desagrupado, reenvasado, selección y mezcla.

Abastecimiento de buques y otros servicios conexos.

Fuente: Carlos Raúl Tassito, Presidente Acplu

- Se acepta que los servicios portuarios sean prestados por empresas privadas, aunque en ningún caso el uso de los muelles y las grúas estatales puede constituir un monopolio de hecho en manos de agentes privados.
- A la ANP se le encomiendan las funciones de a) administrar, conservar y desarrollar el puerto de Montevideo y de aquellos otros puertos que le encomiende el ejecutivo, b) asesorar al ejecutivo en materia portuaria, teniendo poder de iniciativa y c) prestar servicios portuarios en forma directa o indirecta cuando así lo determine el poder ejecutivo.
- La prestación de servicios portuarios por parte de empresas privadas puede hacerse en régimen de concesión, permiso o autorización. La primera implica la realización por parte del concesionario de nuevas obras que impliquen la prestación de nuevos servicios o la ampliación de los ya existentes. Bajo los dos últimos regímenes, no es posible atribuir en exclusiva a una o a varias empresas la explotación de los muelles comerciales de la ANP.
- Se crea la Capitanía de Puerto como autoridad coordinadora de todas las actividades portuarias, funciona como órgano desconcentrado de la ANP, con autonomía funcional, y el cargo de capitán es designado por el ejecutivo.
- El capítulo II de la Ley de Puertos se refiere a la Mano de obra; sus puntos principales son:
 - La prestación de los servicios de estiba, desestiba, carga, descarga y conexos, y las tareas de movilización de bultos en tierra se realiza en régimen de libre competencia.
 - Entre otras, se encomiendan a ANSE (Administración Nacional de los Servicios de Estiba) las funciones de a) registro del personal empleado por las empresas privadas, b) control de las obligaciones laborales de las empresas y c) intermediación del pago de remuneraciones. También se le reconoce en el puerto

de Montevideo la posibilidad de prestar servicios portuarios con personal provisto por ella.

- La Administración de ANSE se encomienda a un Director nombrado por el poder ejecutivo. ANSE se relaciona con el ejecutivo a través del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social en lo que se refiere a sus cometidos laborales y a través del Ministerio de Transportes y Obras Públicas en lo referente a sus funciones en la operativa portuaria.

La ley de Puertos se reglamenta a través del Decreto 412/992, de 1 de septiembre de 1992, que establece las condiciones de su aplicación. El Reglamento, además de los capítulos previstos en la ley, incorpora dos más, uno para regular la gestión del dominio público y fiscal portuario –el que, entre otras disposiciones, establece los regímenes de explotación previstos en la ley y el régimen económico aplicable a la gestión portuaria– y otro para la organización de las administraciones y autoridades portuarias, lo que incluye las funciones de la ANP y la Capitanía del Puerto, el marco de administración de los puertos estatales y el plan de descentralización de los diferentes puertos de la República.

Normas posteriores al Reglamento han ido desarrollando el marco institucional que regula el sistema. Los hitos normativos más importantes han sido:

- La ANP gestiona los puertos de Montevideo, y también los de Fray Bentos, Nueva Palmira y Colonia y el muelle comercial de Juan Lacaze⁵⁷¹.
- En 1992 se crea una Comisión de seguimiento de la reforma portuaria⁵⁷².
- En 1993 se establecen las competencias de ANSE⁵⁷³ y se crea la Comisión de Política Portuaria Nacional⁵⁷⁴.

La regulación de las empresas prestadoras de servicios portuarios se ha realizado de forma independiente existiendo un Reglamento de Habilitación a tal efecto⁵⁷⁵. En él se detallan los requisitos jurídicos, administrativos, técnicos y económicos que han de reunir y los procedimientos para ser habilitados. Entre otros, cabe destacar que el Reglamento, con el objeto de garantizar la libertad de elección de los usuarios, establece que los prestadores de servicios a la mercancía no podrán ser representantes ni agentes de empresas navieras y que, en la solicitud, deberán declarar explícitamente que los servicios que pretenden prestar serán en régimen de igualdad de condiciones para todos aquellos que lo soliciten y en libre competencia con otros prestadores de servicios que fueren habilitados. Este Reglamento se completó en 1993 con una serie de disposiciones adicionales referentes, entre otras, a la fiscalización del cumplimiento de las obligaciones laborales de las empresas prestadoras de servicios portuarios y otras resoluciones del Directorio de la ANP.

Las tarifas portuarias están reguladas por una serie de Resoluciones y Decretos aprobados, mayoritariamente entre 1992 y 1994. Inicialmente, se aprobó una reducción de las tarifas correspondientes a las mercaderías de importación de hasta el 40% en algunos ítems tarifarios, por ser las que tradicionalmente soportaron la mayor parte del

⁵⁷¹ Decreto 555/992

⁵⁷² Resolución 963/992

⁵⁷³ Por Resolución del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de 21/1/1993

⁵⁷⁴ Resolución de la Presidencia de la República 135/993 de 24 de febrero.

⁵⁷⁵ Decreto 413/992 de 1992

sobrecosto de estructura e ineficiencia de la administración portuaria hasta la reforma. Posteriormente se procedió al diseño de una nueva estructura tarifaria para el puerto libre de Montevideo y los puertos de Colonia, Nueva Palmira, Fray Bentos y Sauce⁵⁷⁶, y a la aprobación de un cuerpo normativo tarifario general para los puertos del Uruguay⁵⁷⁷, normas a las que se han sumado una serie de Resoluciones de Directorio de ANP para la fijación y adecuación de tarifas específicas.

En 1994 se aprobó el Régimen General de los Servicios Portuarios para los puertos estatales comerciales de ultramar con el fin de definir el marco institucional que delimite el ámbito de actuación del Estado y el sector privado en materia de servicios portuarios⁵⁷⁸. En el mismo año se aprobó el Reglamento de Operaciones Portuarias y Capitanía de Puerto⁵⁷⁹.

3.3.3.3 Privatización y concesiones

Uno de los hitos en el proceso de modernización del puerto de Montevideo ha sido el concesionamiento de una terminal especializada en la manipulación de contenedores. El proceso ha sido largo y tortuoso ya que, además de las dificultades inherentes a este proceso en cualquier lugar del mundo, ha tenido que enfrentarse al rechazo secular bastante extendido en el Uruguay a privatizar y poner en manos de extranjeros empresas nacionales.

Tal y como hemos señalado, y para canalizar la inversión y prestación privada de servicios, la ley prevé tres regímenes: permiso, autorización y concesión. Para los dos primeros no exige inversiones pero para el tercero sí. Además, los permisos se conceden sin licitación, generalmente para un periodo máximo de 3 años renovable con publicación, y las concesiones para un mínimo de 5 años.

Inicialmente, se tomó la decisión de limitar a dos las concesiones para terminales de contenedores: una donde ahora opera TCP, y la otra en los sitios de atraque 3, 4 y 5, donde ahora opera Montecón. A ellas dos se hubiera sumado una tercera terminal, operada por la ANP en los muelles 6 y 7 con sus propias grúas (tenía 6). Por aquel entonces, el puerto manipulaba 80.000 TEUs y sus máximos responsables estimaban que con un crecimiento promedio del 6% se justificaba esta política de concesionamiento.

La primera licitación, realizada en 1994, fracasó porque se presentaron sólo dos ofertas y sus proponentes, a última hora, se pusieron de acuerdo, razón por la cual el concurso quedó desierto. La segunda licitación, celebrada dos años después, también fracasó; en este caso porque su adjudicación a Maersk fue contestada por grupos políticos y económicos del país, ante lo cual el Estado revocó su decisión. A la tercera no fue la vencida, y tan solo se llegó a redactar el pliego de la licitación, porque el proyecto fue abortado por grupos de interés.

Mientras, y para hacer frente a la crisis económica y mejorar los servicios públicos y privados, la seguridad pública y las condiciones en se que desarrollan las actividades

⁵⁷⁶ Decreto 533/993 de 25/11/93

⁵⁷⁷ Decreto 543 /993 de 25/11/93

⁵⁷⁸ Decreto n° 57/994 de 8/2/94

⁵⁷⁹ Decreto N° 183/94 de 28/4/94

productivas, el legislativo aprobó en 2000 una ley, considerada con declaración de urgencia, que afectaba a una buena parte del tejido económico y social uruguayo, cuyo capítulo VII estaba dedicado al transporte y su sección 1ª al Puerto de Montevideo⁵⁸⁰.

Ley 17.243

Artículo 20.- Autorízase a la Administración Nacional de Puertos a participar, conforme lo establecido en el inciso tercero del artículo 188 de la Constitución de la República, en sociedad con capitales privados, en la administración, construcción, conservación y explotación de una terminal de contenedores en el Puerto de Montevideo.

La participación se efectuará por intermedio de una sociedad anónima, constituida al efecto por la Corporación Nacional para el Desarrollo, cuyo objeto social será el descrito en el inciso anterior.

Esta disposición pretendía en último extremo encontrar una vía para posibilitar el hasta entonces fallido proceso licitador. Para ello se constituyó la Sociedad Anónima Terminal Cuenca del Plata (TCP), con un capital provisto en un 80% por la Corporación Nacional para el Desarrollo (CND) y el 20% restante por la Administración Nacional de Puertos (ANP). El 27 de julio se colocó en subasta pública en la Bolsa de Valores de Montevideo el 80% del capital correspondiente a la CND, para incorporar un socio privado en la futura administración de la terminal de contenedores del puerto de Montevideo, con una base de 2 millones de US\$. El Estado se reservó dos cargos en el futuro directorio, a designar por el Poder Ejecutivo⁵⁸¹.

El remate público se realizó a mano alzada y al mejor postor. El ganador, un consorcio controlado por el grupo belga Katoen Natie, ofreció 17,1 millones de US\$ lo que, a la postre, y a modo de compensación de los fracasos anteriores, resultó ser una buena operación para el Estado, que obtuvo bastante más dinero de los 2 millones que pensaba. Según se anunció, estos fondos se destinaron a financiar gastos sociales, siendo su beneficiario la Administración Nacional de Enseñanza Pública para la construcción de escuelas y liceos⁵⁸².

Las condiciones del Estado eran firmar un contrato por 30 años con el concesionario, comprometer inversiones por un monto de entre 50 millones de US\$ y 60 millones de US\$ en la incorporación de equipamiento móvil para asegurar un movimiento mínimo de 25 contenedores por hora (se estaban movilizandando unas 18 unidades por hora), establecer un canon pagadero a la ANP por contenedor movilizado (10 US\$) para generar unos recursos anuales estimados del orden de los 2 millones US\$ anuales a lo largo de la concesión y en los tres años siguientes la sociedad debería duplicar la infraestructura de atraque, con la construcción de un nuevo muelle y la ampliación de la playa de contenedores (está obligado a invertir 70 millones en 15 años).

⁵⁸⁰ Del 29 de junio de 2000. Publicada D.O. 6 jul/000 - N° 25554. Su objetivo declarado era sanear las finanzas públicas sin subir los impuestos.

⁵⁸¹ El Decreto 137/001 de 25 de abril de 2001 (Diario Oficial de 2 de mayo de 2001) establece el procedimiento del remate.

⁵⁸² Montecón, la empresa que venía prestando servicios de carga y descarga en el puerto de Montevideo, había llegado a un preacuerdo con la empresa P&O, que está en el puerto de Buenos Aires, para presentarse a la subasta, pero hizo público que consideraba no rentable la tarifa máxima de 120 US\$ fijada por la ANP para el movimiento de cada contenedor.

Una vez instalada la nueva terminal TCP, en diciembre de 2002 la ANP dio un paso importante para configurar la oferta de servicios de carga y descarga de contenedores en el puerto de Montevideo y el modelo de competencia intraportuaria en este tipo de tráficos. Llamó a licitación para una nueva terminal denominada Terminal C.

En el pliego, que en el momento de redactar estas líneas debe ser aprobado por el ejecutivo, se han incorporado elementos novedosos como el estímulo para la participación de empresas nacionales, a través de una consideración especial en la oferta de canon; una mejor evaluación de los montos de garantía, que se han reducido con respecto a los inicialmente planteados; un cronograma más razonable sobre las obras a construir y un cambio en la devolución al puerto de los muelles 8 y 9, que habrán de devolverse, no a los cuatro años como estaba inicialmente previsto, sino a los 8 años. Se espera que en abril se estén recibiendo y abriendo las ofertas.

Con este proyecto, entre otras mejoras, se espera contar con 300 metros más de nuevos muelles y ganar un mínimo de cuatro hectáreas a la bahía. Una vez concluidas las obras, el puerto contará con dos terminales, una especializada y otra polivalente, además de los muelles públicos donde seguirán operando los multioperadores.

3.3.3.4 Balance y perspectivas de futuro

Casualmente, estando presentes en Montevideo con motivo de la realización del trabajo de campo (octubre de 2002), se conmemoró el décimo aniversario de la Ley de Puertos. Con ese motivo, el Centro de Navegación celebró un encuentro al que asistió una nutrida representación de la comunidad portuaria y algunos de los actores políticos y técnicos de la reforma. El Centro, gentilmente, nos invitó a lo que fue un desayuno de trabajo.

Allí, entre unos y otros, y sin abordarlo de forma explícita, se hizo un balance global de la reforma. El resultado de lo expuesto fue positivo, a pesar de los negros presagios que algunos actores portuarios habían sembrado en su día para intentar detener o hacer descarrilar el proceso.

La opinión generalizada es que la transformación del puerto ha sido completa, habiéndose desarrollado en un clima de paz social. Los cambios han sido múltiples, habiendo llegado a casi todos sus confines. La entrada del capital privado, el puerto libre, las concesiones de depósitos, las nuevas terminales intra y extraportuarias y el nuevo modelo de gestión han reducido las trabas administrativas y burocráticas y el corporativismo.

En otro frente, la reforma portuaria ha incentivado la inversión. En el período 90-94 la inversión pública fue de 20 millones US\$ aproximadamente. Después se han utilizado fondos públicos para mejorar los muelles 8 y 9, pavimentar y dragar. La inversión privada, por su parte, ha sido muy importante en equipos y, posteriormente, por medio del concesionario TCP, ha llegado a la infraestructura en obras de pavimentación, relleno y muelles.

Desde el inicio de la reforma, el movimiento de carga y la productividad han aumentado (ésta última un 50%); y las tarifas, el tiempo de espera del barco para dar comienzo las operaciones y su tiempo de permanencia en el puerto se han reducido. En el capítulo

financiero, el gasto de la ANP ha pasado de 125 a 45 millones US\$, lo que uno de los entrevistados calificó de hazaña en el país.

Entre los puntos negativos se cita el escaso aprovechamiento del estatuto de puerto libre, el desenvolvimiento de la capitanía de puerto y la lentitud de su desarrollo –lo que afectó a las inversiones-.

Durante nuestra visita al puerto, tuvimos también la oportunidad de asistir en directo a una controversia, bien es verdad que coyuntural, que afecta e ilustra los problemas que tienen las autoridades para diseñar el modelo de competencia intraportuaria que desean. El punto de fricción se refería al proyecto de autorizar por parte de ANP la instalación de nuevas grúas pórtico en el *interin* hasta la autorización y entrada en servicio de la nueva terminal polivalente. Como telón de fondo, se debatía sobre las condiciones de la competencia leal, dado que TCP opera en el puerto en calidad de concesionario, con las exigencias que eso conlleva, y sus competidores, potenciales usuarios y beneficiarios de las nuevas grúas, lo harían en la calidad, mucho menos onerosa, de permisionarios.

Antes de la licitación, Montecón tenía casi la totalidad del tráfico de contenedores. Durante sus primeros meses de actividad, TCP consiguió ir captando paulatinamente algunos tráficos, pero la situación ha cambiado radicalmente con la decisión de Maersk de cambiarse a TCP. Para las autoridades portuarias, el riesgo ahora es que Montecón se debilite y TCP adquiera una posición monopólica, por lo que en ANP se piensa que es pertinente sostener a Montecón hasta que esté operativa la nueva terminal polivalente C y que, durante 18 meses aproximadamente, pueda disponer de una grúa pórtico para competir en condiciones de igualdad. Por el contrario, en TCP se considera que con ese proyecto se está vulnerando el espíritu de la ley y las propias condiciones en las que se adjudicaron la concesión.

Por último, uno de los flancos no cerrados por la ley, el de ANSE, ha vuelto a la arena política. El proyecto de Ley de urgencia, redactado en conjunto por legisladores blancos y colorados, establece que (Artículo 39º) “*Suprímese ANSE (Administración Nacional de los Servicios de la Estiba), encomendándose al Poder Ejecutivo la redistribución de sus funciones y su patrimonio. Se disminuirán los importes cobrados a las operaciones portuarias afectadas, en la proporción resultante de esta disposición*”.

DECRETO No. 176/001 de fecha 15/05/2001

Reglamenta el Art. No. 33 de la Ley de Urgente Consideración (LEY No. 17.243), en lo que refiere a la supresión de la Administración Nacional de los Servicios de Estiba (ANSE)

Las críticas recogidas en el trabajo de campo al marco institucional y su aplicación son las siguientes:

- El grupo de interés camionero es muy fuerte en el Uruguay y tiene una elevada capacidad de presión en el Ministerio de Transportes, lo que perjudica al puerto de Montevideo y a la actividad acuática en el país.
- La aplicación de las normas es inadecuada y se producen comportamientos de tipo monopólico.
- Los costes administrativos y políticos del sistema son altos.

- La reforma debería haberse hecho más deprisa y debería haber sido más ambiciosa, privatizando más.
- La Aduana debería haber salido al portón para no interferir en el puerto libre, si no lo ha hecho quizá ha sido por la incertidumbre recaudatoria sobre la mercancía almacenada.
- Necesidad de una mayor descentralización y autonomía portuaria.
- No haber eliminado definitivamente ANSE desde el principio.
- No se contemplaron la totalidad de los servicios portuarios y tampoco se reformó la Aduana.
- Quedaron grúas de ANP, cuando todos deberían haber sido privatizados.
- Incumplimiento de las disposiciones referidas a la Capitanía de Puertos.
- No se habilitó un muelle en los sitios 12, 13 y 14.

Valoración del marco institucional y de los efectos de la reforma: 5,6

3.3.4 Análisis del puerto de Montevideo

3.3.4.1 Factores físicos, tecnológicos y organizativos de competitividad del puerto

Introducción: Área de influencia

El puerto de Montevideo está localizado en el centro del Río de la Plata con acceso directo al sur de Brasil y equidistante de Buenos Aires y Santos. Su área de influencia comprende todo Uruguay y también las regiones más próximas de Brasil, Paraguay y Argentina. Con estos tres países mantiene tradicionalmente tráficos de tránsito que se han visto golpeados por la crisis económica de 2002 y por otros motivos estructurales.

En el caso de Brasil, que en el pasado fue el "motor del tránsito", este tráfico se ve dificultado por las facilidades que ahora ofrecen los puertos brasileños y las trabas al mismo. Con el Paraguay, los tránsitos se perdieron hace unos años; se fueron a Buenos Aires y allí siguen por razones de competitividad.

Con la creación del MERCOSUR, la economía uruguaya conoció un incremento general de las exportaciones al resto de países del MERCOSUR, que pasaron a ser más del 40% total. Sin embargo, desde 1999, la crisis económica ha debilitado el comercio regional y ha provocado una reducción de todos los tráficos entre estos países.

La ciudad de Montevideo es origen y destino de un porcentaje mayoritario de las cargas del puerto. La razón es que Montevideo concentra el 60% del PIB uruguayo. El Municipio cuenta con una población de 1.300.000 habitantes localizados en un territorio de 500 Km², de los cuales 200 Km² corresponden al área urbanizada y el resto de zona rural con más de 2/3 de ella en plena producción hortofrutícola⁵⁸³. Este territorio supone el 0,3% de la superficie total del país, vive la mitad de la población, se concentra el 77,13% de la industria, el 53,4% de la electricidad el gas y el agua; el 63% de la construcción, el 52,9% del comercio, los restaurantes y los hoteles, el 66,8% del transporte y las comunicaciones, el 79,4% de los servicios a empresas y el 70% de otros servicios. Además, como centro financiero concentra el 80% de las colocaciones

⁵⁸³ Montevideo nació como puerto y ciudad fortificada en la segunda década del siglo XVIII, siendo de las últimas ciudades fundadas por el Imperio Español en América.

bancarias y el 70% de las cuentas de depósitos. Por esta razón, la mayor parte de la carga del puerto se concentra en el área de Montevideo.

En lo que respecta a su comercio exterior y su relación con los distintos tipos de tráficos portuarios, Uruguay es un gran exportador de maderas y arroz, que sale en barcos especializados⁵⁸⁴.

Infraestructura

Acuática

La entrada de los barcos al puerto de Montevideo se inicia en Recalada, cerca de la zona “Alpha”, y de la estación de los prácticos de Montevideo.

Para llegar al puerto, los barcos tienen que utilizar un canal de acceso que tienen dos tramos, uno de orientación sur que tiene 9 km. de largo y otro con orientación oeste/suroeste con una longitud de 15 km. Como infraestructuras de abrigo dispone de dos escolleras, una oeste de 1.300 metros de longitud que protege de los vientos sur-oeste (pampero) y otra este, de 900 metros, denominada Sarandi, que lo resguarda de los vientos del sur-sureste. La distancia entre morros de las dos escolleras es de 320 metros. El antepuerto tiene 200 ha. y aproximadamente 7,5 metros de calado, pero está infrautilizado. Al ser malo el fondeadero los barcos no tienen un buen lugar para esperar, lo que afecta, por ejemplo, a los barcos de cabotaje.

El calado oficial aparece en las cartas náuticas y depende del Servicio de Oceanografía, Hidrografía y Meteorología de la Armada. En la práctica, la ANP hace el dragado pero parece ser que no permite que la Armada lo verifique, a pesar de contar con equipos adecuados para ello.

El calado actual del canal de acceso garantiza, en teoría, 10 metros, de 32 a 33 pies al nivel usual del mar⁵⁸⁵. Los barcos con 34 pies ya tienen problemas, como también los tienen algunos pesqueros y de fertilizantes, e incluso algunos portacontenedores a 9 metros, donde parece estar el umbral de seguridad. Está previsto iniciar trabajos para llevar el calado, en una primera fase a 11 metros y, después a 12 y 14 en el canal de acceso⁵⁸⁶. Sin embargo, como el fondo es de cieno muy blando⁵⁸⁷, ha permitido la entrada y salida de buques de hasta 35 pies de calado. El rango de mareas varía de 50 cm de promedio de baja hasta alrededor de 0.91 cm promedio de alta, sin embargo la marea generalmente es sobrepasada por los vientos prevalecientes y fuertes vientos del sur que tienden a producir un mayor nivel del mar, mientras que los vientos del norte tienden a producir un descenso del mismo. La influencia de los vientos es pues un factor determinante en el calado disponible.

584 El sistema Exporta Fácil, de Brasil, facilita las operaciones de comercio exterior, al simplificar los trámites para las exportaciones de hasta 5.000\$.

585 Los buques que van con más de 26 pies de Montevideo a Buenos Aires tienen que soportar un sobre costo, ya que la normativa argentina les obliga a llevar 2 prácticos.

586 A finales de 2002 fue adjudicado por la ANP el contrato de dragado, que ya está avalado por el Tribunal de Cuentas. A la llamada de la ANP respondieron cinco empresas dragadoras y el plan de dragado se va a hacer en seis meses en lugar de doce, lo que significa que se espera que a mediados del año tendremos el canal de acceso dragado. Además, el dragado del canal no va a hacerse a los 10.50 metros proyectados sino a los 11 metros.

587 Puede haber hasta un metro y medio de barro blando por el que circula el barco.

La falta de mantenimiento también influye. Los muelles se dragaron el año 2002, pero muchos muros no dan más de sí, por lo que si se draga más hay que recimentar, y ésta es una obra costosa. Hay problemas en los muelles 8 y 9. El puerto exige un dragado continuo que es muy costoso, aunque el dragado de mantenimiento lo puede hacer la ANP con las dragas alemanas que se utilizaron para el dragado de 1985.

Los muelles existentes y sus principales características son las siguientes:

Para buques porta contenedores: Muelle escala, largo 288 metros, sin limitaciones de manga, calado máx. 32 pies, área: 8 hectáreas. Los buques sin grúa propia tienen prioridad en el muelle escala.

En los otros muelles, llamados convencionales, los buques deben ser operados con las grúas del buque, o bien con grúas móviles o flotantes.

Muelle 8/9 - 328 metros, calado máximo 9 metros

Muelles 1 / 2: 306 metros

Muelles 3 / 4 / 5: 492 metros

Muelles 6 / 7: 295 metros (Este muelle tiene dos grúas de 35 toneladas pero solamente operan en el lado de atraque)

Cabecera de muelle B: 156 metros

Muelle 8 / 9: 328 metros

Muelle 10 / 11: 385 metros

La autoridad portuaria tiene planes de mejorar el dragado hasta 14 metros en el canal y muelle escala y está requiriendo en su licitación actual para la privatización de la terminal de contenedores que el muelle actual sea extendido permitiendo así que dos buques atraquen simultáneamente en él, ya que en la actualidad falta longitud de muelle.

Terrestre

En el lado terrestre existen 4 accesos al puerto, 3 abiertos 24 horas (Colombia, Florida y Chacare)⁵⁸⁸. A partir de noviembre están todos automatizados funcionando con un código de barras. Su funcionamiento ha mejorado mucho.

Para conectarse con su área de influencia, el puerto cuenta con varias rutas que forman parte de la red viaria principal. Las rutas 1 y 5 llegan hasta la boca del puerto y son rápidas. La primera conecta con Argentina y la segunda con Brasil, –una parte importante de la industria se encuentra en esta ruta -. Las 8 y 9 conectan con el Este pero el tránsito es lento y el servicio a la carga portuaria malo. Existe un proyecto de Anillo Colector Perimetral del Ministerio de Transportes que va por Canelones. Las terminales están bien ubicadas con respecto a las vías rápidas citadas.

La red de carreteras uruguaya es la red más densa de Latinoamérica y el Caribe, con 45 km. de carreteras pavimentadas por cada 1000 km² de superficie, aunque faltan rutas de doble vía. Las interconexiones con los países vecinos se realizan a través de los distintos puntos de frontera: con Argentina hay 3 puentes a través del Río Uruguay en las

⁵⁸⁸ Antes había 5 pero la inseguridad era mayor.

ciudades de Salto, Paysandú y Fray Bentos, mientras que las autopistas brasileras convergen en las ciudades de Artigas, Rivera, Río Branco y Chuy.

En la actualidad existen 2 carreteras concesionadas en Uruguay: la primera es la de Montevideo a Punta del Este y la segunda, la que va a Colonia. En esta última concesión han aparecido recientemente problemas entre el Estado y el concesionario. Ahora la Administración se plantea una mega concesión de 1.300 km. (la Corporación Estatal de Desarrollo debe enajenar las acciones de la empresa. CAF va a participar en la financiación). Las vías secundarias están en manos de las intendencias.

Por la ley de carros y carretas, los transportistas llevan una guía terrestre que controla el funcionario aduanero al pasar de un Dpto. a otro y pagan por la *boleto*.

El proyecto de puente Colonia-Buenos Aires

En el marco de un plan para mejorar la infraestructura e interconexiones dentro del proceso de integración regional, se está construyendo actualmente una expansión de la capacidad del corredor este-oeste entre Colonia-Montevideo y Punta del Este, con la idea de tener disponible una autopista de cuatro carriles con mayor seguridad y capacidad, que conectada a través del puente Colonia-Buenos Aires, constituirá una vía de acceso rápido entre Argentina y el este Uruguayo.

El puente Colonia-Buenos Aires que tendrá 40 km. de longitud, representa una inversión en la región de 800 millones US\$, que se recuperarán a través de ingresos por peajes (estimados en 90 millones US\$ por año). La valorización de los bienes raíces en su zona de influencia en el territorio uruguayo y la proyección de la costa del Río Uruguay como un recurso turístico durante todo el año, serían algunos de los beneficios adicionales del puente.

Por su parte, la red ferroviaria uruguayo es de trocha única y estándar, salvo por los 11 km. de doble trocha en el acceso a Montevideo. La interconexión con Argentina se hace sin cambio de trocha mientras que el cambio es necesario para la conexión con Brasil. El sistema está operado por la Administración de Ferrocarriles del Estado (AFE) una empresa estatal autónoma abierta a la participación de operadores privados.

La red está estructurada en tres líneas principales que convergen en la estación central, al lado del puerto de Montevideo, que tiene acceso directo al sistema ferroviario mediante un ramal que lo conecta con la red ferroviaria nacional.

El servicio de transporte ferroviario en Uruguay lo presta AFE, Administración de Ferrocarriles del Estado, como ya se ha comentado antes, empresa estatal creada el 19 de septiembre de 1952 como resultado de la fusión del nacionalizado Ferrocarril Central del Uruguay (1948) y los Ferrocarriles y Tranvías del Estado⁵⁸⁹. En realidad AFE, además de transportista, se ocupa de la construcción y el mantenimiento de la red y de la gestión del sistema ferroviario.

⁵⁸⁹ Entre el 31 de enero de 1949 y el 19 de septiembre de 1952, Uruguay mantuvo dos administraciones ferroviarias estatales: el Ferrocarril Central para las compañías nacionalizadas y los FFCC y Tranvías del Estado, que continuaban al frente de sus antiguas operaciones.

Existe un proyecto para dividir AFE en tres entes, cada uno dedicado a una de las actividades desempeñadas actualmente por AFE. Como transportista se enfrentaría a la competencia y las dos otras funciones dependerían del Ministerio de Transporte⁵⁹⁰.

Mejorar la red de ferrocarril para que éste pueda prestar servicio requiere obras de habilitación que, en el caso de Rivera, ascienden a 30 millones de US\$ y en el de Salto Grande (Argentina) a 15. De los aproximadamente 3.000 km. de vías férreas, solamente unos 1.900 están operativos.

En una primera etapa, quitar a AFE el mantenimiento de la infraestructura ferroviaria y su explotación provocaría un ajuste de la plantilla de más de 1.100, considerados excedentes, de 1629 funcionarios existentes. AFE retendrá la administración, el área de transporte y el material rodante (locomotoras y vagones).

El ferrocarril en Uruguay. Una síntesis histórica

La mayoría de los ferrocarriles del Uruguay fueron construidos por una compañía británica bajo concesión otorgada por el Gobierno. El objetivo del Estado era posibilitar el desarrollo del interior del país, principalmente a través de la producción cárnica. A partir de 1952, este medio de transporte pasó a ser administrado por el Estado a través de la Administración de Ferrocarriles del Estado, empresa creada como ente autónomo.¹ Como ocurrió con los puertos, y a pesar de su función social, en los años ochenta tomó cuerpo la tesis de que el ferrocarril era un medio de transporte poco eficiente.

En los años noventa, y a pesar de haberse incrementado el tráfico, los ingresos en dólares no aumentaron, debido a una importante disminución de la tarifa promedio. La caída se acentuó en 1997, tras la decisión del principal cliente de AFE de licitar el transporte de sus productos. El transporte carretero, con tarifas en constante disminución y con empresas informales que no cumplen con todas sus obligaciones, estaba detrás de la reducción de los precios que estaban. Los déficits era crónicos y el Estado debía mantener a flote la empresa con sus subsidios (Por un valor del 75 al 80% de sus ingresos). Esta situación condujo al proyecto " Una Alternativa para el Ferrocarril en el Uruguay ", que contempla la creación del Área de Infraestructura -encargada de las inversiones y del mantenimiento de la vía férrea necesaria para la circulación de trenes, la regulación de esta última, el control de la circulación de trenes de manera de asegurar a los eventuales operadores privados las mismas condiciones de competencia y la Empresa Operadora - encargada de la producción y la comercialización de unidades de tráfico, propietaria del material rodante actual de la empresa ferroviaria y encargada de su mantenimiento-.

En el proyecto de mediano plazo presentado el costo de funcionamiento del área de infraestructura se reduce de US\$ 11.378.878 para 1903 km. de red activa actual a US\$ 6.675.038 para 2233 km. de red proyectada. Esto implica que el costo de mantenimiento por kilómetro pasa de US\$ 6.000 a US\$ 3.000. La velocidad máxima media de la red aumenta un 70% pasando de los 31 Km./h actuales a 53 Km./h luego de la inversión.

Para lograr estos niveles de eficiencia, además de proyectar cambios en los métodos de trabajo, y poner en práctica la terciarización de muchas tareas, se requiere una inversión en infraestructura para los 5 años del Plan del orden de US\$ 71.000.000, de los cuales US\$ 44.355.000 cuentan con financiamiento del Banco Mundial. Por su parte, la nueva empresa operadora obtiene ingresos que le permiten cubrir los egresos en su totalidad, también absorber los recursos que deberán destinarse a reposición de equipos y obtener un excedente de US\$ 1.286.518 que se prevé sea destinado al pago de un canon por el uso de la infraestructura. El mismo representa un 10,2% de los ingresos brutos. En cuanto a los recursos humanos se podrá operar con el 60% del personal actual. Finalmente se destaca que las inversiones requeridas para

⁵⁹⁰ Según el artículo 150 de la última Rendición de Cuentas, que tiene fuerza de mandato legal, se establece que el mantenimiento de la infraestructura ferroviaria y su explotación pasarán a la Dirección de Vialidad del Ministerio de Transporte y Obras Públicas. AFE recibe una subvención anual aproximada de 7 millones de US\$. Para hacerse cargo del mantenimiento de la infraestructura, la cartera de Transporte contará con 5 US\$ millones en 2003 y 10 US\$ millones en 2004.

lograr este tipo de transformaciones son, en la empresa operadora, del orden de US\$ 13:600.000, apenas algo mas de la mitad del subsidio que hoy el ferrocarril uruguayo recibe en un solo año.

Fuente: A partir de Roberto Médica, 2000, La Onda Digital

[1] Desde entonces, AFE explota el servicio ferroviario en forma monopólica. En junio de 2000 el Parlamento dictó una ley que habilita el uso de las vías férreas a empresas privadas que paguen un peaje que determinará el Poder Ejecutivo. Esta alternativa aún no ha sido puesta en práctica.

[2] Las dos áreas están concebidas como organizaciones autónomas, dotadas de recursos humanos, materiales y patrimoniales necesarios para cumplir sus fines.

[3] La Empresa Operadora proyectada es una empresa de transporte de cargas exclusivamente. La posible existencia de un servicio de pasajeros debería tratarse como una unidad de negocios también totalmente independiente.

AFE, de las subvenciones que recibe por el Art. 431 de la ley 17.296 del 21/2/01 -que es en pesos uruguayos 245 millones por año- debe transferir en dólares al MT US\$ 5 millones en el año 2003 y 10 millones a partir del año 2004. Eso significa que a partir de enero del 2003, AFE transfiere al Ministerio de transporte alrededor de \$200 millones de pesos uruguayos, equivalente a los US\$ 5 millones previstos en la ley aprobada.

Las conexiones por ferrocarril son inadecuadas para un puerto moderno. Las inversiones recibidas por este medio durante los últimos años han sido muy reducidas. El país no cuenta con dos de los factores más propicios para el desarrollo del ferrocarril, que son largas distancias y cargas concentradas; pese a ello existen oportunidades en los tráficos de madera (Ruta 5) –que es uno de sus tráficos más importantes- y en los contenedores hacia Brasil. En 1992, una compañía comenzó a transportar contenedores a Paraguay por ferrocarril, pero la logística sólo duró unos pocos meses, porque inundaciones en el lado argentino inhabilitaron la red.

Durante el período 1991-2001 las principales obras que se han ejecutado han sido las siguientes:

- Demolición del depósito n° 10
- Pavimentación de muelles comerciales y obras complementarias
- Refuerzo estructural de muelle en atraques 8 y 9
- Instalaciones eléctricas de baja tensión
- Construcción de accesos al puerto
- Techado de balanzas del acceso Florida
- Demolición del depósito 8
- Pavimentación de muelle B (Depósito 9)
- Pavimentación de muelles 3,4 y 5
- Señalización del recinto portuario
- Construcción de tinglado para visturia de Aduana en acceso Florida
- Instalaciones eléctricas de baja tensión complementarias

En el año 2002 las obras en estado de ejecución son las siguientes.

- Acondicionamiento de muelles en atraques 1, 2 y 8
- Pavimentación de la zona de Río Branco
- Defensas escudo para muros de atraques 8 y 9
- Obras de canalización de tránsito
- Dragado a pie de muelle

Por otra parte, las obras que en este momento están en fase de estudio y proyecto son:

- Está previsto que TCP duplique la capacidad del muelle y rellene 10 ha.
- Muelle y Terminal C. Construcción de un nuevo muelle de 550 metros de largo con calados de 12 metros y explanada operativa de 14 hectáreas⁵⁹¹. En el se instalaría una terminal multipropósito en el año 2005.
- Relación puerto-Ciudad; posible transformación de un sector del puerto en un paseo urbano con un centro comercial y de servicios.
- Rellenos marinos al norte del Espigón F. En la revisión del Plan Maestro del Puerto se ha considerado que la zona es potencialmente apta para ubicar allí un puerto de servicio.
- Rehabilitación de las escolleras Oeste y Sarandi del puerto.
- Reparaciones navales y pesca se van a trasladar a Puerto Capurro, al fondo de la bahía.

Proyectos de la ANP:

- a) Desarrollo de una terminal especializada en buques pesqueros.
- b) Actuación de la Comisión de Desarrollo Logístico para promover el proyecto “Uruguay centro de distribución regional”.
- c) Promover la Marca “Puerto de Montevideo”, una vez habilitada por el Comité de Calidad, para procesos logísticos.

No existen proyectos de acceso terrestre: había uno para productos forestales pero se abortó. Está previsto hacer dragado de mantenimiento y desarrollar puertos privados (ATENYL y puerto Laureles)

Superestructura

En los dos últimos años se ha producido una mejora sustancial en lo que se refiere a la superestructura del puerto. En noviembre de 2002 el puerto tiene 2 grúas pórtico⁵⁹² y 4 móviles y se ha convocado una llamada a permiso para instalar 1 ó más grúas pórtico, todo en el marco de la iniciativa privada. De la etapa de puerto operador quedan en poder de la ANP grúas para graneles, y ello debido a que no se ha encontrado que exista competencia suficiente en el mercado. Las grúas mejor mantenidas, aunque son viejas, son las de los muelles 6, 7 y cabecera, el resto se encuentra en mal estado y su mantenimiento es defectuoso.

TCP tiene 2 grúas de pórtico, una grúa móvil, 6 *straddle carriers*, numerosos chasis y otros equipos. Además, las obras a acometer por TCP han sido reacondicionar el pavimento del resto de la terminal que presentaba daños y las obras de expansión de la Terminal, incluida la pavimentación del espacio comprendido entre lo que fue el varadero y la escollera Sarandí, que son unas cinco hectáreas y que se suman a las aproximadamente 10 has. de la terminal.

Además, la ANP exigió a TCP incorporar un mínimo de 30 funcionarios y, en caso de no hacerlo, por cada funcionario de menos le aplica una multa de 20 mil dólares. Si por

⁵⁹¹ Cuando se construyó el puerto los muelles se fundaron a -10,5 metros.

⁵⁹² La primera grúa pórtico es española de 1985. La segunda llegó con la concesión.

el contrario contrata más de aquella cantidad, les hace un descuento de 600 dólares mensuales del canon para los funcionarios 31, 32 y 33.

En diciembre de 2000 Montecón solicitó a la ANP que le autorizase invertir 4 millones US\$ en lo que sería la segunda grúa pórtico del puerto de Montevideo dado que, en su opinión, la única grúa pórtico de la ANP no daba abasto con la demanda de movimientos y tenía problemas de mantenimiento -estuvo cinco semanas inoperante en el año 2000-.

Almacenes y depósitos internos

Como en el caso de los equipos, ha mejorado mucho con la privatización. Hoy son todos privados y actúan en régimen de concesión o permiso. Sin contar TCP, que tiene sus propias instalaciones, existen 8 prestadores de servicios de almacenamiento y una cámara frigorífica, además de 2 áreas abiertas permisionadas, una para maderas y otra para automóviles. Funcionan bien y manipulan mucha mercancía en tránsito.

Por otro lado, existen 7 terminales extraportuarias para contenedores vacíos en predios pequeños sin consolidación, además de la Zona Franca de Montevideo, que se usa también para actividades logísticas, ya que es un buen centro de servicios aunque, según los entrevistados, costosa.

En general, ante la carencia de espacio en el puerto y el elevado costo del relleno, la ANP está patrocinando un nuevo régimen de Zonas Logísticas que permita, usando el régimen aduanero actual, el desarrollo de áreas de suficiente tamaño en las que se puedan realizar actividades industriales y tránsitos sin perder el origen⁵⁹³.

En total el recinto portuario actual cuenta con 75 has., que serán 85 cuando TCP concluya sus trabajos de ampliación y relleno, 90 cuando se construya la terminal C y 100 cuando esté la de maderas.

Parece que las superficies actuales son adecuadas y que existe incluso sobredimensionamiento.

Hemos detectado críticas al diseño y funcionamiento de las básculas.

Áreas logísticas y proyectos

Durante los dos últimos años, han proliferado en Uruguay proyectos de áreas especializadas y centros complementarios a la actividad portuaria y el transporte terrestre, con el fin de coadyuvar a convertir Montevideo en un puerto de “cuarta generación” y a desarrollar el proyecto de “Uruguay Centro de Distribución Regional”.

Por un lado, y desde enero de 2002, representantes de la ANP, Uruguay XXI y distintas entidades privadas con responsabilidades e intereses en el ámbito de la carga están comprometidos en el desarrollo de los servicios logísticos en el Uruguay a través de la Comisión de Desarrollo Logístico (CDL). Su objetivo es promover en el extranjero las

⁵⁹³ En la actualidad el régimen MERCOSUR zonas francas hace que al pasar por ellas las cargas pierdan su origen, penalizando los tránsitos. Manaus y Ushuaia son Zonas Francas especiales en las que no se pierde el origen.

ventajas de Montevideo como centro de Distribución Regional para fomentar los tránsitos y las actividades de valor añadido. A este fin difundirá en países terceros la oferta logística del Uruguay constituida por depósitos intra y extraportuarios, ZAL y zonas francas. Está previsto que sus principales actividades sean⁵⁹⁴:

- Marketing y promoción de la idea Uruguay país logístico.
- Promoción de actuaciones públicas y privadas para fomentar los tránsitos y la prestación de servicios de valor añadido.
- Constitución de grupos de trabajo especializados en la comercialización.
- Desarrollo de una base de datos internacional con potenciales inversores.
- Propuestas de desarrollo, incorporación de nuevos integrantes.
- Promoción de la Marca "Puerto de Montevideo" una vez habilitada por el Comité de Calidad.

Otro importante proyecto inició su singladura formal en el año 2000, cuando 16 empresas uruguayas conformaron un consorcio inversor para la construcción de un centro de transporte y logística en Montevideo (CTM) orientado sobre todo a la carga intra MERCOSUR, es decir, a aquellas con origen en un país de MERCOSUR y destino otro país distinto del área

El problema de los tránsitos

A efectos de transporte terrestre internacional de carga por carretera existe el MIT-DTA (Manifiesto Internacional de Transporte-Documents de Tránsito Aduanero) que permite cargar un camión en un país A con destino en un país C atravesando el país B sin tener que hacer desaduanizar esa carga. Al cruzar las distintas aduanas se entrega una copia del documento y la última se entrega en la Aduana de destino. A pesar de su potencialidad para agilizar los tiempos de viaje, su utilización es escasa, según algunas fuentes, por culpa de las aduanas fronterizas.

El proyecto presentado, cuyo antecedente es un proyecto de Terminal Integral de Carga de 1996, es íntegramente privado y contempla un área edificada de 120.000 metros cuadrados, una inversión prevista de 60 millones de dólares y una previsión de empleos directos de 2.000. El lugar elegido es un terreno situado entre la Ruta 1 y el Camino Tomkison, no lejos de la ciudad pero fuera del puerto, a menos de 10 km. La idea de esta ubicación nace de la reflexión de los promotores de que el puerto se encuentra rodeado, casi cercado, por la ciudad, lo que hace difícil y costoso que pueda generar suelo. A esa distancia, relativamente corta, hay espacio suficiente para estas instalaciones con el valor añadido de eliminar tráfico pesado de la ciudad.

Entre las facilidades y servicios previstos están un "Truck Center", un "Business Center", una vistoria o receptoría de aduana, zonas especiales para contenedores *reefer* y mercaderías peligrosas, centro técnico de trazadores vehiculares, centro de contratación de fletes y retornos, oficinas para los entes públicos de control, centro de servicios para trabajadores y público en general y una serie de galpones de hasta 12 metros de altura, con más de 100.000 m² de depósito.

Desde su presentación hasta la fecha el proyecto, totalmente privado, no ha avanzado como estaba previsto por los promotores. Dos han sido los escollos administrativos que

⁵⁹⁴ La base operativa de este proyecto es Uruguay XXI. Ver Prolog 2001

han dificultado los avances: por una lado, está pendiente la calificación del terreno por parte de la Intendencia Municipal de Montevideo (es una zona rural protegida) y, por otro, el expediente de aduana de la Dirección Nacional de Aduanas para el otorgamiento del régimen aduanero. El objetivo de los promotores es el de crear un depósito aduanero y no una zona franca, lo que significa que no pretenden competir con ésta. Por otro lado, tampoco se pretende hacer un centro de transporte.

Ilustración 62: Ubicación del CTM



Otro proyecto logístico, no vinculado directamente al puerto, es la construcción de un área de Control Integrado (ACI) en Fray Bentos, orientada a favorecer la facilitación fronteriza y a favorecer la instalación de argentinos en el Área Común. En la promoción del proyecto está trabajando la Cámara Autotransporte Terrestre Internacional del Uruguay (CATIDU), que ha pedido al poder ejecutivo que promueva la participación del transporte Internacional de cargas y lo declare de interés nacional.

En general, una de las tareas pendientes para favorecer el desarrollo de Montevideo como centro de distribución es la reglamentación de las ZAL para facilitar el desarrollo de negocios logísticos, tránsitos y servicios varios en la cadena del transporte y distribución multimodal relacionada con el puerto. La norma, de la que ya se ha elaborado al menos un borrador, regula la ubicación de predios, la canalización de tránsito, y uso de rutas nacionales, condiciones para el desarrollo de actividades de central de cargas, la verificación del cumplimiento de acuerdos internacionales de transporte, la definición de enlaces operacionales con el puerto, el establecimiento de especificaciones de calidad de los servicios, el establecimiento de las condiciones fiscales y de seguridad de los depósitos aduaneros, las especificaciones para el control de vehículos que vinculen el puerto con las zonas logísticas, los procedimientos de control e información a aplicar y la respectiva vigilancia y fiscalización de los depósitos aduaneros. Todos estos extremos deben plasmarse en un Régimen de Habilitación y Gestión.

A principios de 2002 el proyecto de Ley entró en el Parlamento. Algunos de sus puntos más importantes son la declaración de interés nacional, el tema tributario y la incorporación a la legislación nacional de tratados internacionales de multimodalismo y logística.

Recinto logístico: Superficie mínima 40 ha.

Recinto aduanero logístico: Superficie mínima 20 ha.

Distancias: Como máximo, a 15 km. del puerto y sobre las rutas 1 y 5 a 1 km.

El proyecto no está exento de polémica. Igual que existe unanimidad en reconocer la preocupación del Estado para crear mecanismos que contribuyan al desarrollo de los tránsitos y la cadena logística en Uruguay, existen varias críticas al proyecto. En primer lugar, se ha señalado que el decreto debería considerar la posibilidad de reconvertir las terminales extraportuarias actuales en ZAL. Estas terminales y depósitos se han visto duramente golpeadas por la crisis económica que afecta al país y a los países vecinos, tienen capacidad ociosa, y buscan estrategias complementarias de desarrollo. En segundo lugar, se argumenta que el puerto de Montevideo aún tiene 11 hectáreas disponibles para establecer depósitos mediante permisos y concesiones (16 mil metros cuadrados en la denominada Zona II, 35 mil en la curva de la Rambla Portuaria y 25 mil en el espacio contra la escollera Sarandi), además de espacios pendientes de ocupación como el Depósito 1, con aproximadamente 10 mil metros cuadrados, los depósitos de la Armada Nacional a ser entregados a la empresa TCP con más de 20 mil metros cuadrados y el Depósito 25 con 3.800 metros cuadrados para la empresa Tamer. Este argumento se apoya con la información de que la capacidad actual de todos los depósitos permitidos o concesionados, sin incluir áreas abiertas, apenas superan los 70.000 metros cuadrados y que ha costado 8 años lograr una ocupación media de los mismos. En tercer lugar, se afirma que el Decreto 526/2001 publicado el 4 de enero de 2001 creó un mix de trabas a los depósitos y terminales extraportuarias. Las razones que avalarían esta afirmación son que limita el plazo de permanencia de mercaderías y/o contenedores en los depósitos hasta 180 días, que se fijaron garantías mínimas de 300 mil dólares pero sin techo, lo que deja en manos del Ministerio de Economía y Finanzas, a través de la Dirección General de Aduanas la fijación del monto definitivo, que hace responsable al depósito de cualquier infracción que pudiera acontecer desde el ingreso hasta el egreso de la mercancía –diferencias en la facturación, número de bultos, contenido de los bultos-. También se critica que las ZAL, para funcionar, necesitan una masa crítica mínima que, según algunas estimaciones, corresponde al 23% de la carga total almacenada en regímenes suspensivos, almacenada en las terminales y depósitos extraportuarios. Finalmente, entienden que el proyecto perjudica a depósitos portuarios, extraportuarios y zonas francas, ya que pagan un canon a la Administración. El problema de fondo es si el régimen de depósito industrial podría hacer que se considerase al sistema y el país en su conjunto dentro del MERCOSUR una zona franca, y entonces se dificultan las operaciones de tránsito por la pérdida del origen. En el fondo de la discusión también late el papel a desempeñar por la Zona Franca de Montevideo, llamada Zona América, situada a unos 15 km. del puerto, que tiene interés en prestar servicios similares a los de una ZAL a pesar de no contar con una conexión directa con el Puerto y estar a 1 hora de viaje del mismo. Otros intereses en juego son las instalaciones intraportuarias, los galpones del puerto, por los que la ANP cobra unas tasas⁵⁹⁵.

⁵⁹⁵ Otro proyecto reciente, aunque no vinculado directamente con el puerto de Montevideo, es el proyecto de Construcción y Explotación del área de Control Integrado (ACI) de la ciudad de Chuy.

Las Zonas Francas (ZF) en Uruguay

La promoción y el desarrollo de ZF, con el objetivo de promover inversiones, exportaciones, empleo y la integración económica internacional, ha sido declarada por ley como de interés nacional.

Las zonas francas pueden ser públicas o privadas y en ambos casos deben ser autorizadas y controladas por la Dirección Nacional de Zonas Francas. Actualmente, se han establecido Zonas Francas en las localidades de Colonia, Florida, Nueva Helvecia, Nueva Palmira, Río Negro, Rivera, San José y Montevideo.

El sistema de ZF se ha establecido básicamente para desarrollar las siguientes actividades⁵⁹⁶:

1. Comercio, almacenaje, selección, clasificación, parcializado, ensamblaje, des-ensamblaje y otras operaciones que no implican la manufactura de bienes y materias primas.
2. Instalación y funcionamiento de establecimientos manufactureros.
3. Servicios en las áreas de financiamiento, información, mantenimiento y repuestos, asesoría profesional y otros.

Las corporaciones, operando como usuarios de las ZF, están exentas de todo impuesto nacional creado o por crearse, exceptuándose las contribuciones a la seguridad social, y cuando es aplicable, la retención del 30% a los dividendos acreditados o pagados en el extranjero. Esta excepción está sujeta a tener al menos un 75% del personal compuesto por ciudadanos uruguayos, porcentaje que puede reducirse aún más a través de una autorización específica del Poder Ejecutivo.

El personal extranjero puede optar ser excluido del sistema de seguridad social en cuyo caso estará exento de efectuar las contribuciones correspondientes. Los monopolios estatales no rigen en las ZF. Los bienes introducidos en la ZF desde territorio uruguayo que no es ZF se consideran exportaciones. De la misma manera, los bienes que egresan de una ZF están exentos de todos los impuestos y si dichos bienes se introducen dentro del territorio uruguayo no ZF se considerarán importaciones. Los bienes provistos desde una ZF ingresando a terceros países estarán sujetos a los aranceles correspondientes, que en el caso del MERCOSUR serán la AEC (Arancel Externo Común) aplicable a todos los bienes provenientes de extrazona.

Este tratamiento arancelario ha reducido las ventajas de los productos manufacturados en las ZFs en comparación con los productos manufacturados en el territorio uruguayo no ZF para la exportación a otros países del MERCOSUR. Sin embargo, las amplias exoneraciones tributarias para las compañías operando en las ZFs siguen representando una ventaja significativa.

Además de la Zona Franca América en Montevideo, están las de Florida y Colonia.

Fuente: A partir de Global Shipping S.A.

Sistemas de información

Existen 2 sistemas madre en fase de integración, el portuario y el de la Aduana, ambos terciarizados. Existió un proyecto de interconexión denominado SIEP pero fracasó por problemas políticos. Los demás servicios de inspección no participan de estos sistemas.

La ANP tiene conexión telemática con la Aduana, la Autoridad Marítima y con los agentes privados para el sistema de accesos terrestres y arribo de buques. Después del fracaso del proyecto con Bremen, deben desarrollar un sistema integral. Su sistema está conectado a Lucía para tomar datos y facturar. Aunque no han definido una plataforma, se inclinan por Internet.

⁵⁹⁶ Ley de Zonas Francas 5925/85. Decisión n° 8 del MERCOSUR. La opinión recabada entre los entrevistados es que no ha sido positiva.

Calidad

Existen varios niveles:

- Nivel 1: Interno. La ANP ha certificado 10 procesos con la norma ISO –v.g. atraque de buques, habilitación de operadores- y tiene otros 6 en fase de desarrollo –v.g. pago acreedores, reclamos de facturación-.
- Nivel 2: Empresas privadas. La ANP en el 2003 les va a imponer la certificación; en caso contrario, perderán la habilitación de operador portuario.
- Nivel 3: Comunidad Portuaria. En enero de 2002 se llegó al primer compromiso de calidad. Su desarrollo se discute en el Comité de Calidad del Puerto.

La ANP está liderando la implementación de la cultura de la calidad en el puerto de Montevideo. El objetivo final –nivel 3- es dotar a la comunidad portuaria de una herramienta que mejore la calidad integral de los servicios portuarios. Para ello se ha elegido el modelo de una Marca de Calidad, que tiene muchas similitudes con la Marca de Garantía de Calidad de Valencia (España).

En una primera etapa se han certificado los procesos internos por parte tanto de empresas certificadoras nacionales, LATU Sistemas S.A. y UNIT, como sus contrapartes internacionales, OQS (Austria) y AENOR (España), para el proceso de gestión de cargas peligrosas bajo la norma ISO 9001:2000.

En el año 2001 se comenzó a preparar la certificación de nuevos procesos, tarea que se ha proseguido a lo largo de este año 2002. Los procesos internos certificados son:

- Asignación a muelles a buques (División de operaciones portuarias).
- Gestión de mantenimiento de grúas de muelle (División de Obras y Mantenimiento).
- Habilitación de operadores Portuarios (Unidad de Contralor).
- Reclamos a la facturación (División Hacienda).
- Pago a acreedores (División Hacienda).
- Suministro de agua a buques (Div. De Operaciones Portuarias).
- Manejo y deposición de residuos sólidos-ISO 14000 (Div. Operaciones Portuarias).
- Presupuestación y seguimiento (División Hacienda).

El puerto dispone ya de un Manual de Procedimientos Operativos referido al proceso de entrada de buques de ultramar en el Puerto de Montevideo que está constituido por los procedimientos de:

- Entrada de buques de ultramar
- Para el control de los procesos
- Para la realización de auditorías
- Para la gestión de reclamaciones
- Para la gestión de garantías

La certificación ISO por parte de pequeñas y medianas empresas –entre las que se encuentran prestadores de servicios portuarios- está poyada por un programa financiado por el BID (FOMINBID)⁵⁹⁷.

El proyecto de la marca, cuyo fin es la adopción de compromisos por parte de los organismos públicos y las empresas privadas, sirve también para articular la Comunidad Portuaria. El órgano que la nuclea es el Comité de Calidad del Puerto; en él están representadas un elevado número de actividades portuarias. El sector privado se está integrando paulatinamente en el proyecto, pero son muy pocos los colectivos integrados. Ésta es una de sus debilidades.

El proyecto de calidad avanza *pari pasu* con la promoción comercial del puerto según acuerdo firmado por la Comunidad. Para ello se ha creado la marca Puerto de Montevideo, cuyo logotipo sirve de paraguas e imagen comercial para todas las actividades portuarias.

La opinión de los entrevistados es que el sistema no funciona mal porque hay poco tráfico; para los más escépticos, está por ver su capacidad cuando éste aumente. La TCP tiene sólo espacio para un barco, así que si coinciden varios y un crucero se produce congestión. También se señala que la cultura de la calidad, y la conciencia de su significación, no está todavía extendida a lo largo de la comunidad portuaria.

Desde hace varios años existe una coordinadora, que se reúne aproximadamente una vez al mes, para tratar de los grandes temas y resolver conflictos. En la actualidad la preside el presidente de la ANP pero existe una propuesta para que su presidencia sea rotativa. En ella participan los agentes portuarios y comerciales –vg. El Centro de navegación y la Cámara Nacional de Comercio y Servicios del Uruguay-. Para asistirle existen unos comités técnicos que analizan los distintos temas y elevan sus propuestas. Las opiniones recogidas señalan que funcionan mejor los comités que la coordinadora.

Formación y capacitación

En 2001 se aprobó un Plan de Capacitación para todos los funcionarios con una duración prevista hasta el año 2005. Sus áreas temáticas son:

- Informática
- Gestión y Calidad
- Gestión empresarial
- Operativa y gestión portuaria
- Logística
- Marketing
- Gestión de Recursos Humanos
- Medio Ambiente
- Seguridad Industrial
- Idiomas

⁵⁹⁷ Para certificarse, las dos principales empresas especializadas uruguayas son LATU y UNIT (Instituto Uruguayo de Normas Técnicas). El Comité de Calidad promueve la Certificación de procesos de las Instituciones integradas en el mismo por ambas empresas con el fin de obtener una certificación conjunta a un costo sensiblemente menor que la certificación independiente.

Los cursos existentes, a los que hay que añadir la oferta de Trainmar, van dirigidos principalmente a los trabajos de tipo administrativo. La formación específica para el manejo de equipos de estiba y operaciones portuarias en general es casi inexistente, exceptuando la que realizan las propias empresas estibadoras con sus propios medios.

Antes, la formación la dirigía la ANP. En el Centro de Formación SENFOCAP perdió tiempo y dinero. La competencia la asumió el Centro de Navegación pero, según la opinión recabada en el trabajo de campo, no está dando los resultados esperados. Además, los problemas de formación se agravan porque el sistema fiscal uruguayo no incentiva la inversión en formación por parte de las empresas.

Tabla con la valoración de los factores

Tabla 118: Valoración de los factores de competitividad del puerto de Montevideo

Factores de competitividad	Media
Infraestructura marítima (7: muy buena, 1: muy mala)	4,6
Canal de acceso (calado...)	4,3
Muelles (longitud, calado, estructura...)	4,8
Infraestructura terrestre (7 muy buena, 1: muy mala)	4,2
Puertas de entrada al puerto	4,6
Accesos terrestres al puerto	5,3
Vías de comunicación del puerto con su <i>hinterland</i> ...	
- por carretera	4,6
- por ferrocarril	2,1
Superestructura (7: muy buena, 1: muy mala)	5,2
Grúas y otros equipos para manipular la mercancía	5,0
Almacenes y depósitos, Zonas Actividades Logísticas	5,4
Sistemas telemáticos de información en la comunidad portuaria (Grado de utilización de EDI, SIDUNEA u otros por parte de los organismo públicos y empresas privadas)	4,8
Sistemas de aseguramiento de la calidad en la comunidad portuaria (Nivel de implementación de Certificación ISO, existencia de Comités de calidad...etc...)	3,7

3.3.4.2 Los proveedores de servicios portuarios

La ANP

La ANP cuenta con 1016 empleados, el 60% dedicado a tareas administrativas y el resto a tareas operativas, y su edad media supera los 50 años. Los horarios de atención al público son de 9 a 18 horas. La mesa de operaciones trabaja 24 horas y lo mismo cabe decir de las tareas operativas. La ANP lidera proyectos portuarios como los accesos al puerto, gestiona los sitios de atraque, controla las concesiones, opera grúas eléctricas, se ocupa del dragado y de la asignación de muros en el área polivalente. En el año 2001 tuvo unos ingresos de 43.830.000 US\$ y unos gastos de 49.700.00.

Proyecto de ley (01/07/2002)

Artículo 146. (A.N.P.). Exclúyese a las actividades de dragado a realizarse con dragas de succión por arrastre, incluyendo extracción de suelos, traslado y vertido de los mismos, de la reserva de bandera establecida en el artículo 1º de la Ley nº 12.091, de 5 de enero de 1954. No se considerarán actividades excluidas aquellas explícitamente permitidas por la autoridad competente a efectos de la extracción de

materiales del lecho fluvial o marítimo para su comercialización o industrialización.

Las grúas de la ANP para manipular graneles son 4 (trigo y fertilizantes), 6 para arroz (Duro Felguera) y tiene además 1 flotante de apoyo a los buques, operativa de 7 a 19 horas sin recargo. Si se pide un horario nocturno el precio se negocia.

La ANP se ocupa del dragado, básicamente por motivos sindicales. De todas formas, esta situación ha comenzado a revertir, ya que en abril de 2002 se contrató a una empresa externa para realizar el dragado a pie de muelle. Frente a un coste de 10 a 12\$/m³ del sistema tradicional, con una elevada ocupación de tiempo y espacio, se aplicó un barrido con chorro a presión y recogida a un coste de entre 4 y 5US·\$/m³, completando los trabajos en un mes. Siguiendo con esta filosofía, también se va a licitar el dragado del canal de acceso y el objetivo a largo plazo es contratar el dragado con una empresa externa. Con sus propios medios –1 draga flotante y otra de cangilones además de 150 personas- la ANP sólo va a ocuparse del mantenimiento.

El Capitán del puerto está en el seno de la ANP. Se trata de un cargo renovable cada 5 años cuya retribución es abonada por la ANP. Como instrumento de planificación, el más importante es el Plan Maestro, aprobado hace 4 años.

La ANP está inmersa en un duro proceso de ajuste y reestructuración (con el apoyo del BID). En el año 2001 las remuneraciones representaban el 60% de la recaudación y en el 2002 ese porcentaje había caído al 25%, entre tanto, 300 personas habían salido del ente, y para el 2003 se espera un proceso similar. El objetivo se sitúa entre 200 y 300 empleados en el 2005, con un ahorro anual de 20 millones de US\$.

La ANP debe mejorar la coordinación con la Aduana, mejorar su sistema telemático y bajar las tarifas a la mercadería.

La opinión de los entrevistados sobre la ANP es:

- Parcialidad en la toma de decisiones tomando partido por intereses concretos.
- Cara, sobredimensionada y burocrática.
- Ha perdido funciones operativas: ahora controla y recauda, sin prestar apenas servicios, por lo que necesita reestructurarse, simplificar burocracia y reducir gastos. Si los ingresos, y gastos, son de 45 millones US\$ -de los cuales 23 millones en sueldos-, algunos opinan que debería reducirlos a 15, aunque otros opinan que es difícil bajar de 25 millones, teniendo en cuenta que 10 son de inversión. Sin el dragado podría tener mucho menos personal.
- Ha descuidado el dragado.
- Ha permitido la subida de precios y la dolarización de las tarifas.
- Permite que los agentes sean operadores.
- Mal servicio a los pesqueros por falta de infraestructura y servicios conexos.
- Permite subsidios cruzados.
- Tarifas altas.

- Esfuerzo y voluntad de cambio.
- Buena dirigencia.
- Receptiva, puertas abiertas.

- Están haciendo las cosas cada vez mejor.
- Lidera cambios.

Aduana

La Aduana uruguaya está inmersa en un proyecto de modernización cuyo mascarón de proa es el Proyecto Lucía. Este proyecto se enmarca en un préstamo del BID para la reforma del estado uruguayo, una asesoría también del BID en procedimientos aduaneros que se viene realizando desde marzo de 1995 y la reestructuración organizativa de la aduana realizada en 1998 que, entre otros resultados, creó el Documento Único Aduanero (DUA).

En 1997, antes de la implementación de Lucía, la Aduana uruguaya estaba centralizada en Montevideo y apenas había iniciado el proceso de informatización. En el año 2001, por el contrario, existía ya una red que cubría todo el país, con 54 dependencias informatizadas, otras 54 conectadas, trabajando con un sistema descentralizado que permite gestionar los despachos en las receptorías en las que se encuentra la mercancía.

Las principales características del sistema son el desarrollo en Genexus, la utilización de filosofía de mensajes (redes de valor VAN), y el cobro por débito automático o mostrador. Su filosofía de trabajo está basada en declaraciones electrónicas, uso de Internet y redes de valor agregado (VAN), las responsabilidades de declaración de los agentes privados y la unificación de los trámites DUA. Los organismos conectados con la Aduana a través de este sistema son: la Dirección General Impositiva (DGI), el Banco de Previsión Social (BPS), el Banco de Seguro del Estado (BSE), la Cámara de Industrias, la A.N. de Cemento, Alcoholes y Pórtland (ANCAP), la ANP, el Banco de la República (BROU) y el Laboratorio Tecnológico del Uruguay (LATU). Está previsto conectar los sistemas electrónicos de la Aduana y la ANP y, en el año 2003, desarrollar el equivalente al Levante Electrónico.

A fecha octubre de 2002, los principales módulos desarrollados son:

- El subsistema de importaciones, exportaciones y tránsito internacional.
- El subsistema de cargas marítimas, aéreas y terrestres.
- El subsistema de registros (importadores, vehículos, declarantes etc.).
- El subsistema de depósitos fiscales (manejo de stocks).
- Información a Través de la WEB de la Aduana.
- Conexión vía mensaje VAN para transportistas terrestres, marítimos y aéreos, declarantes, depositantes y zonas francas e impuestos internos.

En el año 2001, la recaudación de la Aduana uruguaya ascendió a 896 millones US\$. En promedio, cada día se tramitaron 700 importaciones, 300 exportaciones y 300 tránsitos. Cada día se tramitaron 7.000 mensajes procedentes de los despachantes. Desde la implantación de Lucía se ha producido una mejora en la relación entre recaudación y valor CIF de las importaciones, pasando del 25% en 1996 al 30%. El sistema también ha permitido reducir los tiempos de trámite, desde el envío electrónico de la documentación hasta la autorización, que han pasado de 24 horas en 1997 a 6 horas en el año 2000 en Montevideo. En la actualidad está automatizada el 90% de la operativa y ésta está descentralizada, lo que conlleva un menor contacto entre operarios y funcionarios y un menor tiempo de trámite además de una mayor transparencia, lo que

garantiza la igualdad de trato, facilita la rotación de los funcionarios y permite publicar la información. El sistema controla las mercancías pero no los contenedores, aunque está previsto desarrollar una aplicación para hacer un seguimiento del movimiento de contenedores en el puerto.

Con la información disponible, Lucía es uno de los sistemas telemáticos más avanzados de América del Sur: tecnológicamente es más avanzado que el sistema María y está más desarrollado que el Isidora. El de Perú, uno de los pioneros, sirvió de modelo a Lucía, pero tienen el inconveniente, fruto de la legislación peruana, de no incorporar el tránsito, que es tratado como una importación –la mercancía paga derechos al entrar al país y se le reembolsa al salir-. Este sistema hace casi imposible que Perú sea un país de tránsito.

Aunque no es un asunto estrictamente portuario, la percepción de los tributos aduaneros y la comprensión del nivel de protección que dispensan se ve dificultado por la inexistencia de un arancel único: éste se descompone en el IMADUNI, el recargo mínimo, el recargo adicional y el móvil.

Como consecuencia del puerto libre, existe en Montevideo un Recinto Aduanero Portuario definido como el conjunto de espacios bajo jurisdicción de la Autoridad portuaria que, dotados de las conexiones físicas y de organización necesarias a juicio de la Dirección General de Aduana, queden habilitados para la libre circulación de productos y mercaderías en régimen de exclave aduanero. En dicho exclave existen dos accesos especializados e informatizados para el control de ingresos y egresos de mercancías al país controlados por la Aduana, aunque éste es un tema en discusión.

La normativa vigente permite, dentro de los límites del exclave aduanero- portuario, la prestación de servicios a la mercancía que puedan, sin modificar su naturaleza, añadir valor agregado (fraccionamiento), modificar su presentación o empaquetado (reenvasado, remarcado), o instrumentar su libre disposición o destino (agrupado, desagrupado, consolidación y desconsolidación, clasificado y manipuleo). En la actualidad está en fase de estudio la autorización de nuevos depósitos extraportuarios. Sólo se dan nuevas autorizaciones en caso de estar muy justificado y si hay muchas garantías. La razón es que en el pasado se autorizaron muchos y surgieron importantes problemas de control, lo que llevó a un endurecimiento creciente de los requisitos (limitaciones nº de días). Las zonas francas quedan fuera del sistema: el control de la Aduana acaba en la puerta y los controles internos dependen de Economía.

La Aduana uruguaya, durante los últimos años, ha estado enfrascada en la lucha contra la corrupción y el contrabando, fenómenos que han llegado a alcanzar cotas preocupantes, colocando a la Aduana en el centro del debate político nacional.

Durante este tiempo se ha ido reduciendo el personal de la Aduana. Se trata de un proceso de ajuste que, entre 1995 y 1998, redujo en 400, un 25%, la plantilla total de funcionarios de sus funcionarios.

La Aduana Marítima del puerto de Montevideo tiene 37 funcionarios entre personal administrativo e inspectores. Cuenta además con 18 oficinas o puestos de control en los que trabajan 61 personas. En el año 2001 recaudó casi 401 millones de euros, lo que supone cerca del 45% de la recaudación arancelaria nacional (896 M).

El sistema Lucía no ha eliminado todavía el trámite en papel. Se ha pasado de más de 10 formularios a 1, pero hasta que éste no se presenta en la Aduana el proceso no se inicia. Para eliminar completamente el papel hace falta implementar la firma digital y electrónica, pero no está operativa: el marco legal existe pero la certificación de la firma por parte del Correo, elegido por el Estado como certificador único, todavía no está completada. Además de esto, existen todavía intereses en mantener el papel, cuya tramitación sigue siendo una fuente de ingresos para algunos agentes implicados en su tramitación. Otro problema para la eliminación del papel es el de la existencia de documentos que, de no ser presentados físicamente, requieren ser escaneados, pero este proceso requiere unos equipos costosos, con alta capacidad de memoria, que el Estado y los privados, en estos momentos de crisis, tienen dificultades para financiar.

En el futuro próximo está previsto integrar en Lucía a los organismos que hoy no están conectados: Salud, Sanidad Animal, Instituto Nacional de Carnes (está prevista la conexión en el año 2003) y el Ministerio de Transporte, ya que es quien habilita el tránsito internacional de camiones.

El horario operativo de la Aduana es de 7 de la mañana a 7 de la tarde. Como en todas las aduanas, la inspección física está sometida al sistema de canales verde, naranja y rojo. En Uruguay, las exportaciones solamente están sometidas al canal verde, los tránsitos a los canales verde y naranja y las importaciones a los canales verde y rojo, esto significa que la inspección física sólo se sigue en importación. El promedio de mercancías de importación inspeccionadas es del 77%.

Si sale canal rojo, y es por la mañana, la inspección se realiza por la tarde; si sale por la tarde, al día siguiente. En caso de despacho urgente –para animales vivos, explosivos –, la inspección es inmediata.

Proyectos de la Aduana:

- Interconexión aduanera en el MERCOSUR: para ingresar el Manifiesto sólo en la Aduana de salida.
- Cooperación técnica MERCOSUR-UE, inicio previsto en 2003, para crear un DUA único para el MERCOSUR, informatizar la comunicación entre aduanas, hacer menos controles, más rápidos y más eficaces.
- Cruce de datos entre importaciones y exportaciones.
- Armonización estadística aduanera entre MERCOSUR y Chile.
- Código aduanero: el proyecto común se ha pospuesto al 2004. Ahora cada país tiene el suyo y el régimen de sanciones es distinto, aunque la norma de despacho es común.
- Controles fitosanitarios: no existe un reconocimiento mutuo lo que lleva a una duplicación de controles.

La coordinación entre organismos públicos la hace en la práctica el despachante, aunque en la Ley de Puertos se encomienda la coordinación al Capitán de Puertos, figura que no se ha desarrollado.



En cuanto al número de trabajadores, está prohibido el ingreso de nuevos funcionarios y hay un plan de incentivos a la jubilación. En TCP y Montecón hay fiscales de Aduana permanentes.

La percepción de los usuarios de Lucía es buena. Se considera que ha bajado los cotos, ha agilizado los trámites y ha reducido el contacto con los funcionarios. Se piensa que debe ser más rápida.

Estadísticas del año 2002

Nº de despachos de importación: 43965

Nº de despachos de exportación: 17205

Nº de manifiestos de cargas de ingreso: 2674

Nº de tránsitos: 23732

Porcentaje de contenedores que son inspeccionados físicamente: 80%

Duración promedio de un despacho de importación: 6 horas

Fuente: Aduana

La opinión de los entrevistados sobre la Aduana:

- Controles intraportuarios incompatibles con el régimen de puerto libre. Debería estar en el portón sin controlar movimientos internos. Ponen trabas innecesarias. Penalización de los tránsitos.
- Falta de recursos humanos capacitados.
- Falta de profesionalidad en la dirigencia (por intereses políticos y control de la recaudación) y de estabilidad. La falta de continuidad de la cúpula rectora y las interferencias entre los criterios técnicos y los políticos provocan ralentización de algunos proyectos.
- Reforma necesaria de sus órganos de gobierno. Estructura pesada y no de confianza.
- Correcciones al manifiesto, ya que hay que ir físicamente a la Aduana y ganarse la voluntad de los funcionarios. La Aduana da 5 días hábiles para correcciones a partir de la llegada del contenedor, pasado el cual sanciona las correcciones con multas. Esta situación es compleja ya que al ser un puerto libre se producen cambios en el destino de las mercancías.
- Cuando existía el custodio de la Aduana para los tránsitos su coste era de 100 US\$. Se eliminó porque su actuación era inadecuada.
- Se discute si el cobro de 400 pesos al año para dar cartilla que autoriza a ir sin custodio es legal o ilegal.
- Lucía no permite hacer el seguimiento de los contenedores dentro del puerto.
- Persiste la pequeña corrupción.
- No se ha adaptado a los cambios en el puerto.

- Lucía funciona bien.
- Ha mejorado.
- En el pasado hubo mucha corrupción pero se ha profesionalizado, se ha echado a mucha gente y atienden los requerimientos.
- Es más flexible que la argentina o brasileña.

La Prefectura

La Prefectura Nacional Naval depende de la Armada Nacional. Sus principales funciones son:

- a) la de seguridad preventiva y coercitiva (personas y vehículos en accesos, no fiscalización de mercadería).
- b) el control de mercancías peligrosas (el marco legal está en fase de reforma), estableciendo controles, forma de estiba y lugar de manipulación (existen 2 zonas para ello, una en TCP y otra en Montecón).
- c) el mantenimiento del espejo de agua y la prevención y control de la contaminación de origen marítimo y terrestre, para lo que diseñan planes.
- d) la seguridad de la navegación, el control marítimo y el del buque y la tripulación.
- e) el control del servicio de practica: ellos reciben la petición del servicio y determinan el práctico (existen dos corporaciones de prácticos, una de puerto y otra de río).
- f) La matrícula de buques.
- g) El control de la gente del mar.
- h) En el servicio de remolcadores, regulan su seguridad y el n° de tripulantes, pero no su potencia, antigüedad o número. Según la ley de cabotaje, el servicio sólo puede ser prestado por barcos de bandera nacional, y sólo se puede recurrir a uno extranjero si faltan.

La Prefectura cuenta con 220 hombres para el control marítimo del puerto de Montevideo, el 81% de su personal se dedica a tareas de inspección física y el 19% restante a tareas administrativas⁵⁹⁸. No disponen de un sistema telemático específico para facilitar las conexiones con las empresas. Tampoco están conectados al sistema Lucía de la Aduana. Aunque se usa el fax y se empieza a utilizar el e-mail todavía se sigue utilizando como formato mayoritario para la tramitación de documentos el papel. Están utilizando de forma experimental el VTMS –Sistema Marítimo de Traqueo de Buques-, cuyo repetidor instalado en el centro de control permite el seguimiento e identificación de buques en pantalla. Disponen de 2 camionetas pick-up de doble cabina, una lancha clase PS y otra clase 44. Su horario de atención al público es de 8 a 13 de la mañana y de 13 a 16 por la tarde. Prestan servicios de inspección las 24 horas.

Las tasas que aplican están reguladas. En la Disposición Marítima 72/88 se fijaron los valores de las solicitudes. En la Orden de Servicio Prena 12005.2/99 se modificaron los citados valores, estableciendo los actuales para certificados y otros servicios y solicitados tramitados por Prefectura. Sus ingresos se transfieren a Rentas Generales (Hacienda Pública), que es quién los gestiona y autoriza sus gastos.

Cobros:

- Por la visita no cobran nada.
- El despacho de buques.
- Control mercancías peligrosas (4,4 UR/día)⁵⁹⁹.

⁵⁹⁸ Regulado por Decreto 77/97 de 11 de marzo de 1997.

⁵⁹⁹ Ha habido acusaciones de que algunos agentes han pasado a sus clientes un gasto de 30 US\$ por contenedor.

- 10% de los ingresos de los prácticos.

Con el nuevo control telemático de los accesos, se va a optimizar el control de vehículos: si la información contenida en el código de barras no es correcta, entonces no se levanta la barrera y el vehículo no sale.

El calado oficial aparece en la carta náutica realizada por el Servicio de Oceanografía, Hidrografía y Meteorología de la Armada. La Armada tiene equipos adecuados para medir el calado pero existe un problema de coordinación con la ANP al respecto.

Sus oportunidades de mejora están en la coordinación con la Aduana en materia de control de accesos, conexiones telemáticas, lucha contra la contaminación (convenio de cooperación con la República Argentina), y aplicación y desarrollo del Acuerdo de Viña del Mar (Rocram).

La opinión de los entrevistados sobre la Prefectura es la siguiente:

- Le falta capacitación, medios e informatización.
- En su función de seguridad, permisividad, arbitrariedad y falta de celo en los controles; falta de armonización de criterios y coordinación con otras autoridades.
- Rotación del personal alta.
- Dependencia del práctico mayor, de Prefectura, que puede saber más o menos del negocio.
- Cara porque cobra por encima del coste del servicio que presta.
- Ha mejorado en control de personas. Menos hurtos. Cumplen bien.

Organismos públicos de inspección

Departamento Sanidad de Fronteras. Sección Sanidad Marítima y Fluvial, dependiente del Ministerio de Salud Pública. Debe otorgar el “expedito” exigido por prefectura. El capitán debe presentar y firmar la Declaración Marítima de Sanidad. El servicio cuenta con 12 personas: 7 médicos, 4 personas para tareas auxiliares y administrativas y un director. La inspección sanitaria del barco, tripulación y pasajeros se hace a bordo, excepto en el caso de libre plática caligráfica, que permite operar al barco sin la subida a bordo del médico. Es el servicio que dirige la visita de las autoridades. El servicio tiene un horario de atención al público de 7 a 13 horas, y las inspecciones físicas se pueden hacer durante las 24 horas del día todos los días del año. El servicio cobra unos derechos sanitarios de 4 UR y hasta 12 pasajeros de 5 UR⁶⁰⁰. La coordinación de autoridades (Sanidad, Migración, Prefectura y Aduana) la hace el despachante. El procedimiento es rápido. La informatización es insuficiente, sin correo electrónico y con una vieja computadora, así que trabajan con fax. Su local es precario, viejo y mal conservado. En el ámbito internacional, la Declaración Marítima de Sanidad ya está armonizada. Se piensa que debe ser más rápida.

El Servicio de Sanidad Animal, paso de frontera puerto de Montevideo, se ocupa del control de subproductos de origen animal (cueros, lanas), animales vivos y lácteos. El de Industria Animal se ocupa del control de los subproductos cárnicos. Sanidad Animal cuenta con 14 personas: 3 veterinarios, 9 técnicos agropecuarios y 2 administrativos.

⁶⁰⁰ En el momento de nuestra visita 1 UR equivalía a 208,35 pesos.

Tienen dos oficinas, una de ellas en la playa de contenedores. Sus inspectores verifican que el contenedor lleva el precinto correspondiente de su servicio, colocado en el punto de llenado del contenedor, bien sea la propia terminal o la “barraca” (almacén de lana). Hacen además de barrera sanitaria en el servicio de buque bus, control de residuos de los barcos y su enterramiento y habilitan las instalaciones en las que existen productos de su competencia. Prestan servicio al público de 8 a 16 horas y a las cargas a petición de los interesados todos los días del año. Cobran 2.350 pesos por inspección física y 358 por emisión de certificados. División de Sanidad Animal del Ministerio de Ganadería, Agricultura y pesca, emite el certificado sanitario oficial en el que certifica que las mercancías se encuentran en buen estado sanitario y han estado bajo supervisión de los Servicios Veterinarios Oficiales. En horario extraordinario, de 18:00 a 6:00, se cargan 2 UR dentro de las dos primeras horas y 1 UR cada 15 minutos. La emisión de certificados se hace en el mismo día o a lo sumo, al día siguiente. En el año 2001 inspeccionaron 6200 contenedores, con 14.000 tm. de importación y 74.000 de exportación, y emitieron 600 resoluciones de ingreso y 4.100 certificados de exportación.

La coordinación con Aduana, por medio de los *vistas*, es buena, lo que evita aperturas dobles de contenedores. Se puede mejorar la coordinación con el LATU. Disponen de Internet pero sus recursos son escasos para atender las necesidades básicas de material de la oficina, lo que obliga a los funcionarios a comprar impresoras, papel o equipos informáticos. Comparten fotocopiadora con Sanidad Animal. A nivel del comercio internacional no existe armonización de documentos, aunque esto no parece ser un gran problema; por el contrario sí que a veces es una barrera la no actualización de técnicos autorizados para emitir certificados. Les falta capacitación y tener una oficina más en el acceso Florida para verificar las mercancías que ingresan por esa puerta.

En Industria Animal trabajan 4 técnicos, 3 administrativos, 6 inspectores. En 2001 emitieron 3800 certificados de exportación y 1900 de importación. Su horario de atención al usuario es 8:00 a 15:00 horas, pero están a la orden las 24 horas del día. Sus tarifas se fijan en pesos uruguayos, y se modifican por decreto una vez al año aproximadamente. Cada inspección cuesta 48 pesos (1,6 dólares).

En Sanidad Vegetal trabajan 3 técnicos y 1 administrativo. En el año 2001 emitieron 2.200 certificados de exportación y 3.000 de importación. Su horario es de 8 a 15, pero están a la orden las 24 horas del día según la llegada de los buques. Sus tarifas se fijan en pesos uruguayos, y se modifican por decreto una vez al año aprox. Van desde 0, 64 pesos por cada 100 Kg. hasta 2,90 pesos por cada 100 Kg. Cada inspección cuesta 48 pesos (1,6 dólares).

Finalmente, el LATU (Laboratorio Tecnológico del Uruguay), fue creado el 1 de Abril de 1965 conjuntamente entre el sector público y el privado del país. Es persona de derecho público no estatal, administrado por un Directorio integrado por un delegado del Poder Ejecutivo (Ministerio de Industria, Energía y Minería) que oficia de Presidente; un delegado de la Cámara de Industrias del Uruguay como Secretario y un delegado del Banco de la República Oriental del Uruguay que actúa como Tesorero. El LATU, entre otras, desempeña funciones de inspección y control de mercancías importadas que afectan a la logística portuaria. Entre ellas, cabe citar el control de alimentos importados de acuerdo con el Decreto 338/82, el contralor del Régimen de

Admisión Temporaria y la verificación de instrumentos de medida utilizados en transacciones comerciales, realizado por el Departamento de Metrología Legal.

El Decreto 338/82 de 22 de septiembre de 1982 establece que los productos alimenticios y bebidas importadas, en oportunidad de su ingreso al país, están sujetos a la verificación del cumplimiento de las disposiciones bromatológicas nacionales a los efectos de dar a éstos el mismo tratamiento que a los productos alimenticios y bebidas elaboradas en el país, con el objetivo de proteger al consumidor, asegurándole productos aptos del punto de vista de la salud y rotulados con una información comprensible, ilustrativa y veraz.

El LATU administra el Régimen de Admisión Temporaria, reglamentado por el Decreto 420 / 990 y concordantes, que regula el ingreso, procesamiento, ensamblado y exportación de bienes cuya introducción al país, por determinado lapso de tiempo, es permitida sólo a condición de su transformación o integración a un producto distinto al ingresado y cuyo único destino es la exportación.

La opinión de los entrevistados:

- Salud no permite que un barco paraguayo con perros pueda acostarse a muelle, pero no controla los perros vagabundos en el puerto que han mordido a gente.
- En Sanidad Animal y Vegetal, necesidad de habilitar fuera de horario, lentitud en la habilitación de tomas para refrigerados y falta de medios.
- Del LATU: Servicio caro con una incidencia alta en los costos de exportación de algunos productos. Servicio privado/paraestatal pero cobra impuestos. Cobros injustificados o discutibles (en admisión temporal 0,60 s/Valor CIF en importación y después 0,15% en exportación). La toma de muestras se produce cada vez que entra el producto e incluso se produce una por presentación, incluso si se trata de comercio frecuente.
- Solapamiento de tareas en la verificación del producto de importación: si es alimento LATU, Aduana y Bromatología (de la Intendencia, aquí el análisis se hace *ex ante* y existe un Registro Bromatológico).
- En general, los servicios de inspección necesitan integrarse más en la cadena.
- Técnicamente buenos. No demoran innecesariamente. Resuelven problemas. Serios.

Practicaje

Según la norma que lo regula⁶⁰¹, el practicaje es un servicio obligatorio, no comercial y de interés nacional. Debe ser prestado por profesionales con título habilitante y mediante un sistema que asegure la distribución equitativa del trabajo sin menoscabo de la seguridad de la navegación. Esto significa que los prácticos deben intervenir necesariamente en las aguas territoriales bajo el control de las autoridades Marítimas para garantizar la seguridad de la navegación en las zonas que se consideren de interés nacional⁶⁰². Su número está limitado en función de las necesidades del servicio (200 maniobras por práctico y año). El trabajo se distribuye equitativamente entre ellos con

⁶⁰¹ Decreto base 308/86 de 10 de junio de 1986, Ley N° 16.595, artículo 1.097 del Código de Comercio y Decreto 273/02.

⁶⁰² Los barcos pesqueros, el buque bus -que une Montevideo con Buenos Aires-, y los buques paraguayos no lo usan.

el fin de que todos se mantengan igual de entrenados y se embarcan según una lista de turnos. Los prácticos se encuentran agrupados en la Corporación de Prácticos Nacionales y dependen de Prefectura, como autoridad marítima, quién los controla y supervisa. En la Corporación trabajan 17 prácticos, 6 administrativos y 11 personas en lanchas (3 son de ellos).

Los prácticos participan en el plan de calidad del puerto, en concreto en la garantía de atraque. Desde el 1 de abril el tiempo máximo de atraque a muro de los buques que llegan al puerto de Montevideo es de 2 horas y 45 minutos, de acuerdo con el compromiso alcanzado en un grupo de trabajo del Comité de Calidad que opera en la terminal. Ello en condiciones meteorológicas normales, una vez llegado a la boya eje, habiéndose designado el muelle para su atraque y obtenida la libre plástica cablegráfica. Si el buque no ha obtenido la libre plástica, el agente marítimo la deberá lograr en los 15 minutos posteriores a su atraque, por lo que el tiempo total máximo hasta que se pueda comenzar a operar será de 3 horas. Si fallan la línea recibe una compensación. Esta incidencia ocurrió 5 veces durante el año 2001.

Las tarifas aplicadas tradicionalmente eran complejas. En la última reforma se estableció una tarifa plana función del TRB y se eliminaron los recargos. Las tarifas aplicadas por los prácticos se recogen en la tabla siguiente:

Tabla 119: Practicajes en la Zona del Puerto de Montevideo⁶⁰³

	Dársena y boyas
20001-22500	665
22501-25000	688
25001-27500	799
Extraordinarios	
Demoras en el puerto (> 1 hora) S/efecto (si no se presta el servicio)	US\$ 36p/hora o fracción US\$ 360
Fuera de turno (práctico especial)	100% (s/tarifa total)
A remolque (sin máquinas)	Antepuerto y dársenas: 30% s/tarifa total
Atraque/desatraque sin remolcador (en caso excepcional, por huelga...)	Canal acceso y rada: 60% 75% s/tarifa básica

El servicio de lanchaje se paga a parte. La tarifa es de 295 US\$ por servicio para barco grande y 235 para barco pequeño (< 1.000 tm.).

Del total de lo recaudado, el 10% va a la autoridad marítima, el 7% se destina a pagar gastos de administración y el resto se consideran retribuciones de los prácticos.

Se pueden solicitar y designar prácticos cada 4 horas en los siguientes turnos horarios:
Antes de las 08:00 hrs - (para su arribo entre 09:00 y las 13:59)

Antes de las 12:30 hrs - (para su arribo entre las 14:00 y las 18:59)

Antes de las 18:00 hrs - (para su arribo entre las 19:00 y las 08:59)

⁶⁰³ Fuente: Prácticos de Montevideo

En la última reforma del practica se ha flexibilizado el nombramiento de prácticos, que ahora pueden ser elegidos, con un sobre costo, por el agente. También se ha modificado el sistema de facturación, uno de los puntos débiles del régimen anterior, que la hacían poco previsible, con pagos extraordinarios y recargos por demoras.

En cuanto a medios técnicos, cuentan con una lancha de sustitución y motores de reserva (3 lanchas). El patrón de lancha es el que coordina la logística de entrada y salida de prácticos. En su opinión, el promedio real de la Visita de autoridades es 1 hora y media. Dan la altura de la marea.

Están mejorando su sistema de información, pretenden llevar estadísticas internas y brindar información a los usuarios aunque les falta *software* para integrarse en la cadena. En 2001 ocurrió un accidente atribuible a su desempeño y, en los últimos 5 años, 3, sin muertos, la mayoría por choques con los muelles.

La capacitación la hacen ellos mismos. Para el ingreso de prácticos existe un concurso, quien decide al final es la Autoridad Marítima. Los requisitos son capitán marina, armada o patrón remolcador y cierta experiencia, existe un examen concurso-oposición y prácticas. El reglamento del puerto es de 1912, no ha cambiado y, en su opinión, está obsoleto.

La opinión de los entrevistados sobre el practica:

- Ausencia de responsabilidad.
- Elevado costo de elección.
- Tarifa en dólares: antes de la devaluación dolarizaron sus tarifas.
- Heterogeneidad (algunos buenos).
- Monopolio.
- Exceso de empleo de remolcadores.
- Caros, tarifa con impuesto.

Remolcaje

En 1908, bastante antes de la creación de la ANP, los remolcadores se establecieron en el puerto de Montevideo. En 1916 obtuvieron un permiso especial para continuar sus actividades, aunque se les impusieron severas restricciones. Por ejemplo, no se les permitía renovar la flota, lo que les obligaba a trabajar sólo pequeños remolcadores de madera y motores de vapor.

La empresa REYLA SA, la más importante, nació en 1960 como consecuencia de la *joint-venture* de cuatro pequeñas empresas. En 1992, con la aprobación de la nueva ley de puertos, se inició una nueva etapa en la que Reyla compró remolcadores más potentes para ofrecer servicios mejores y más fiables.

La flota de remolcadores de Reyla consta de:

Triton (1974) : Z-Peller 3000 BHP
Anglian Warrior (1970): 3500 BHP
Michel Petersen (1964): 2140 BHP
Enriqueta: 850 BHP
Rolando Tedesco: 750 BHP

Fritjhof: 450 BHP

Las tarifas por servicio de remolque en el puerto de Montevideo dependen de la potencia de los remolcadores y de su número; son las siguientes:

Tabla 120: Tarifas por servicio de remolque (en dólares americanos)⁶⁰⁴

	Entrada y salida	
	2 remolcadores	1 remolcador
Hasta 800	540	450
De 801 a 1500	760	650
De 1501 a 3000	1080	860
De 3001 a 5000	1720	1320
De 5001 a 10000	2860	1980
De 10001 a 15000	3520	2420
De 15001 a 20000	4200	2500
De 20001 a 25000	4400	2750
De 25001 a 30000	4600	2950
De 30001 a 40000	4800	3200
Mayores de 40.000	4800	3400

No existen recargos por feriados ni nocturnos. Las tarifas son competitivas

Además de Reyla, y hasta el 2001, operaban también las empresas Kios - con 4 remolcadores: 1x4100, 1x1680, 1x1200, 1x800- e Invital 5 (1x1400, 1x1100, 3 x 600). En la actualidad quedan sólo 2 y existe una fuerte competencia. En 2001 y 2002 no subieron tarifas -de lo contrario la ANP hubiera fijado p. máximos-. Esta situación ha provocado una caída de precios que dificulta la renovación de equipos. En esta tesitura, la ANP ha considerado conveniente autorizar una subida del 20% de sus tarifas.

La opinión de los entrevistados:

- Pequeños, poca potencia, no dan la potencia que declaran.
- Caros.
- Viejos, de una sola hélice. Les queda 1 del siglo XIX.
- Servicio irregular: para reducir gastos dejan de guardia a cualquier remolcador y en ocasiones no atiende bien al barco y provocan esperas. Los de más potencia a veces no están disponibles por estar en boya.
- Necesitan mejorar equipamiento y capacitación de la tripulación.
- Necesidad de mejorar la previsión sobre necesidades y la profesionalización (rotura de cabos).
- Personal de mucha antigüedad.

- Las tripulaciones son buenas y tienen buena voluntad.
- En el servicio de amarre existen 2/ 3 empresas. La opinión de los entrevistados es la siguiente:

⁶⁰⁴ Vigentes desde el 1 de Octubre de 2002

Terminales

En el puerto de Montevideo están operando las terminales Montecón, TCP, Mitracón y Tama. Entre las 4 suponen casi el 100% del movimiento de la carga. Integradas en Montecón, aunque pueden actuar por libre, están las empresas Tarfil y Plañir. Pidieron autorización para grúas pero se les denegó. (Además están TECUA y Utilaje).

Su actividad está regida por la ley 16246 y sus reglamentos, pero su actuación depende del régimen de habilitación.

TCP es la terminal especializada en la manipulación de contenedores. Tiene una participación 60% belga –el grupo belga Katoen Natie Group⁶⁰⁵- y 40% uruguaya, con la participación en esta última de 4 grandes empresas locales y Zona Franca Montevideo. Tiene 2 grúas pórtico y una móvil. En TCP, con las 2 grúas pórtico, el rendimiento llega a 60 movimientos por hora, lo que significa que un barco que hace entre 200 y 240 movimientos la operación portuaria dura 24 horas. El precio máximo de TCP es de 120 US\$ por estipulación en el contrato de concesión.

Según fuentes de la terminal, además de los 17,1 millones de US\$ que pagaron en la subasta, han invertido 22 millones de US\$ en infraestructura y equipos (rieles, fundación del muelle e instalaciones eléctricas), habiendo acometido incluso obras no exigidas en el contrato de concesión. Tienen un seguro de responsabilidad civil mayor del exigido (11 en vez de 5 M US\$), más 17 millones en garantías para el cumplimiento del contrato y compromisos de inversión que suponen de 35 a 40 millones. Por ello, su posición es contraria a la pretensión de la ANP de instalar grúas en los sitios 8 y 9.

La empresa Montecón⁶⁰⁶, con sus tres grúas móviles, tienen unos rendimientos medios de 45 mov./hora. Opera en régimen de autorización, con requisitos mínimos (v.g. patrimonio neto) y libre competencia. Sus precios son libres, pero la ANP puede fijar precios máximos. El año 2001, antes de la concesión, casi toda la manipulación de contenedores en el puerto de Montevideo –más del 90%- la hacía Montecón, del cual un tercio eran transbordos. En 2002 su mejor cliente, Maersk, se fue a TCP, y con ello la cuota de mercado ha quedado aproximadamente 50/50.

Las tarifas de TCP y Montecón no parecen ser muy diferentes, aunque podrían ser ligeramente superiores en la primera: TCP: 100/120 y Montecón: 90/110.

En el marco del Plan Maestro del Puerto de Montevideo y del proyecto de construir la terminal C del Puerto de Montevideo, la ANP, por medio de convocatoria pública, ha llamado a licitación para la instalación de grúas pórtico para contenedores⁶⁰⁷. El proyecto pretende construir el denominado Muelle C con una línea de atraque de 525 metros y un área de explanada de 20 hectáreas con el fin de dotar al puerto de una Terminal Polivalente en un plazo mínimo de 2 años. La citada terminal contaría además con parte de los muelles existentes –los muelles nº 8,9, 10 y 11-, de forma que el concesionario pueda competir con otros concesionarios del puerto. Las grúas pórtico cuya instalación se pretende licitar irían en los muelles 8 y 9 y en el nuevo a construir.

⁶⁰⁵ Se trata de un grupo de capitales belgas que tiene el 75 por ciento de sus inversiones en logística y un 25 por ciento en puertos.

⁶⁰⁶ Montecón está formada por Talfir, Planir, Tecomar y Cargas y Servicios.

⁶⁰⁷ R. Dir. 490/3.259. Montevideo, 8 de octubre de 2002.



La ANP considera que la condición de estas grúas es condición *sine qua non* para que exista una competencia intraportuaria efectiva. El régimen de instalación sería el de permiso sin atribución exclusiva de la explotación de los muelles comerciales de ANP y, sin que implique el otorgamiento de ningún derecho sobre los muelles al permisionario, manteniéndose de libre utilización para los operadores que lo requieran.

Las condiciones exigidas son:

- Que las grúas tengan una capacidad de movilización teórica mínima de 35 contenedores por hora.
- Los permisarios no podrán situar las grúas de forma permanente en el muelle.
- La ANP construirá las obras de infraestructura necesarias para la instalación de las grúas (fundaciones, rieles...).
- La instalación de las grúas debe hacerse efectiva en un plazo máximo de 6 meses a partir del otorgamiento del permiso respectivo.
- El rendimiento operativo medio mensual mínimo se fija en 20 contenedores por hora y grúa.
- El canon inicial que deben abonar los permisarios a la AP por la puesta a punto de la infraestructura para las grúas es de 600.000 US\$.
- Además deberán abonar un canon mensual variable y proporcional a los contenedores movilizados en un mes, a razón de 1 US\$ por contenedor.
- El permiso caducará en un plazo máximo de 18 meses o cuando la concesión de la Terminal Polivalente se formalice, lo que ocurra primero.
- Se fija una tarifa máxima de transferencia muelle-bodega o bodega-muelle de 60 US\$ por contenedor.
- Los permisarios deberán habilitarse como Empresas Prestadoras de Servicios Portuarios en la categoría respectiva. A estos efectos se fija la cobertura del Seguro de Responsabilidad Civil contra todo riesgo de 1 millón de US\$.

La licitación de las grúas pórtico no es pues más que una medida transitoria para crear competencia intraportuaria entre dos operadores en el tráfico de contenedores mientras que entra en funcionamiento la Terminal Polivalente. Montecón desea la grúa, pero TCP argumenta que esto sólo estará justificado cuando se alcancen un movimiento de 400.000 contenedores (550.000 TEUs).

La ANP ha presentado una convocatoria pública para instalar, en régimen de permiso, grúas pórtico para contenedores en los muelles 8 y 9 del Puerto de Montevideo con las condiciones establecidas en octubre de 2002.

Resolución de Directorio de ANP N° 582 / 3266

021371 R. Dir.582/3.266 CB/ss

REF: BASES PARA EL LLAMADO A LICITACIÓN PÚBLICA PARA LA EXPLOTACIÓN INTEGRAL DE UNA TERMINAL POLIVALENTE CONSTITUIDA POR LOS MUELLES 8, 9, 10 Y 11 Y UN NUEVO MUELLE C EN RÉGIMEN DE CONCESIÓN

//Montevideo, 4 de diciembre de 2002.

VISTO:

La Resolución de Directorio N° 490/3.259 de fecha 8 de octubre de 2002, por la que se encomendó, en su



numeral 1., a la Gerencia General la elaboración de un Pliego de bases generales y particulares para la convocatoria mediante licitación pública para la explotación integral de una Terminal polivalente, constituida por los Muelles 8, 9, 10 y 11 y un nuevo muelle (Muelle C), en régimen de concesión.

RESULTANDO:

Que por Resoluciones de Gerencia General Nos. 314/02 y 321/02 de fechas 9 y 11 de octubre de 2002 respectivamente se designaron los integrantes de la Comisión para estudiar la convocatoria correspondiente.

CONSIDERANDO:

Que la Comisión designada eleva Proyecto de Pliego de Condiciones en cumplimiento de la citada Resolución de Directorio.

ATENCIÓN: Al Art. 45 del Decreto N° 412/92;

El Directorio en su Sesión N° 3.266, celebrada en el día de la fecha;

RESUELVE:

Aprobar las bases para el Llamado a Licitación Pública para la explotación integral de una Terminal Polivalente, constituida por los Muelles 8, 9, 10 y 11 y un nuevo muelle (Muelle C), en régimen de concesión, que se agrega de fojas 138 a fojas 199, con el Anexo I "Memoria Técnica y Planos" que constan de fojas 80 a 106 y el Anexo II "Precios Máximos" a fojas 108.

Remitir al Poder Ejecutivo solicitando autorización para proceder al llamado a Licitación Pública

El poder ejecutivo ha llamado a licitación pública internacional n° I/2003 para la terminal polivalente, fijándose la fecha 9 de mayo de 2003, para la apertura de propuestas.

La opinión de los entrevistados sobre las terminales:

- Tarifas en dólares.
- TCP tiene equipos pero su gestión es rígida; mientras que Montecón tiene menos equipo pero es más flexible.
- Caras, aunque han bajado los tiempos.
- Buen servicio.

En el área de los estibadores o recursos humanos empleados por las terminales las opiniones son:

- Falta capacitación.
- Mucho eventual.
- Mercado libre. Régimen laboral general.
- Falta inspección e informalidad.

Despachantes

La labor de los despachantes de aduana está regulada por la Ley 13925/70. Desde entonces sólo han cambiado las garantías que se les exigen, que son de 70000 US\$, 30000 o 15000 dependiendo del volumen.

Sus precios son libres, el acceso se requiere un examen/prueba o 20 años de empleo de otro despachante. No existen cupos, es el mercado el que regula el número de empresas. Están agrupados en la Asociación de Despachantes de Aduana del Uruguay – ADAU.

Los despachantes tienen firmado un convenio con UNIT –el organismo uruguayo de Normas Técnicas- para certificar a la mayoría de sus asociados. Es un colectivo sobredimensionado. La ley 16320 permitió la entrada de los corredores de cambio de comercio exterior, que hacían el trámite bancario (en aquel año 1993 existían 196 despachantes autorizados). El coste del despachante oscila entre el 0,5 y el 1% del valor FOB de la mercancía. Por la ley del despachante (13925/70 y 16320) el importador puede tener el suyo propio.

Opinión de los entrevistados:

- Instrumentos necesarios para mantener la coima.
- Competencia feroz.
- Excesiva heterogeneidad.
- Alta atomización: de 300 autorizados activos 290 y sólo un 10% de profesionales.
- El mercado no selecciona porque no es transparente y la información es escasa.
- Van a menos y no complican.
- En Uruguay no son ministros de fe –responsables de lo que dicen- sino que sólo ponen el aval.
- Servicio en general bueno.

Agentes marítimos

Son aproximadamente 30, casi todos ellos integrados en el Centro de Navegación. Sus precios son libres, aunque en el Centro manejan un tarifario de referencia. En el pasado controlaban toda la operativa portuaria. Su situación es actualmente difícil por caída de fletes y de actividad, lo que les está creando serias dificultades, algunos despiden, otros cierran y mientras abren las propias líneas.

Ante las críticas de los cargadores por el abuso de sobrecostos se les ha sometido a un control de precios en la ley de reactivación económica. Ellos piden que se les someta a leyes de defensa de la competencia⁶⁰⁸.

La opinión de los entrevistados:

- Falta de especialización
- Muy heterogéneos.
- La ley separó operador y agente, pero en la práctica eso apenas se cumple.
- Causantes de sobrecostos injustificados (75 US\$ contenedor de importación y 45 por emisión de B/L contenedor de exportación sin documento que lo respalde -no se usa el Booking Note- y en mercancías IMO, por transferencia, por el contenedor).

La opinión de los entrevistados del resto de proveedores de servicios relacionados con el puerto es la siguiente:

Transitarios

- Falta de profesionalidad por escasas barreras de acceso.

⁶⁰⁸ En Argentina el debate se centra en quien cobra el TCH, ya que una parte recae sobre la mercadería.

- Afectados por la crisis porque muchos clientes pretenden reducir sus costes contratando directamente con las líneas.
- Muchos agentes “de maletín”, provocando una elevada heterogeneidad del servicio.
- Mercado pequeño, controlan (parte de) las importaciones.
- Meros intermediarios con poca preparación y sin responsabilidad que distorsionan el mercado.

Depósitos de contenedores vacíos

- Falta de infraestructura y equipos.
- Poco informatizados,
- Incumplimiento de horarios.
- Falta de inversiones.
- Cobros mal justificados: 5 US\$/comunicación, 22,5 US\$ por movilización bulto, *In/out*, TALI (papel exigido por la Aduana), verificación si lleva.
- Bien ubicados, buenos accesos.
- Poca oferta pero buen servicio.

Almacenes y depósitos

- Competencia desleal por las distintas cantidades que les cobra la ANP.
- Régimen de concesión, permiso y alquiler opaco.
- Capacidad instalada suficiente.
- La competencia es intensa y los precios bajos.
- Ofertan pocos servicios logísticos. Falta de innovación.
- Fuera del puerto no hay muchos por los problemas de la aduana para controlar.

Provisionistas

- Los contratos de *bunkering* se hacen fuera.
- La competencia es elevada y el nivel bueno.
- Son ágiles y competitivos.

Transporte por carretera

- Mucha competencia, oferta creciente por entrada de autopatronos (despedidos a los que se pagó una indemnización) y precios bajos.
- Bajos niveles de formalidad. El precio lo fijan los informales.
- Con la recesión aumenta la informalidad y bajan aún más los precios, lo que lleva a muchas empresas a la descapitalización y al borde del cierre.
- En general han mejorado sus servicios.
- Se ven afectados porque en la R3 no dejan transportar *high cubes* de noche.
- Cobran sólo el flete, sin recargos, lo que también coadyuva a hacerlos competitivos.
- Muy afectados por la crisis. Compiten con argentinos y brasileños.

Ferrocarril

- Servicio casi inexistente.

- No es alternativa fiable.
- Lento.
- Escasa articulación con la vía Buenos Aires-San Pablo gestionada por All Logistics. Mala conexión a Brasil.
- Sirve para algunas cargas puntuales (como arroz o madera), aunque ni siquiera absorbe los tráficos de madera.
- Barato pero subvencionado.
- Monopolio de hecho, equipos viejos y mala infraestructura.

Verificadoras

- Buen nivel pero les falta integración en la cadena.

Bancos

- Buena capacidad técnica pero malos horarios: antes abrían de 13:00 a 17:00 horas y ahora abren a las 11:00, así que algo se ha ganado. La razón de estos horarios parece deberse a la posición que mantienen los sindicatos en este punto.
- Altos costos y restricciones de crédito por situación regional.
- Las cartas de crédito se gestionan sin problemas.
- Mejor valorados los privados.
- Elevadas garantías (para un aval de 600.000 US\$ piden depósito a plazo fijo de la misma cantidad).

Aseguradoras:

- Buen servicio.
- Altos costos después del 11/09/11 y elevado incremento de las primas de seguro a lo largo del 2002.
- Controversia sobre la adopción de la Ley Haya-Visby en el Uruguay (parece que los locales no quieren).
- Hay opciones, libre competencia (desde la desmonopolización del 92). En transporte marítimo la elección es menor, el número aproximado de compañías es 5, de 10 en total. En seguro de trabajo hay monopolio, en el resto.
- El Bando de Seguros tiene demasiados trabajadores.
- Poca flexibilidad.

Tabla con la valoración de los servicios portuarios

En conjunto, y como colofón de este apartado, los proveedores de servicios mejor valorados son Salud y las terminales, y otros eslabones “menores” de la cadena, y los peores la Aduana, los bancos y el ferrocarril.

Tabla 121: Valoración de los proveedores de servicios portuarios del puerto de Montevideo

Proveedores de servicios portuarios	Media
Autoridad Portuaria	4,4
Aduana	3,4
Sanidad Exterior / Salud	5,0
Inspección Sanidad Vegetal y Animal	4,6
Inspección normas técnicas/calidad (LATU)	4,1
Autoridad Marítima / Prefectura	4,4
Fuerzas Seguridad del Estado en puerto	4,1
Prácticos	4,8
Remolcadores	4,8
Amarradores	5,9
Empresas estibadoras /Terminales	5,0
Empresa trab. portuarios/Rec humanos	4,6
Agentes marítimos	4,5
Agentes de Aduana	4,9
Transitarios/ <i>Forwarders</i> /Agentes carga	5,0
Depósitos de contenedores vacíos	5,4
Centros de distribución, almacenes, depósitos aduaneros	4,6
Provisionistas del barco	5,6
Transporte por carretera	5,3
Transporte por ferrocarril	2,0
Empresas verificadoras	5,6
Entidades bancarias	3,6
Compañías de seguros	5,0

3.3.4.3 *Los servicios portuarios*

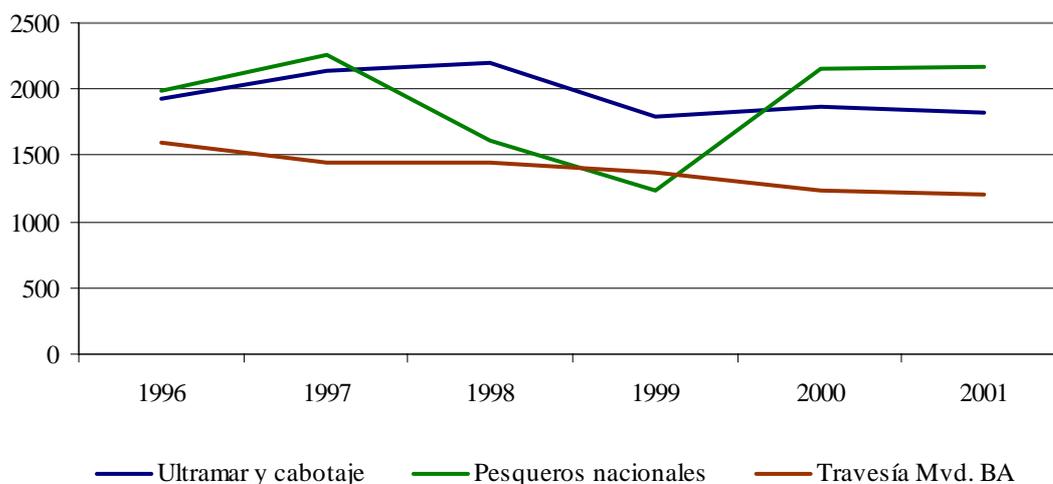
Introducción: Tráficos

Uno de los indicadores de competitividad de un puerto son sus tráficos.

Movimiento de barcos

En 2001 arribaron al puerto de Montevideo 1822 buques. Los más importantes fueron los de contenedores (511), cabotaje (392), petroleros (156) y carga general (136). El TRB promedio de los buques portacontenedores fue de 22136 y su eslora máxima de 269,7 metros.

El arribo de buques se encuentra prácticamente estancado en niveles ligeramente inferiores a los de hace 5 años, con una caída desde el año 1998 debida a la crisis.

Ilustración 63: Arribo de buques al puerto de Montevideo⁶⁰⁹

Los barcos portacontenedores más grandes suelen ser de 2.500 TEUs aproximadamente⁶¹⁰. El puerto es uno de los más importantes de la región para los pesqueros, que lo utilizan para realizar reparaciones y dar descanso a los marineros. A pesar de ello, sus instalaciones no son adecuadas.

Movimiento de cargas

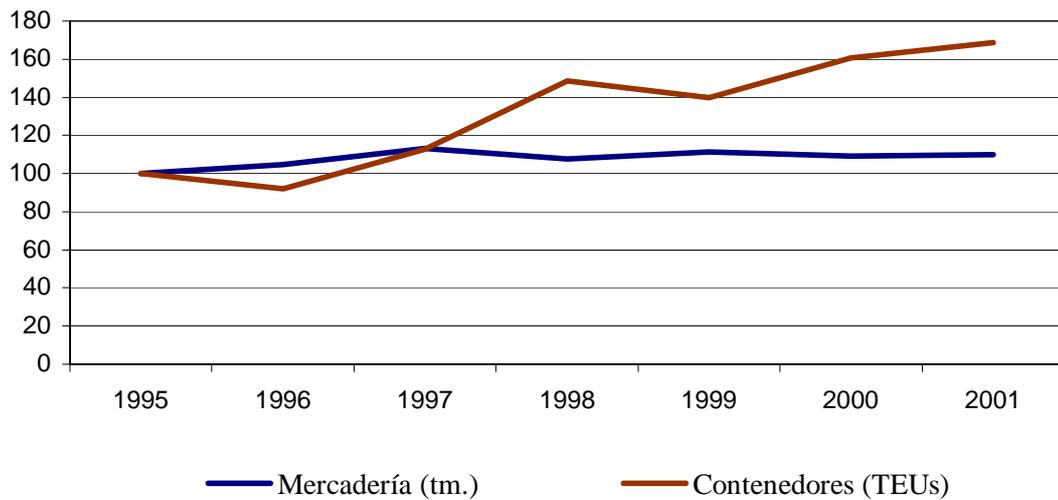
El puerto movió en el año 2001 4,17 millones de toneladas, lo que significa que su tráfico total en volumen se encuentra prácticamente estancado desde 1997. Aunque, por muelles, se observa un crecimiento del movimiento en los muelles comerciales y un retroceso en el de "La Teja".

El tráfico más importante es el de carga contenerizada (58,5%), seguido de la carga general (17,6%), graneles sólidos (13,24%) y graneles líquidos (10,6%). Frente al relativo estancamiento del tráfico total, el de contenedores sigue una tendencia positiva durante los últimos años. Entre 1991 y el 2001 el n° de TEUs se multiplicó por más de cuatro. En cualquier caso, y en términos comparativos, entre 1992 y 2001, mientras que Buenos Aires pasaba de 250.000 TEUs a 1.011.748, Montevideo se estancaba entre 200.000 y 300.000, lo que da una idea del dinamismo relativo de los 2 puertos.

⁶⁰⁹ Fuente: A partir de datos de ANP Memoria 2001

⁶¹⁰ En diciembre del 2002 arribó al puerto el mayor buque portacontenedores de su historia: era uno de la Maersk de 3.700 TEUs.

Ilustración 64: Evolución de tráficos del puerto de Montevideo⁶¹¹



En el año 2001 los contenedores en tránsito fueron 93.802 TEUs, lo que representa el 31 % del movimiento de contenedores. Casi un tercio de ellos (30.727), fueron brasileños, y el resto argentinos y paraguayos. Si se utilizan datos de cajas y llenos, ese porcentaje aún es mayor, lo que ilustra la importancia que tienen para el puerto estos tráficos. El objetivo es elevar el porcentaje de tráficos del 30% a más del 50% en 2 años más.

Coste

Barco

El costo del puerto de Montevideo para el barco es relativamente barato y para la carga caro.

⁶¹¹ Fuente: Elaboración propia a partir de datos ANP, Memoria 2001. Índice 1995:100.

Tabla 122: Coste de una recalada tipo en el puerto de Montevideo

	Precio unitario/tarifa (US\$)	Costo (US\$)
A.- COSTOS DEL BARCO		
Acceso al puerto (tarifa uso puerto)	0,14*TRB	3.080
Recepción despacho nave (A. Marítima)		
Uso muelle (depende del muelle)	0,30*eslora*hora	1.368
Remolcador		4.400
Práctico	665	1.330
Amarrador	90	180
Lanchas (práctico, amarrador)	(295,40)	670
Otros		
- Consignación		1.500
- Provisionistas		
- Visita de Autoridades (Sanidad+Prefectura)		150
- Entrada Faros y balizas	0,04*TRN	360
-Derechos consulares, control marítimo, servicio información escala de buques		58
-		
Total costos portuarios del barco		13.096
B.- COSTOS DE LA CARGA		
Cont. 20' llenos	100 ⁶¹²	25.900
Cont. 40' import.		15.000
Cont. 20' vacíos		20.000
Muellaje si no va incluido en la tarifa		
Despacho Aduana		
Otros.....		
Total costos de la carga		60.900
C.- TRANSPORTE TERRESTRE (TEU)	De puerto a capital ⁶¹³ : 30	
TOTAL (A+B+C) /TEU		202,48

Datos del barco y de la carga:

Tonelada Registrada Bruta: 22.000 ton. Métricas

Eslora (LOA): 190 mtrs.

Tiempo en puerto: 24 horas

Contenedores exportación de 20 pies llenos: 259

Contenedores importados de 40 pies llenos: 150

Contenedores exportación de 20 pies vacíos: 20

Entre otros gastos, existe además una tasa de ayuda a la navegación que ahora quieren subir a 10 centavos/TRN. Prefectura cobra 200 pesos por el acto administrativo de pedir práctico.

Sin embargo, pese a ser la cuenta de escala relativamente barata, el puerto de Montevideo, en la coyuntura actual se ve penalizado por los bajos volúmenes de carga, que incrementan el costo por contenedor.

Mercancía

Montevideo es caro para la carga ya que, como pasa en otros puertos del mundo, la carga subsidia al buque. Al armador se le han dado descuentos para atraer transbordos y

⁶¹² Es el valor promedio de los obtenidos en el trabajo de campo.

⁶¹³ Un contenedor del puerto a 15 ó 20 Km puede costar de 60 a 80 \$.

tránsitos y, en general, se está trabajando al 70% de las tarifas máximas (octubre 2002). Las tarifas al tránsito y a la exportación son bajas y a la importación muy altas, con lo que se consigue proteger a la industria nacional y cuadrar las cuentas públicas.

La tasa portuaria a la mercancía por parte de la ANP es elevada. Son 90\$/tm más 0,25% sobre el valor CIF⁶¹⁴, de forma que hay productos que es mejor traerlos en tránsito por Buenos Aires. De los entrevistados, hay quién ha opinado que esta situación se debe a que la política del Ministerio de Transportes está muy influenciada por los intereses del transporte por carretera, que presionan para que el transporte marítimo sea caro.

Por otro lado, también se critica que después de la devaluación del 20 de julio, el THC se mantenga en dólares, cuando los salarios y cargas sociales se pagan en pesos.

Igualmente, se arguye que el EIF de las terminales es una penalización que los armadores aplican a Montevideo por los inconvenientes de escalar en este puerto, sin que exista la seguridad de que ha sido autorizado por la ANP:

Existen también quejas por la utilización indiscriminada de sobrecargos por parte de los proveedores de servicios:

THC (Terminal Handling Charge). Se carga a la importación y a la exportación. Su importe varía entre los 120 y los 140 US\$ para los contenedores de 20 pies y los 140 y los 160 para los de 40. Los refrigerados (*reefer*) pagan 170 y 190 respectivamente.

BAF (Bunker Adjustment Factor). Es un factor de ajuste del flete que refleja el coste de arrendamiento de equipos.

EIF (Equipment Investment Factor). Su importe es 28 US\$ por contenedor de tránsito y 14 por contenedor de importación.

EIS (Equipment Investment Surcharge). Se aplica a algunos destinos. Su importe es de 200 US\$ para los de 20, y de 300 US\$ para los de 40. Se prevé que para fin de año se aplique a todos los destinos.

TRANSFERENCIA. Se cobra por transferir cargas. Su importe es de 75 US\$.

LOG FEE o Servicio de agencia. Varía entre 10 y 25\$.

GATE IN. Cobro de las agencias por usar la nueva terminal de contenedores. Su importe es de 20 US\$ por contenedor.

LIMPIADO DEL CONTENEDOR. Lo cobran algunas agencias en algunos casos y otras en todos. Su importe es de 40 US\$.

CAF (Currency Adjustment Factor). Es un gasto por variación de la moneda. Su importe es un 10% sobre los fletes y se aplica en los tráficos con el norte de Europa.

B/L FEE. Emisión del documento para el transporte de la mercadería. Su importe varía entre los 45 y los 55 US\$ dependiendo del armador.

DEMURRAGE. Comprende los días de demora de los contenedores de importación en playa o tránsito una vez pasados los días libres negociados. No se aplica en exportación.

STUFFING. Grava el llenado de los contenedores en las instalaciones de los exportadores o en el depósito. Sus costes son variables.

En su origen, algunos de estos conceptos se aplicaban de forma distinta y su uso se ha adulterado. Así, cuando Montecón compró las grúas, se autorizó que cobrase al armador para amortizarlas 14 US\$/contenedor. El armador, por su parte, trasladó este recargo a

⁶¹⁴ Se introdujo para financiar la indemnización a los funcionarios que se fueron del puerto, entonces, ¿por qué sigue? El 0,25% es un impuesto que cobra el Estado para el Ministerio de Trabajo.

la carga a través del consignatario elevándolo a 28 US\$. Siendo esto cuestionable, lo más fuerte vino cuando Montecón, una vez amortizados sus equipos, eliminó su cobro al armador pero éste, o su representante, no se la han eliminado a la carga. Otros recargos van cambiando a medida que lo hace la coyuntura. Es el caso del EIS, que antes era al revés, ya que había muchos contenedores vacíos.

El mercado de servicios portuarios privados se encontraba revuelto durante los días que tuvo lugar nuestra visita a Montevideo. Para hacer frente a las críticas de los sectores representantes de la carga, el gobierno, a través de la Ley n° 17.555 de Reactivación Económica, en su art. 66, faculta al poder ejecutivo a fijar precios máximos para los servicios prestados por las agencias marítimas a las personas físicas o jurídicas nacionales, en los casos en los que la falta de competencia afecte a los costos del comercio exterior del país⁶¹⁵.

En realidad, la principal causa de que las tarifas no se hayan reducido con la devaluación es la elevada dependencia de los ingresos de la ANP de las tasas a la importación, -que en el 2002 se elevó al 30%-, y sus cargas salariales. La situación en el 2002 no ayuda a la corrección de estas desviaciones, ya que se ha producido una caída de las importaciones, un ligero aumento de las exportaciones y un crecimiento mayor de los tránsitos lo que, unido a una reducción de los pasajeros y de la carga en almacenes, ha producido una caída que puede estimar en el 30% de los ingresos en dólares. Esta situación hace aún más apremiante un ajuste mayor del previsto de los gastos. Si en el año 2001 la ANP tenía 1300 empleados, el año 20002 redujo esa cifra a 2002, y en los próximos años debe continuar el proceso (seguramente a 1/3)⁶¹⁶.

Tabla 123: Los costos del embarque (para carga contenerizada en transporte marítimo)

(Valor CIF: 1.00 US\$)⁶¹⁷

Recargo	115
Imaduni	100
LATU	15
Comisión BROU	30
Tasa consular	20
Extraordinario	12
T.S.A.	2
Puerto	15
Ley de Estiba	3
IVA	279,45
Anticipo IVA	60,75
COFIS	44,37
Total gastos	696,57
Valor CIF más gastos	1696,57

⁶¹⁵ Publicado D.O. 19 set/002-N° 26096. Hay países en los que los recargos están regulados, como Brasil. En otros se exige a las navieras, si son ellas las que los fijan, que los anuncien públicamente.

⁶¹⁶ Las tarifas pueden consultarse en www.anp.com/uy/tarifas.

⁶¹⁷ Fuente: Información recabada en el trabajo de campo

En cuanto a los tránsitos, pagan al llegar (2\$/tm) y al salir, lo que encarece la operación.

Rapidez del flujo del barco y la mercancía.

El flujo operativo de la entrada del barco está estandarizado por el proyecto de la Marca de Garantía y regulado por el procedimiento de entrada de buques de ultramar previsto en el Reglamento General de Atraque de Buques. El control físico y temporal de la recalada lo efectúa la ANP.

El procedimiento es relativamente convencional. Entre otras acciones, incluye la subida de las autoridades al buque, con la participación de Sanidad, Prefectura, Migración y Policía. El Sistema de Visita de Libre Plática, vigente tradicionalmente en Uruguay, implicaba la subida a bordo de los buques por parte de funcionarios de varias reparticiones del Estado, previamente al inicio de las operaciones de carga y descarga. Durante el mismo, el Capitán del buque, o el representante de la Agencia Marítima correspondiente, hacía entrega a los representantes de los organismos públicos implicados de la documentación requerida.

Con el fin de hacer más operativa esta visita, ahorrando tiempo y costos al buque, y en el marco del Plan de Desregulación del Comercio Exterior y las inversiones - Decreto del Poder Ejecutivo n° 323/991-, se introdujo una reforma mediante la cual los capitanes de los buques procedentes del exterior que utilicen el sistema de Libre Plática Caligráfica deben enviar un cablegrama o comunicación presentada por su agente ante la Dirección de Sanidad Marítima y Fluvial con un mínimo de 8 horas de antelación al arribo del buque y con una validez de 48 horas. La citada dirección libra la autorización sanitaria para que el buque ingrese a puerto e inicie inmediatamente las operaciones de carga y descarga. Una vez arribado el buque a puerto se entrega la documentación requerida en los organismos participantes. Posteriormente, el sistema fue modificado para darle aun más flexibilidad, de forma que cualquier tripulante del buque o la agencia marítima que lo representa pueda presentar la documentación, que debe de ser firmada por el Capitán. En la práctica la visita se suele hacer con el buque atracado y con la subida a bordo de representantes de las autoridades. Su duración oscila entre la media hora y los 45 minutos. La operación se inicia cuando da permiso Sanidad.

El Reglamento general de atraque de buques establece, entre otros, el régimen de prioridades de atraque y la asignación de atraques. Los barcos portacontenedores tienen prioridad sobre los graneleros y los multipropósito.

En general se considera que al barco se le atiende de forma rápida, ya que además ha aumentado la productividad de la operación portuaria, que ha pasado de 35/40 contenedores a la hora en el año 2001 a 50/60 en el 2002 (con una reducción importante de tarifas en ambas terminales que manejan precios similares)⁶¹⁸. En Montecón arrancaron con productividades bajas, de 18 contenedores, para situarse como promedio del primer semestre de 2002 en 27 (El récord de Montecón está en 61 movimientos a la hora). En general, la productividad de la operación portuaria depende de los equipos pero también de la gestión de la Terminal. Así, y según sus responsables, la productividad en Montecón no es mayor por la flexibilidad que dan los agentes marítimos a los clientes, que hace que los contenedores estén llegando a los muelles

⁶¹⁸ Los agentes marítimos dan promedios de 40/hora.

hasta poco antes de la hora prevista de zarpe del buque, sin respetar ninguna "hora de cierre", lo que dificulta la planificación. La mayor parte de los entrevistados consideran que se encuentran en el rango internacional. La descarga es ágil pero no es directa, siempre va el contenedor de barco a tierra. La TCP, por sus grúas, tiene una productividad mayor que Montecón

En lo que respecta a la mercancía, la opinión general es positiva, la carga de exportación embarca con seguridad y la de importación lo hace legalmente en el día o al día siguiente si así se requiere, aunque la única cifra obtenida de estancia promedio en puerto es de 5 días.

Tabla 124: Duración promedio de una recalada representativa en el puerto de Montevideo

	Tiempo empleado
Espera media del barco en rada antes de subir el práctico a bordo	15 minutos
Maniobra de entrada y atraque	1 hora ⁶¹⁹
Operación portuaria de descarga y carga de contenedores (productividad media por grúa/hora:.....25) (n° de grúas: 2) (n° de contenedores (TEUs) manipulados: 429)	8 horas y 15 minutos
Maniobra de desatraque y salida fuera del puerto	45 minutos
Otros	
TIEMPO TOTAL	10 horas y 45 minutos

Seguridad

Personas

En principio, el Ministerio de Trabajo, y también la ANP, verifican las condiciones de trabajo. Sin embargo, la opinión mayoritaria es que los controles son someros y la cultura de la seguridad en el trabajo escasa, aunque va calando poco a poco en empresarios y trabajadores y se producen pocos accidentes de trabajo. En los dos últimos años, el hecho luctuoso más notable fue el hundimiento de un remolcador con el resultado de un muerto. Algunos de los entrevistados han manifestado que cuando existía la Bolsa de Trabajo de ANSE los controles eran más rigurosos.

Según datos de Prefectura, en el año 2001 se produjeron 10 accidentes graves y 48 leves y, en el 2002, 7 y 20 respectivamente.

⁶¹⁹ A este tiempo hay que añadir 30 minutos en concepto de recepción de libre plática.

Equipos

En cuanto a los daños a los barcos y los equipos, se han renovado las defensas y no hemos detectado quejas graves⁶²⁰. La manipulación de los equipos suele ser buena porque las empresas buscan buenos gruístas para aumentar la productividad.

Mercancías

El de la seguridad de las mercancías ha sido uno de los problemas crónicos del puerto de Montevideo. Hasta 1998, la cámara de aseguradores marítimos había documentado perfectamente 26 casos identificados por el número de contenedor. Estos 26 no eran el total de casos acaecidos en los años analizados (1990-98), ya que se habían analizado los siniestros de bajo monto y aquellos en los cuales hubo rotura de precintos y robos parciales en algún momento del tránsito, centrándose la atención en los robos de alto monto, en los cuales el contenedor llegaba en perfectas condiciones externas al importador pero al abrirlo se descubría que la mercadería había sido sustituida por arena, basura o productos varios. En todos los casos, las puertas se habían abierto mediante el procedimiento de cortar los bulones de sujeción de la barra (sin tocar el precinto) y se habían vuelto a colocar mediante tornillos repintando las marcas del aserrado previo. Se trataba por tanto de un procedimiento de robo altamente organizado, especializado y ejecutado con la participación de numerosas personas. En los casos más antiguos, de 1990 y 1991, la autoría correspondía a una banda de ladrones de whisky que operaba en el puerto en esas fechas.

El total de robos de contenedores incluidos en el análisis asciende a 4.442.059,9 US\$. De ellos 753.701 afectaron a contenedores que habían permanecido en zona fiscal en un depósito privado, el resto, por un importe de 3.688.358,90 US\$, estaban depositados en zona fiscal en la playa de contenedores de la ANP. En un buen número de casos la ANP fue juzgada y condenada.

Los datos de seguridad más recientes obran en poder de la Prefectura, aunque no todos los robos se denuncian para no demorar la salida de la mercancía. En general se considera que la situación ha mejorado notablemente a partir del año 2000. Según datos de Prefectura en el 2002 no se denunció ningún hurto. Todo ello parece manifestar que la falsificación de papeles, el contrabando y la pérdida de contenedores es un fenómeno del pasado⁶²¹.

Tabla 125: Robos en contenedores en el puerto de Montevideo⁶²²

	1999	2000	2001	Total
Hurto total	6	7	2	15
Hurto parcial		5	1	6
Total	6	12	3	21

Para mejorar la seguridad, y a pesar de algunas discrepancias que existen entre Aduana y ANP en el tema de los contrabandos, se han instalado cámaras, se tiene previsto

⁶²⁰ En Fray Bentos por el contrario sí que se han detectado problemas.

⁶²¹ En el 2001 se produjeron 590 aperturas y en el 2002 la cifra fue de 394. En 2001 se encontraron 390 contenedores sin precinto y en el 2002 se redujeron a 235.

⁶²² Fuente: Prefectura Puerto de Montevideo



contar en este año 2003 con un scanner para contenedores que tiene un coste aproximado de 3 millones de US\$ y se van a utilizar *chips* de seguimiento de contenedores por GPS. Las empresas privadas, por su parte, han contratado servicios privados de seguridad.

Una opinión bastante extendida es que no se controla adecuadamente a las personas que entran y salen del puerto (“Entrar cuesta 20 pesos”).

Medio ambiente

El puerto de Montevideo tiene un problema serio de contaminación y protección del medio ambiente. Por un lado, en el puerto hay mucha chatarra: viejos pesqueros, y barcos abandonados coreanos y de países del Este. Las razones son que no existe una legislación adecuada que permita retirar los barcos abandonados y al coste que supone reflotar y retirar los barcos hundidos⁶²³. A pesar de ello, de 26, se han sacado 6 entre el 2001 y el 2002, se están reflotando más y se ha aprobado una licitación para sacar 10 barcos más. La ANP debe poner a punto una normativa para que la situación actual no se vuelva a repetir.

**Ley N° 17.555 LEY DE REACTIVACIÓN ECONÓMICA
(septiembre de 2002)**

Artículo 39. (Competencia sobre embarcaciones hundidas).- Otórgase a la Administración Nacional de Puertos, en el ámbito de su competencia, las mismas facultades que le fueron concedidas en el artículo 236 de la Ley n° 16.320, de 1° de noviembre de 1992, a la Dirección Nacional de Hidrografía del Ministerio de Transporte y Obras Públicas.

Por otro lado, existen vertidos de aceites y aguas sucias. Las opiniones recogidas señalan que no se emplean bien los medios existentes, no existen directrices claras de actuación⁶²⁴ y la coordinación de las autoridades responsables es insuficiente –en el país no existe tampoco un Ministerio de Medio Ambiente–, lo que dificulta la recogida de residuos. Para mejorar la situación existe un proyecto con la UNESCO y la Armada para la limpieza de la bahía y han licitado para recoger la sentina de los barcos.

Finalmente, hay dos arroyos que son la fuente de contaminación más importante de la bahía, pero el control y saneamiento de esos efluyentes es competencia del Municipio, el cual es corresponsable de la situación actual, como también es el caso de ANCAP. Además en el puerto se ven demasiados perros sueltos y basuras.

Según datos de Prefectura, en el año 2001 se produjeron 7 hechos contaminantes y en el año 2002 han sido 10.

⁶²³ Aunque cada caso es diferente, sacar un barco hundido puede costar entre 100.000 US\$ y 200000 US\$.

⁶²⁴ El protocolo de retirada de basuras y desechos es reciente, pero no está claro si se cumplen las normas de la OMI.

Fiabilidad

La confiabilidad del atraque y el desatraque funciona relativamente bien. Bajo el sistema Decreto las agencias anuncian la llegada de los barcos con antelación, se cumple el Reglamento de Atraque y la garantía de atraque mejora la coordinación de todos los componentes de la cadena involucrados en el mismo.

Los horarios en general se cumplen, con algunas pocas excepciones, más en el sector público que en el privado, pero algunos se han reducido, por ejemplo, los de la oficina de Previo Pago (tasa de embarque).

En el período 1992-2001 el puerto, como el resto de la economía uruguaya, mantuvo unos niveles de paz social más que aceptables. Desde la reforma el puerto no ha estado ni un solo día parado. La ANP intenta prevenir cualquier conflicto sindical grave y en el tema de los accesos ha llegado a un acuerdo de paz. Ha habido algunos paros provocados por la Aduana que no han afectado a las operaciones de carga y descarga.

Sin embargo, con la crisis económica del año 2002, este panorama ha mostrado signos de cambio. Así, y en el ámbito general, los diez paros generales registrados en los primeros nueve meses del año han convertido al 2002 en el de mayor conflictividad laboral, desde que el departamento de Relaciones Laborales de la Universidad Católica realiza su medición. El índice ha sido más alto que el registrado en 1995, hasta ahora el año que había evidenciado una mayor conflictividad.

Tabla con la valoración de los servicios

En conjunto, y como colofón de este apartado, la mejor valoración de los servicios del puerto se da en las características de fiabilidad y rapidez en la ejecución del servicio, y la peor en seguridad y costo, en especial para el medio ambiente y las cargas respectivamente.

Tabla 126: Valoración de los servicios portuarios del puerto de Montevideo

Servicios portuarios	Media
Coste global (7: muy barato, 1: muy caro)	4,2
Para el barco (Cuenta de escala)	4,9
Para la mercancía	3,5
Seguridad (7: muy seguro, 1: muy inseguro)	4,1
Para las personas (accidentes...)	4,2
Para el barco y equipos (daños en manipulación)	4,9
Para la mercancía (hurtos, precintos)	4,6
Para el medio ambiente	2,8
Rapidez en la ejecución del servicio (7: muy rápido, 1: muy lento)	5,5
Entrada y salida del barco/atraque y desatraque	5,9
Operación portuaria	5,4
Operaciones terrestres	5,1
Fiabilidad/previsibilidad/formalidad (7: muy fiable, 1: muy poco fiable)	5,9
Atraque (entrada e inicio de operaciones a la hora prevista)	6,0
Desatraque (fin de operaciones y salida a la hora prevista)	5,9
Paz social (días perdidos por conflictos sociales)	6,2
Cumplimiento de horarios y otras obligaciones	5,6

Visión global del puerto

Valoración global del puerto: 4,8
--

3.3.4.4 Análisis DAFO

Fortalezas

- Ubicación geográfica, tiempos de navegación cortos.
- Fácil acceso marítimo y condiciones naturales.
- Legislación jurídica y tributaria.
- Agilidad.
- Seguridad.
- Puerto libre, plaza financiera, zona franca.
- Terminal de contenedores.
- Proximidad de las terminales, lo que facilita transferencia de cargas.
- Nivel de desempeño en medio de la crisis regional.
- Mejora reciente del equipamiento.
- Ley de puertos mejor que la de Argentina y Brasil.
- Voluntad de mejora.

Debilidades

- Excesivo peso e intervencionismo del Estado.
- Falta de transparencia, burocracia y falta de mentalidad marítima de las autoridades.
- Falta de información sobre la mercancía: no hay "declaración aduanera" sobre las mercancías que hay dentro del puerto. Se podría mejorar sin perjudicar los beneficios del puerto libre.
- Red ferroviaria.
- Tasas MERCOSUR vs. Extra MERCOSUR (¿se podría diferenciar como se hace en autos?).
- Funcionamiento del Comité de la Comunidad Portuaria.
- Mercado pequeño, peso reducido del comercio exterior uruguayo y escasez de carga.
- Controversia sobre el modelo de competencia intraportuaria (política de terminalización de contenedores).
- Escasez de calado y muelles (será palpable en cuanto se produzca la reactivación económica y vengan barcos más grandes: 4.500 TEUs). Existen proyectos de puertos privados.
- Sesgo antimarítimo de las autoridades.
- Falta de un muelle exclusivo para cabotaje a Paraguay.
- Costes y trámites consulares.
- Marco legal para el desarrollo de servicios logísticos.
- Modernización escasa de la Aduana.
- Déficit de infraestructuras para pesqueros.
- Lentitud de los cambios.

Oportunidades⁶²⁵

- Los operadores del puerto aspiran a que se convierta en un centro pivote regional, especialmente para el servicio este-oeste desde el Lejano Oriente y para la exportación de mercaderías contenedorizadas provenientes de las provincias del Centro y Norte argentino, Bolivia, Paraguay y el Sur de Brasil, que llegarán a Montevideo transportadas en barcos de menores dimensiones. El crecimiento de los transbordos está limitado por que la Aduana impide el reembarco en el mismo barco. En cualquier caso, para desarrollar esta estrategia y poder traer barcos más grandes hace falta aumentar el calado, la línea de muelle y la dotación de equipos.
- El puerto también aspira a captar carga de los países vecinos. Parte de las exportaciones uruguayas que iban a Argentina y Brasil (por camión) ahora salen buscando otros mercados, lo que brinda una oportunidad para el puerto. El problema es la falta de contenedores porque no hay importación, lo que se agrava por ocurrir lo mismo en Argentina y Brasil, lo que provoca recargos e incremento de fletes. Las mercancías de Brasil tienen facilidades aduaneras.
- Perfeccionar el régimen de puerto libre.
- Aunque no afecta directamente a Montevideo, de entre los proyectos de desarrollo futuros relacionados con Uruguay, uno de los más importantes es sin duda el de la Hidrovía Paraná-Paraguay. Relacionado con el mismo se ha desarrollado el proyecto de emprendimiento de la Terminal Portuaria Multipropósito en la Zona Franca de Nueva Palmira. Se trata en concreto de una terminal de transferencia de granos localizada en el lugar denominado la Barranca de los Loros, dentro de la Zona Franca de Nueva Palmira, en un predio de 25 ha. frente a las costas del río Uruguay. Los promotores creen posible captar en el 2005, entre otras cargas, más de 17 millones de tm. de soja de Paraguay, Brasil y Bolivia. Los primeros cálculos que se hicieron (1991), estimaron el monto de la inversión en casi 24 millones de US\$. Este proyecto fue presentado en el año 2001 a CAF para que evaluase una posible asistencia crediticia de inversión en el mismo.

La Hidrovía Paraguay-Paraná

La vía Paraguay-Paraná consta de 3.500 Km de río, arranca en el centro de Sudamérica y confluye en el río de la Plata. El río Paraguay supone 2260 Km y el Paraná 1250. La vía conecta ricas áreas agrícolas y mineras de Bolivia, Brasil, Paraguay y Argentina. Uruguay se integra en el sistema a través del puerto de Nueva Palmira.

Desde un punto de vista ingenieril, el de la hidrovía es un proyecto mediano ya que está previsto que sólo afecte al 1% de su extensión de 3442 kilómetros, lo que suponen unos 21 millones de metros cúbicos (en las obras de construcción del puerto de Montevideo y su canal de acceso, realizadas en 1903, se extrajeron 11 millones de metros cúbicos). Las obras que se proyectan no modificarán la morfología del río, no se tocarán los meandros, ni se rectificaran curvas, no se alterará en absoluto la estructura del río.

⁶²⁵ Para ver una estrategia endógena de desarrollo de los polos regionales del Puerto de Montevideo en la que el puerto actúa como pivote ver Prolog. Uruguay Centro Logístico.2001.

Amenazas/Competencia interportuaria

- Uruguay albergó muchas expectativas con la creación de MERCOSUR. Se vio a sí mismo como la puerta del bloque, el país más tranquilo, formal y estable en el corazón de un área de más de 250 millones de consumidores, como una Bélgica del río de la Plata. Esas condiciones no han cambiado, pero las expectativas en el plano comercial e inversor no se han cumplido. En el ámbito portuario, quizá con demasiado voluntarismo y poco realismo, se aspiraba a competir con Buenos Aires –cuando se tenía 1 sola grúa- y a convertirse en puerto pivote y de tránsito. Las condiciones del puerto han mejorado, pero esa idea todavía es un objetivo que ha retrocedido frente a la amenaza de convertirse en un *puerto feeder* con respecto a Brasil y Argentina. No se trata de un temor infundado, debido a que un factor clave de competitividad externa es el volumen de carga, que en el mercado uruguayo es pequeño y, además, está en crisis. Esto hace que el coste unitario para el armador sea alto, por lo que algunas líneas prefieren recalar en puertos con más carga, como Buenos Aires, para posteriormente trasladar su carga a Montevideo en *feeder*.
- Montevideo compite con los puertos de BA y los brasileños del sur, sobre todo Río Grande. La opinión mayoritaria es que el puerto ha sido tradicionalmente más competitivo que sus rivales argentino y brasileño. Tras la devaluación del 2002, al haberse mantenido las tarifas de Montevideo en dólares, esta ventaja se ha reducido, pero sigue estando bien considerado frente a sus rivales.
- En el año 2000, a raíz de la paralización de puertos brasileños, una parte de sus tráficos se desviaron a Montevideo, aumentando sus tráficos de tránsito y transbordo a los niveles de 1995. Las cargas llegaron a Santos por *feeder*, aunque hubo incluso un operador que puso un servicio una línea de ferrocarril entre ambos puertos. A pesar de esta noticia esperanzadora, los mayores riesgos son los procedentes de Brasil. Así, Río Grande está construyendo un mega-puerto de 40 pies y diseño para llegar a 60, con aspiraciones de ser el gran puerto pivote de la región capaz de distribuir y concentrar cargas de Buenos Aires y Montevideo vía *feeder*. Según los entrevistados, Montevideo ya ha perdido cargas de tránsito a favor de puertos brasileños.
- La competencia con BA es la más clásica. Estando el equipo de trabajo en Montevideo se celebró con júbilo el hecho de que por primera vez un barco dejaba en Montevideo carga con destino BA (Evergreen): Sin embargo, en el pasado parece ser que ha ocurrido lo contrario. Por ejemplo, Montevideo perdió los tráficos a Paraguay con Buenos Aires y este tráfico no se ha recuperado⁶²⁶. La desventaja de BA son los costes de peaje y pilotaje, por lo que algunos agentes ven factible que Montevideo sea el puerto de distribución de cargas de Buenos Aires, aunque existen discrepancias sobre este punto.

⁶²⁶ Por costos, Montevideo tenía aproximadamente el 80% de los tráficos a Paraguay. Sin embargo, cuando se privatizaron los terminales argentinos, las condiciones de seguridad mejoraron mucho y, por mediación de un descuento agresivo, esas cargas se fueron a Buenos Aires.

Tabla 127: Distancia entre Montevideo y las principales ciudades

Ciudad	Kilómetros
Buenos Aires	640 Actualmente por carretera 250 A través del futuro puente sobre el Río de la Plata 230 Combinando transporte fluvial y carretero 200 Transporte fluvial
Rosario	880
Santa Fé	740
Córdoba	1050
Mendoza	1520
San Pablo	1970
Río de Janeiro	2400
Porto Alegre	870
Asunción	1550
Santiago	1900

Valoración personal

- La cantidad de barcos hundidos y abandonados da al visitante, y al profesional, una mala imagen que se suma a la falta de limpieza del puerto.
- La infraestructura marítima –calado, muelles- es insuficiente para soportar un incremento de tráfico y un aumento del tamaño de buques.
- La infraestructura terrestre es inadecuada: no existe intermodalidad con el ferrocarril y los accesos son escasos.
- El mercado de servicios portuarios es poco transparente.
- El sector público portuario está sobredimensionado.
- Potencial de mejora de simplificación y coordinación de los organismos públicos de inspección. Multiplicidad y solapamientos.
- Desarrollo escaso de áreas especializadas próximas al puerto para la prestación de servicios logísticos.
- Falta de superficie terrestre para crecer.
- Hasta hace muy poco, robos recientes e imagen de puerto inseguro.
- A pesar de los esfuerzos realizados y de las expectativas generadas a principios de los 90, Montevideo no ha logrado desprenderse de la imagen de “puerto de provincias”.
- A las dificultades iniciales del proceso de privatización se han sumado dificultades en el desarrollo del mismo, deteriorando la confianza que los agentes deben tener en la estabilidad y aplicación recta de las reglas de juego portuarias.
- Uso de tasas como impuestos/aranceles.
- Falta de indicadores de operativa portuaria.

3.3.4.5 Necesidades de inversión, apoyo y cambio institucional

Con la información recabada, la ANP puede hacerse cargo del dragado con cargo a sus recursos y las empresas privadas corren a cargo del relleno, lo que significa que los proyectos de infraestructura acuática tienen asegurada la financiación.

En cambio, las áreas de gestión, reingeniería del puerto, plan de calidad y plan maestro de gestión comercial requieren de apoyo para el estudio y desarrollo de acciones.

En algunos agentes privados existe temor de abrir una discusión sobre la reforma del régimen portuario, porque temen que sea una oportunidad para que se vuelva al pasado. A pesar de ello, algunos puntos de la política portuaria nacional que requieren una reflexión y, potencialmente, revisión en el marco de una segunda generación de reformas, son las siguientes:

- Estructura y funciones de los órganos de gobiernos
- Régimen económico financiero del sistema portuario
- Política de calidad y características de los servicios
- Política de infraestructuras
- Política de personal
- Política comercial
- Participación del sector privado en los órganos de gobierno
- Régimen de puertos privados

3.3.5 Conclusión

Aunque el diseño de la reforma portuaria uruguaya de 1992 fue conforme al correr de los tiempos y el cambio de régimen se hizo de forma ejemplar, al puerto de Montevideo le ha costado demasiado tiempo adaptarse y sacar partido del marco institucional surgido de la reforma. Esta dificultad, entre otras manifestaciones, queda patente en la aún inconclusa reestructuración de la ANP y en el limitado desarrollo del potencial del puerto libre. Dicho esto, los cambios en los servicios portuarios han sido espectaculares y se han realizado grandes progresos en la conformación de un puerto moderno. Sin embargo, todavía falta bastante por hacer para que el puerto presente una oferta portuaria acorde a sus aspiraciones.

3.4 BRASIL

3.4.1 Introducción y agradecimientos

Las vicisitudes del trabajo en Brasil

La parte del estudio correspondiente a Brasil desde el inicio ha planteado un cúmulo de dificultades que han influido notablemente en el desarrollo del trabajo realizado sobre el mencionado país. En este documento se intentan mostrar algunas de estas singularidades con las que nos hemos ido encontrando en el transcurso del estudio de la parte de los puertos brasileños.

La búsqueda del consultor nacional

Desde el primer momento quedó patente que el tema de Brasil no sería una tarea sencilla. Ya en el proceso de búsqueda de una persona que conociera el ámbito portuario brasileño, y que con sus contactos nos abriera algunas puertas para facilitarnos el trabajo de campo a nuestra llegada al país, pudimos observar lo complejo que este tema iba a resultar. Lo cierto es que con un tiempo de demora, respecto a los colaboradores de los otros países, se logró contactar con una persona (David Lorimer) que, en principio, respondía a las características del perfil necesario para desempeñar la labor de apoyo en Brasil.

Una vez contamos con David Lorimer para apoyarnos en el trabajo de campo, así como para realizar los contactos necesarios y de este modo establecer un programa de entrevistas, pudimos comenzar conjuntamente con la planificación del trabajo a realizar en Brasil.

La situación política

Superados estos primeros obstáculos de partida, las circunstancias han hecho coincidir la etapa en la que llevamos a cabo la realización del proyecto con el período de elecciones brasileñas. Este acontecimiento, que en apariencia no parece tener una relación directa con el estudio, nos ha creado, sin embargo, varias dificultades añadidas a las ya señaladas.

La dependencia política de los cargos de gobierno de algunas de las instituciones públicas que intervienen en el trabajo ha motivado el que nos encontráramos con una situación de incertidumbre en lo que respecta a la continuidad de los equipos de dirección y de las directrices que estos venían siguiendo hasta ahora.

Esta situación afecta, en muchas ocasiones, a los proyectos ya iniciados o pendientes de comenzar en un futuro y que han sido promovidos o liderados por las personas pertenecientes a los equipos directivos de estos organismos que tras las elecciones han sufrido cambios. Esta inquietud en el seno de las instituciones se puso de manifiesto durante las dos etapas en las que se divide el trabajo de campo realizado en Brasil.

En la primera etapa de la parte brasileña del estudio el trabajo de campo se realizó en el estado de San Paulo (en la capital, San Paulo, y en el puerto de Santos) y en el estado de

Paraná (en su capital, Curitiba, y en el puerto de Paranaguá). La época electoral (octubre 2002), que coincidió con la estancia del equipo de la UPV en territorio brasileño, fue un factor que resultó bastante influyente en la realización de las entrevistas de esta etapa. En el desarrollo de éstas, una buena parte de los entrevistados, pertenecientes tanto a organismos públicos como a empresas privadas, manifestaban su preocupación por lo que acontecería tras las elecciones y algunos de ellos dudaban de su continuidad en el cargo que ostentaban en ese momento.

Un ejemplo concreto que refleja esta situación lo encontramos en nuestra visita a la Autoridad Portuaria del Puerto de Santos. En principio, fuimos bien recibidos por esta institución y tras explicarles en que consistía nuestro estudio se mostraron entusiasmados y dispuestos a colaborar en lo que estuviera a su alcance. Con ellos se adquirió el compromiso de cumplimentar el cuestionario específico para este tipo de institución que venimos realizando con cada puerto del estudio. Internamente se formó un grupo de trabajo multidisciplinar con la finalidad de realizar esta tarea. Se acordó que nos facilitarían las informaciones requeridas y se fijó una fecha para su entrega. Efectivamente pudimos constatar que se había realizado el trabajo de recopilación de información en la AP según lo acordado, pero cuál fue nuestra sorpresa al comunicarnos que, muy a su pesar, no podían hacernos entrega de la información requerida en el cuestionario sin la aprobación de una instancia superior a la de la propia AP. Hasta la fecha de hoy se continúa a la espera de que esa autorización llegue y se nos haga llegar dicho cuestionario ya cumplimentado por técnicos de la AP de Santos.

En el trabajo de campo realizado en Manaus también volvimos a sufrir las consecuencias de esta situación política. A pesar de haber transcurrido algún tiempo desde las elecciones, aún se encuentran inmersos en el período de transición entre la administración saliente y la entrante, para culminar la transmisión de poderes.

En Manaus pudimos ser testigos directos de este momento de transición que se está viviendo en general en Brasil. Concretamente, durante los días de nuestra visita, la dirección de la Autoridad Portuaria de Manaus estaba manteniendo conversaciones con el Gobierno del Estado de Amazonas (del que depende directamente) en relación con la continuación o sustitución de sus miembros.

De todo ello se deduce que, en estos momentos, la situación política no es la más propicia para los temas relacionados con las autoridades brasileñas.

La relación con la aduana

Mención especial merece la autoridad aduanera brasileña (Alfândega). Desde el primer momento, resultó una ardua tarea el conseguir que simplemente nos recibiera para exponerles el estudio que estábamos realizando y que aportaran su visión particular como parte integrante de la cadena logística portuaria. Superada esta primera dificultad, los recibimientos no fueron muy acogedores, percibiendo por nuestra parte un clima de desconfianza. El resultado fue que, nuevamente, se nos volvió a remitir a instancias superiores de la institución para obtener la autorización pertinente.

La reorientación de la metodología empleada

Otra cuestión que varió en Manaus, respecto a los anteriores puertos brasileños que visitamos, fue la metodología empleada en las visitas.

En la anterior etapa de trabajo en Brasil (octubre 2002), siguiendo la metodología que aconsejó el consultor local, se realizaron visitas breves en las que, tras una exposición del estudio, confiábamos el cuestionario a los entrevistados para ser cumplimentado y enviado a posteriori.

Este sistema empleado no ha dado el resultado esperado pues, a pesar de realizar mayor número de visitas, el tiempo empleado en cada una de ellas era reducido y la información que obteníamos no era tanta como al realizar entrevistas de más larga duración.

También influye, en este sentido, la interacción que se consigue con el entrevistado. Hemos podido constatar que la interacción que se consigue con los entrevistados es mucho mayor al mantener con ellos conversaciones prolongadas. De este modo, el entrevistado va adquiriendo un nivel de confianza mayor con nosotros a lo largo de la conversación, repercutiendo este hecho favorablemente sobre el contenido y la calidad de la entrevista.

Esta diferencia en la metodología empleada en cada etapa del trabajo puede quedar patente en el resultado del estudio al observar la descompensación de información existente entre los distintos puertos analizados.

El caso de Manaus

Durante la segunda etapa del trabajo de campo en Brasil se llevó a cabo el estudio del Puerto de Manaus, en el estado de Amazonas. Aquí nos encontramos con otras adversidades que motivaron el retraso de nuestra visita hasta finales de enero de 2003. El principal problema fue la búsqueda de una persona que nos sirviera de apoyo local en dicho puerto. Esta tarea, de la que se encargó el consultor brasileño contratado por CAF, se dilató más tiempo del inicialmente previsto. Tras ponerse el consultor brasileño en contacto con la AP de Manaus y comentarles el proyecto que estábamos realizando, la APM se mostró dispuesta a colaborar y se brindó a prestar el apoyo local necesario para completar el trabajo. Planteadas así las cosas nos decidimos a emprender viaje a Manaus donde, en teoría, nos aguardaba una persona de la AP para recibirnos. Esto no aconteció como esperábamos y desde la APM no tenían noticias de nuestra llegada a Manaus.

En este momento quedó patente la mala organización y los errores de coordinación producidos en este último viaje.

Tras presentarnos en el puerto para contactar directamente con la AP y explicar detenidamente el estudio que estábamos llevando a cabo, la situación comenzó a cambiar.

Desde la autoridad portuaria se mostró interés e ilusión por colaborar con el proyecto y propusieron una intervención en el CAP (Consejo Autoridad Portuaria) con la finalidad



de exponer en este foro, donde se encuentra representada la comunidad portuaria de Manaus, el trabajo que estábamos realizando. Después de realizar una breve exposición al comienzo de la sesión, autorizaron nuestra presencia para asistir como invitados al resto de la reunión. Resultó interesante pues permitió conocer de primera mano algunos de los problemas que existen relacionados con el puerto y presentarnos a varios colectivos que con posterioridad visitaríamos para realizar las entrevistas.

La asistencia a este acto nos permitió tener una visión global de la situación del puerto de Manaus, orientando, de este modo, las entrevistas a realizar posteriormente. Así pues, tras el inicio tan poco prometedor de la visita, las cosas fueron mejorando a lo largo de la semana de trabajo.

Propuesta

Una cuestión que se nos planteó directamente por el presidente de la Autoridad Portuaria de Manaus (Sr. Clifford Nelson) fue la posibilidad de apoyo financiero para la construcción del nuevo puerto. Estas nuevas instalaciones conocidas como “Porto da SNPH na Colonia Oliveira Machado”, situadas a las afueras de la ciudad junto al distrito industrial, se encuentran en estos momentos en fase de construcción y están siendo impulsadas por el gobierno estadual de Amazonas. Actualmente la financiación de estas obras se está acometiendo con capital público, contemplando la posibilidad de participación de la inversión privada.

Conclusión

La interrelación de todos estos factores ha dado como fruto un trabajo con unas particularidades propias, consecuencia de las citadas circunstancias, y que queda patente en el capítulo del estudio que concierne a los puertos brasileños.

La relación de personas entrevistadas en el trabajo de campo realizado en Brasil figura a continuación:

Abrantes Carrasco, Marco Antonio. Capitania Fluvial da Amazônia Occidental
Alves André, Alexnandre. Diamod Assessoria
Alves Kodama, Diva. Alfândega Santos
Alves, Alceu. Fortesolo. Serviços Integrados
Andrade, J. Jaime. Expresso Mercantil. Agencia Maritima
Aristides, D. ANVISA / Ministério da Saúde
Baraniuk Junior, Marciano. Ministério da Agricultura Paranaguá
Barreto Lopes, Joao. Senai
Barreto, Glodomir. Sindicato dos Estivadores de Manaus
Barroso, Jorge. Sociedade de Navegação Portos e Hidrovías do Estado do Amazonas
Batista, João B. Estaleiros Rio Negro Ltda.
Birke, Arvid. Trans Ocean
Bocio, Zulfiro Antonio. Instituto Centro de Comercio Exterior do Paraná
Bosco Rodríguez, João. Sociedade de Navegação Portos e Hidrovías do Estado do Amazonas
Bounous, Álvaro. Administração dos Portos de Paranaguá e Antonina
Braun, Elmar J. Sindamar



Camargo, Silvio Jorge. Ogmo
Cidral da Costa, Arcelino. Cidral & Cidral Ltda.
Costa B. Da Silva, Gilberto. Inchcape Shipping Services
Costa, Adilson. Mercosul-Line
Cyril Higgin, Robert. CNNT. Centro Nacional de Navegação Transatlântica
Da Silva Araujo, Damião. Aduana
Da Silva Marques Junior, Walter. Saveiros Camuyrano
Da Silva, Hélio José. Antaq
Da Silva, José Luis. Portofer. Transporte Ferroviário Ltda.
Da Silva, José Manoel. Transchem
De Aquino, Thomaz. Banks. Exportação e Importación Ltda.
De Camargo Opice, Luis Augusto. Loxus. Companhia de Logística de América do Sul
De Carvalho, Carlos Alberto. Aduana
De Muzio Carvalho, Edison. Ministério da Agricultura Paranaguá
De Souza Forte, Ronaldo. Tecon. Terminal de Contenedores
De Vasconcellos, Luiz Ivan. Administração dos Portos de Paranaguá e Antonina
Desideri, Dinah. P&O-Nedlloyd
Dos Santos, Jonder T. Hermasa. Navegação de Amazônia S/A
F. Décourt, Cláudio Roberto. Syndarma
Ferro Filho, Alberto Neiva. Autoridade Portuária Porto de Santos
Fontoura Marder, Mauro. TCP. Terminal de Contenedores de Paranaguá
Francese, Andre Augusto. Ministério da Agricultura e do Abastecimento
Garcia, Pedro Henrique. Companhia Libra de Navegação
Gomes, Napoleão Bonaparte. Marinha do Brasil. Diretoria de Portos e Costas
Gonçalves Neto, José Albino. Ministério da Agricultura Paranaguá
Graciano, Adilson. Senai
Hinniger de Barros, Roberto. Grupo Metalnave Navegação e Estaleiros
Junchen, Julio. Sindapar
Karl Buschhausen, Norbert. Loxus. Companhia de Logística de América do Sul
Lopes Lourdes, Juvenal. Ministério da Agricultura Paranaguá
Lopes, Paulo Roberto. Ministério da Agricultura e do Abastecimento
Machado de Lima, Augusto. Transchem
Manteli, Wilen. Abtp. Associação Brasileira dos Terminales Portuarios
Marote, Claudio M. Ocean Wilsons Holdings Limited
Matar, João Carlos. Sindamar
Mcmahon Waite, Padraich. Transchem
Mello Fontes, Fábio. Santos Pilots Association
Mendes, Alfonso. Occidental
N. Ogliari, Carlos E. Volvo do Brasil Vehículos Ltda.
Nascimento Negrão, Láercio Augusto. Proa
Neto, Mario Luiz. Ministério da Agricultura e do Abastecimento
Oliva Pinto, João Luiz. Expresso Oliva Ltda.
Oliveira, Maria do Socorro. Administração dos Portos de Paranaguá e Antonina
Pedroso, Wilson R. Autoridade Portuária Porto de Santos
Pereira Rodríguez, Valdira. Sociedade de Navegação Portos e Hidrovías do Estado do Amazonas
Piani, José Luiz. Piani. Assessoria Aduaneira
Pinheiro da Hora, Jesus Mauro. Ministério da Agricultura Paranaguá
Pinheiro de Sá, Marcos Eielson. Ministério da Agricultura Paranaguá
Pinto, Mauro. Autoridade Portuária Porto de Santos



Pires de Almeida, Benedito de Sanctis. Associação Brasileira de Comércio Exterior
Pires dos Santos, Fabiane. Columbia EADI
R. da Cruz, Waldilson. Economista
Resmini Figurelli, Bruno Antonio. Tecon. Terminal de Contenedores
Robles Rodríguez, Antonio. Santos Pilots Association
Rocha de Almeida, Jonas. Sociedade de Navegação Portos e Hidrovias do Estado do Amazonas
Rodrigues Branco, Antonio Carlos. Fertimport SA
Ruiz de Oliveira, Clifford Nelson. Sociedade de Navegação Portos e Hidrovias do Estado do Amazonas
San Martinho, Humberto Simões. Autoridade Portuária Porto de Santos
Simeão, Francisco. Associação Brasileira da Industria de Neumáticos Remoldados
Spessoto de Figueired, Pedro Manoel. Ministério da Agricultura e do Abastecimento
Stori Preissler, Jairo. SENAI. Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial
Tanaka, Teruo. Ministério da Agricultura Paranaguá
Tavares, Luís Carlos. Alfândega Santos
Teixeira Gomes, Paulo. P&O-Nedlloyd logistics
Tessutti Dividino, Luiz Henrique. Administração dos Portos de Paranaguá e Antonina
Tochetto Badi, Isabela. ALL. América Latina Logística
V. Garcia, Antonio Francisco. Transportadora Cortês Ltda.
Veras Filho, Jorge Antonio. Aduana
Vieira, Ito. Senai
Vieira, Sidney. Ministério da Agricultura Paranaguá

3.4.2 El sistema portuario brasileño: una visión general

Brasil es el país de mayor extensión territorial del hemisferio sur del continente americano, con 8,5 millones de km² de área continua. Los puertos brasileños se encuentran distribuidos a lo largo de los 7.500 kilómetros de costas oceánicas (Océano Atlántico), aproximadamente, y de algunos de los cursos fluviales navegables que componen los cerca de 36.000 km de la malla hidroviaria del país⁶²⁷. Brasil también posee más de 15.719 kilómetros de fronteras terrestres, delimitada con todos los países de América del Sur, a excepción de Chile y Ecuador.

Brasil es una República Federativa, formada por la Unión de 26 Estados, 1 Distrito Federal y más de 5.500 Municipios. El país se divide en cinco macroregiones territoriales –norte, nordeste, sudeste, sur y centro-oeste– que agrupan Estados con características físicas, humanas, económicas y sociales comunes.

Su población aproximada es de 170 millones de habitantes, la mayor de los países del cono sur, siendo un país predominantemente urbano, con cerca de 76% de la población habitando en las ciudades. Su Población Económicamente Activa (PEA) ronda los 76 millones de trabajadores.

Posee una economía bien diversificada, con un amplio y moderno parque industrial, que responde, aproximadamente, del 34% de la producción nacional. El sector servicios –incluyendo el comercio y el sector financiero – predomina en su economía, siendo responsable de cerca del 58,5% del PIB. La agricultura y ganadería responde, aproximadamente, del 7,5% del PIB⁶²⁸.

3.4.2.1 Los puertos brasileños como impulsores del desarrollo regional

Tradicionalmente los puertos han sido considerados como simples puntos de transferencia de mercancía de los buques a tierra y viceversa. En la actualidad, esta concepción ha ido cambiando y el puerto ha pasado a ser entendido como un enclave en el que se lleva a cabo la integración de diversos modos de transporte y cuyo papel resulta de vital importancia para el desarrollo de las economías regional y local.

Los requisitos básicos exigibles a un puerto de concepción moderna para el desarrollo de sus funciones tanto en la parte marítima como en la terrestre, independientemente del equipamiento y de las infraestructuras, serían el disponer de aguas profundas y tranquilas así como facilidades de acceso marítimo y terrestre. Otro factor cada vez más demandado para el desarrollo integral de las actividades relacionadas con las mercancías es la disposición de amplias zonas para el desarrollo de actividades logísticas.

Tampoco hemos de olvidar la importancia de la localización respecto a los centros generadores de carga y de consumo, cuya relación con el entorno portuario resulta evidente.

⁶²⁷ http://www.dnit.gov.br/hidroviarias/hidro_int.htm

⁶²⁸ Datos de participación porcentual de los sectores en la economía nacional referentes al año de 1996.

Los puertos brasileños son considerados como elementos estratégicos para la competitividad internacional de sus productos. Aproximadamente el 97% del total del comercio exterior del país se realiza por vía acuática (incluyendo los cursos fluviales).

A la hora de encuadrar los distintos puertos que encontramos en Brasil podemos realizar diversas clasificaciones. Si observamos los fines para los que un puerto originalmente fue concebido y atendiendo a criterios de estrategia política-económica podemos clasificar los puertos brasileños en cinco grandes grupos⁶²⁹:

a) Puertos de sustentación del comercio local

El principal cometido de estos puertos es atender la demanda de centros metropolitanos a los cuales sirven. Actualmente pocos puertos se encuadran en esta categoría, estos puertos fueron construidos para tal finalidad en el siglo XIX y principios del XX. Puertos como los de Santos, Salvador y Río de Janeiro, construidos inicialmente para satisfacer este tipo de necesidades, a lo largo del tiempo han ido ampliando sus respectivas áreas de influencia (hinterlands) atendiendo a zonas más allá del mercado local. Algunos puertos fluviales aún se pueden incluir en esta categoría.

b) Puertos de apoyo al desarrollo regional

En esta categoría se puede incluir a la mayoría de puertos brasileños. Además de los creados específicamente para tal fin (puertos de más reciente construcción) incluye también a aquellos cuyo origen fue la sustentación del comercio local y que al ampliar sus hinterlands han pasando a servir a otros mercados regionales, además del suyo natural, e incluso de otros estados vecinos. Estos puertos tienden cada vez más a ampliar sus áreas de influencia sin encontrar limitaciones de mercado.

c) Puertos de apoyo a proyectos específicos

Se trata de aquellos puertos cuya finalidad es dar servicio a determinados proyectos específicos. Dichos puertos han sido creados con un objetivo concreto y suelen ser promovidos por entidades privadas. Suelen especializarse en un tipo de mercancía concreto que influirá a la hora de realizar las inversiones tanto en infraestructura-superestructura (para atender al tipo de buques que transportan esa clase de mercancía) como en elementos para la atención de la carga (maquinaria específica, almacenes,...). En la actualidad se puede apreciar una creciente tendencia a la creación de este tipo de puertos. Algunos ejemplos de este tipo de puertos se muestran a continuación:

- Puerto de Vila do Conde (PA): concebido para atender la producción y exportación de aluminio de ALUNORTE y ALBRÁS.
- Terminal de Areia Branca (RN): para la exportación de sal producida por las salinas de Areia Branca y Macau.
- Puerto de Barra do Riacho (ES): para la exportación de celulosa de ARACRUZ CELULOSE.

⁶²⁹ Portos Estratégicos Brasileiros. Engenheiro Nélio Rocha. Escola de Guerra Naval.

- Terminales de la Cia. Vale do Río Doce, de Ponta da Madera (MA) y Tiburão (ES): para exportación de mineral de hierro, respectivamente de la Serra dos Carajás y de Minas Gerais.

d) Puertos de enlace de modos de transporte

Se trata de aquellos puertos que destacan por su papel fundamental de conexión entre diversos modos de transporte. Se utilizan como elemento de ligazón intermodal, principalmente en el transporte de mercancías a largas distancias en el territorio brasileño.

Dentro de esta categoría destacan puertos como Porto Viejo (RO), que recibe la soja producida en Rondônia y en el noroeste de Mato Grosso, por carretera, y la transfiere a barcas que conducen el producto por el río Madeira hasta el terminal privado de Hermasa en Itacoatiara, donde se realiza la transferencia final a buques de mayor capacidad.

Otro ejemplo lo encontramos en el terminal multimodal de Pederneiras (SP), que recibe la soja producida en la región de San Simão (GO), transportada en barcas por los ríos Paranaíba, Paraná y Tietê, y la transfiere a ferrocarril para ser transportado hasta el puerto de Santos, donde es embarcada en grandes navíos para su exportación.

e) Puertos inductores de desarrollo regional

Son considerados bajo esta denominación aquellos puertos cuyos proyectos integran los complejos portuario-industriales concebidos por determinados Estados de la Federación. El objetivo fundamental que se busca con estos proyectos auspiciados por la administración pública es lograr atraer a la inversión privada hacia estas zonas. Encontramos ejemplos de este tipo en el puerto de Suape (PE), el puerto de Pecém (CE) y, dentro de su concepción original, el puerto de Sepetiba (RJ).

Esta tipificación de los puertos brasileños se puede calificar como dinámica, pues un puerto originalmente encuadrado en una determinada categoría, puede llegar a ser clasificado en otra distinta con el paso del tiempo. Dependiendo de los fines a los que inicialmente un puerto fue concebido, este puede evolucionar en la práctica para servir a otro tipo de objetivos a corto, medio o largo plazo. Un claro ejemplo de este hecho se puede apreciar en los puertos de Sepetiba, Vila do Conde, Barra do Riacho y Suape, los cuales actualmente pueden ser considerados como de apoyo al desarrollo regional.

3.4.2.2 *El sistema acuático brasileño*

A lo largo de la historia reciente brasileña, las atribuciones correspondientes al transporte acuático han estado vinculadas a diversos ministerios encargados de administrar y dirigir la política de transportes nacional. Así, en 1990 se fusionaron los Ministerios de Transportes, de Minas y Energía y de Comunicaciones, y se creó el Ministerio de Infraestructura⁶³⁰. Posteriormente, en mayo de 1992, el ministerio de los

⁶³⁰ Con competencia también en las áreas de geología, recursos minerales y energéticos, régimen hidrológico y fuentes de energía hidráulica, minería y metalurgia, industria del petróleo y de energía eléctrica, inclusive nuclear.

Transportes y de Comunicaciones sucedió al ministerio de Infraestructura, con atribuciones en el área de los transportes, telecomunicaciones y servicios postales. En noviembre de 1992 fue creado el actual Ministerio de los Transportes, con atribuciones específicas en política nacional de transportes.

En lo que respecta al transporte acuático, en el seno del Ministerio de Transportes brasileño encontramos varios organismos con atribuciones en esta materia a nivel federal. Así, entre los órganos específicos singulares sujetos a la administración directa, dentro de la estructura organizativa del ministerio, se encuentra la Secretaría de Transportes Acuáticos⁶³¹ -STA-. Esta secretaría distribuye sus funciones en tres ámbitos de actuación correspondientes a los tres departamentos en que se subdivide la STA:

- 1) Departamento de Marina Mercante
- 2) Departamento de Puertos
- 3) Departamento de Hidrovías Interiores

En junio de 2001 con la intención de reestructurar el sector de Transportes por vías acuáticas y terrestres, se sancionó la Ley 10.233, que entre otros órganos crea el Departamento Nacional de Infraestructura de Transportes - DNIT -, persona jurídica de derecho público, sometido al régimen de autarquía, vinculada a la administración indirecta del Ministerio de Transportes.

La esfera de actuación del DNIT, corresponde a la infraestructura del Sistema Federal de Circulación, bajo la jurisdicción del Ministerio de Transportes, constituida de:

- vías navegables
- ferrovías y carretera federales
- instalaciones y vías de trasbordo y de interfaz intermodal
- instalaciones portuarias

La Agencia Nacional de Transportes Acuáticos⁶³² - ANTAQ- es otra entidad vinculada también a la Administración Federal Indirecta, bajo régimen autárquico especial, y vinculada al Ministerio de Transportes. La ANTAQ tiene entre sus atribuciones fiscalizar la explotación de las infraestructuras acuáticas y portuarias y ejercer el correspondiente control sobre los servicios concesionados.

Además de estos organismos existen otros más específicos que juegan un papel importante, tanto en el sector portuario (Compañías Docas) como en el sector hidroviario (Administraciones Hidroviarias). De estas entidades vinculadas a la administración indirecta del Ministerio de Transportes se hablará más extensamente en apartados posteriores.

3.4.2.3 El sistema portuario

El sistema portuario brasileño se encuentra integrado por puertos situados a lo largo de la costa y vías de navegación interiores. Estos puertos pueden ser de carácter público, terminales privados de uso exclusivo o terminales privados de uso mixto⁶³³. Los puertos

⁶³¹ Junto con la Secretaría de Transportes Terrestres y la Secretaría de Desarrollo.

⁶³² Creada también a través de la ley 10.233 de junio de 2001.

⁶³³ Estos terminales trabajan con carga propia y pueden ofrecer servicios a terceros también.

públicos pueden estar administrados por las Compañías Docas, por los Estados y municipios y por empresas privadas⁶³⁴.

Ilustración 65: Principales puertos brasileños



La composición actual del sistema portuario público brasileño se puede observar en la siguiente tabla⁶³⁵:

⁶³⁴ Para más detalle ver apartado posterior: Los regímenes de explotación.

⁶³⁵ Datos del Ministerio de Transportes brasileño.

Tabla 128: Estructura del sistema portuario brasileño

- Sociedad de Puertos e Hidrovías del Estado de Rondônia - SOPH (Convenio de Delegación con el Estado de Rondônia)	Puerto de Porto Velho/RO
- Sociedad de Navegación, Puertos e Hidrovías del Estado de Amazonas - SNPH (Convenio de Delegación con el Estado do Amazonas)	Puerto de Manaus/AM
- Compañía Docas de Pará - CDP	Puerto de Macapá/AP Puerto de Santarém/PA Puerto de Vila do Conde/PA Puerto de Belém/PA
- Empresa Maranhense de Administración Portuaria - EMAP (Convenio de Delegación con el Estado de Maranhão)	Puerto de Itaqui/MA
- Compañía Docas de Ceará - CDC	Puerto de Fortaleza/CE
- Compañía Docas de Rio Grande del Norte - CODERN	Puerto de Areia Branca/RN Puerto de Natal/RN Puerto de Recife/PE Puerto de Maceió/AL
- Compañía Docas de Paraíba - DOCAS-PB (Convenio de Delegación con el Estado de Paraíba)	Puerto de Cabedelo/PB
- SUAPE - Complejo Industrial Portuario (Autorización al Estado de Pernambuco)	Puerto de Suape/PE
- Compañía Docas del Estado de Bahia - CODEBA	Puerto de Salvador/BA Puerto de Aratu/BA Puerto de Ilhéus/BA
- Compañía Docas de Espírito Santo - CODESA	Puerto de Vitória/ES
- Compañía Docas de Rio de Janeiro - CDRJ	Puerto de Niterói/RJ Puerto do Rio de Janeiro/RJ Puerto de Sepetiba/RJ Puerto de Angra dos Reis/RJ
- Compañía Municipal de Administración Portuaria - COMAP (Convenio de Delegación con la Prefectura Municipal de Arraial del Cabo)	Puerto de Forno/RJ
- Compañía Docas del Estado de San Paulo - CODESP	Puerto de Santos/SP
- Desenvolvimento Rodoviário S. A. - DERSA (Concesión al Estado de San Paulo)	Puerto de San Sebastião/SP
- Administración de los Puertos de Paranaguá y Antonina - APPA (Concesión al Estado de Paraná)	Puerto de Paranaguá y Antonina/PR
- Administración del Puerto de San Francisco do Sul - APSFS (Conces. al Estado de Santa Catarina)	Puerto de San Francisco do Sul/SC
- Administradora Hidroviaria Docas Catarinense - ADHOC (Convenio de Delegación con la Prefectura Municipal de Itajaí)	Puerto de Itajaí/SC
Compañía Docas de Imbituba - CDI (Conces. al sector privado)	Puerto de Imbituba/SC
- Superintendencia de Puertos e Hidrovías del Estado de Rio Grande do Sul - SPH (Convenio de Delegación con el Estado de Rio Grande do Sul)	Puerto de Porto Alegre/RS Puerto de Pelotas/RS
- Superintendencia del Puerto de Rio Grande - SUPRG (Convenio de Delegación con el Estado do Rio Grande do Sul)	Puerto de Rio Grande/RS

La administración de los puertos públicos es otorgada por ley al gobierno federal de Brasil. El gobierno federal puede administrar directamente los puertos, mediante empresas con participación estatal denominadas Compañías Docas⁶³⁶, o bien delegar estas atribuciones a los gobiernos de los estados y municipios o al sector privado.

Además de los citados, existen más de 500 terminales privadas y diversas instalaciones portuarias rudimentarias.

Los terminales privados de uso privado pueden estar administrados por empresas privadas o públicas⁶³⁷ y han de trabajar con mercancías propias y no pueden manipular cargas pertenecientes a terceros. Algunas grandes empresas como Petrobras (compañía petrolera nacional) y CVRD (Compañía do Vale do Rio Doce, una importante empresa minera privatizada a mediados del decenio de 1990) se encargan de la gestión de estas terminales debiendo de pagar unas tasas portuarias públicas⁶³⁸ independientemente de los servicios prestados.

3.4.2.4 El sistema hidroviario

Brasil, en su territorio, posee numerosas vías de navegación interior, como cursos fluviales y lacustres. Se estima que la malla hidroviaria comprende unos 36.000 km aproximadamente. Además hay que tener en cuenta que el modo de transporte hidroviario resulta esencial para el desarrollo socio-económico de varias regiones brasileñas. Tampoco se ha de olvidar el sentido cultural que tradicionalmente los habitantes de varias regiones otorgan a los ríos, donde la cultura fluvial se convierte en una forma de entender la vida y, en muchos casos, en una forma de vida. Los ríos a parte de cauce de vida sirven como medio de transporte, siendo en algunos casos una opción más entre los diversos medios de transporte y en otros casos, la única opción posible de comunicación con el resto de la civilización. Dadas las singularidades de los cursos fluviales, los puertos interiores que se encuentran en ellos poseen unas características determinadas.

Brasil dispone de la tercera red hidroviaria del mundo⁶³⁹, por contra, el volumen de carga transportada a través de los ríos brasileños es muy pequeño en relación, por ejemplo, al de países como Holanda (que transporta cerca del 75% de sus cargas por cursos fluviales) y a Paraguay (que transporta 49% aproximadamente). Esto demuestra que solamente se está aprovechando una mínima parte del potencial hidroviario brasileño.

En ocasiones, debido a las características de ciertos puertos fluviales⁶⁴⁰, los navíos que pueden utilizar las vías fluviales donde se ubican dichos puertos son buques que realizan habitualmente trayectos transoceánicos⁶⁴¹. De ahí que en ocasiones, estos puertos fluviales sean considerados como puertos marítimos, sin que su verdadera naturaleza sea ésta.

⁶³⁶ En estas empresas, que se encargan de la administración portuaria, el gobierno federal es el accionista mayoritario.

⁶³⁷ Como las dedicadas al petróleo o al mineral.

⁶³⁸ Tasas conocidas con el nombre de "tables"

⁶³⁹ <http://www.brasilrepublica.hpg.ig.com.br>

⁶⁴⁰ Características físicas como calados, muelles, equipamiento...

⁶⁴¹ Por ejemplo el caso de Manaus o el del terminal de Hermasa en Itacoatiara.

Dentro de la política de transporte interior trazada por el Gobierno Federal, se otorga prioridad a la explotación de la potencialidad del transporte hidroviario, dada la vasta extensión de vías navegables que posee el país. Sin duda este tipo de transporte se ve favorecido respecto a otros, en el caso de Brasil, por sus características de transporte para grandes volúmenes y grandes distancias, y todo ello con una reducción de costes respecto al resto de modos de transporte⁶⁴². Además, no debemos olvidar que el sistema hidroviario agrega la preservación ambiental en detrimento de otros modos de transporte que causan una mayor agresión al entorno, como el ferrocarril y el carretero.

Las Administraciones Hidroviarias

Con la extinción de la Empresa de Portos do Brasil S.A. - PORTOBRÁS S.A, a la que entre otras atribuciones le correspondía la ejecución de los servicios de administración, mantenimiento y mejoría de las Hidrovías, tales atribuciones se traspasaron a la responsabilidad del Gobierno de la Unión, el cual, por medio del Decreto n° .99.475, de 24 de agosto de 1990, determinó la descentralización de la ejecución de los citados servicios a favor de las Compañías Docas Federales.

El Departamento de Hidrovías Interiores (DHI), fue creado por el Decreto n° 1.642, de 25 de septiembre de 1995, en que fue reorganizada la estructura del Ministerio de los Transportes, con el objetivo de coordinar las funciones de competencia de la Unión, en lo que respecta a las hidrovías y el transporte acuático interior. El DHI, posee a su vez la siguiente estructura funcional:

- Coordinación General de Transportes y Descanso Técnico/CGTAT
- Coordinación General de Infraestructura Hidroviaria/CGINF
- Administraciones Hidroviarias

Las Administraciones Hidroviarias se encuentran como órganos subordinados institucionalmente a la Gerencia de Hidrovías del Departamento Nacional de Infraestructura de Transportes -DNIT- y su administración corresponde a las Compañías Docas.

El país se encuentra dividido en ocho Administraciones Hidroviarias, correspondiendo la administración y gerencia de las mismas a cuatro Compañías Docas. En la siguiente tabla se pueden observar las Administraciones Hidroviarias con su correspondiente Compañía Doca encargada de su gestión:

⁶⁴² Un ejemplo de ello lo encontramos en la logística de Hermasa en la Hidrovía del río Madeira.

Tabla 129: Administraciones Hidroviarias en Brasil

ADMINISTRACIÓN HIDROVIARIA	COMPAÑÍA DOCAS
Administración Hidrovías Amazonía Occidental – AHIMOC	Compañía Docas de Maranhão - CODOMAR
Administración Hidrovías Amazonía Oriental – AHIMOR	Compañía Docas de Pará - CDP
Administración Hidrovías Nordeste – AHINOR	Compañía Docas de Maranhão - CODOMAR
Administración Hidrovía Paraguay – AHIPAR	Compañía Docas Estado de San Paulo - CODESP
Administración Hidrovías Tocantins y Araguaia - AHITAR	Compañía Docas de Pará - CDP
Administración Hidrovía Paraná - AHRANA	Compañía Docas Estado de San Paulo - CODESP
Administración Hidrovía San Francisco - AHSFRA	Compañía Docas Estado da Bahia - CODEBA
Administración Hidrovías Sul - AHSUL	Compañía Docas Estado de San Paulo - CODESP

En el siguiente mapa podemos observar la disposición geográfica de las administraciones hidroviarias brasileñas.

Ilustración 66: Distribución de las Administraciones Hidroviarias brasileñas



A las Administraciones Hidroviarias⁶⁴³, en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones, compete promover y desarrollar actividades de ejecución, seguimiento y fiscalización de estudios, obras y servicios, servicios de mantenimiento, conservación y explotación de las vías navegables interiores (señalización del canal navegable, marcado del balizamiento fluctuante de los tramos críticos, monitoreo para reconocimiento de las profundidades, preservación del medio ambiente...), así como de los puertos fluviales, lacustres y esclusas, además de ejercer otras actividades compatibles con su competencia.

Las principales hidrovías⁶⁴⁴ en el ámbito de cada Administración Hidroviaria se muestran a continuación:

Tabla 130: Administraciones Hidroviarias e hidrovías

ADMINISTRACIÓN HIDROVIARIA	HIDROVÍAS
Administración Hidrovías Amazonía Occidental - AHIMOC	-Amazonas (incluidos los tramos Belém / Manaus, Belém / Macapá, Belém / Tucurí, Belém / Santarém e Belém / Porto Velho) -Guamá / Capim
Administración Hidrovías Amazonía Oriental - AHIMOR	-Madeira -Solimões (tramo Coari / Manaus)
Administración Hidrovías Nordeste - AHINOR	-Parnaíba -Ríos estaduais (Gurupi, Turiaçu, Pindaré, Mearim, Itapecuru, Maracaçumé, Periaá, Pericumã y Rios de la Baixada Ocidental Maranhense)
Administración Hidrovía Paraguay - AHIPAR	-Paraguay y trecho internacional del Paraná
Administración Hidrovías Tocantins y Araguaia - AHITAR	-Araguaia / Mortes / Tocantins
Administración Hidrovía Paraná - AHRANA	-Tietê / Paraná
Administración Hidrovía San Francisco - AHSFRA	-San Francisco / Grande
Administración Hidrovías Sul - AHSUL	-Jacuí / Taquari / Lagoa dos Patos

3.4.2.5 Los principales puertos

A la hora de referirnos a los principales puertos brasileños hemos de realizar una distinción entre puertos públicos y terminales privadas. También se ha de tener en cuenta que algunos de los puertos localizados en el interior del país son denominados como puertos marítimos al ser frecuentados por navíos de largo recorrido y/o cabotaje, no siendo ésta su auténtica naturaleza.

Los puertos públicos más importantes clasificados por regiones se pueden observar en la siguiente tabla:

⁶⁴³ <http://www.dnit.gov.br/hidroviarias/nosEstados.asp>

⁶⁴⁴ Estas once hidroviarias son consideradas las más importantes en términos de volúmenes de carga.

Tabla 131: Listado de los principales puertos públicos brasileños

Región septentrional (5 puertos)	Macapá, Santarém, Manaus, Vila do Conde, Belém
Región nordeste (12 puertos)	Itaquí, Fortaleza, Areia Branca, Natal, Cabedelo, Recife, Suape, Maceió; Aracajú, Salvador, Aratú, Ilhéus.
Región sudeste (9 puertos)	Praia Mole, Vitória, Forno, Niterói, Rio de Janeiro, Sepetiba, Angra dos Reis, San Sebastião, Santos.
Región meridional (9 puertos)	Antonina, Paranaguá, San Francisco do Sul, Itajai, Imbituba, Laguna, Porto Alegre, Pelotas, Rio Grande.

En cuanto a los puertos privados, destacamos a continuación los terminales de uso privado más importantes:

- Terminal de Ponta da Madeira (MA), de Cia. Vale do Rio Doce
- Terminal de Ponta do Ubu (ES), de Samarco Mineração
- Terminal de Hermosa Navegação, en Itacoatiara (AM)
- Terminal de Alumar (MA), del Grupo Alcoa/Billiton/Alcan
- Terminales de Dow Química en Candeias (BA), Santos (SP) e Itajaí (SC)
- Terminal de MBR - Minerações Brasileñas Reunidas, en Sepetiba (RJ)
- Terminal de Ultrafertil, en Santos (SP)
- Terminal de Sucocítrico Cutrale, en Santos (SP)
- Terminal de Adubos Trevo, en Rio Grande (RS)
- Terminal de Tubarão (ES), de Cia. Vale do Rio Doce
- Terminal de Cosipa, en Santos (SP)
- Terminales de Petrobrás en Manaus (AM), Belém (PA), Natal (RN), Aratu (BA), Regência (ES), Macaé, Rio de Janeiro y Angra dos Reis (RJ), San Sebastião (SP), Tramandaí y Rio Grande (RS).

3.4.2.6 La situación actual de los puertos brasileños

A partir de la mitad del siglo XX, como consecuencia del gran aumento del consumo a nivel mundial, los armadores de buques se declinaron por la construcción de navíos cada vez mayores, consiguiendo de este modo abaratar los costes de transporte y reducir los tiempos en recorrer las distancias que separaban los distintos mercados.

Así pues, se fue evolucionando desde un ámbito de influencia comercial regional a un ámbito de influencia mundial, desplazando a la vez las zonas dedicadas para tratamiento de las materias primas (refinerías de petróleo, siderurgia), hasta entonces próximas a la ubicación de los yacimientos de extracción, hacia zonas cercanas a los puertos. De esta forma se conseguía también reducir los costes asociados al transporte en el tramo terrestre. Todo ello contribuyó para que a lo largo de la costa brasileña se promoviera una creciente proliferación de puertos marítimos.

Esta rápida expansión de numerosos puertos marítimos no fue acompañada por una suficiente dotación de recursos destinados para este fin. A esto hay que añadir que los recursos destinados, por la administración centralizada dependiente del gobierno

federal, no siempre se distribuyeron en la proporción adecuada para garantizar el volumen de inversiones que cada puerto requería.

Las consecuencias fueron que las necesidades reales de los puertos más importantes, generalmente, no fueron bien atendidas, ocasionando la degradación de las instalaciones y de los servicios prestados. La mayoría de los puertos brasileños no siguieron el ritmo marcado por la evolución tecnológica del transporte marítimo, que requería de aguas más profundas, muelles con calado adecuado, disponibilidad de mayores frentes de atraque, instalaciones de gran capacidad y especializadas para movimiento tanto de contenedores como de graneles.

El equipamiento del que actualmente disponen gran parte del conjunto de los puertos marítimos brasileños resulta ser muy antiguo. Algunos equipos cuentan con cerca de 50 años de uso, hallándose a la espera de reformas, y otros se encuentran inactivos, en las mismas instalaciones portuarias, al no adecuarse al peso de las cargas actuales y a las nuevas tecnologías de manipulación de las mercancías.

En la situación de la infraestructura también queda patente el grado de obsolescencia en el que se encuentran gran parte de las instalaciones portuarias. Los muelles carecen de suficientes puestos de atraque para atender a todo el tráfico de manera eficiente⁶⁴⁵, situación que crea una aglutinación de navíos a la espera de que los buques precedentes concluyan con las operaciones de embarque o desembarque de cargas⁶⁴⁶.

Con frecuencia también encontramos la necesidad de nivelar el terreno adyacente al muelle y de mejorar el firme adecuándolo para soportar el peso de los nuevos equipos para la manipulación de las cargas.

En la mayoría de los puertos, los equipos de que se dispone son escasos, además suele haber excesiva mano de obra para atender a las operaciones portuarias relacionadas con la manipulación de mercancías. Este corporativismo de la mano de obra⁶⁴⁷ favorece a los intereses de un determinado grupo de prestadores de servicios en detrimento de los intereses de otros grupos como servicios privados de transporte, almacenes, despachantes, agencias de navegación y armadores, produciendo con ello un encarecimiento de la actividad portuaria que repercutirá en los costes⁶⁴⁸ de las operaciones portuarias de las que son objeto las mercancías.

Entre las pretensiones que se intentaban conseguir mediante la Ley de Modernización de Puertos de 1993 figuraba el intentar solucionar el problema de la estructura cara e ineficiente de los terminales portuarios brasileños. Dicha ley supuso el punto de partida con el que dio comienzo el proceso de privatización de los puertos públicos.

⁶⁴⁵ A este respecto cabe indicar que esta ineficiencia no solo es achacable a la posible falta de puestos de atraque, sino también al tiempo de duración de las operaciones de carga y descarga de las mercancías. La reducción del tiempo en que se realizan las dichas actividades conllevaría una menor estadia de los buques atracados en los muelles con la consiguiente disponibilidad de ese espacio para otros navíos.

⁶⁴⁶ Esta falta de agilidad acaba elevando los costes, tanto del navío parado a la espera de su turno para atracar en el muelle como de toda la operación portuaria posterior.

⁶⁴⁷ Este tipo de agrupación para la prestación de servicios también se encuentra en otras áreas como el transporte por carretera.

⁶⁴⁸ Para más información ver apartado: Costo Brasil.

3.4.2.7 Relación comercial con el exterior

Una de las características del comercio exterior brasileño es que tanto las importaciones como el destino de sus exportaciones se encuentran diversificadas entre las distintas zonas de relevancia económica en la geografía mundial.

Alrededor del 25% del comercio se realiza con la Unión Europea; sobre el 23% con Estados Unidos; el 21% con MERCOSUR y del 12 al 15% con Asia, incluido Japón. Actualmente, Brasil se encuentra inmerso en un proceso de ampliación hacia los mercados de China, India y Rusia, con una amplia capacidad de crecimiento y un gran número de potenciales clientes. Esta diversificación otorga una mayor solidez al comercio exterior brasileño y cierta estabilidad en los flujos comerciales, al no depender de un solo mercado⁶⁴⁹.

A lo largo de las décadas de los 80 y 90 se han sucedido diferentes fases en lo relativo al volumen y al perfil del comercio exterior brasileño, durante las cuales se ha experimentado una creciente integración internacional.

La evolución experimentada en las exportaciones e importaciones refleja en gran parte las direcciones asumidas a lo largo del período por las políticas cambiaria y comercial, así como por otros instrumentos de política económica que afectan al comercio exterior. Durante la mayor parte de los años 80 se priorizaron los superávits comerciales como consecuencia de los problemas con la deuda externa, lo que se tradujo en precauciones para que las tasas de cambio no quedasen retrasadas en relación al ritmo inflacionario. Al mismo tiempo, se preservaron las políticas proteccionistas⁶⁵⁰ - tarifarias y no tarifarias - del periodo de industrialización (años 30).

Las políticas proteccionistas en Brasil

El proteccionismo ha sido una característica distintiva de la política industrial brasileña desde los años 30 hasta la liberalización de principios de los 90. Se apoyaba en argumentos del tipo protección a la naciente industria, defensa de los intereses nacionales, etc., pero se justificaba también por problemas de balanza de pagos. Históricamente, el sistema de protección evolucionó de un sistema simple, basado predominantemente en la administración de la tasa de cambio y en el control de las operaciones cambiarias (hasta mediados de los años 50), hacia un sistema más complejo, fuertemente apoyado en la tarifa aduanera, en la administración de regímenes especiales de importación, en la imposición de rigurosas barreras no tarifarias y en la concesión y subsidios a las exportaciones (desde 1957 hasta principios de los años 90).

Constituía, sin embargo, un proteccionismo que un autor denominó frívolo, en el sentido de que no tenía un propósito claro de aprendizaje tecnológico ni plazo de vigencia y obligaciones en términos de contrapartidas de desempeño por parte de las empresas (o industrias) beneficiadas. Con la apertura comercial, ese tipo de proteccionismo dejó de existir. Fueron al principio eliminadas todas las barreras no tarifarias y los regímenes especiales de importación, y drásticamente reducidos los esquemas de incentivos y subsidios a las exportaciones. La tarifa aduanera permaneció como el único instrumento de protección. Fue establecido un cronograma de rebajas en las alícuotas que, a pesar de las contramarchas impuestas por el desequilibrio de las cuentas externas, fue ejecutado con rigor. Posteriormente, con la economía estabilizada y el cambio sobrevalorizado, la protección de la tarifa aduanera se reveló

⁶⁴⁹ Osmar Chohfi, Secretario General de Relaciones Exteriores brasileño 25 de agosto de 2002
<http://www.elsalvador.com/vertice/2002/08/25/entrevista.html>

⁶⁵⁰ Wilson Suzigan. Profesor del Instituto de Economía de la Unicamp, ex-director adjunto del Instituto de Pesquisas Económicas Aplicadas (Ipea), asesor del Secretario de Economía y Planificación del estado de San Pablo.

insuficiente para algunas industrias, volviéndose entonces a elevar alícuotas, establecer cuotas de importación y medidas de salvaguarda y de defensa contra prácticas desleales de comercio, en el ámbito de las regulaciones de la Organización Mundial del Comercio (OMC).

La apertura económica

En los años 90 la apertura económica ha conllevado un ritmo de importaciones creciente. La renegociación de la deuda externa y un nuevo e intenso flujo de entrada de capitales a corto plazo hicieron retirar los grandes superávit comerciales de la agenda de prioridades de la política económica brasileña.

El programa de eliminación de barreras

En el inicio de los años 90, el gobierno del presidente Fernando Collor aplicó un programa de liberalización financiera exterior y de eliminación de barreras proteccionistas contra la importación.

El programa de eliminación de barreras consistió en:

- 1) Eliminación o reducción de la cobertura de barreras no tarifarias, tales como reservas de mercado, cuotas, prohibiciones, etc.
- 2) Disminución en el nivel medio de las tarifas de importación
- 3) Reducción del grado de dispersión en la estructura tarifaria

El programa de reducción tarifaria, posteriormente acelerado, estableció la reducción de la tarifa media del 32,2%, en 1990, al 14,2%, en 1994, con una desviación patrón a reducir del 19,6% al 7% en el mismo período.

Con la liberalización financiera exterior, a su vez, la economía brasileña se integró a los flujos de capitales en busca de fuentes de inversión rentables en países en vías de desarrollo, incluso en la América Latina pos renegociación de la deuda externa.

La crisis financiera asiática en 1997, seguida de la moratoria rusa a mediados de 1998 y de los efectos de contagio de esa última, sin embargo aceleró la mudanza del régimen cambiario para su flexibilización completa, al provocar gran salida de capital entre agosto y diciembre de 1998.

Los flujos de exportaciones e importaciones totales durante los 20 últimos años han sufrido cambios significativos en su composición. Los productos básicos (minería del hierro, salvado de soja, soja en grano, café en grano, tabaco en hoja, carne de pollo, azúcar sin refinar, carne de vacuno, etc.), que constituían alrededor del 40% del conjunto de las exportaciones a principio de los 80, suponían apenas el 25% al final de la década de los 90. Por otro lado, los productos manufacturados (automóviles, zumo de naranja, motores de combustión, bombas y compresores, neumáticos, café soluble, papel, motores y generadores, azúcar refinado, cigarrillos, muebles, productos químicos, laminados planos de hierro y acero, textiles y calzados, etc.) pasaron del 45% a casi el 60% en el mismo período. A su vez, los productos semi-manufacturados (celulosa, productos de hierro y acero, aluminio en bruto, azúcar cristal, aceite de soja sin refinar, cueros y pieles, fundición de hierro, aleaciones de hierro, oro para uso no monetario, aleaciones de aluminio, etc.), aumentaron del 12% al 16% en el mismo plazo.

Es destacable la creciente importación de productos metal-mecánicos y electro-electrónicos en los años 90, correspondientes a bienes de consumo duradero y bienes de capital.

La economía brasileña presenta actualmente un modelo general de comercio donde, por el lado de las exportaciones, sectores de manufacturados y semi-manufacturados intensivos en recursos naturales y energía presentan fuerte competitividad y expansión. Se ha reducido la dependencia en relación a productos básicos, pero hay una creciente especialización, en conjunto, en productos industrializados con contenido tecnológico y bajo valor añadido.

Por otro lado, la apertura comercial ha provocado la adopción de programas de racionalización por las empresas en Brasil, llevando a un aumento de productividad expresado en índices de valor añadido por trabajador empleado. La especialización en líneas de producto o en segmentos de producción ha dado como resultado una estructura productiva más ligera y competitiva. La timidez de las inversiones en capital fijo para modernización, expansión o construcción de nuevas fábricas, se refleja en los resultados de la apertura comercial - en términos de empleo, balanza de pagos y densidad tecnológica del aparato productivo remanente - que aún no han alcanzado los objetivos deseados.

El comercio exterior brasileño también está evolucionando de modo diferenciado por regiones de la economía internacional. En cada uno de los casos, el modelo de comercio se presenta acentuado o suavizado. Por ejemplo, la Unión Europea, el mayor cliente regional de Brasil, ha aumentado recientemente sus compras de productos básicos (salvado de soja). En Estados Unidos, individualmente, los calzados son el mayor producto de exportación brasileña, compitiendo con suministradores asiáticos (particularmente China). Asia-Pacífico y Europa Oriental se han presentado como mercados crecientes para el aceite de soja, azúcar cristal, cueros y pieles, además de los tradicionales zumo de naranja y semi-manufacturados de hierro y acero. En el caso del MERCOSUR (considerando Argentina, Paraguay y Uruguay), destacan las ventas brasileñas de automóviles, piezas y motores.

Cabe observar cómo la reciente expansión de las importaciones se ha dirigido fuertemente a Estados Unidos y Europa, mientras que las exportaciones a estos mercados han descendido en términos relativos como destino. La reducción de la protección comercial brasileña al parque industrial metal-mecánico local y la demanda de bienes de consumo duradero importables se han traducido en esa tendencia en lo referente a las importaciones.

La radiografía del comercio exterior brasileño muestra una creciente integración del país en los circuitos mundiales de comercio. Estos últimos presentan oportunidades y desafíos: por una parte, ofrecen oportunidades de ampliación de las escalas de producción de bienes exportables, así como posibilidades de adquisición de equipos y tecnologías que acompañen la renovación tecnológica en el exterior; por otra, establecen fuertes desafíos competitivos y, en algunos casos, desestimuladores de la producción local.

El balance final entre los estímulos y las restricciones que el comercio pondrá al crecimiento económico dependerá de las respuestas en términos de inversión local por los agentes privados y, consecuentemente, de la mayor o menor capacidad que demuestren las políticas macroeconómicas y la política industrial para maximizar el aprovechamiento de las oportunidades ofrecidas por el comercio exterior.

El papel de Brasil en la escena internacional queda de manifiesto en las diversas asociaciones⁶⁵¹ de carácter internacional de las que Brasil forma parte, asociaciones de tipo comercial en muchos casos.

3.4.2.8 El “Costo Brasil”

El "Costo Brasil" ha constituido una expresión genérica para algunos factores desfavorables a la competitividad de sectores o empresas de la economía brasileña que no dependen de las propias empresas, o sea, de la calidad de sus productos, de sus costes, etc.

La infraestructura económica es uno de los factores que interfieren en la competitividad de las exportaciones brasileñas. En Brasil, este hecho adquiere especial relevancia hasta el punto de ser reconocido como un problema a superar y denominado de forma general como “Costo Brasil”.

Determinados estudios e investigaciones de los propios exportadores apuntan en la dirección de que el mayor problema de este compendio de factores, que intervienen entorpeciendo la actividad comercial brasileña, se encuentra en el sistema portuario⁶⁵².

Algunos economistas⁶⁵³ definen el "costo Brasil" como el conjunto de costes internos que existen en el país y que acaban encareciendo los productos y servicios brasileños, haciendo que sean menos competitivos con relación a los mismos productos y servicios realizados en el exterior.

En ocasiones la expresión hace referencia a distorsiones presentes en la estructura tributaria que lastran innecesariamente algunas exportaciones. Otras veces se apunta al coste en transportes terrestres, puertos, comunicaciones, etc. cuyo estado de deterioro es hoy elevado en función de la insuficiencia de inversiones públicas en infraestructura desde el inicio de los años 80. También, en otras ocasiones, se mencionan cargas sociales supuestamente mayores que en otros países.

Teniendo en cuenta todo esto, se pueden identificar una serie de factores que influyen en el denominado "costo Brasil"⁶⁵⁴, como por ejemplo la carga tributaria (impuestos), los costes portuarios (incluidos los de la mano de obra portuaria), el transporte (el deterioro de carreteras y vías férreas propicia que se eleven los precios de los fletes), los costes laborales (estos costes anulan la ventaja inicial que tendrían las empresas con el bajo costo de la mano de obra en Brasil), la financiación (los intereses altos encarecen la inversión en la producción y la falta de líneas de crédito para financiar a las empresas, además influyen sobre el potencial mercado exterior de las empresas brasileñas), la

⁶⁵¹ Algunas de estas asociaciones son: MERCOSUR (Mercado Común Del Sur), Alca (Área de Libre Comercio de las Américas), Aladi (Asociación Latinoamericana de Integración), Oea (Organización de Estados Americanos), Zpcas (Zona de Paz y Cooperación del Atlántico Sur), Tca (Tratado de Cooperación Amazónica), Sela (Sistema Económico Latinoamericano), Grio (Grupo de Río), Cumbres Iberoamericanas, Cplp (Comunidad de Países de Lengua Portuguesa).

⁶⁵² “Custo brasil” e exportações agroindustriais: o impacto do sistema portuario. Ricardo Silveira Martins, Cárilton Vieira dos Santos. Este estudio pretendió demostrar cómo la agricultura y la agroindustria han sido penalizadas por esta ineficiencia. Como resultado se obtuvo que la agricultura dejaba de generar lo que equivaldría en torno al 10% de la renta agrícola.

⁶⁵³ Según artículo publicado en el “Jornal do Brasil”

⁶⁵⁴ <http://www.mre.gov.br/ndsg/textos/custbr-e.htm>

reglamentación (existe reglamentación que con el tiempo se ha convertido en obsoleta e innecesaria, encareciendo las actividades de las empresas que precisan desplazar empleados para atender las exigencias de varios organismos públicos), etc...

Actualmente en Brasil se confía en la eliminación de estos factores de coste como instrumento para - en conjunto con aumentos de productividad - invertir, sin fuertes alteraciones en los niveles de tasas reales de cambio, la tendencia de valores negativos del saldo comercial.

A la hora de plantear soluciones ante este problema, la mayoría de éstas apunta a la realización de reformas en el sistema tributario y a la privatización.

3.4.3 El marco institucional portuario

Una breve reseña histórica

La historia documentada de los puertos brasileños comienza en la época del descubrimiento del país por los portugueses, el 21 de abril de 1500, en que arribaron los primeros navíos a un lugar que denominaron Porto Seguro, hoy un pequeño puerto del Estado de Bahía. Durante los tres siglos de régimen colonial, los puertos brasileños se utilizaron exclusivamente para suministrar a Portugal materias primas, tales como palo brasil (que dio su nombre al país), algodón, tabaco, azúcar, café y cacao. Durante el siglo XVIII, también se exportaron minerales valiosos, como oro y diamantes. Las importaciones procedían exclusivamente de Portugal y suministraban a los colonos artículos manufacturados, paños, muebles, vino, aceite de oliva, salazones de pescado y otros productos.

La actividad económica se concentró en el norte del país, aproximadamente en la región en torno al actual Estado de Bahía y tenía su centro en el actual puerto de Salvador. Otras Potencias europeas, en particular los holandeses y los franceses, invadieron esta región pero fueron rechazados por los colonos. El desarrollo económico del Brasil quedó así en manos de las principales compañías comerciales (Maranhão, Pernambuco y Para) que gozaron de un monopolio comercial en extensas zonas del norte. El comercio se realizaba exclusivamente en buques portugueses y, desde mediados del siglo XVII, los británicos fueron los primeros a los que se permitió incluir algunos buques suyos en las flotas portuguesas y gozar después de preferencia. Este sistema se mantuvo, incluso durante la fiebre del oro a mediados del siglo XVIII, en el actual estado de Minas Gerais.

El descubrimiento de oro hizo que el centro de la actividad económica se desplazase hacia el sur, centrándose el comercio en el puerto de Río de Janeiro, la salida para las exportaciones de oro. Durante este período no hubo inversiones importantes en instalaciones portuarias. La apertura de los puertos brasileños a todos los buques fue la consecuencia de las guerras napoleónicas. En efecto, la vieja asociación comercial de Portugal con Inglaterra, reforzada por el Tratado de Methuen, en 1703, colocó a la familia real portuguesa en un dilema. Tenía que negar la entrada a los buques británicos en puertos portugueses aunque el país estaba fuertemente endeudado con Gran Bretaña. La amenaza de una inminente invasión francesa provocó la decisión de la familia real de trasladarse al Brasil utilizando la armada de Gran Bretaña. Poco después de su llegada al Brasil, el rey Juan VI promulgó una Carta Real, de fecha 28 de enero de 1808, por la que abría los puertos brasileños a los buques de las naciones amigas para que pudiesen llevar a cabo actividades de importación y exportación en condiciones de igualdad con los portugueses⁶⁵⁵. Esta fue la base de la legislación portuaria brasileña.

⁶⁵⁵ En la práctica, y debido al tratado comercial de 1810, se permitía la entrada libre a los buques y comerciantes británicos en los puertos brasileños. Esta apertura se mantuvo tras la declaración de independencia y la creación del Imperio en 1822.

3.4.3.1 Evolución normativa histórica. Leyes precedentes

La importancia que el entorno portuario representa para el desarrollo del país comienza a ser tomado en consideración por las autoridades gubernamentales brasileñas desde los tiempos del Imperio. Por ello, y conscientes de lo que esta importante herramienta supone para el progreso como puerta de comunicación entre Brasil y las demás naciones del mundo, desde los órganos de gobierno se ha venido procurando ordenar y reglamentar la actividad portuaria.

En la época del Imperio se impulsó el desarrollo económico mediante la promoción de las inversiones privadas⁶⁵⁶. La introducción de modernos vapores a mediados del siglo XIX exigió el desarrollo de instalaciones para la navegación y atracaderos adecuados a lo largo de la costa del Brasil⁶⁵⁷.

Ante la necesidad de disponer de unas instalaciones portuarias adecuadas, la política del Gobierno se orientó hacia los inversores privados⁶⁵⁸. Con la Ley n° 1.746 de 1869, se autorizaron las contrataciones para la construcción de muelles y almacenes para movimiento y guarda de mercancías, dando inicio a un período de implantación de instalaciones portuarias en diversas regiones de Brasil.

Entre los requisitos exigidos por la ley a las concesiones, el concesionario debía solicitar la autorización del proyecto de construcción y su presupuesto; solicitar autorización para modificar la cuantía del capital invertido; tener el derecho a expropiar terrenos y otros bienes de terceros, de acuerdo con las necesidades del proyecto; crear un fondo de amortización para recuperar el capital invertido al final de la inversión⁶⁵⁹; solicitar la aprobación de las tarifas aplicables a los usuarios de los puertos; obtener todos los privilegios aduaneros para sus almacenes; y designar un representante legal local -en el caso de extranjeros- con plenos poderes para decidir cualquier problema relacionado con la concesión.

Por su parte, el Gobierno era el responsable de fijar la duración de la concesión⁶⁶⁰; revisar las tarifas cada cinco años y reducir las tarifas cobradas a los usuarios cuando el excedente anual del concesionario representase el equivalente a un interés superior al 12% sobre el capital invertido; autorizar al concesionario a prestar servicios de almacenaje y manipulación de la carga a los usuarios de los puertos; finalizar la concesión diez años después de la entrada en servicio de las instalaciones⁶⁶¹; y hacerse cargo de todos los activos al término de la concesión.

La ley se puso en práctica en diversos puertos; en Río de Janeiro y Santos en 1870; en

⁶⁵⁶ La Ley de 29 de agosto de 1938 autorizaba a las empresas privadas a llevar a cabo obras públicas para mejorar la navegación fluvial, abrir canales y construir caminos, puentes y acueductos.

⁶⁵⁷ El primer servicio de buques de línea regular entre Brasil e Inglaterra se estableció en 1851, y en 1852 se consideró necesario remontar el Amazonas para la explotación de la selva tropical, región que en su mayor parte corresponde actualmente al Estado de Amazonas.

⁶⁵⁸ Debido en parte a los cuantiosos gastos y a la deuda contraída con motivo de la guerra del Paraguay (1864-1870).

⁶⁵⁹ Las aportaciones acreditadas a este fondo debían proceder del excedente anual de explotación, y comenzar a lo sumo diez años después de la entrada en servicio de las instalaciones.

⁶⁶⁰ Teniendo en cuenta la importancia de la construcción, pero sin exceder el plazo de los 90 años.

⁶⁶¹ Mediante el pago al concesionario de una renta del 8% sobre el capital invertido, después de deducir las deudas.

Salvador y Macaé en 1871; en Paranaguá e Imbituba en 1872; en Maranhão, Aracajú, Vitória y Laguna en 1890; en Manaus en 1900; y en Belem en 1902. Sin embargo, debido a dificultades técnicas y financieras, varios concesionarios fracasaron, y al concluir el siglo eran escasas las mejoras materiales dignas de señalar. Un problema importante era la falta de garantía de recuperación del capital privado invertido, lo que era esencial para ejecutar las obras portuarias.

Para resolver esta dificultad, el Gobierno garantizó, a través de la Ley n° 3314, de 16 de octubre de 1886, los intereses sobre el fondo de amortización, mediante el establecimiento de impuestos especiales *ad valorem* sobre las importaciones y las exportaciones. Este hecho animó a los inversores, así un tercer concesionario pudo completar las obras del puerto de Santos (1892), y en Manaus un segundo concesionario tuvo éxito en 1902.

Los incentivos financieros continuaron después de la caída del Imperio de 1889. La Ley de presupuestos n° 957, de 30 de diciembre de 1902, autorizaba al Gobierno a llevar a cabo operaciones de crédito⁶⁶², y en virtud del Decreto n° 4859, de 8 de junio de 1903, se estableció un fondo para cada puerto. Pronto resultó evidente la dificultad de financiar los puertos pequeños, ya que los impuestos no eran suficientes para recuperar los costes de construcción. La solución fue el Decreto n° 6368, de 14 de febrero de 1907, por el que se estableció un fondo especial para los puertos en el que se depositaban todos los ingresos obtenidos de los impuestos sobre las mejoras en los puertos⁶⁶³. Este fondo fue objeto de varios reglamentos en 1913, 1916 y 1921, hasta su abolición en 1923.

Las obras del puerto de Rio de Janeiro, completadas en 1910, se beneficiaron de este fondo. El puerto de Vitória, que era un sencillo muelle de madera en 1889, se desarrolló gracias al servicio que prestaba a las embarcaciones costeras que se dirigían al norte, a Bahía, y al sur, a Rio de Janeiro, debido a la expansión del comercio del café, del que también se beneficiaron.

En 1912 el Ministerio de Transporte y Obras Públicas creó la Inspectoría Federal de Puertos, Ríos y Canales y la Inspectoría Federal de Navegación para regular los sectores portuario y de navegación respectivamente. Dichos organismos funcionaron de forma independiente hasta que en 1932, a través del Decreto 23.067, fue creado el Departamento Nacional de Puertos y Navegación (DNPN), unificando las dos funciones⁶⁶⁴.

En el año 1934 se promulgaron cuatro importantes decretos; tres se referían a cuestiones planteadas por la administración de los puertos. Se consideró que el transporte marítimo

⁶⁶² Los trabajos de construcción se llevaban a cabo mediante créditos respaldados por los impuestos que se cobrasen después de la entrada en servicio de las instalaciones.

⁶⁶³ Entre estos ingresos fiscales cabe mencionar el impuesto en oro del 2% *ad valorem* sobre el valor oficial de las importaciones que transitaban por todos los puertos del país. Este impuesto en oro se convirtió pronto en una de las principales fuentes de ingresos del fondo, siendo otra de las fuentes el alquiler de las instalaciones portuarias.

⁶⁶⁴ El origen de las Inspectorías de puertos fue la comisión fiscal y administrativa creada para llevar a cabo las obras en el puerto de Río de Janeiro, en aquella época la capital del país. Esta comisión se convirtió en la Inspectoría Federal de Puertos, Ríos y Canales y estaba facultada para proyectar, ejecutar y supervisar cualquier obra relacionada con la mejora de los puertos, ríos y canales. Posteriormente sufrió diversos cambios, ampliando sus atribuciones hasta que se fusionó con la Inspectoría encargada de la navegación (Inspectoría Federal de Navegación).

internacional exigía unos servicios adecuados, en particular una reducción de la demora en los puertos, lo que se debía a conflictos de autoridad entre los diversos departamentos oficiales. A este respecto hacían referencia los decretos n° 24447 de 21 de junio de 1934 (decreto que definía los derechos y deberes de los diversos ministerios -Transporte, Economía, Marina, Sanidad, Agricultura, Justicia y Trabajo- en los puertos públicos y armonizaba las leyes y reglamentos con el fin de coordinar sus actividades portuarias), n° 24508 de 29 de junio de 1934 (decreto que trataba sobre los servicios prestados por los puertos públicos, uniformaba los honorarios y tarifas -es decir estructura, denominación, unidades de medida, etc.- y disponía quién era el responsable de su pago) y n° 24511 de 29 de junio de 1934 (que regulaba la utilización de las instalaciones portuarias públicas).

En todos estos decretos, se establecía una clara distinción entre puertos públicos -los que disponían de instalaciones y servicios para el transporte marítimo y la carga internacional, así como de representantes de los ministerios encargados del comercio internacional- e instalaciones portuarias rudimentarias.

El decreto n° 24599, de 6 de julio de 1934, enfocó con un nuevo criterio el problema de la financiación del desarrollo de los puertos⁶⁶⁵. Así pues, autorizaba la concesión de puertos a los Estados de la Unión; limitaba la duración de la concesión a 70 años; prohibía la creación de almacenes privados; dividía el capital del concesionario en dos partes: el capital inicial, invertido durante los diez primeros años de la concesión, y el capital adicional, invertido posteriormente; reducía el rendimiento autorizado sobre el capital invertido del 12 al 10%, y exigía una reducción de las tarifas después de dos años solamente; dividía el fondo de amortización en dos partes, con objeto de compensar el capital inicial y el capital adicional, respectivamente; y eximía a los concesionarios de derechos de aduanas sobre los materiales y equipos necesarios para la construcción y prestación de servicios a los usuarios.

Con todo ello se abría la puerta a la aportación de fondos públicos para el desarrollo portuario⁶⁶⁶. Esta contribución de los fondos públicos al desarrollo portuario se fortaleció con el Decreto-ley n° 8311, de 6 de diciembre de 1945, que estableció un impuesto de emergencia, y por la Ley n° 3421, de 10 de julio de 1958, que sustituyó este impuesto por un impuesto nuevo, el impuesto sobre mejoras portuarias, y creó un fondo nacional para puertos. Este último decreto exigía además la elaboración de un plan nacional de puertos para utilizar estos fondos.

Por el Decreto-ley 6.166/43 se produjo de nuevo la separación de los sectores portuario y de navegación, siendo creado el Departamento Nacional de Puertos, Ríos y Canales (DNPRC⁶⁶⁷).

⁶⁶⁵ La “Ley de concesiones”, promulgada el siglo anterior, fue eficaz en los puertos de gran actividad comercial, en los que era posible obtener un rendimiento razonable del capital, y dejaba en situación de desventaja a los puertos situados en zonas de menor desarrollo.

⁶⁶⁶ Mediante el decreto n° 24343, de 5 de junio de 1934, que autorizaba un recargo del 10% sobre los impuestos aduaneros (en sustitución del impuesto en oro del 2%, ad valorem sobre las mercancías importadas), se permitió al Gobierno Federal obtener unos fondos que se destinaron después a los puertos en virtud de concesiones a los Estados.

⁶⁶⁷ Una deficiencia importante del DNPRC era la necesidad de obtener la aprobación directa del Ministro para efectuar cualquier gasto lo que, unido a los procedimientos y plazos del sector público prescritos para la aprobación y desembolso presupuestarios, tuvo su incidencia en el proceso de modernización de los puertos.

En la década de los 60, la necesidad de asegurar el funcionamiento eficiente de los puertos desplazó la atención desde el desarrollo de instalaciones hacia las actividades de manipulación de la carga. Otra preocupación era la necesidad de construir terminales modernas para carga a granel para lo que se recabó la aportación del sector privado.

En el año 1963 la Ley n° 4213 instituía el Departamento Nacional de Puertos y Vías Navegables (DNPVN), vinculado al entonces Ministerio de Transportes y Obras Públicas. El DNPVN era un ente público autónomo dependiente del Gobierno Federal, pero con personalidad jurídica y activos independientes⁶⁶⁸. La creación del DNPVN resolvió el problema de las demoras en el desembolso de los fondos públicos. Contribuyó también a remediar la falta de recursos humanos especializados, gracias a la capacitación de trabajadores procedentes del sector portuario público. El DNPVN⁶⁶⁹ preparó varios planes nacionales de desarrollo portuario, ninguno de los cuales logró su objetivo.

En el período de 1964 a 1967 se promulgaron las disposiciones legislativas como el Decreto-ley n° 54295 de 26 de septiembre de 1964 (que establecía el régimen económico y financiero para los puertos y actualizaba la estructura y definición de las tarifas), el Decreto-ley n° 5 de abril de 1966 (que establecía un nuevo régimen para la recuperación económica de las compañías de marina mercante, puertos nacionales y ferrocarriles federales. También permitía a los armadores, o sus agentes, libertad para contratar trabajadores; autorizaba la creación de empresas de estibadores, y permitía la fusión de estibadores ocasionales y trabajadores portuarios permanentes -capatazia, personas que trabajan en el muelle y en los tinglados de tránsito- en una categoría única)⁶⁷⁰, el Decreto-ley n° 83 de 26 de diciembre de 1966 (que definía, para los puertos públicos, los conceptos de zona portuaria, administración portuaria y jurisdicción sobre la zona portuaria, a la vez que establecía niveles de tarifas para las mercancías manipuladas a través de las terminales marítimas privadas, y permitía su participación en empresas mixtas para la gestión de los puertos públicos vecinos), y el Decreto-ley n° 127 de 31 de enero de 1967 (que regulaba las operaciones de carga y descarga en los puertos desarrollados⁶⁷¹, y además disponía que las operaciones de carga y descarga sólo podrían llevarlas a cabo las administraciones portuarias, las empresas de transporte marítimo o empresas especializadas en manipulación de carga -operadores portuarios o empresas de estibadores-).

Por primera vez, la ley permitía la creación de empresas de estibadores, oficiales de carga, trabajadores portuarios, etc., empleados a tiempo completo. También introdujo algunas reducciones importantes en los niveles de plantilla. Sin embargo, se produjeron varias huelgas de larga duración en los puertos, y la desobediencia se extendió tanto que este decreto se conoce en los puertos como la ley que nunca entró en vigor. Dicho

⁶⁶⁸ El objetivo era descentralizar el servicio público adaptándolo a la demanda de los usuarios de los puertos.

⁶⁶⁹ Este organismo ejerció sus atribuciones hasta 1975.

⁶⁷⁰ Este decreto amplió también el Decreto-ley n° 6460, de 2 de mayo de 1964, y autorizó al sector privado a construir y explotar terminales privados como instalaciones destinadas específicamente al comercio de carga a granel. Estas concesiones ampliaron el concepto de instalaciones portuarias básicas. Además, el decreto autorizó el arrendamiento de instalaciones al sector privado en los puertos públicos.

⁶⁷¹ Fue la disposición más controvertida, ya que obligaba a la fusión de estibadores y trabajadores portuarios en una categoría única.

decreto fue revocado por la Ley n° 5480/68, que también revocó parte del Decreto-ley n° 5/66. De este modo el sector portuario mantuvo su *statu quo*.

En el año 1975 el sector portuario sufrió una nueva reestructuración. Entre las reformas introducidas en 1975 figuraba la creación de la Empresa de Puertos del Brasil S.A. mediante la Ley 6222/75, naciendo de este modo la empresa pública Portobras.

3.4.3.2 La etapa de Portobras

En el año 1975, el Congreso Nacional de Brasil, en virtud de la Ley n° 6222, de 10 de julio, autorizó al Gobierno a crear una sociedad denominada "Empresa de Portos do Brasil S.A." (Portobras⁶⁷²) para suceder al DNPVN en el Ministerio de Transporte.

Esta nueva empresa asumió el papel de *holding* del Sistema Portuario Brasileño, teniendo bajo su control las Compañías Docas, los puertos directamente administrados, la Compañía Brasileira de Dragagem, el Instituto Nacional de Pesquisas Hidroviarias, el Centro de Enseñanza Portuario y, con carácter transitorio, el Sistema Hidroviario Brasileiro, hasta que fuese creada una empresa específica⁶⁷³.

Uno de los factores que condujo al establecimiento de Portobras fue la insatisfacción con la estructura institucional de los puertos. Se consideró que los diferentes sistemas institucionales de los puertos, en particular en los puertos públicos, eran la causa del deficiente funcionamiento del sector. Por ello, se otorgó prioridad a las inversiones que suponían una ayuda para el desarrollo del comercio junto con aquellas que incidían en la incorporación de los progresos tecnológicos acaecidos en el transporte marítimo. Otro de los objetivos que se pretendía era aprovechar el potencial de las regiones con menor nivel de desarrollo.

La situación de los puertos previa a Portobras

Algunos puertos, como Manaos, eran administrados directamente por el Gobierno federal, a través el DNPVN, debido al fracaso del concesionario de 1967. Esta situación se consideró perniciosa para las operaciones cotidianas de los puertos, y provocó una falta de motivación para lograr un buen rendimiento, ya que los excedentes, en caso de haberlos, se devolvían y no se reinvertían en el puerto.

Otros puertos habían sido objeto de concesión, bien al sector privado como Santos e Imbituba, o a los Estados. En este último caso, algunos puertos eran administrados directamente por el Estado, como San Francisco do Sul y Paranaguá, en tanto que otros estaban administrados por entes públicos autónomos (autarquías), como Vitória y Recife. Durante los debates en el Congreso, un senador señaló que la creación de "Portobras" evitaría una mayor diversificación de los sistemas institucionales de los puertos y agilizaría el sistema administrativo.

La misión de Portobras consistía en establecer empresas portuarias estatales en las que se realizaran inversiones provenientes del Fondo Nacional de Puertos y, era de esperar, también del sector privado. Estas empresas se crearon una vez que expiraron las concesiones privadas y estatales. Así, en 1980, después de expirar la concesión privada

⁶⁷² Esta sociedad inició sus operaciones el 2 de enero de 1976.

⁶⁷³ Estos organismos, tanto Departamentos y Empresa, con sus estructuras organizacionales coincidentes en la época y contemplando actividades administrativo-financieras, técnico-operacionales y de ingeniería y planificación, tenían atribuciones institucionales para administrar tanto el área de puertos marítimos, cualquiera que fuese el régimen de explotación de los puertos, como el área de vías navegables interiores, donde se encuentran incluidos los puertos fluviales.

para Santos, se estableció la Empresa Portuaria de San Paulo (Compañía Docas del Estado de San Paulo, Codesp). En 1983 operaban ocho empresas de este tipo. Portobras realizó inversiones⁶⁷⁴ importantes, en particular al comienzo de la era de la contenedorización en Brasil, en que se construyeron los terminales de Santos, Río Grande y Rio de Janeiro. También se construyeron terminales para carga a granel en Paranaguá, Vitória, Santos y Rio Grande. Además, se construyeron nuevos puertos en Suape (Estado de Pernambuco). En el estado de Espírito Santo, se completaron también los puertos de Barra do Riacho y Praia Mole, este último próximo a Tubarão.

Con la figura de Portobras se trataba de crear un sistema portuario integrado en un marco jurídico único coordinado por una empresa holding con sede en la capital, Brasilia. Esta empresa se encargaría de supervisar los aspectos técnicos, administrativos y financieros de las empresas bajo su jurisdicción.

La actividad de Portobras, en relación con la mejora del funcionamiento de los puertos, se centró en la supervisión de las esferas técnicas, administrativas y financieras de las empresas portuarias estatales. El programa para eliminar los obstáculos burocráticos fue seguido de una mayor participación de los usuarios a través de los consejos de usuarios.

Se atribuyen varios fracasos a la actividad de Portobras. Las inversiones se dirigían con frecuencia a Estados políticamente importantes. Por otra parte, la central de Portobras se encontraba excesivamente alejada de los puertos⁶⁷⁵, su razón de ser. Otras críticas se referían a la falta de transparencia en la tramitación de compras importantes, al gran número de funcionarios de designación política y a la falta de competencia entre las empresas portuarias estatales.

Sin embargo, las principales deficiencias de Portobras fueron su incapacidad de atraer inversiones privadas a los puertos⁶⁷⁶, y los limitados progresos en la mejora de la eficiencia portuaria (debido en particular al retraso en la necesaria actualización de la legislación laboral).

Con la desaparición⁶⁷⁷ de Portobras, en el año 1.990, todas sus atribuciones y actividades fueron asumidas por las Compañías Docas y por la Secretaría Nacional de Transportes del entonces Ministerio de Infraestructura, hoy Secretaría de Transportes Acuáticos del Ministerio de Transportes.

3.4.3.3 La Ley de Modernización de Puertos de 1993

La Ley de Modernización de Puertos aprobada en el año 1.993, la Ley 8.630, supuso una reforma de gran alcance para el sector portuario. En la mencionada ley se introdujeron cambios sustanciales que modifican en gran parte la concepción de las leyes precedentes. De esta forma se sentaron las bases reglamentarias sobre las que se asienta el sistema portuario brasileño en la actualidad.

⁶⁷⁴ Esto fue posible gracias a un aumento del impuesto sobre la mejora de los puertos, del 2 al 3%, en diciembre de 1976. En este sentido, a fines del decenio de 1980, se creó la sobretasa portuaria (ATP) en virtud de la Ley n° 7700/88 con el fin de aumentar los fondos para el desarrollo.

⁶⁷⁵ Brasilia se encuentra a unos 1.500 kilómetros de la costa.

⁶⁷⁶ Este hecho supuso que al final de la década de los 80 hubiera una grave insuficiencia de las inversiones.

⁶⁷⁷ Mediante el artículo 4 de la Ley n° 8029, de 12 de abril de 1990, se disolvió Portobras y todas sus actividades fueron traspasadas a otros departamentos en el seno del Ministerio de Transportes.

La Ley n.º 8.630, de 25 de febrero de 1993, dispone sobre la explotación de los puertos organizados y las instalaciones portuarias, facultando a la Unión Federal a explotar directamente o mediante concesión, precedida de su licitación correspondiente, el “puerto organizado”⁶⁷⁸.

Las principales modificaciones introducidas en la Ley 8.630/93 se pueden resumir en los siguientes puntos:

- Establecimiento del concepto de Puerto Organizado. Se eliminan las zonas de jurisdicción de cada puerto y se excluye de la fiscalización de las Autoridades Portuarias a los terminales localizados fuera del área del puerto organizado.
- Introducción del concepto de Autoridad Portuaria, representada por la Administración del Puerto y que ejerce sus funciones en el puerto organizado de forma integrada con las demás autoridades: aduanera, marítima, sanitaria, de salud y policía marítima.
- Se instituye el Consejo de Autoridad Portuaria (CAP), reduciendo el monopolio normativo de la Unión Federal sobre el servicio portuario. En el CAP se encuentran representados cuatro bloques: el del poder público, de los operadores portuarios, el de la clase de los trabajadores portuarios y el de los usuarios de los servicios portuarios y afines.
- Se oficializa el movimiento de cargas de terceros en los terminales de uso privado⁶⁷⁹, localizados dentro o fuera del área del puerto organizado.
- Se instituye la figura del operador portuario, para establecer la concurrencia interna del puerto, acabando con el privilegio de la Administración del Puerto en la explotación de los servicios realizados en el muelle y demás instalaciones.
- Institución del Órgano Gestor de la Mano de Obra (OGMO). El objetivo de esta entidad civil, sin ánimo de lucro, es el de establecer y realizar programas de formación y administrar la mano de obra del trabajo portuario.
- Se fomentan los arrendamientos de áreas e instalaciones portuarias, así como las concesiones para explotación de los puertos.

Más recientemente, la Ley 10.233 de 5 de junio de 2001, dispone sobre la reestructuración de los transportes acuáticos y terrestres, mediante la creación del Consejo Nacional de Integración de Políticas de Transporte (CONIT), la Agencia Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), la Agencia Nacional de Transportes Acuáticos (ANTAQ) y el Departamento Nacional de Infraestructura de Transportes (DNIT).

El CONIT, Consejo Nacional de Integración de Políticas de Transporte, vinculado a la presidencia de la República, tiene como atribución proponer la política nacional de integración de los diferentes modos de transporte. Este Consejo, presidido por el Ministro de Transportes, tiene como miembros a los ministros de Defensa, de Justicia,

⁶⁷⁸ En dicha ley se introduce el concepto de “puerto organizado”, entendido como aquel cuya construcción y equipamiento van dirigidos para atender las necesidades de la navegación así como el movimiento y almacenaje de mercancías, realizadas por los operadores portuarios en el área del puerto. Dicha área estaría comprendida por ancladeros, docas, muelles, puentes y frentes de atraque y aproximación, terrenos, almacenes, edificaciones y vías de circulación interna, así como por la infraestructura de protección y acceso al puerto vía acuática, como muros de encauzamiento, diques, esclusas, canales, bahías y áreas de fondeo.

⁶⁷⁹ Además de suprimir la práctica de los pagos obligatorios a los puertos públicos.

de Hacienda, de Planificación, Presupuesto y Gestión, de Desarrollo, Industria y Comercio Exterior y al Secretario Especial de Desarrollo Urbano de la Presidencia de la República.

En cuanto a la ANTT, Agencia Nacional de Transportes Terrestres, es una entidad que se integra en la Administración Federal Indirecta, bajo régimen autónomo especial, vinculada al Ministerio de Transportes, que tiene como atribución regular y fiscalizar la explotación de la infraestructura de transporte terrestre federal (carretera y ferrocarril) y la correspondiente prestación de los servicios ejercida por terceros.

Otra entidad asimismo integrante de la Administración Federal Indirecta es la ANTAQ, Agencia Nacional de Transportes Acuáticos, que también bajo régimen autónomo especial se encuentra vinculada al Ministerio de los Transportes. Esta institución tiene cómo atribución regular fiscalizar la explotación de la infraestructura acuática y portuaria, incluyendo los casos en que la prestación de servicios sea realizada por terceros.

Por último, el DNIT, Departamento Nacional de Infraestructura de Transportes, es organismo autónomo federal, vinculado al Ministerio de Transportes, cuyo campo de actuación alcanza toda la infraestructura del sistema federal de transportes bajo la explotación del poder público⁶⁸⁰.

3.4.3.4 Administración Portuaria y Consejo de la Autoridad Portuaria

La ley de puertos se ocupa de la cuestión de la Administración Portuaria en tres secciones relativas al Consejo de la Autoridad Portuaria (CAP), la administración de los puertos públicos y la administración aduanera de los puertos públicos.

Según se recoge en la Ley 8630/93, en cada puerto organizado, o en el ámbito de cada concesión, será instituido un Consejo de Autoridad Portuaria (CAP)⁶⁸¹.

Siendo el CAP el órgano regulador para cada puerto, tiene atribuidas las siguientes tareas⁶⁸²: publicar reglamentos para la utilización de las instalaciones portuarias por las empresas privadas, usuarios y operadores portuarios; aprobar el horario de trabajo del puerto; prestar asesoramiento sobre el presupuesto del puerto; racionalizar la utilización de las instalaciones portuarias⁶⁸³; promover la actividad industrial y comercial del puerto; controlar la aplicación de las normas para proteger la competencia; establecer mecanismos para atraer carga; aprobar las tarifas portuarias; prestar asesoramiento sobre programas para el desarrollo de los puertos y adquisiciones; aprobar el plan para la división en zonas y desarrollo de los puertos; promover estudios que coordinen el desarrollo de los puertos con los planes de transporte del Gobierno federal y los gobiernos estatales; controlar la aplicación de las normas relativas a la protección del

⁶⁸⁰ Comprendiendo las vías navegables, carreteras, tendido ferroviario, instalaciones portuarias e instalaciones y vías de trasbordo intermodal.

⁶⁸¹ La incongruencia que supone el tener un Consejo de la Autoridad Portuaria en cada puerto, sin una autoridad portuaria, sino más bien con administraciones portuarias de diferentes nombres (por ejemplo, empresas portuarias estatales) puede también atribuirse a la intensa actividad de los grupos de presión en el Congreso.

⁶⁸² Ley 8630/93, artículo 30.

⁶⁸³ Establecer normas visando el aumento de la productividad y la reducción de los costes de las operaciones portuarias, especialmente las de contenedores y del sistema roll on / roll off.

medio ambiente; promover la competencia; y designar a los representantes de los empleadores y de los empleados en el órgano encargado de la administración portuaria.

En la composición del CAP se establecen cuatro grupos o bloques distintos. En la siguiente tabla se puede observar el número de representantes y el organismo, institución u organización de cada uno de estos grupos:

Tabla 132: Composición del CAP

BLOQUE	COMPOSICIÓN	Nº REPRESENT.
1	Autoridades públicas	3
	- Gobierno Federal ⁶⁸⁴	1
	- Gobierno del Estado	1
	- Gobierno del Municipio	1
2	Empleadores del puerto	4
	- Administración Portuaria	1
	- Armadores	1
	- Puertos privados en instalaciones de puertos públicos	1
	- Otros operadores portuarios	1
3	Empleados del puerto	4
	- Estibadores	2
	- Otros trabajadores portuarios	2
4	Usuarios del puerto	5
	- Importadores/exportadores	2
	- Cámara de Comercio local	2
	- Terminales fuera de la zona portuaria	1

La Administración del Puerto es ejercida directamente por la Unión o por la entidad concesionaria o delegada del puerto organizado, compitiéndole en los límites de la área del puerto: cumplir y hacer cumplir las leyes, reglamentos de los servicios y cláusulas del contrato de concesión; asegurar al comercio y la navegación, mantener y mejorar el equipamiento del puerto; pre-cualificar los operadores portuarios; fijar los valores y cobrar las tarifas portuaria⁶⁸⁵; inspeccionar la ejecución o ejecutar las obras de construcción, reforma, ampliación, mejora y conservación de las instalaciones portuarias; supervisar las operaciones portuarias para que los servicios se realicen con regularidad, eficiencia, seguridad y respeto al medio ambiente; organizar y reglamentar la guardia portuaria, para vigilancia y seguridad del puerto; autorizar la entrada y salida, atraque y desatraque, fondeo y tráfico de embarcaciones en la área del puerto; suspender operaciones portuarias que perjudiquen el buen funcionamiento del puerto; establecer, mantener y operar el balizamiento del canal de acceso y área de fondeo del puerto; delimitar áreas de inspección sanitaria y de policía marítima; fijar las zonas aduaneras del puerto; organizar y señalar los flujos de mercancías, vehículos, unidades de cargas y de personas en el área del puerto.

⁶⁸⁴ El representante del Gobierno Federal de la Unión, perteneciente a la ANTAQ, tiene asumida la función de presidencia del CAP.

⁶⁸⁵ Aprobadas por el CAP.

Una de las pretensiones que persigue la ley es que cada puerto disponga de autonomía gerencial, fijando sus tarifas de servicios portuarios y administración.

Así pues, el CAP es el órgano regulador para todo el puerto, con la responsabilidad de examinar y promover las cuestiones de interés para todos aquellos que trabajan y realizan actividades comerciales en el puerto, mientras que las actividades cotidianas de los puertos son de la competencia de las administraciones portuarias, que se encargan de facilitar nuevas instalaciones y de su mantenimiento, de la adquisición de equipos y de las mejoras generales en la infraestructura.

3.4.3.5 Los regímenes de explotación portuaria

La constitución federal establece la competencia de la Unión para explotar, directamente o mediante autorización, concesión o permiso, los puertos marítimos, fluviales y lacustres. Así pues, la responsabilidad de la explotación, en primera instancia, es de la Unión Federal, hecho que incluso se ve reforzado en el artículo primero de la Ley 8.630/93.

En el panorama actual, los puertos son administrados y explotados comercialmente por organismos, entidades y empresas, bajo uno de los siguientes regímenes: Concesiones, sociedades de economía mixta federales (Compañías Docas), acuerdos de delegación o contratos de adhesión.

A continuación se describen de forma resumida los tipos de regímenes de explotación portuaria utilizados en Brasil:

A.- Concesiones. Las concesiones portuarias constituyen una modalidad de explotación de puertos que se remonta al año 1869, dónde la Ley 1746 autorizaba al gobierno a contratar la construcción de los diferentes puertos del entonces Imperio, de muelles y almacenes para movimiento y guardia de mercancías.

La primera concesión fue otorgada para la construcción del puerto de Santos en 1888, a través de un contrato con la Compañía Docas de Santos, entidad privada, por un período de duración de 90 años. A este siguieron otros contratos de concesión de diversos puertos, como el puerto de Salvador (cuya primera autorización data de 1891), Manaus, Ilhéus, Imbituba, Puerto Vivo/Pelotas/Río Grande, Paranaguá/Antonina, Vitória, Niterói/Angra dos Reis, San Sebastião, Recife, Aracaju, San Francisco do Sul, etc.

Se puede afirmar que durante los primeros 60 años del siglo pasado los puertos brasileños, en su mayor parte, eran administrados y explotados mediante contratos de concesión firmados con los gobiernos de los respectivos estados o con empresas particulares.

Las medidas adoptadas en la Ley 8.031/90 y la promulgación de la Ley de Puertos 8630/93, hicieron que al final de 1993 fueran retomadas las iniciativas para llevar a cabo nuevas concesiones, con la edición, por el Ministerio de los Transportes, de los primeros Edictos de Concurrencia para la concesión de los puertos de Itajaí (SC), Laguna (SC), Cabedelo (PB) y Porto Velho (RO), sin embargo, todas estas concurrencias fueron canceladas al inicio de 1994.

Actualmente los puertos que se encuentran sujetos bajo régimen de concesión son:

- San Sebastião (SP) - concedido al Gobierno del Estado de San Paulo
- San Francisco do Sul (SC) - concedido al Gobierno del Estado de Santa Catarina;
- Luiz Correa (PI) - concedido al Gobierno del Estado del Piauí;
- Imbituba (SC) – concedido a la Compañía Docas de Imbituba (única concesión particular)

B – Administración a través de sociedades de economía mixta federales. La concepción de este modelo se remonta a la década de 1960, tras la creación del Departamento Nacional de Puertos y Vías Navegables (DNPVN), y que tuvo como pionera a la Compañía Docas de Ceará (CDC), para administrar el puerto de Fortaleza.

Con las conclusiones de los plazos de las concesiones, rescisiones o intervenciones en los respectivos contratos, la Unión Federal fue gradualmente tomando posesión de las instalaciones portuarias y creando las Compañías Docas para la administración de los puertos, o bien en algunos casos vinculando dichos puertos a Compañías Docas ya creadas.

Las Compañías Docas⁶⁸⁶ con sus respectivos puertos y administraciones Hidroviarias vinculadas se representan en la siguiente tabla:

⁶⁸⁶ A excepción de la Compañía Docas de Imbituba que se encuentra bajo un régimen de explotación diferente.

Tabla 133: Compañías Docas, puertos y adm. hidrov. vinculadas

COMPAÑÍA DOCAS	PUERTOS	ADMINISTRACIONES HIDROVIARIAS
Compañía Docas de Pará (CDP)	Belém, Villa del Conde, Macapá, Santarém, Itaituba, Altamira	Tocantins/Araguaia (AHITAR) y Amazônia Oriental (AHIMOR)
Compañía Docas de Maranhão (CODOMAR)		Administraciones Hidroviarias: Amazônia Occidental (AHIMOC) y Nordeste (AHINOR)
Compañía Docas de Ceará (CDC)	Fortaleza	
Compañía Docas de Rio Grande del Norte (CODERN)	Natal, Areia Branca y Maceió	
Compañía de Docas del Estado de Bahía (CODEBA)	Salvador, Aratu y Ilhéus	Administración Hidroviaria: San Francisco (AHSFRA), incluyendo el puerto Fluvial de Pirapora
Compañía Docas de Espírito Santo (CODESA)	Vitória y Barra de Riacho	
Compañía Docas de Río de Janeiro (CDRJ)	Río de Janeiro, Sepetiba, Angra de los Reis y Niterói	
Compañía Docas del Estado de San Paulo (CODESP)	Santos, Estrela, Charqueadas	Administraciones Hidroviarias: Tietê/Paraná (AHRANA), Paraguay (AHIPAR) e Hidrovías del Sur (AHSUL)

C - Convenios de delegación. En la Ley 8.630/93 se establece que toda concesión será siempre precedida de una licitación. Tal exigencia causó dificultades para la participación de los estados y municipios en los procesos de obtención de concesiones.

Dado el interés mostrado por éstos estados y municipios sobre los puertos ubicados en sus respectivas regiones, el gobierno federal, teniendo en cuenta que en la mayoría de los puertos más modernos del mundo la autoridad portuaria se encuentra vinculada a los gobiernos regionales o municipales, se dispuso a conferir a las administraciones de los puertos un carácter más regional. Para ello resolvió editar la Ley 9.277/96, con la que se autorizaba a la Unión Federal a delegar a los estados y municipios la administración y explotación de puertos, formalizando dichas autorizaciones mediante un convenio de delegación, dispensándoles de este modo de la licitación preceptiva.

Entre los puertos que han optado por este sistema de convenios de delegación se encuentran los siguientes:

Tabla 134: Puertos delegados

Puerto	Entidad delegada
Porto Alegre, Pelotas y Río Grande	Gobierno del Estado de Río Grande del Sur
Porto Velho	Gobierno del Estado de Rondônia
Manaos, Itacoatiara, Tabatinga, Parintins y Coari	Gobierno del Estado de Amazonas
Itajaí	Prefectura Municipal de Itajaí
Cabedelo	Gobierno del Estado de Paraíba
Cáceres	Gobierno del Estado de Mato Grosso
Corumbá	Prefectura Municipal de Corumbá
Forno	Prefectura Municipal de Arraial del Cabo
Itaqui	Gobierno del Estado de Maranhão
Recife	Gobierno del Estado de Pernambuco
Paranaguá y Antonina	Gobierno del Estado de Paraná

D – Los contratos de adhesión. Los contratos de adhesión consisten en una autorización de la Unión para la construcción y/o explotación de terminales para uso privado. Estos contratos son firmados entre el Ministerio de Transportes conjuntamente con la parte interesada en el terminal.

Con anterioridad a la Ley 8.630/93, los terminales privados recibían autorización para su funcionamiento únicamente para el movimiento de cargas propias o aquellas consignadas a sus propietarios. Con los dispositivos articulados en la citada ley, se abrió la posibilidad para que estos terminales pudieran operar también con cargas de terceros.

El número de este tipo de contratos de adhesión en vigor es de aproximadamente 90, mientras que cerca de 40 se encuentran en fase de estudio, previa a la firma de nuevos contratos.

La relación de dichos puertos se encuentra recogida en el apartado 5.4 de anexos.

3.4.3.6 Los operadores portuarios

La Ley de Modernización de Puertos (Ley 8.630/93) reconoce la necesidad imprescindible de la intervención de operadores portuarios en las operaciones portuarias. Conforme a ello se introdujo el papel del operador portuario. Los operadores portuarios son los encargados de las actividades de manipulación de la carga dentro del perímetro de los puertos públicos. La administración portuaria concede una licencia al operador después de evaluar su capacidad técnica y financiera, y da su respuesta en los 30 días siguientes a la solicitud.

Su actividad obedece a las normas recogidas en los reglamentos de cada puerto. A nivel general el operador portuario debe responder ante:

- La Administración del Puerto por los posibles daños causados en la infraestructura, en las instalaciones y en los equipos que se encuentren a su servicio o bajo su responsabilidad.
- El propietario o el consignatario de la mercancía por las pérdidas o daños que sucedan durante las operaciones.

- El armador por las averías provocadas en la embarcación o en la mercancía.
- El trabajador portuario por la remuneración de los servicios prestados y los respectivos honorarios en vigor.
- El Órgano Gestor de Mano de Obra (OGMO) local de trabajadores portuarios por las aportaciones realizadas.
- Los órganos competentes por la contemplación de las contribuciones tributarias correspondientes al trabajo portuario.

El operador portuario es el responsable también, ante la autoridad aduanera, de las mercancías sometidas a control aduanero durante el período en que éstas le sean confiadas o cuando tenga el control o el uso exclusivo de área del puerto donde se hallan depositadas o por donde deban transitar (es decir, mientras se hallen bajo su custodia).

En cada puerto organizado, los operadores portuarios deben constituir un órgano de gestión de la mano de obra (OGMO) para el trabajo portuario con la finalidad de dotar de una asociación, lo suficientemente representativa, para la gestión los intereses conjuntos de la mano de obra portuaria. El operador portuario tiene el deber de solicitar los trabajadores portuarios a través de los OGMO.

3.4.3.7 La cuestión laboral

La organización de la mano de obra sufrió una modificación importante con la aplicación de la Ley de Modernización de Puertos de 1993. En dicha ley se establece la integración de dos categorías de trabajadores, los estibadores ocasionales y los trabajadores portuarios permanentes, en una organización sin fines lucrativos denominada Órgano Gestor de la Mano de Obra (OGMO).

Los diferentes sindicatos en que hasta entonces se venía agrupando la mano de obra con la citada ley quedaron incluidos en la organización de los OGMO. Así, los estibadores, junto con los trabajadores portuarios y otras categorías y subcategorías de trabajadores ocasionales y no ocasionales quedaban englobados en una estructura que los gestionaba de forma unificada. Sin embargo, las diferentes categorías y subcategorías de trabajadores no desaparecerán, sino que seguirán como antes.

La constitución en cada puerto del órgano de gestión, OGMO, era una función que correspondía a los empleadores, es decir, a los operadores portuarios. Con todo ello resultaba que la anterior división entre trabajos a bordo y trabajos en el muelle se sustituía por un sistema integrado de acuerdo con las necesidades de las nuevas tecnologías.

El sistema anterior, que había permanecido casi invariable desde 1934, había dado lugar a prácticas monopolísticas y restrictivas, lo que había provocado registros exagerados y niveles de plantilla excesivos. Había aproximadamente 45.000 trabajadores en más de 35 puertos estatales.

Entre las funciones de los OGMO se encuentran el gestionar el reclutamiento de trabajadores portuarios ocasionales y no ocasionales; mantener el registro exclusivo de trabajadores portuarios ocasionales y no ocasionales; promover la capacitación y adquisición de conocimientos de los trabajadores portuarios; seleccionar e inscribir en el

registro a los trabajadores portuarios ocasionales; determinar el número de trabajadores en el registro y el procedimiento para inscribir en el registro a los trabajadores ocasionales; expedir los documentos de identidad para los trabajadores portuarios; cobrar y transferir las sumas adeudadas por los operadores portuarios en concepto de sueldos, impuestos y prestaciones complementarias.

La parte de la Ley de Modernización de Puertos 8.630/93 que hacía referencia a la constitución de los OGMO fue objeto de largas negociaciones. Esto explica la disposición que figura en la misma ley según la cual se dicta que sólo se establecerá un OGMO en el caso de que no pueda llegarse a un acuerdo laboral colectivo entre sindicatos, empleadores y usuarios. Además, para incitar a las partes a llegar a este acuerdo, el artículo 47, en el capítulo sobre disposiciones transitorias, fijaba para ello un plazo de 90 días a partir de la promulgación de la ley⁶⁸⁷.

Sin embargo, después de varias reuniones y debates exhaustivos, no se llegó a ningún acuerdo. El Gobierno federal se vio obligado a dictar una medida provisional dando un plazo adicional de 60 días para el establecimiento de un OGMO. En la práctica continúan creándose estos órganos en los puertos, pero a un ritmo sumamente lento.

La situación laboral en los puertos brasileños⁶⁸⁸

En Brasil, se han logrado importantes avances en esta materia a partir de la Ley de Puertos de 1993. Entre 1996 y el 2000, el número de trabajadores portuarios vinculados a las empresas estatales se redujo de 11.041 a 3.544 trabajadores, aunque se estima que un 70% de ellos haya regresado al mismo mercado laboral, en calidad de trabajadores eventuales. Dicha Ley creó una nueva entidad en cada puerto compuesta por operadores y trabajadores, el OGMO (Órgano de Gestión de la Mano de Obra), para mantener el registro, la gestión y el suministro de los trabajadores portuarios, tarea antes practicada con exclusividad por los sindicatos.

La resistencia del movimiento sindical a estos cambios fue particularmente fuerte en Santos y hasta marzo de 2001, se negaba a traspasar el control del suministro de mano de obra al OGMO. En septiembre de 2001, ese Organismo contaba con un *pool* de 10 975 trabajadores; sin embargo, estarían sobrando 5.500 puestos de trabajo considerando el escenario comercial actual del Puerto, quedando en promedio, solo 18 días de trabajo al mes para cada trabajador⁶⁸⁹.

3.4.3.8 El programa de desestatización de los puertos públicos

Con el objetivo de promover la desvinculación del estado en las actividades productivas, en especial aquellas de vocación privada como las operaciones portuarias, de acuerdo con el art 4 de la Ley n° 8630, de 25 de febrero de 1993, el gobierno inició en octubre de 1995 el Programa de Desestatización de los Puertos Brasileños. Este programa contemplaba entre sus acciones la participación de la iniciativa privada en las inversiones en instalaciones y equipamiento portuario.

⁶⁸⁷ En el mismo artículo se dicta también que en caso de no constituirse los referidos órganos, sus competencias correspondientes serían ejercidas por la respectiva administración del puerto.

⁶⁸⁸ Fuente: Boletín FAL, N°. 186 febrero 2002, Unidad de Transporte, CEPAL/ONU

⁶⁸⁹ Entre las medidas que se vienen adoptando para la racionalización de la mano de obra figuran programas de indemnización voluntaria (financiados con recursos de los sectores público y privado), capacitación y reconversión laboral.

Entre las acciones contempladas en dicho programa figuraban:

- El Programa de Arrendamientos de Áreas e Instalaciones Portuarias. Por medio de licitaciones públicas en la modalidad de subastas o concurrencias públicas se trataba de licitar y transferir el control y la explotación de dichas zonas a la iniciativa privada⁶⁹⁰.
- Reestructuración y saneamiento financiero de las Compañías Docas. La finalidad perseguida es su separación total y definitiva de las operaciones portuarias, con el objetivo de ser transferidas, siempre que sea posible, para la explotación privada.
- Continuidad del Programa de Delegación (a estados y municipios) de los puertos públicos. Con la posterior privatización de los servicios y arrendamiento de las áreas e instalaciones portuarias.

3.4.3.9 El servicio de practicaje

El modelo de Servicio de Practicaje brasileño⁶⁹¹ se encuentra actualmente organizado en Sociedades Civiles Uniprofesionales que cuentan con un número de prácticos limitado por la Autoridad Marítima.

El servicio de practicaje debe ser realizado por prácticos debidamente habilitados, individualmente, organizados en asociaciones o contratados por empresas. Para ser reconocidos como prácticos se deben cumplir una serie de requisitos establecidos por la autoridad marítima, siendo concedida específicamente para cada zona de practicaje, además de la superación de unas pruebas específicas. El mantenimiento de la habilitación del práctico depende del cumplimiento de la frecuencia mínima de maniobras establecida por la autoridad marítima. La autoridad marítima puede habilitar Comandantes de navíos de bandera brasileña a pilotar la embarcación bajo su comando en el interior de zona de practicaje específica, o en parte de ella, siendo considerados como prácticos en esta situación exclusiva.

El practicaje en Brasil es ejercido por 27 Sociedades Civiles Uniprofesionales, responsables de la asignación del práctico y por la adquisición, implementación y operación ininterrumpida de una infraestructura que les apoyan, constituida de atalayas⁶⁹², lanchas, sus operadores y tripulantes.

Las asociaciones de prácticos operan en Zonas de Practicaje⁶⁹³ (ZP) determinadas que son establecidas por la Autoridad Marítima. En la siguiente tabla se pueden observar las

⁶⁹⁰ Para más información ver anexos 5.2 y 5.3 sobre situación del Programa de Arrendamientos de Áreas e Instalaciones Portuarias.

⁶⁹¹ Según el art. 12° del Capítulo III de la Ley N° 9.537, de 11 de diciembre de 1997, el servicio de practicaje consiste en el conjunto de actividades profesionales de asesoría al Comandante del navío requeridas a causa de las peculiaridades locales que dificultan la libre y segura navegabilidad en los movimientos de las embarcaciones.

⁶⁹² Se trata de una estructura operacional y administrativa al servicio de los prácticos. En este lugar los prácticos pueden ejercer funciones como proveer, coordinar y controlar, además de servir como lugar para el descanso. Desde las atalayas, se facilita el trabajo del práctico para atender a los navíos dentro de una Zona de Practicaje (ZP), en las maniobras de entrada y salida de puertos y terminales y en las navegaciones dentro de la ZP, posibilitando así la disponibilidad ininterrumpida y el desempeño eficiente del Servicio de Practicaje.

⁶⁹³ Son las áreas geográficas delimitadas por el Representante Nacional de la Autoridad Marítima, dentro de las cuales se realizan los servicios de practicaje.

distintas Zonas de Practicaje existentes en Brasil, que comprende a áreas tanto marítimas como fluviales, y las correspondientes asociaciones de prácticos que operan en las mismas.

Tabla 135: Asociaciones de prácticos brasileños y zonas de practicaje⁶⁹⁴

ZONAS DE PRACTICAJE	ASOCIACIONES DE PRÁCTICOS
01 - ZP Fazendinha (AP) - Itacoatiara (AM)	UNIÃO DOS PRÁCTICOS DA BACIA AMAZÔNICA ORIENTAL LTDA. – UNIPILOT - AMAZON PILOT - PRACTICAJE DA BACIA AMAZÔNICA ORIENTAL S/C LTDA - EPBAM - EMPRESA DE PRACTICAJE DA BACIA AMAZÔNICA S/C
02 - ZP Itacoatiara (AM) - Tabatinga (AM)	PRACTICAJE DOS RIOS OCIDENTAIS DA AMAZÔNIA LTDA.
03 - ZP Belém (PA)	BARRA DO PARÁ - BELÉM - VILA DO CONDE E ADJACÊNCIAS SERVIÇOS DE PRACTICAJE S/C LTDA.
04 - ZP Itaquí, Alumar y Ponta da Madeira (MA)	SERVPRAT - SERVIÇOS DE PRACTICAJE DA BAÍA DE SAN MARCOS LTDA.
05 - ZP Fortaleza (CE)	CEARÁ MARINE PILOTS - EMPRESA DE PRACTICAJE DO ESTADO DO CEARÁ S/C LTDA.
06 - ZP Areia Branca (RN)	AREIA BRANCA PILOTS - EMPRESA DE PRACTIC. LTDA
07 - ZP Natal (RN)	ASSOCIAÇÃO DOS PRÁCTICOS DOS PORTOS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE
08 - ZP Cabedelo (PB)	PRACTIC. DE CABEDELO S/C LTDA. - CABEDELO PILOTS PRACTICAJE PARAÍBA LTDA.
09 - ZP Recife e Suape (PE)	PERNAMBUCO PILOTS EMPRESA DE PRACTIC. S/C LTDA
10 - ZP Maceió y Terminal da Salgema (AL)	MACEIÓ PILOTS - EMPRESA DE PRACTICAJE DO ESTADO DE ALAGOAS S/C LTDA.
11 - ZP Redes e Terminal Portuario de Sergipe - TPS (SE)	PRACTICAJE DE SERGIPE - SERVIÇOS DE PRACTICAJE DO ESTADO DE SERGIPE S/C LTDA.
12 - ZP Salvador, Aratú, San Roque, Usiba, Dow Química y Temadre (BA)	SALVADOR PILOTS - SERVIÇOS DE PRACTICAJE DOS PORTOS DA BAÍA DE TODOS OS SANTOS S/C LTDA.
13 - ZP Ilhéus (BA)	ILHÉUS MARINE PILOTS - SERVIÇOS DE PRACTICAJE DO PORTO DE ILHÉUS S/C LTDA.
14 - ZP Vitória, Tubarão, Praia Mole, Barra do Riacho e Ubú (ES)	PRACTICAJE DO ESPÍRITO SANTO S/C LTDA
15 - ZP Rio, Niterói, Sepetiba, Isla Guaíba, Isla Grande (Tebig) e Angra dos Reis - Forno (RJ)	RIO PILOTS EMPRESA DE PRACTICAJE DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO S/C LTDA. SINDIPILOTS - SERVIÇOS DE PRACTICAJE LTDA.
16 - ZP Santos, San Sebastião e Tebar (SP)	PRÁCTICOS - SERVIÇOS DE PRACTICAJE DO PORTO DE SANTOS E BAIXADA SANTISTA S/C LTDA. SERVIÇOS DE PRACTICAJE DO CANAL E PORTO DE SAN SEBASTIÃO S/C LTDA.
17 - ZP Paranaguá y Antonina (PR)	PARANAGUÁ PILOTS – SERV. DE PRACTIC. S/C LTDA.
18 - ZP S.F. do Sul, Itajaí, Shell, Dow Química/Liquigás e Imbituba (PR)	ITAJAÍ PRÁCTICOS SERVIÇOS DE PRACTIC. S/C LTDA. IMBITUBA PILOTS - SERVIÇO DE PRACTIC. S/C LTDA SAN FRANCISCO PILOTS - EMPRESA DE PRACTIC. DA BARRA E PORTO DE SAN FRANCISCO DO SUL S/C LTDA.
19 - ZP Rio Grande (RS)	PRÁCTICOS DA BARRA DO RIO GRANDE RS SERVIÇOS DE PRACTICAJE S/C LTDA.
20 - ZP Lagoa dos Patos y Puertos Interiores (RS)	PRACTICAJE DA LAGOA DOS PATOS, RIOS, PORTOS E TERMINALES INTERIORES S/C LTDA. PRACTICAJE EM PORTO ALEGRE

⁶⁹⁴ Fuente: Conselho Nacional de Praticagem - CONAPRA

Evolución de la legislación de practica en Brasil

En el año 1926 mediante un decreto se aprueba la subordinación de los Servicios de Practica a la Autoridad Marítima, determinando que sean ejecutados en cada localidad de acuerdo con la reglamentación propia establecida por la Directoria de Puertos y Cuestas. Posteriormente, en 1940, un nuevo Reglamento para las Capitanías de los Puertos incluyó toda a reglamentación de los Servicios de Practica, al mismo tiempo en que disolvía las asociaciones de Prácticos y creaba las Corporaciones de Prácticos, determinando que su administración fuera ejercida por un Práctico Mayor, un Práctico Ayudante y un Tesorero, electos democráticamente en un acto presidido por el Capitán de Puerto, debiendo sus actuaciones ser siempre sometidas a la aprobación del referido Capitán de Puerto. De este modo, los servicios de Practica fueron calificados como de utilidad pública, de interés de la Seguridad Nacional y de la responsabilidad del Ministerio de la Marina, estableciendo que las Corporaciones de Prácticos quedaban subordinadas, técnica y administrativamente a las respectivas Capitanías de los Puertos.

Durante la década de los 60, resulta evidente la preocupación de la Autoridad Marítima en dotar a las entidades de Practica con los recursos suficientes para que los servicios de Practica fueran ejecutados de forma que en su desempeño atendiesen a las necesidades de la Seguridad de la Navegación. Así, los servicios de practica pasan a ser definidos en el sentido estricto como el conjunto de actividades profesionales ejercidas por los prácticos, emitiendo normas sobre administración de los recursos materiales y financieros de las Corporaciones, el que caracterizó la implantación de la autogestión de los prácticos sobre las propias infraestructuras de practica.

En 1986, el reglamento mantenía la vinculación con la Autoridad Marítima, con las siguientes finalidades: fiscalización de los aspectos técnicos y profesionales del ejercicio de la profesión, requerimiento de prácticos para atender a las actividades de búsqueda y salvamento marítimo, y la planificación mediante turnos de trabajo, aprobados por el Capitán de Puerto, para la realización del trabajo. En cuanto a esta última finalidad, ésta es la primera vez en que tal dispositivo aparece en la reglamentación de los Servicios de Practica. También se admite, explícitamente, que los prácticos deben ejercer la profesión a través de una Entidad de Practica (con el propósito de que sea asegurado el servicio de practica, ininterrumpidamente a todos los navíos, independientemente del tipo y porte bruto).

En 1991, con la vigencia de la autogestión de los Prácticos, la Autoridad Marítima dejó de participar en la administración de las entidades de practica. Este posicionamiento de la Autoridad Marítima no afectó a los Servicios de Practica, cuya gestión, desde 1959, venía siendo ejercida exclusivamente por los prácticos, sin que hubiera sido reglamentada.

En 1997 se promulga la ley LESTA, que abordaba el tema de la seguridad del Tráfico Acuático en aguas bajo jurisdicción nacional además de otros asuntos. La citada Ley presenta un capítulo específico sobre el servicio de practica definiendo conceptos como el de la asesoría, las relaciones Práctico-Comandante del navío, requisitos para formación de los Prácticos, la limitación de la inscripción de prácticos en una sola ZP, condiciones por la manutención de la habilitación del práctico (obligando a la realización de un número mínimo de maniobras) y la seguridad a todo práctico del libre ejercicio del servicio. También clasifica el servicio de practica como una actividad esencial, imponiendo que esté permanentemente disponible y estipulando las formas de intervención de la Autoridad Marítima, que podrá establecer el número de Prácticos para cada ZP, fijar el precio del servicio y requerir el servicio de Prácticos. En función de esta calificación como servicio esencial, obliga al Práctico a atender el servicio bajo pena de suspensión o cancelación de su certificado de habilitación.

En el reglamento de la citada ley, el LESTA, en el capítulo referente al Servicio de Practica define su constitución, englobando el Práctico, la lancha de práctico y la atalaya. La remuneración del servicio comprende el empleo de estos tres elementos, debiendo el precio ser libremente negociado entre las partes interesadas, sea para conjunto o para cada elemento separadamente. También fija que, en caso de no arribarse a un acuerdo, la autoridad Marítima fijará el precio, garantizándose la disponibilidad de la prestación del servicio.

La NORMAM 12 (Norma de la Autoridad Marítima para el servicio de Practica), en el año 2000, tiene como propósito establecer directrices para el servicio de practica en aguas jurisdiccionales brasileñas

(AJB). Dictando que compete al Director de Puertos y Cuestas (DPC), como Representante Nacional de la Autoridad Marítima, reglamentar el servicio de practicaaje, establecer las zonas de Practicaaje (ZP) en que la utilización del servicio es obligatoria o facultativa y especificar las embarcaciones dispensadas del servicio.

En las áreas geográficas delimitadas por la Autoridad Marítima como Zona de Practicaaje (ZP), se establecen determinados lugares donde el servicio de practicaaje será obligatorio, como garantía de preservación de la seguridad de la navegación. Otros lugares, en el interior de las mismas ZP, son catalogados como de practicaaje facultativo. En las áreas de practicaaje facultativo se considera que la navegación es segura, en las maniobras de entrada y salida de determinados puertos y terminales, teniendo en cuenta para ello las condiciones de navegabilidad y señalización.

Entre los factores condicionantes para el establecimiento de la obligatoriedad de utilización del servicio de practicaaje, se encuentran⁶⁹⁵:

- 1) Las características hidrográficas y condiciones peculiares de cada puerto y terminal brasileño.
- 2) La seguridad física de los puertos y terminales marítimos y sus instalaciones.
- 3) La necesidad de minimizar el coste operacional de la navegación de cabotaje.

La dotación del número de prácticos necesarios para una ZP, es establecida por el Representante Nacional de la Autoridad Marítima. El *efectivo*⁶⁹⁶ es el número de prácticos con menos de setenta años de edad y en ejercicio en cada ZP.

Con el objetivo de garantizar la seguridad en la navegación se establece un número mínimo de prácticos de modo permita una permanente disponibilidad del servicio. En la siguiente tabla se muestra dicha situación por ZP.

⁶⁹⁵ Normas de la Autoridad Marítima para el Servicio de Practicaaje. NORMAM-12

⁶⁹⁶ El *efectivo* de cada ZP engloba a todos los prácticos en actividad, considerando los que actúan individualmente, en asociación o contratados por empresa.

Tabla 136: Número mínimo de prácticos por ZP y dotaciones del estado o región⁶⁹⁷

PRACTICAJE	Nº ZP	ZP	Nº MÍNIMO DE PRACTICOS POR ZP	DOTACIÓN ESTADO O REGIÓN
Fazendinha-Itacoatiara	1	Regional de Amazonía		62
Amazonas	2	ZP única		22
Paré	3	ZP única		12
Maranhão	4	ZP única		11
Ceará	5	ZP única		7
Rio Grande do Norte	6	Areia Branca	3	7
	7	Natal	4	
Paraíba	8	ZP única		4
Pernambuco	9	Recife, Suape		10
Alagoas	10	ZP única		4
Sergipe	11	ZP única		3
Bahia	12	Salvador, Puertos y Terminales de Bahía de Todos los Santos	14	17
	13	Ilhéus	3	
Espírito Santo	14	Vitória, Tubareo, Praia Mole, Barra do Riacho y Ubú		18
Rio de Janeiro	15	Rio de Janeiro, Niterói, Sepetiba, Angra e Forno		27
San Paulo	16	Santos, Baixada Santista	24	32
	21	San Sebastião y Tebar	8	
Paraná	17	Paranaguá y Antonina		15
Santa Catarina	18	Itajaí	6	15
	22	San Francisco do Sul	6	
	23	Imbituba	3	
Rio Grande do Sul	19	Rio Grande	13	23
	20	Porto Alegre, Lagoa dos Patos	10	

El Consejo Nacional de Practicaje (CONAPRA)

Las empresas proveedoras del servicio de practicaje crearon una entidad de ámbito nacional, denominada Consejo Nacional de Practicaje (CONAPRA), en la que se encuentran. El CONAPRA es una asociación profesional, sin fines lucrativos, que congrega a asociaciones o empresas de practicaje de Brasil, y tiene por finalidad representar y defender conjuntamente los intereses de este colectivo frente a las autoridades gubernamentales y entidades representativas de sectores del medio marítimo en las cuestiones ligadas al practicaje.

Esta entidad tiene la delegación de competencia de la Directoría de Puertos y Costas (DPC), mediante la Portaria 0072 de 03/12/1998, para realizar inspecciones y trámites

⁶⁹⁷ Fuente: Autoridad Marítima



periciales necesarios para la homologación de lanchas, promover la habilitación operacional de sus tripulaciones y para la homologación de las Atalayas.

Posteriormente la entidad fue reconocida por la Autoridad Marítima (Portaria 0031 de 24/04/2000) como órgano de representación nacional del practicaje, atribuyéndole tareas específicas previstas en la Normam (Norma de la Autoridad Marítima para el servicio de Practicaje). En el campo internacional el CONAPRA es asociado de la IMPA, International Maritime Pilots Association, con representante en el Consejo Técnico.

Entre los objetivos del CONAPRA encontramos los siguientes:

1. Promover la continua mejora de la calidad y de la eficiencia de los Servicios de Practicaje.
2. Actuar por delegación de competencia de la Autoridad Marítima como:
 - a) Auxiliar en el control y fiscalización del ejercicio profesional de los prácticos.
 - b) Participar en el Tribunal Examinador del proceso selectivo de Practicante de Práctico.
 - c) Asesor / Moderador en los acuerdos regionales sobre fijación de precio de practicaje en las diversas ZP.
 - d) Representar a sus asociados en los términos del art. 5, inciso XXI de la Constitución, inclusive ante organismos internacionales y organizaciones no gubernamentales en el territorio nacional o en el exterior.
 - e) Consolidar la propia inserción y estimular y apoyar la inserción de sus propios asociados en las comunidades marítimas regionales, nacional e internacional.

Son compromisos institucionales del Consejo Nacional de Practicaje los siguientes:

- I. Cooperación con la autoridad Marítima en temas de interés naval y de la seguridad del tráfico acuático.
- II. Preservación del interés colectivo de la sociedad brasileña consubstanciado por el papel esencial del modo de transporte acuático para el desarrollo económico sostenido.
- III. Garantizar condiciones justas y equivalentes de competencia entre los agentes económicos de la industria marítima y de la operación portuaria, a través de la prevención y de la eliminación de regímenes de preferencia o de exclusión en el acceso de embarcaciones a canales, pasajes, fondeaderos, puertos, terminales, diques y astilleros.
- IV. Salvaguardar la vida humana, protección de la integridad de embarcaciones y de sus pasajeros, tripulantes y cargas.
- V. Preservar el medio ambiente y protección del patrimonio público y privado bajo inferencia del tráfico acuático en el interior de zonas de practicaje y en sus proximidades, particularmente en lo referido al transporte acuático de cargas peligrosas, según la clasificación de la Organización Marítima Internacional (IMO).

- VI. Preservar la autogestión de los prácticos sobre los servicios de practicaaje según el Decreto n° 119 de 6 de noviembre de 1961 y el artículo 13 de la Ley n° 9.537 de 11 de diciembre de 1997 (Ley de Seguridad del Tráfico Acuático – LESTA-).
- VII. Preservar la integridad de los instrumentos imprescindibles para la ejecución de los servicios de practicaaje, compatibilizándolos con las características locales del tráfico acuático, los cuales son representados por las respectivas estructuras de apoyo administrativo y operacional, mantenidas por las Entidades de Practicaaje, donde se encuentran incluidas las estaciones y las lanchas de practicaaje con las respectivas guarniciones especializadas.

Tarifas del servicio de practicaaje

De acuerdo con lo establecido en la LESTA y en su reglamento correspondiente, el precio por los servicios de practicaaje incluye el conjunto de las actividades compuestas por el práctico, el lanchaje y la atalaya de practicaaje.

El valor a ser cobrado por el servicio de practicaaje será acordado por las partes. En caso de no llegar a acuerdo, el representante nacional de la Autoridad Marítima establecerá un valor de forma que se garantice el servicio de practicaaje.

En el caso de que la Autoridad Marítima tenga que fijar el precio del servicio de practicaaje, se servirá para ello de la utilización del siguiente modelo de cálculo:

$$\text{VALOR BÁSICO} = \text{UP} * \text{FACTOR AB} * \text{FACTOR DISTANCIA} + \text{Observación 1}$$

$$\text{VALOR COMPLETO} = \text{VALOR BÁSICO} + \text{Tabla otros servicios (cuando sea aplicable)}$$

El valor de UP (Unidad de Practicaaje) se fija en moneda nacional, y para cada ZP determinada, por la Autoridad Marítima.

Para calcular el valor de la tarifa correspondiente de practicaaje se utilizan los siguientes parámetros: Arqueo Bruto (AB), Distancia navegada y otros servicios (definidos específicamente para determinados servicios). El valor de estos parámetros se encuentra tabulado tal como muestran las tablas siguientes:

Tabla 137: Arqueo Bruto⁶⁹⁸

AB	FACTOR
Hasta 7.000	0.7
de 7.001 a 10.000	1.0
de 10.001 a 20.000	1.3
de 20.001 a 30.000	1.6
de 30.001 a 40.000	1.9
de 40.001 a 50.000	2.2
de 50.001 a 75.000	2.5
de 75.001 a 100.000	3.0
Más de 100.000	3.5

⁶⁹⁸ Normas de la Autoridad Marítima (NORMAM)

Tabla 138: Factor Distancia⁶⁹⁹

DISTANCIA (millas)	FACTOR
0 a 5	1,0
5,1 a 10	1,05
10,1 a 15	1,10
15,1 a 20	1,15
20,1 a 25	1,20
25,1 a 30	1,25
30,1 a 59,9	1,35
60 a 90	1,45
Más de 90	1,50

Tabla 139: Otros servicios⁷⁰⁰

SERVICIO		VALOR EN FUNCIÓN DE UP
1	Navío volviendo a puerto debido a avería o mal tiempo	a) 0,8 UP x FACTOR AB x FACTOR DISTANCIA (sin desembarque) b) valor básico, con desembarque
2	Práctico a disposición, a bordo de la lancha o de navío, por conveniencia del navío	a) confirmación de práctico realizada hasta 2 horas, 0,12 UP por hora o fracción después de la primera media hora; b) confirmación de práctico con más de 2 horas, 0,12 UP por hora o fracción después de la primera hora.
3	Tasas de muelle	0,5 UP por maniobra
4	Fondeo, por conveniencia del Armador, sin desembarque de Práctico	0,25 UP x FACTOR AB
5	Práctico a disposición de la Estación, por conveniencia del navío, debido a operación de carga o descarga	0,05 UP por hora o fracción, y: a) después de la primera media-hora para confirmación de Práctico realizada hasta 2 horas; b) después de la primera hora para confirmación de Práctico por encima de 2 horas. Limitada a 0,6 UP para cada 24 horas
6	Maniobra de navío sin posibilidad de uso de máquinas o timón	0,5 UP x FACTOR AB x FACTOR DISTANCIA
7	Movimiento a lo largo del muelle	0,1 UP x FACTOR AB
8	Cambio de posición y/o atracadero y/o fondeadero	0,55 UP x FACTOR AB x FACTOR DISTANCIA (distancia entre puntos)
9	Tomada de Práctico fuera de la Zona de Practicaje (distancia superior a 1 milla del punto de espera de Práctico)	0,30 UP
10	Práctico a disposición a bordo, debido a atraso intempestivo en la operación de carga o descarga, a ser aplicado específicamente en los practicajes mayores de 90 millas	Valor en función de UP: a) 0,12 por hora o fracción después de la primera hora; y b) será limitada en 1,0 UP por cada 24 horas

⁶⁹⁹ Normas de la Autoridad Marítima (NORMAM)

⁷⁰⁰ Actualizada por la Portuaria 045, de 14/09/2001.

Tabla 140: Indemnizaciones especiales⁷⁰¹

SERVICIO		VALOR EN FUNCIÓN DE UP
1	Dispensa de Práctico sin el traslado del mismo tras confirmada la maniobra	0,3 UP
2	Dispensa de Práctico con el traslado del mismo, tras confirmada la maniobra	0,3 UP + 0,12 UP por hora o fracción tras la primera hora
3	Anticipación de horario de atención cuando es solicitado con una antelación inferior a la prevista en las tablas de requerimiento	0,5 UP

Además de han de considerar las siguientes observaciones:

- Observación 1: Por encima de 90 millas será adicionado 0,8 UP para las primeras 24 horas o fracción y 0,1 UP para cada 3 horas o fracción, a partir das 24 horas iniciales incluidas las paralizaciones por necesidad de la navegación (luz diurna, espera de marea, etc.), contadas a partir del embarque del práctico en el navío hasta su dispensa.
- Observación 2: En el caso de dos prácticos, (por determinación de las Normas y Procedimientos de Capitanía dos Portos – NPCP – de la jurisdicción) será realizará el pago de 1,5 el Valor Completo.
- Observación 3: El valor tabulado corresponde al embarque del práctico en el área de espera del práctico hasta el atraque en el muelle o posición de fondeo considerados, o la maniobra contraria y navegación hasta el área de espera para el desembarque del Práctico.
- Observación 4: Los servicios realizados en los ríos Jari, Trombetas, Solimões y en Vila do Conde, serán acrecentados 0,6 UP, considerando incluido el uso extra de lancha para sondeo.
- Observación 5: Para los practicajes mayores de 90 millas la primera fila de la tabla de Arqueo Bruto no se aplica, pasando la primera fila a aplicar la de “hasta 10.000” con el factor 1.0.

En el caso de la navegación internacional en la cuenca del amazonas, existe una normativa⁷⁰² que regula la utilización del servicio de practicaje en embarcaciones de bandera peruana clasificadas para operar, exclusivamente, en la navegación interior de la cuenca amazónica.

Según esta normativa todas las embarcaciones que transitan por aguas jurisdiccionales brasileñas están sometidas a la legislación brasileña. El servicio de practicaje en aguas brasileñas es ejercido, exclusivamente, por prácticos de nacionalidad brasileña, habilitados por la Autoridad Marítima Brasileña. Cualquiera embarcación extranjera no clasificada para operar en la navegación interior, utilizará, obligatoriamente, el servicio de practicaje.

Las embarcaciones de bandera peruana, clasificadas para operar, exclusivamente, en la navegación interior de la cuenca amazónica, con arqueo bruto superior a 2000 AB, utilizarán, obligatoriamente, el servicio de practicaje. La utilización del servicio de practicaje será facultativa, para dichas embarcaciones de bandera peruana, cuyo AB sea

⁷⁰¹ Aplicables solamente a los practicajes cuyo requerimiento sea realizado con más de ocho horas de antelación.

⁷⁰² 0407 - Normas de la Autoridad Marítima brasileña.

menor o igual a 2000 AB, y cuyo calado máximo sea compatible con los valores establecidos por la Autoridad Marítima brasileña, en función de las condiciones de navegabilidad de los ríos de la región, en los trechos bajo jurisdicción nacional brasileña. El límite máximo a ser cobrado a las embarcaciones de bandera peruana que utilicen el servicio de practica, facultativa u obligatoriamente, será igual al mayor valor cobrado por el mismo servicio prestado a las embarcaciones de bandera brasileña.

3.4.3.10 El servicio de remolcadores

El servicio de remolque en Brasil es prestado por empresas privadas, debiendo éstas obtener la preceptiva habilitación de la Autoridad Marítima para el ejercicio de la actividad. Además, estas empresas deben estar registradas como armador nacional registrado en el Tribunal Marítimo. En cuanto a la prestación del servicio en cada puerto, es necesario que las empresas obtengan una concesión por parte de la Autoridad Portuaria en el puerto correspondiente. Las tarifas que conlleva la utilización de este servicio son negociadas entre usuario y empresa.

El uso de remolcadores en las maniobras con embarcaciones se encuentra regulado por la norma Portaria 014 de 07/05/97. Entre las funciones de las Capitanías de Puertos se encuentra la regulación y establecimiento del número de remolcadores necesarios en cada puerto o terminal.

3.4.3.11 La Autoridad Marítima

La Autoridad Marítima en Brasil es ejercida por las Capitanías de Puertos, que son una unidad de la Marina de Brasil dependiente de la Directoria de Puertos y Costas (DPC).

Entre las funciones de la DPC se encuentra el ejercer la supervisión funcional de las Capitanías de Puertos, Capitanía Fluviales y sus respectivas delegaciones y agencias.

Las Normas de la Autoridad Marítima (NORMAM) son reglamentadas por la DPC con el objetivo de implementar acciones en relación a la orientación, control, seguridad, prevención y fiscalización del tráfico acuático de embarcaciones nacionales y extranjeras, tanto en el mar como en aguas interiores brasileñas, y de la Marina Mercante.

En el caso de los puertos estudiado la Autoridad Marítima es ejercida por las siguientes Capitanías:

Tabla 141: Autoridad Marítima en los puertos estudiados

Puerto de Santos - SP	Capitanía dos Portos de San Paulo
Puerto de Paranaguá - PR	Capitanía dos Portos do Paraná
Puerto de Manaus - AM	Capitanía Fluvial da Amazônia Ocidental

Las Capitanías de los Puertos, las Delegaciones y las Agencias tienen el propósito de contribuir a la supervisión de las actividades relativas a la Marina Mercante y organizaciones relacionadas, en lo que se refiere a la seguridad de navegación y a la seguridad nacional. Para la consecución de su propósito tienen a su cargo las siguientes

tareas: Cumplir y hacer cumplir la legislación, los autos y normas, nacionales e internacionales, que regulan los tráficos marítimos, fluvial y lacustre; ejercer la fiscalización del servicio de practica; ejercer de órgano de Fiscalización del Tráfico Acuático (FTA), anteriormente denominado "Policía Naval (actividad que consiste en la fiscalización del cumplimiento del Reglamento para el Tráfico Marítimo, normas relacionadas, Convenciones y Acuerdos Internacionales sobre navegación, ratificados por Brasil, y de la contaminación de las aguas causada por embarcaciones y terminales marítimos, fluviales y lacustres); auxiliar el servicio de salvamento marítimo; concurrir para el mantenimiento de la señalización náutica; ejecutar, cuando requiera, actividades atinentes al servicio militar; y apoyar al personal militar de la Marina y sus dependientes, cuando no competa a otra organización militar de la Marina.

Entre los fines de la DPC, como ente regulador a nivel nacional, figuran los siguientes: Orientación y control de la Marina Mercante y sus actividades, en lo que respecta a defensa nacional; la seguridad del tráfico acuático; prevención de la contaminación por parte de embarcaciones, plataformas y sus estaciones de descanso; formalización y ejecución de las políticas nacionales referentes al medio acuático en lo que le concierne; implementar y fiscalizar el cumplimiento de Leyes y Reglamentos, en el mar y aguas interiores; y habilitar y cualificar personal para la Marina Mercante y sus actividades.

Para la consecución de los citados fines, la DCP tiene competencia sobre las siguientes actividades:

- 1.- Elaboración de normas relacionadas con:
 - a) Habilitación y catastro de armadores;
 - b) Tráfico y permanencia de las embarcaciones en las aguas sobre jurisdicción nacional, así como sobre su entrada y salida de puertos, atracaderos y fondeaderos.
 - c) Realización de inspecciones navales y visitas.
 - d) Arqueo, determinación eslora libre, identificación y clasificación de embarcaciones.
 - e) Inscripción de las embarcaciones y fiscalización del Registro de Propiedad.
 - f) Ceremonias y uso de los uniformes a bordo de las embarcaciones nacionales.
 - g) Registro y garantía de helipuertos de las embarcaciones y plataformas, con vistas a homologación por parte del órgano competente.
 - h) Ejecución de obras, dragados, pesquisas y labra de minerales bajo, sobre y en las orillas de las aguas sobre jurisdicción nacional, en lo que concierne al ordenamiento del espacio acuático y la seguridad de la navegación, sin perjuicio de las obligaciones frente a los demás órganos competentes.
 - i) Catastro y funcionamiento de clubes y entidades deportivas náuticas, en lo que respecta a la salvaguarda de la vida humana y seguridad de la navegación en el mar abierto y en hidrovías interiores.
 - j) Catastro de empresas de navegación, peritos y sociedades clasificadoras.
 - k) Aplicación de condenas por el comandante.

- 2.- Reglamentar el servicio de practica, establecer las zonas de practica en que la utilización del servicio es obligatoria y especificar las embarcaciones dispensadas del servicio.

- 3.- Determinar la tripulación de seguridad de las embarcaciones, asegurando a las partes interesadas el derecho de interponer recurso, cuando se muestren en desacuerdo de la cantidad fijada.
- 4.- Determinar los equipos y accesorios que deban ser homologados para el uso a bordo de embarcaciones y plataformas y establecer los requisitos para su homologación.
- 5.- Establecer la dotación mínima de equipo y accesorios de seguridad para embarcaciones y plataformas.
- 6.- Establecer los límites de la navegación interior.
- 7.- Establecer los requisitos referentes a las condiciones de seguridad y habitabilidad y para la prevención de la contaminación por parte de las embarcaciones, plataformas o sus instalaciones de descanso.
- 8.- Definir áreas marítimas e interiores para construir refugios provisionales, donde las embarcaciones puedan fondear o varar, para la ejecución de reparaciones.
- 9.- Realizar inspecciones directamente o a través de delegación a entidades especializadas.
- 10.- Apoyar al Tribunal Marítimo (TM) y a la Procuraduría Especial de la Marina (PEM), en el que respecta a Investigación sobre Accidentes o Hechos de la Navegación (IAFN).
- 11.- Administrar el Fondo de Desarrollo de la Enseñanza Profesional Marítima (FDEPM).
- 12.- Organizar y mantener el sistema de Enseñanza Profesional Marítima.
- 13.- Ejercer la supervisión funcional sobre las Capitanías de los Puertos, Capitanías Fluviales y sus respectivas Delegaciones y Agencias.
- 14.- Mantener relaciones con entidades públicas o privadas afines, nacionales y extranjeras a la vez que representar la Marina en conclave relacionadas con los temas de su atribución.

3.4.3.12 Resultado de las reformas

Una de las mayores dificultades que en la práctica se ha detectado con la aplicación de la Ley n° 8630/93 ha sido la falta de acuerdo entre los empresarios y los trabajadores del sector por la divergencia entre los intereses de ambas partes. Así mientras los empresarios apuestan por la reducción de costes portuarios vía reducción del coste de la mano de obra, los trabajadores no consideran esta la solución más adecuada⁷⁰³.

También en el seno del movimiento obrero, representado por los sindicatos, se percibe que con la nueva ley han quedado debilitados al modificar, y en algunos casos recortar, las funciones que tradicionalmente venían desempeñando en el sector portuario.

La nueva figura de los OGMO, introducida en dicha ley, no satisface plenamente ni a los trabajadores portuarios ni a las empresas operadoras de servicios portuarios. Particularmente, desde la visión de los sindicatos se percibe que la gestión de la mano de obra actualmente está perjudicando a los trabajadores y favoreciendo a los operadores que los contratan. Desde el punto de vista de los empresarios operadores, el grado de satisfacción desde la aparición de los OGMO es mayor que cuando no existía, aunque se apunta que todavía se debería profundizar más en la senda de la liberalización de la mano de obra.

⁷⁰³ “A Reforma Portuária Brasileira”. Geipot. Ministerio de transportes.

En este sentido, la aplicación de la ley no ha sido fácil y ha puesto de manifiesto las ambigüedades en su texto. Los sindicatos llegaron a cuestionar su constitucionalidad, pero el Tribunal Supremo rechazó su recurso. Casi ocho meses después de la promulgación de la ley, las fuerzas conservadoras continuaron oponiéndose a ella con la esperanza de que pudiera mantenerse el *status quo*.

Algunas de las dificultades de la ley se deben a la falta de congruencia. Por ejemplo, 180 días después de su promulgación, la ley revoca la antigua legislación laboral siempre que se haya establecido el OGMO. Para establecer el OGMO hay un plazo de 90 días, pero los operadores portuarios, que son los encargados de crear el OGMO, tienen que haber obtenido previamente la calificación necesaria y la licencia del CAP, para lo cual no hay ningún plazo. Otra ambigüedad se refiere a los límites del puerto público. La ley no especifica esta cuestión, que puede prestarse a controversia⁷⁰⁴.

También es importante el papel que la ley otorga a las Compañías Docas y concesionarias, mostrándose éstas reacias a asumir las nuevas funciones de Autoridad Portuaria, lo que les supone el no poder desempeñar actividades como operadoras portuarias postergándolas a actividades relacionadas con la administración y gestión del patrimonio público.

El reconocimiento de la necesidad de una mayor coordinación y negociación para aplicar la ley dio lugar a la promulgación de las disposiciones subsidiarias propuestas por el Ministerio de Transporte, en las que se fijaban los objetivos intermedios y los plazos que debían respetar las partes. Sin embargo, algunos miembros del CAP carecían de experiencia previa en la industria, lo que contribuyó a que se retrasara la aplicación efectiva de la ley. Habida cuenta de estas deficiencias, la aplicación de la ley procedió con lentitud, a un ritmo acorde a las condiciones sociales y económicas prevalecientes en cada Estado y en cada puerto. Con el fin de acelerar este proceso, se aprobaron nuevas disposiciones legislativas sobre la concesión de servicios públicos, incluidos los servicios portuarios. La Ley n° 8987, de 13 de febrero de 1995, reglamentó las concesiones de servicios públicos de acuerdo con el artículo 175 de la Constitución. La Ley n° 9074, de 7 de julio de 1995, estableció las normas para conceder y prorrogar las concesiones de servicios públicos. Finalmente, la Ley n° 9277, de 10 de mayo de 1996, delegó la gestión de las infraestructuras en los gobiernos regionales y locales; esta ley fue ulteriormente aclarada por el Decreto n° 2184, de 24 de marzo de 1997, en relación con los puertos.

De esta forma se llevó a cabo la privatización del sector de los puertos públicos. Los terminales fueron objeto de licitación entre los operadores portuarios interesados, y algunas de ellas se subastaron en la bolsa de valores. Los licitadores adjudicatarios debían hacer las inversiones necesarias para mejorar las instalaciones de acuerdo con las necesidades del comercio. Las concesiones exigen una reducción progresiva de las tarifas cobradas a los usuarios⁷⁰⁵.

⁷⁰⁴ En algunos puertos los límites han sido modificados en virtud de disposiciones legislativas subsidiarias, lo que ha dado lugar a que algunos terminales privados queden situados fuera del puerto público y por consiguiente no sea probable que recluten trabajadores de la OGMO para las operaciones portuarias.

⁷⁰⁵ Ya en abril de 1997, se produjo una huelga en Santos como consecuencia de un conflicto por este motivo.

3.4.3.13 El sistema aduanero brasileño

Evolución del sistema aduanero de Brasil⁷⁰⁶

En la década que empezó en 1530, el gobierno portugués implantó en Brasil el sistema de Capitanías Hereditarias, o sea, de feudos concedidos a nobles, militares y burócratas, con amplia autonomía administrativa, limitándose la Corona a efectuar, en ellas, el cobro de algunos pocos tributos, según lo establecido en los forales y cartas de donación. Para ello, instaló en cada capitanía una Proveeduría de la Real Hacienda, encargada de efectuar tales cobros. Esas proveedurías tenían, también, la función de aduanas, por lo que sus jefes, los Proveedores, eran también Jueces de Aduana.

Se sabe, por la documentación existente, que prácticamente todas las capitanías, a excepción de las de Maranhão, Santo Amaro y San Tomé, instalaron sus aduanas. Entretanto, en la etapa en que se encuentran las investigaciones históricas, es imposible saber cual es la más antigua. Hay indicios, entretanto, de que talvez sean las de San Vicente o la de Pernambuco (instalada, en aquél entonces, en Olinda).

Entretanto, no fue dictado ningún regimiento para tales proveedurías, por lo que las actividades aduaneras estaban sujetas, frecuentemente, a dudas sin solución. Solamente en 1549, cuando fue creada la Proveeduría Mayor de la Real Hacienda, con sede en Bahía, y que tenía como jefe Antonio Cardoso de Barros, la Corona dictó regimientos para este y para los proveedores de las capitanías. El proveedor continuaba siendo juez de aduana, su jefe, juntamente con el escribano de la aduana, el pretor, el merino del mar, el juez de la balanza y algunos guardias. Además de las atribuciones meramente fiscales, los proveedores debían actuar también como representantes del Rey en otros asuntos, incluso en la defensa militar. Comandaron, en muchas oportunidades, la defensa de las capitanías en contra de los corsarios e invasores, lidiaban banderas en la búsqueda de metales preciosos, como Brás Cubas y Francisco Monteiro, y enfrentaron motines populares. Y aún tenían que cobrar aranceles.

Los principales aranceles aduaneros, entretanto, no eran cobrados en Brasil, ya que solamente las mercancías provenientes de Portugal podían entrar aquí. Los impuestos cobrados en las aduanas brasileñas incidían sobre las exportaciones hacia fuera del reino y sobre las importaciones realizadas por comerciantes extranjeros. Algunos tributos adicionales, entretanto, eran cobrados sobre las importaciones y exportaciones, a título de "donativos" o "subsidios".

Aún en el siglo XVI ocurrieron dos grandes alteraciones en el sistema aduanero de Brasil: la creación de la aduana de Río de Janeiro, en 1566, que iba a transformarse en la más importante del país, y la otorga del Foral de la Aduana Grande de Lisboa, en 15 de Octubre de 1587, modelo de toda la reglamentación aduanera posterior. ¡Por increíble que pueda parecer, ese foral estuvo vigente como legislación básica para las aduanas brasileñas hasta 1832! (1)

A fines del siglo XVI, la Ley del 09 de Febrero de 1591 cierra los puertos de Brasil a los navíos extranjeros, que no obtuviesen una licencia previa de la corona. Nuevos diplomas legales en 1605 prohibieron completamente el comercio con embarcaciones extranjeras, con la intención de perjudicar ingleses y holandeses. En el siglo XVII se dieron pocos cambios; nuevas aduanas fueron creadas en el litoral norte, creció el cuadro de personal de algunas de las primitivas, presionadas por el aumento del comercio exterior, y otras murieron, siendo extinguidas debido a la falta de movimiento en el respectivo puerto.

Cambios significativos ocurrieron, entretanto, al comienzo del siglo XVIII. El oro que los paulistas habían descubierto en Minas Gerais revolucionó el comercio internacional. El gobierno portugués no logro evitar la avalancha de mercancías que bajaron sobre los puertos brasileños. Cerrar los puertos significaba, simplemente, abrir las puertas para el contrabando, que seria facilitado por la extensión del litoral y por los escasos cuadros de personal aduanero.

La solución fue una liberalización del comercio, manteniéndose el monopolio metropolitano, o sea, la prohibición del comercio directo con otros países. Sin embargo, productos extranjeros entraban libremente, vía Portugal, en los puertos brasileños. En compensación la Corona impuso el Idísimo de Aduana a todas las mercancías que entraban o salían de Brasil. Como consecuencia, creció el servicio en las aduanas, implicando en el aumento de sus cuadros. Donde había un funcionario, pasó a existir una Mesa, o sea, una sección, compuesta por varios funcionarios. De esa manera, el Juez de la Balanza pasó a ser el jefe de la Mesa de la Balanza. La Aduana de Río de Janeiro, principal puerto de escape del oro y de

⁷⁰⁶ <http://www.receita.fazenda.gov.br/Principal/Espanhol/Historia/aspectogerais.htm> José Eduardo Pimentel de Godoy



importación de mercancías intercambiadas por el mismo, conquistó una autonomía, separándose de la Proveeduría Real de Hacienda de la capitanía.

En la medida que el Ciclo del Oro ganaba importancia, el comercio exterior también crecía, aún cuando enfrentaba algunas crisis periódicas de corta duración. Las aduanas que sobrevivieron a la estagnación económica del siglo XVII se mantuvieron y ganaron espacio en la administración fiscal de la época. Como una paradoja, aproximadamente en 1770, cuando la minería ya entraba en decadencia, el Marqués de Pombal instituyó el Erario Regio y las Juntas de la Real Hacienda y extinguió las antiguas proveedurías, transformando las aduanas en entes autónomos, desconectadas de la recaudación de los impuestos internos. La figura de los Proveedores fue desapareciendo gradualmente, en la medida que se instalaban las Juntas, restándoles, únicamente, el puesto de Jueces de Aduana, puesto ya ocupaban de forma accesoría.

El siglo XIX empezó con una transformación radical. La llegada de la familia Real a Brasil resultó en la inmediata apertura de los puertos al comercio internacional. Con relación al agotamiento de los yacimientos auríferos, las aduanas volvieron a crecer, tanto en número, como en movimiento. La situación política vivida por la Corona Portuguesa, totalmente dependiente de Inglaterra, impuso una orientación que protegía excesivamente los comerciantes ingleses, favorecidos por un arancel de 15%, mientras que todos los demás, incluso los portugueses, pagaban 24% *ad valorem*. Esa situación, tan esdrújula, solo fue totalmente corregida en 1826, año en que terminó el tratado firmado con Inglaterra.

La Regencia, a pesar de los frecuentes tumultos y rebeliones, encontró tiempo para organizar administrativamente el Imperio, dándole una estructura gubernamental centralizada, pero racional. La Hacienda Pública fue objeto de una reforma total, entre 1830 y 1832, con la extinción del Erario Regio, de las Juntas y del Consejo de Hacienda, que fueron sustituidos por el Tribunal del Tesoro Público y por las Tesorerías Generales. Fueron creadas las Mesas de Rentas y las Colecturías, al mismo tiempo en que eran eliminadas innumerables reparticiones locales, que ya no tenían motivos para continuar existiendo.

Las Aduanas ganaron finalmente una nueva legislación, para sustituir al antiguo Foral de Aduana de Lisboa, de 1587. En 25 de Abril de 1832 fue lanzado, por medio de decreto, el Reglamento de las Aduanas del Imperio, el cual fue sustituido en 22 de Junio de 1836 por uno nuevo. Paralelamente, la Regencia creaba, en los puertos donde no había aduanas, las Mesas de Rentas, reglamentadas por medio del Decreto de 30 de Mayo de 1836. Los antiguos Jueces de Aduana fueron, en 1834, sustituidos por los Inspectores de Aduana.

En 1845, el Ministro de Hacienda, Alves Branco, estableció un nuevo arancel aduanero, trazando un régimen proteccionista que duro muy poco, pero se constituyó en un marco en la historia económica de Brasil. La gran reforma del Tesoro, en 1850, afectó muy poco a las aduanas propiamente dichas, pero fue creada una importante agencia para centralizar la administración tributaria, la Directiva General de Rentas Públicas, que, con algunas modificaciones, sustituyó también la Reforma Aranha, de 1934.

En 1860, entretanto, un nuevo Reglamento para las aduanas fue lanzado por medio del Decreto n°. 2647, de 19 de Septiembre. En 2 de Agosto de 1876, ese Reglamento sufrió profundos cambios, provenientes del Decreto n°. 6.272. Ese diploma legal sirvió como base para la célebre Consolidación de las Leyes de las Aduanas y Mesas de Rentas, la cual fue ejecutada por medio de una circular en 24 de Abril de 1885. Curiosamente, esa consolidación fue realizada por un funcionario aduanero para su uso personal, pero fue tan bien elaborada que el gobierno decidió adoptarla. Posteriormente, fue actualizada, llegando a los días de hoy con el nombre de Nueva Consolidación de las Leyes de las Aduanas y Mesas de Rentas, la famosa N.C.L.A.M.A.R.

El café había reactivado el comercio exterior de Brasil en la segunda mitad del siglo XIX. Brasil volvió a crecer, y una vez más las aduanas desempeñaron un rol decisivo en la administración fiscal. A pesar del liberalismo dominante, fueron adoptadas algunas tenues medidas proteccionistas. Ello resultó en un aumento del contrabando, especialmente en la frontera meridional a fines del siglo, lo que obligó a que el gobierno creara, en Río Grande del Sur, un Servicio Especial de Represión al Contrabando, compuesto por un escuadrón de caballería, con más de un ciento de guardias. La situación era tan grave, que frecuentemente se veían los tiroteos entre contrabandistas y guardias aduaneros, según lo noticiaba, en 3/4/1912, el Diario Oficial de la Unión.

La Primera Guerra Mundial, enredó el comercio marítimo y obligó Brasil a producir y sustituir artículos que ya no podían ser importados. La industrialización brasileña ganó cuerpo y fue irreversible, en poco tiempo, aunque en proporciones modestas. La crisis de 1929, que también constriñó el comercio internacional, terminó por beneficiar esa tendencia industrial, aún cuando la gran depresión la haya perjudicado en los primeros años. En verdad, como consecuencia de la crisis mundial, en 1930 estalló la Revolución Liberal, que, resultó en una larga dictadura de cuño nacionalista y fascista.

Para romper con la resistencia de las antiguas oligarquías burócratas, enquistadas en el Ministerio de Hacienda, el Ministro Oswaldo Aranha, en 1934, estableció una reforma radical en su estructura administrativa, sustituyendo el Tesoro Nacional por la Directiva General de Hacienda Nacional, órgano,

gigantesco, compuesto por Departamentos. Uno de esos departamentos era el de Rentas Aduaneras, otorgando, por primera vez, una directiva especializada a las aduanas. Esa reforma, necesaria desde el punto de vista político, era bastante discutible bajo el prisma técnico, pues significaba que los órganos de apoyo serían aumentados al doble y, que habría una rivalidad inevitable entre los distintos Departamentos.

En 1938, Brasil ya empezaba a recuperarse de los efectos de la crisis, pero una nueva guerra estaba inminente. En una reunión realizada en Teresópolis, el Presidente Vargas concluyó una alianza tácita con los empresarios nacionales: la política aduanera sería alterada con la creación de barreras arancelarias, de manera que la industria brasileña pudiera desarrollarse sin competir con productos importados. La efectiva eclosión de la Segunda Guerra Mundial en Septiembre de 1939 consolidó dicho acuerdo, lanzando al país en un proteccionismo arancelario desvariado.

El fin del Estado Nuevo y los sucesivos cambios en la Administración Pública no fueron capaces de modificar ese régimen de protección que permaneció intacto hasta 1964. El gobierno Castelo Branco liberalizó un poco las importaciones, eliminando barreras administrativas y cambiarias y reduciendo los aranceles fiscales, pero, en el gobierno Costa y Silva ellas fueron elevadas una vez más. Los gobiernos militares que se siguieron, sumergidos en la intención de modernizar al país y oprimidos por la crisis cambiaria decurrente del aumento de los precios del petróleo, no quisieron, o no pudieron liberalizar más nuestro comercio exterior. Por el contrario, instituyeron la reserva de mercado para la informática y estimularon, a través de incentivos fiscales, la producción interna de varios sectores industriales.

Entretanto se logró un avance, el Decreto Ley n.º 37, del 18 de Noviembre de 1966, fruto de los estudios e investigaciones del aduanero Oswaldo da Costa y Silva, Jefe de uno de los equipos de la Comisión de Reforma del Ministerio de Hacienda, substituyó a la antigua N.C.L.A.M.A.R, brindando a nuestras aduanas una legislación moderna y actualizada.

La creación de la Secretaria Federal de Ingresos, en 1968, restableció la racionalidad de la organización fiscal federal, y permitió que el gobierno administrara de manera conveniente el complejo sistema de incentivos fiscales, al mismo tiempo en que, modernizando los métodos, logró reprimir, por lo menos en parte, la avalancha de contrabando que bajaba contra las barreras proteccionistas (un error cometido en la creación de la S.F.I., fue la eliminación del nombre "Aduana", que solamente ahora con la implantación del sistema de control aduanero fue reparado; el puesto de "inspector de Aduana", que fue sustituido, pocos días antes de la instalación de la Secretaria Federal de Ingresos, por el de "administrador da Aduana", y enseguida por los Inspectores y Delegados de la Secretaria Federal de Ingresos, también fueron restablecidos). Además, el endeudamiento externo ocasionado por la crisis del petróleo forzó el país a multiplicar las exportaciones; consecuentemente, las importaciones también aumentaron, pero en menor grado. El saldo obtenido, necesario para el pago de los intereses y amortiguaciones de la deuda externa, empezó a generar efectos inflacionarios y sirvió de motivo para críticas extranjeras, que tenían la clara intención de que el mismo fuera utilizado para importaciones.

Al mismo tiempo, ese régimen proteccionista estimuló también el descamino, forzando la creación, en 1977, de un órgano especializado, la Comisión de Planificación y Coordinación del Contrabando - COPLANC. En 1988 se implantó la Coordinación del Sistema de Control Aduanero, como un claro reconocimiento de las necesidades generadas por el incremento del comercio exterior. Bajo el gobierno del Presidente Fernando Collor, que tomó posesión en 1990, se intentó realmente una completa apertura de los puertos para los productos manufacturados extranjeros.

Organización institucional

Las competencias sobre la recaudación de impuestos relacionados con el comercio exterior corresponden al gobierno federal de la Unión⁷⁰⁷.

La Secretaría de Ingresos Federales (SRF) es el principal órgano de Administración Tributaria en el ámbito federal, siendo responsable de la administración de todos los tributos de competencia de la Unión y de varias contribuciones sociales. Fue creada por el Decreto n.º 63.659/68. Su estructura actual está definida por el Decreto n.º 3.366, de 16.02.2000, y por la Norma MF n.º 27, de 16.02.1998, y sus modificaciones posteriores⁷⁰⁸.

⁷⁰⁷ http://www.ciat.org/doc/docu/asam/asamblea_wash2000_tema_1_2_brasil.doc

⁷⁰⁸ Obs: Norma a ser revisada, en virtud de la promulgación del Decreto n.º 3.366/2000

La SRF forma parte de la estructura del Ministerio de Hacienda⁷⁰⁹ y se caracteriza por ser un órgano central de dirección superior de la administración tributaria. A la SRF le compete la planificación, supervisión, ejecución, control y evaluación de las actividades relacionadas a los tributos en la esfera federal, inclusive los relativos al comercio exterior.

La estructura organizativa de la Secretaria de Ingresos Federales presenta los siguientes niveles: Central, que abarca las funciones de dirección general y asesoría; Regional, de supervisión y control; y Local, de ejecución.

La SRF mantiene una estructura funcional y descentralizada con cada uno de los niveles jerárquicos, desarrollando las funciones básicas de la administración tributaria. Con excepción de los Juzgados, que tienen una estructura diferenciada, cada uno de los órganos descentralizados posee sus propias divisiones especializadas en las áreas de atención y registro del contribuyente, fiscalización, recaudación y cobro de tributos, y control aduanero.

Los organismos relacionados con la aduana y que dependen de la SRF son los siguientes:

- Asesoría de Asuntos Internacionales (ASAIN). Ejecuta las actividades de las relaciones de la SRF con entidades extranjeras y organismos internacionales; promueve el estudio de la legislación tributaria comparada y analiza propuestas de acuerdos internacionales para evitar la doble tributación y prevenir la evasión fiscal, participando de las negociaciones de acuerdos y convenios con otros países relacionados a la materia tributaria. Coordina las actividades que involucren la participación de la SRF en el Mercado Común del Sur - MERCOSUR, en el área de Libre Comercio de las Américas - ALCA y en el Sistema Integrado de Comercio Exterior -SISCOMEX.
- Coordinación General del Sistema Aduanero (COANA). Planifica, orienta, supervisa y evalúa las actividades aduaneras y las relacionadas con la nomenclatura y clasificación de mercancías; interpreta y aplica la legislación aduanera, en conjunto con la COSIT; formula y define los objetivos y criterios para el control aduanero y elabora el programa general de fiscalización relativo a los tributos sobre el comercio exterior, incluso en zona secundaria; da seguimiento a la preparación de anteproyectos y proyectos de Acuerdos, Tratados, Convenciones, Convenios y recomendaciones internacionales en materia aduanera; promueve estudios y análisis, con miras a formular las normas sobre el control del comercio exterior.
- Superintendencias Regionales de Ingresos Federales (SRRF). Existen un total de 10 superintendencias y tienen a su cargo la programación, supervisión, implementación, control y evaluación regional de las funciones de tributación, recaudación y cobro, fiscalización, control aduanero, orientación al contribuyente, y captación de datos e informaciones económico-fiscales de los tributos administrados por la Secretaria de Ingresos Federales, y las funciones de programación y logística, dentro de los límites de sus jurisdicciones.

⁷⁰⁹ <http://www.receita.fazenda.gov.br>

- Delegación Especial de Asuntos Internacionales (DEAIN). A la DEAIN le compete desarrollar, dentro de los límites de su jurisdicción, las actividades de tributación y fiscalización concernientes a las operaciones de precios de transferencia entre personas jurídicas vinculadas, de tributación sobre bases universales y de valoración aduanera, así como las actividades de informaciones económico-fiscales y programación y logística.
- Inspectorías de Ingresos Federales (IRF). Las 46 unidades de este organismo ejercen actividades de control, tanto de los impuestos internos como sobre los del comercio exterior. Desarrollan las actividades de tributación, recaudación y cobro, fiscalización, control aduanero, orientación al contribuyente y de captación de informaciones económico-fiscales relativas a los tributos administrados por la SRF, dentro de los límites de sus jurisdicciones. Las Inspectorías Especiales y de Clase A ejercen, además de eso, las funciones de programación y logística, en sus jurisdicciones. Las Inspectorías de Clase Especial y algunas Inspectorías localizadas en puertos y aeropuertos ejercen, exclusivamente, actividades relacionadas a los tributos sobre el comercio exterior.
- Aduanas (Alfândegas). Las 24 delegaciones existentes desarrollan actividades exclusivamente relacionadas al control del comercio exterior. Ejercen las actividades de tributación, recaudación y cobro, orientación al contribuyente y de captación de informaciones económico fiscales, y las actividades de programación y logística, en sus jurisdicciones.

Automatización en el sistema aduanero

El Sistema Integrado de Comercio Exterior (SISCOMEX⁷¹⁰), es un sistema que administra el comercio exterior brasileño, hace parte de las actividades correlativas de la Secretaría de Comercio Exterior, de la Secretaría de la Renta Federal y del Banco Central de Brasil, en lo que se refiere al registro, seguimiento y control de las diferentes etapas de las operaciones de exportación e importación.

SISCOMEX ha sido implementado por la aduana brasileña con el objetivo de lograr la integración en línea de todos los organismos gubernamentales, tales como aduanas, comercio, agricultura, entre otros, y al cual se incorporan también todos los puertos del país y los demás agentes económicos de comercio exterior.

El sistema no utiliza documentación física, sino que todo se estructura con base al intercambio computarizado de la información, lo cual incluye las autorizaciones que a cada operación corresponden.

Con SISCOMEX se ha conseguido una disminución tiempos y de costes, al realizar las operaciones en tiempo real. También ha contribuido a la disminución de errores, agilización de las autorizaciones y a tener conexión especial con el Banco Central para efectuar diversas operaciones, incluso las de cambios. La aplicación de este sistema informático para el despacho de aduanas ha supuesto en la práctica una simplificación de los procedimientos tanto en importación como en exportación⁷¹¹.

La complejidad de la actividad del control aduanero involucra el seguimiento por

⁷¹⁰ Instituido por el Decreto n° 660, de 25 de septiembre de 1992.

⁷¹¹ http://www.wto.org/spanish/tratop_s/tpr_s/tp140_s.htm

subsistemas inherentes a la gerencia del área del manifiesto de cargas aéreas, marítimas y terrestres, operaciones de tránsito para puestos aduaneros del interior (EADI), draw-back, courier, suspensiones tributarias, acuerdos, tratados y otros dispositivos especiales⁷¹².

Otro sistema que funciona de forma paralela a SISCOMEX es el Sistema⁷¹³ Integrado de Control de Manifiestos de Cargas y Carga Tránsito (MANTRA), que tiene por objeto⁷¹⁴ controlar toda la carga que se moviliza en el país, incluidas las que se encuentran en tránsito. MANTRA⁷¹⁵ permite llevar un estricto control sobre el transporte marítimo y sobre los flujos de las cargas, agilizando y rebajando los costes de estas áreas del comercio⁷¹⁶.

El SISCOMEX tiene establecido una serie de parámetros que rigen su funcionamiento. Así, una vez introducidos en el sistema los datos relativos a la documentación del despacho aduanero se realiza una selección y se asigna al despacho un determinado canal identificado mediante distintos colores. Según el color del canal otorgado, se realizarán los trámites que éste conlleve.

En el caso de las importaciones corresponderían las siguientes situaciones:

- Canal Verde: indica que el proceso aduanero está aprobado, y la documentación así como la mercancía están liberadas desde el punto de vista aduanero.
- Canal amarillo: indica que la documentación presentada por el importador debe pasar por una revisión y control más rígido para determinar si alguna norma fue o no cumplida por el importador. En principio, en este canal la mercadería está aprobada, pues el problema está únicamente en la documentación.
- Canal rojo: en este caso, tanto la documentación como la mercadería deben pasar por una nueva revisión, incluso, a criterio del fiscal de aduana, puede haber una pericia física de la carga.
- Canal gris: en este caso, el control fiscal presta especial atención al precio FOB de la mercancía, pues no se corresponde con el valor mencionado en la Factura Comercial y existe la sospecha de subfacturación.
- Canal azul: es un canal privilegiado⁷¹⁷, pues pocas empresas importadoras brasileñas están aprovechando la ventaja de este canal que consiste en la

⁷¹² http://www.ciat.org/doc/docu/pape/confetec/conftec_oporto99_tema_3_2_br.doc

http://www.ciat.org/doc/docu/pape/ii_encuentro_directivos/ii_encuentro_control_interno_brasil.pdf

⁷¹³ http://www.overnet.com.br/~jmarcio/ad_div_siscomex.htm

⁷¹⁴ <http://www.receita.fazenda.gov.br/Legislacao/ins/Ant2001/Ant1997/1994/insrf10294.htm>

Instrucción Normativa SRF n° 102, de 20 de diciembre de 1994 (DOU de 22/12/1994)

El control de cargas aéreas procedentes del exterior de cargas en tránsito por el territorio aduanero será procesado a través del Sistema Integrado de Gerencia de Manifiestos de Tránsito y de Almacenamiento-MANTRA- y se basará en los procedimientos establecidos en este decreto.

⁷¹⁵ En la primera etapa, el Sistema comenzó aplicándose en los aeropuertos, para posteriormente ser aplicado a todos los medios de transporte y los terminales de carga. Permite recopilar los datos de forma uniforme y estandarizada, y los flujos que la información recorre para la tramitación de las autorizaciones y certificaciones correspondientes se efectúa vía EDI. El sistema MANTRA es especialmente útil para ser aplicado en los puertos, y se experimentó en los Puertos de Santos y Rio de Janeiro.

⁷¹⁶ <http://www.oas.org/cip/esp/Reuniones%20CIP/Guatemala99/15%20InfFinalSimposio.htm>

Simposio Interamericano cooperación entre los puertos y las aduanas.

⁷¹⁷ La Receita Federal, sobre la base de criterios y a un registro previo, ha seleccionado a empresas de gran envergadura y movimiento de importación para el uso de este canal. Ha sido creado para desahogar el flujo administrativo de importación.

liberación inmediata y automática de la mercadería con controles fiscales mínimos.

Para las importaciones las situaciones serían las siguientes:

- Canal verde: No se realiza examen documental ni físico de la mercancía.
- Canal naranja: Se realiza únicamente examen documental.
- Canal rojo: Es obligatorio realizar examen de la documentación y verificación física de la mercancía.

Los recintos aduaneros

En Brasil, en el caso de importación, la mercancía debe estar depositada en recintos aduaneros hasta que sea liberada por la Alfândega. Los recintos habilitados para este fin pueden estar situados en zona primaria⁷¹⁸ (como es el caso de las IPA - Instalações Portuárias Alfandegadas-) o en zona secundaria (como las EADI - Estación Aduanera De Interior-).

La mercancía que es depositada en estos recintos cuenta con unos plazos para en el caso de no ser reclamadas considerarlas como abandonadas por el importador. Estos plazos⁷¹⁹ están fijados en 90 días para los recintos situados en la zona primaria y de 120 días para los ubicados en zona secundaria.

Transcurrido este tiempo, se emite un documento denominado FMA -Ficha de Mercancía Abandonada- dirigido a la Alfândega. Seguidamente se comunica al importador la situación y éste dispone de 20 días para iniciar el despacho de importación. En caso de no ser reclamada, la mercancía se da por perdida pasando a formar parte del patrimonio de la Unión.

Para las exportaciones existe además de los anteriores otro tipo de recintos aduaneros situados en zona secundaria y denominados REDEX - Recintos Especiales para Despacho Aduanero de Exportación-.

La importancia de las EADIs en Brasil

Las Estaciones Aduaneras De Interior (EADIs⁷²⁰) son terminales aduaneros de uso público, destinados a la prestación de servicios de almacenaje de mercancías importadas o destinadas a la exportación, localizadas fuera de las áreas portuarias o aeroportuarias. Desempeñan un papel relevante en el comercio exterior brasileño. Su origen se remonta a los años 70 pero su época de florecimiento⁷²¹ fue a mediados de la década de los 90, cuando el gobierno brasileño licitó un gran número de ellas para impulsar el

⁷¹⁸ Es aquella parte del territorio aduanero habilitada para la ejecución de operaciones aduaneras o afectadas al control de las mismas, en la que rigen normas especiales para la circulación de personas y movimiento y disposición de la mercancía.

⁷¹⁹ El período de tiempo empieza a contabilizar desde que se realiza la descarga del navío.

⁷²⁰ Las EADIs son también denominadas puertos secos.

⁷²¹ Revista del MERCOSUR N° 72 Año 2001.

movimiento de cargas en el país⁷²². La apertura del mercado nacional a las importaciones significó un estímulo para la creación de nuevas estaciones.

Las EADIs son licitadas a través de concurso público⁷²³, realizado por el Ministerio de Hacienda⁷²⁴. Las inversiones en construcción, manutención y modernización de las estaciones son competencia de la empresa que recibe el permiso para operar. La localización de las estaciones es definida por las autoridades aduaneras después de una evaluación de las potencialidades y del flujo de comercio exterior de diversas regiones.

Entre las ventajas que diferencian la utilización de las EADIs frente a las zonas primarias de puertos y aeropuertos encontramos los costes⁷²⁵, es más barato almacenar los productos en las zonas secundarias que hacerlo en las zonas primarias. La seguridad de los productos almacenados también es un punto a favor para las EADIs. Los importadores y exportadores se benefician de seguros que garantizan un buen manejo de la carga. Además, en las EADIs es posible encontrar una serie de servicios como embalaje, limpieza de contenedores, retiro de muestras, etiquetado, colocación de lacres y marcado de volúmenes. Los puertos secos también se ocupan de todo el despacho aduanero, desde el registro de la mercadería hasta su desembarque. En el interior de esas estaciones funcionan puestos de la Secretaria de Receita Federal. Con ello, la carga revisada y lacrada puede abandonar la EADI, sin necesidad de otra inspección, hacia su próximo destino. Por ello, además de ser económicamente ventajosas, las EADIs escapan del itinerario burocrático del sector aduanero brasileño.

Como ya hemos comentado, el mayor atractivo de las Estaciones Aduaneras de Interior parece ser la cuestión referida a las tarifas. Al almacenar su mercadería en una EADI, el importador tiene un plazo máximo de 120 días para nacionalizarla y retirarla del almacén, en caso de que la importación haya sido realizada por el régimen común. Si se opta por el régimen de entropuesto, este plazo aumenta a un año, con prórroga de hasta dos años. De esta forma, el importador puede utilizar este período para comercializar la mercancía y pagar solamente los tributos de nacionalización cuando convenga. De esta manera no es necesario que toda la carga en stock sea liberada de una sola vez, pudiendo realizar en lotes dicha liberación. Durante la permanencia de la mercancía importada en la EADI el pago de los impuestos⁷²⁶ correspondientes se encuentra

⁷²² A las antiguas “Centrales Aduaneras del Interior” se les otorgó un nuevo nombre y función en 1996. Dejaron de ser meros entropuestos aduaneros para convertirse en recintos aduaneros de uso público, operando bajo regímenes especiales. Ello propició que el número de estaciones pasara de 15 a 49.

⁷²³ En los cuales prevalecen dos criterios de selección: ofrecer una combinación entre menores tarifas para los usuarios y mayores remuneraciones para el poder público, a través de un impuesto específico llamado FUNDAF. Las concesiones son válidas por un período de 10 años.

⁷²⁴ Las normas legales y reglamentación sobre el funcionamiento de las EADIs son: Leyes n° 8.987, de 13 de febrero de 1995 y n° 9.074, de 7 de julio de 1995; Decretos n° 1.910, de 21 de mayo de 1996, n° 1.929, de 17 de junio de 1996, n° 2.168, de 28 de febrero de 1997, n° 2.763, de 31 de agosto de 1998 e 3.345, de 26 de enero de 2000; e Instrucciones Normativas SRF n° 55, de 23 de mayo de 2000, n° 109, de 8 de diciembre de 2000, n° 79, de 11 de octubre de 2001, e n° 212, de 7 de octubre de 2002.

⁷²⁵ Según Luiz Manoel Mascarenhas, secretario ejecutivo de la Asociación Brasileña de las Empresas Operadoras de Regímenes Aduaneros (ABEPPRA), el coste de las EADIs es inferior a las tasas cobradas en las zonas primarias. Infraero, por ejemplo, cobra el 1,5% del valor de la carga por los primeros cinco días de almacenaje en el aeropuerto. En el puerto seco, la tasa es de 0,35 centavos de dólar por kilo, más la vigilancia. Un factor muy atrayente, en especial cuando se trata de mercaderías de poco peso pero con gran valor agregado.

⁷²⁶ Los impuestos incidentes (Impuesto de Importación, Impuesto sobre Productos Industrializados e Impuesto sobre Circulación de Mercancías) muchas veces representan cerca de 50% del valor CIF de una importación.

suspendido hasta la efectiva nacionalización de la mercancía, o sea de su despacho para consumo interno.

La facilidad de logística es otra ventaja que presentan las EADIs. Al estar localizadas en el interior, en general las EADIs se encuentran localizadas en los alrededores de los grandes centros industriales o de consumo, reducen los costes de distribución de la mercancía. Si el cliente desea, la operadora de la estación se ocupa del transporte del producto desde la zona primaria hasta la EADI y luego hasta su destino, o viceversa.

Anteriormente, casi la totalidad del movimiento de las EADIs estaba relacionado con la importación. En la actualidad, se permite ofrecer servicios que antes sólo podían ser realizados en las industrias. Por ejemplo, en las estaciones se pueden agregar piezas nacionales a las importadas, hacer reparaciones y mantenimiento de máquinas. En la práctica, esto significa que una empresa puede importar los componentes de un producto, montarlo dentro de la EADI y exportarlo con valor agregado. Esta medida es importante porque hace viable el negocio de importación/exportación también para el pequeño empresario, ya que se reduce el coste de montaje de determinadas mercancías⁷²⁷.

3.4.4 Análisis del puerto de Santos

Una breve reseña histórica

El marco oficial de la inauguración del Puerto de Santos es el 2 de febrero de 1892, cuando la entonces Compañía Docas de Santos (CDS), entregó a la navegación mundial los primeros 260 m de muelle, en el área, hasta hoy denominada, del Valongo. En aquella fecha, atracó en el nuevo y moderno muelle, el vapor "Nasmith", de bandera inglesa. Con la inauguración, se inició, también, una nueva fase para la vida de la ciudad, por lo tanto los viejos pasos y puentes situados en terrenos lodosos, fueron siendo substituidos por muros y murallas de piedra. Una vía férrea de ancho de 1,60 m y nuevos almacenes para guardia de mercancías, componían las obras del puerto organizado naciente, cuyo pasado se inició con Braz Cubas, integrante de la expedición portuguesa de Martim Afonso de Souza, que llegó a Brasil en enero de 1531.

Fue de Braz Cubas la idea de traspasar el puerto de la bahía de Santos para su interior, en aguas protegidas, inclusive del ataque de piratas y saqueadores del poblado.

Escogido el sitio denominado Enguaguaçu, en el acceso del canal de Bertioga, luego se formó un poblado, motivo para la construcción de una capilla y de un hospital, cuyas obras se concluirían en 1543. El hospital recibió el nombre de Casa de la Misericordia de Todos los Santos. En 1546, el poblado fue elevado a la condición de Villa del Puerto de Santos. En 1550 se instaló la aduana.

Durante más de tres siglos y medio, el puerto de Santos, aunque había crecido, mantenía una estructura básica, con el mínimo de mecanización y mucha exigencia de trabajo físico. Además de eso, las condiciones de higiene y salubridad del puerto y de la ciudad resultaron altamente comprometidas, propiciando la aparición de enfermedades de carácter epidémico. El inicio de la operación, en 1867, de la San Paulo Railway, conectando, por vía férrea, la región de la Bajada Santista al Planalto, rodeando el estuario, mejoró sustancialmente el sistema de transportes, con el correspondiente estímulo para el comercio y para el desarrollo de la ciudad y del Estado de S. Paulo.

La cultura del café se extendía, en la ocasión, por todo el Planalto Paulista, llegando hasta algunas áreas de la Bajada Santista, lo que presionaba las autoridades ante la necesidad de ampliación y modernización de las instalaciones portuarias. Al final, el café podría ser exportado en mayor escala y con una mayor rapidez.

⁷²⁷ Se cree que el MERCOSUR será el gran beneficiado con el aumento de las exportaciones a través de las EADIs. Las mercaderías de empresas extranjeras destinadas a la región podrán ser enviadas en una única remesa a Brasil, que funcionaría como puerta de entrada del bloque. De la EADI brasileña, la mercadería podría ser exportada nuevamente, con un menor coste, a otros miembros del MERCOSUR.

En 12 de julio de 1888, por el Decreto n° 9.979, tras concurrencia pública, el grupo liderado por Cândido Gaffrée y Eduardo Guinle fue autorizado a construir y explotar, por 39 años (después fue ampliado este período hasta 90 años), el puerto de Santos, en base al proyecto del ingeniero Sabóia y Silva. Con el objetivo de construir el puerto, los concesionarios constituyeron la empresa Gaffrée, Guinle & Cia, con sede en el Río de Janeiro, más tarde transformada en Empresa de Melhoras del Puerto de Santos y, posteriormente, en Compañía Docas de Santos.

Inaugurado en 1892, el puerto no paró de expandirse, atravesando todos los ciclos de crecimiento económico del país, aparición y desaparición de tipos de carga, hasta llegar al período actual de amplio uso de los contenedores. Azúcar, café, naranja, algodón, abono, carbón, trigo, zumos cítricos, soja, vehículos, graneles líquidos diversos, en millones de kilos, son parte de la vida cotidiana del puerto, que ya ha movido más de 1 (un) billón de toneladas de diversas cargas, desde 1892, hasta nuestros días.

En 1980, con el término del período legal de concesión de la explotación del puerto por la Compañía Docas de Santos, el gobierno Federal creó la Compañía Docas del Estado de S. Paulo (CODESP), empresa de economía mixta, de capital mayoritario de la Unión.

3.4.4.1 Factores físicos, tecnológicos y organizativos de competitividad

Introducción

El puerto de Santos se encuentra localizado en el centro del litoral del estado de San Paulo, extendiéndose a lo largo de un estuario limitado por las islas de San Vicente y de Santo Amaro, a una distancia de 2 km del océano Atlántico.

En la actualidad, la administración del puerto de Santos es realizada por la Compañía Docas del Estado de San Paulo (CODESP).

Según la Portaria MT n° 94, de 15/2/95 (D.O.U. de 17/2/95), el área del puerto organizado de Santos está constituida por:

a) Instalaciones portuarias terrestres, existentes en la orilla derecha del estuario formado por las islas de San Vicente y de Santo Amaro, desde la punta de la playa hasta la Alamoá y, en la orilla izquierda, desde la isla de Barnabé hasta la embocadura del río Santo Amaro, comprendiendo todos los muelles, diques, puentes, puntos de atraque y de aproximación, almacenes, patios, edificaciones en general, vías internas de circulación carretera y ferroviaria y los terrenos a lo largo de estos márgenes y en sus zonas adyacentes, pertenecientes a la Unión, incorporados al patrimonio del puerto de Santos, o bajo su guardia y responsabilidad, incluyéndose también a Usina Hidrelétrica de Itatinga y la franja de dominio de sus líneas de transmisión.

b) Infraestructura de protección y acceso acuático, tales como áreas de fondeo, canal de acceso hasta el paralelo 23°54'48"S y áreas adyacentes hasta los márgenes de las instalaciones terrestres del puerto organizado, según se ha definido en el apartado anterior, existentes o que vayan a ser construidas y mantenidas por la Administración del Puerto o por otro órgano del poder público.

El área total del puerto es de aproximadamente unos 7.765.100 m², distribuidos entre los 3.665.800 m² del margen derecho y los 4.099.300 m² correspondientes al margen izquierdo.

Infraestructura

Vía marítima

El acceso marítimo es largo, constituido por un canal con un ancho de 130 m y un calado de 13 m de profundidad. En la parte marítima de la bahía de Santos y en el estuario el ancho es de 100 m y la profundidad es de 12m.

El muelle público posee una longitud de 9.436 m, mientras que los terminales privados constan de 1.647 m y las áreas arrendadas de 1.921 m.

Conexiones con el área de influencia

La ciudad de Santos está localizada a 65 km de San Paulo, la capital económica brasileña. Se puede acceder a Santos por medio de las siguientes carreteras:

Sistema Anchieta-Imigrantes (ECOVIAS)
Piaçaguera-Guarujá
BR-101 - Rio / Santos
SP-55 - Rod. Padre Manoel da Nóbrega

Ilustración 67: Comunicación del puerto de Santos



El acceso a través de ferrocarril es realizado por las siguientes compañías:

M.R.S. Logística S/A (MRS)
Ferrovias Bandeirantes S/A (FERROBAN)
Ferronorte S/A (FERRONORTE)

El puerto alberga un tendido ferroviario para tránsito de vagones propios y de las empresas ferroviarias que lo sirven, y cuenta con locales para almacenaje de carga general, inclusive contenedores, sólidos y líquidos a granel, siendo todo el complejo administrado por CODESP y custodiado por la guardia portuaria.

Ilustración 68: Conexión ferroviaria en Santos



Superestructura (Equipos)

El puerto cuenta con los siguientes equipamientos:

Tabla 142: Equipos del puerto de Santos

MUELLE COMERCIAL		
DESCRIPCIÓN	CANTIDAD	CAPACIDAD
Grúa eléctrica	96	1,5 a 40,0 t
Descargadora de trigo	4	150,0 a 700,0 t/h
Embarcadora de cereales	5	600,0 a 1.500,0 t/h
Estera	10	300,0 a 900,0 t/h
Cabria	2	150,0 a 250,0 t
Portainer (Terminal 37)	3	20 a 30 u/h
TERMINALES ESPECIALIZADOS		
DESCRIPCIÓN	CANTIDAD	CAPACIDAD
Portainer	6	20 a 30 u/h
Grúa eléctrica	10	10,0 t
Grúa eléctrica	1	6,3 t
Estera	52	300,0 t/h
Estera	26	1.210,0 t/h

Para la realización de los trabajos en patios y almacenes el equipamiento de que consta el puerto es el siguiente:

Tabla 143: Equipos en almacenes y patios en el puerto de Santos

MUELLE COMERCIAL		
DESCRIPCIÓN	CANTIDAD	CAPACIDAD
Transtainer	2	20 u/h
Apiladoras común	90	3,0 a 30,0 t
Apiladoras para contenedores	6	30,5 a 42,0 t
Apiladoras para bobina	18	1,2 a 2,0 t
Apiladoras para desova	20	2,0 t
Pala cargadora	45	1,91 a 3,0 m ³
Grúa automóvil	12	5,0 a 140,0 t
Grúa eléctrica	4	15,0 a 30, 0t
Camiones	9	–
Carro-tractor	58	–
Vagón cerrado	13	26,0 a 30,0 t
Vagón descubierto	71	30,0 a 55,5 t
Vagón plataforma	63	40,0 a 55,0 t
TERMINALES ESPECIALIZADOS		
DESCRIPCIÓN	CANTIDAD	CAPACIDAD
Transtainer sobre rail	3	20 u/h
Transtainer sobre neumáticos	2	20 u/h
Grúa sobre neumáticos	2	5,0 t
<i>Stacker</i>	5	40,0 t
Apiladoras especial	14	30,0 a 37,0 t
Apiladoras común	21	3,0 a 10,0 t
Apiladoras para <i>clip-on</i>	4	–
Apiladoras para bobina	2	1,2 a 2,0 t
Apiladoras para desove	11	2,0 t
Carro-tractor	33	–
Pala cargadora	1	2 m ³
Pala cargadora	4	3,5 m ³

Almacenes depósitos y áreas logísticas

Las áreas terrestres del puerto ascienden a 36,1 ha., la superficie operativa es de 20 hectáreas y su capacidad actual de transferencia es de 6,5 millones de toneladas o 380.000 TEUs.

El puerto de Santos cuenta con provisión propia de energía eléctrica, suministrada por la usina situada en Itatinga, lo que posibilita operaciones nocturnas, estando la línea del muelle, almacenes y patios dotados de iluminación. Además de contar el terminal de contenedores y algunos patios con tomas para la conexión eléctrica de contenedores frigoríficos.

El puerto cuenta con almacenes especializados para varios tipos de graneles sólidos, como azúcar, soja, trigo, fertilizantes y sal.

El puerto cuenta con 500.000 m² de almacenes cubiertos, 980.000 m² de patios, 585.000 m³ de tanques, 55 km de tuberías y 200 km de tendido ferroviario interno.

Sistema de información y calidad

Supervía de Informaciones en el Puerto de Santos

Las autoridades Aduanera y Portuaria del Puerto de Santos, conjuntamente, con el apoyo técnico de la Universidad de San Paulo (USP), se encuentran trabajando el sistema conocido como la "Supervía de Informaciones en el Puerto de Santos".

Se trata de una vía electrónica para la transmisión de datos, permitiendo de este modo el intercambio de documentos entre las entidades y autoridades establecidas en el puerto de Santos, de un modo rápido, seguro y con la máxima confidencialidad, a través de Internet.

Con aplicación de esta tecnología para la transmisión de la información su busca aumentar la eficiencia operacional, minimizar los errores y reducir los costes.

Para que sea contemplado el mayor número posible de necesidades y establecer los patrones más adecuados dirigidos especialmente para su uso en el comercio internacional y mediante los diversos modos de transporte, el tema está siendo tratado a través de dos comités: el técnico, para elaboración del sistema y el político institucional, para discusión, documentación y divulgación de los trabajos.

Inicialmente, iban a ser implantados los sistemas de: Atraque, para permitir a los usuarios del puerto realizar esta operación por esta vía; Manifiesto, para permitir a las Agencias y Armadores enviar Manifiestos y B/Ls directamente y de forma electrónica a las autoridades aduanera y portuaria; Boletín de Descarga y Embarque, para posibilitar a los operadores enviar los boletines directamente y de forma electrónica a las autoridades aduanera y portuaria y al OGMO.

El sistema de Atraque, conocido como RAP – Requisito de Atraque y Prioridad -, se implantó en abril de 2001, entrando el sistema electrónico en funcionamiento.

Tabla con la valoración de los factores

En cuanto a la infraestructura en Santos, las críticas más notables se dirigen hacia los servicios telemáticos y su nivel de implantación. Lo que se refiere a los accesos al puerto y a los almacenes, la opinión de los usuarios los considera como bastante aceptables.

Tabla 144: Valoración de los factores de competitividad del puerto de Santos

Factores de competitividad	Media
Infraestructura marítima (7: muy buena, 1: muy mala)	5,3
Canal de acceso (calado...)	5,3
Muelles (longitud, calado, estructura...)	5,3
Infraestructura terrestre (7 muy buena, 1: muy mala)	5,9
Puertas de entrada al puerto	6,4
Accesos terrestres al puerto	5,7
Vías de comunicación del puerto con su <i>hinterland</i> ...	
- por carretera	5,8
- por ferrocarril	5,8
Superestructura (7: muy buena, 1: muy mala)	5,7
Grúas y otros equipos para manipular la mercancía	5,3
Almacenes y depósitos, Zonas Actividades Logísticas	6,0
Sistemas telemáticos de información en la comunidad portuaria (Grado de utilización de EDI, SIDUNEA u otros por parte de los organismo públicos y empresas privadas)	5,0
Sistemas de aseguramiento de la calidad en la comunidad portuaria (Nivel de implementación de Certificación ISO, existencia de Comités de calidad...etc...)	5,3

3.4.4.2 Los proveedores de servicios portuarios

Tabla con valoración de los proveedores de servicios

En la evaluación de los proveedores servicios en el puerto de Santos, destacan las bajas calificaciones obtenidas por los organismos de inspección sanitaria, agricultura y por la aduana, siendo junto con las fuerzas de seguridad en el puerto los organismos peor considerados en cuanto al servicio que ofrecen. En sentido contrario tenemos a la Autoridad Marítima, que junto con los agentes marítimos y los amarradores son los que mejor puntuación han obtenido.

Los operadores que en este momento se encuentran cualificados actualmente para ejercer la actividad en el puerto de Santos se pueden observar en el anexo 5.4.

Tabla 145: Valoración de los proveedores de servicios del puerto de Santos

Proveedores de servicios	Media
Autoridad Portuaria	4,5
Aduana	3,9
Sanidad Exterior / Salud	3,5
Inspección Sanidad Vegetal y Animal	4,2
Inspección normas técnicas/calidad	4,8
Autoridad Marítima	5,3
Fuerzas Seguridad del Estado en puerto	4,0
Prácticos	5,2
Remolcadores	5,0
Amarradores	5,3
Empresas estibadoras /Terminales	5,1
Empresa trab. portuarios/Rec humanos	5,2
Agentes marítimos	5,3
Agentes de Aduana	5,0
Transitarios/ <i>Forwarders</i> /Agentes carga	4,6
Depósitos de contenedores vacíos	4,6
Centros de distribución, almacenes, depósitos aduaneros	5,1
Provisionistas del barco	4,6
Transporte por carretera	5,0
Transporte por ferrocarril	4,5
Empresas verificadoras	4,8
Entidades bancarias	5,0
Compañías de seguros	4,6

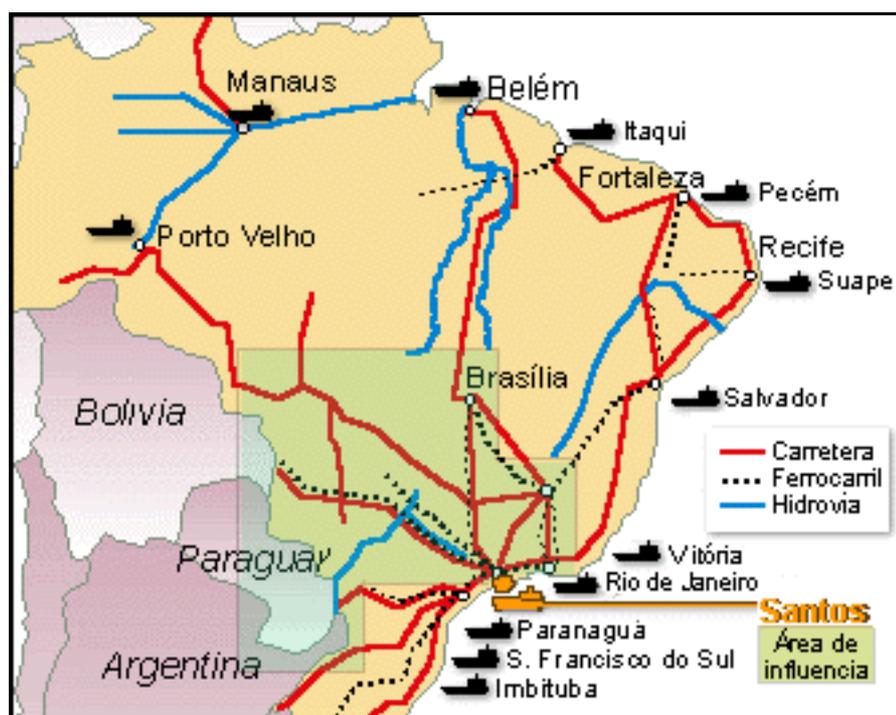
3.4.4.3 Los servicios portuarios

Introducción: Área de influencia y tráfico

Área de influencia

El área de influencia del puerto de Santos, comprende el estado de San Paulo y gran parte de los estados de Mato Grosso del Sur, Mato Grosso, Goiás, Minas Gerais y Paraná. En dicha área de influencia se produce el 55% de Brasil.

Ilustración 69: Área de influencia de Santos



Su área de negocios concentra 49% de la producción nacional, correspondiendo la mayor parte de la misma a la producción agrícola para la exportación y a los más importantes centros industriales brasileños. En cuanto al mercado de consumo, Santos y su área de influencia sirven a cerca del 45% del mercado de consumo nacional. Tan solo la provincia de San Paulo es responsable del 38% del Producto Interno Bruto de Brasil, lo que representa el área de industrialización más densa en el hemisferio sur.

En cuanto al mercado exterior, Santos moviliza anualmente un cuarto del valor (el 25,4%) de los productos negociados por Brasil en el mercado internacional. Representando un valor de 107.593.717.359 US\$⁷²⁸, en 2002.

La proximidad con San Paulo y con la región de Campinas, con sus 20 millones de habitantes en un radio de 100 km y aproximadamente el 25% del PIB nacional, hacen de Santos un enclave estratégico en el comercio exterior brasileño.

⁷²⁸ Valor FOB (free on board). Fuente: Secretaria de Comércio Exterior. Minist. do Desenv., Indústria e Comércio.

Ilustración 70: Comunicaciones con las áreas productivas próximas



Santos es el puerto de la industria, de la agroindustria y de la agricultura de la provincia de San Paulo y de gran parte de las regiones Sudeste, Sur, Centro-Oeste y países del MERCOSUR.

Tráficos

La vocación exportadora del puerto de Santos queda de manifiesto en el volumen de carga que representan en el movimiento anual total de toneladas del puerto. Así mientras las importaciones se han ido manteniendo estables a lo largo de los últimos años, son las exportaciones las que han experimentado un gran aumento que la ha llevado a casi su duplicación desde 1997.

Tabla 146: Movimiento anual (en toneladas) en el puerto de Santos

	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Importación	20.670.315	20.539.260	18.410.817	20.730.572	20.131.123	19.651.784
Exportación	17.791.815	19.401.126	24.264.690	22.353.811	28.030.470	33.822.484
Total	38.472.130	39.940.386	42.675.507	43.084.383	48.161.593	53.474.268

En cuanto al número de buques no se corresponde con el aumento de volumen experimentado por el puerto, puesto que los navíos cada vez pueden acarrear mayores cargas.

Tabla 147: Movimiento de buques (en unidades) en el puerto de Santos

	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Total	3.975	4.350	4.018	4001	3.669	4.002

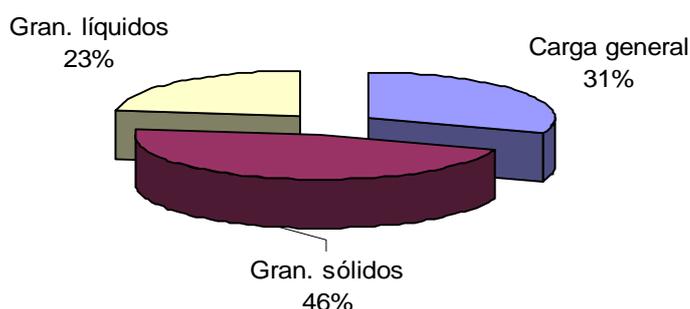
El aumento del tráfico de contenedores se puede observar en la siguiente serie de datos, donde destaca el aumento continuo del número de contenedores movilizados desde el año 1999:

Tabla 148: Movimiento de contenedores (en unidades)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Total	570.592	564.948	546.972	659.422	713.760	832.157

Los graneles sólidos ocupan un lugar destacado respecto al resto de mercancía en el puerto de Santos. Prácticamente la mitad de las toneladas movilizadas corresponden a este tipo de carga.

Ilustración 71: Distribución según tipo de carga en el puerto de Santos⁷²⁹



Dentro del tipo de mercancías a granel, encontramos en lugar destacado el azúcar, seguido de la soja, en exportación, y fertilizantes y trigo en la mercancía de importación.

Tabla 149: Principales mercancías (en toneladas)

MERCANCÍA	1997	1998	1999	2000	2001	2002
AZÚCAR (E)	2.378.348	3.668.613	6.965.010	4.172.354	6.538.251	8.026.029
CAFÉ (E)	702.750	467.898	524.463	348.354	321.969	413.745
J. DE NARANJA (E)	1.175.488	932.353	1.053.110	1.061.824	1.130.671	1.192.557
SOJA - GRANOS (E)	1.866.622	2.089.040	2.560.863	3.097.643	4.400.794	5.210.975
PELLETS (E)	1.318.186	1.700.687	2.157.873	1.826.370	2.653.386	3.330.506
PAPEL (E)	194.825	210.966	311.625	167.370	133.349	133.349
TRIGO (I)	1.006.624	1.537.145	1.713.105	2.091.123	1.818.300	1.868.555
SAL (cabotaje)	555.109	662.726	690.142	717.354	672.870	712.997
FERTILIZANTE (I)	2.402.846	1304.185	1.870.331	2.568.688	2.103.541	2.395.107
CARNE (E)	84.851	94.732	144.043	153.333	193.420	187.447
GLP (E y I)	1.061.862	976.421	989.041	432.771	591.097	376.852
ÓLEO DIESEL (E)	530.178	1.407.940	1.369.445	1.265.100	978.028	987.903

* = EN UNIDADES

E = MERCANCÍA DE EXPORTACIÓN

I = MERCANCÍA DE IMPORTACIÓN

⁷²⁹ Fuente CODESP. Año 2001.

Tabla 150: Distribución del movimiento de mercancías (ton) según tipo de terminal en Santos⁷³⁰

	Carga General	Sólidos a Granel	Líquidos a Granel	Total
Terminal Público	3.515.065	11.856.312	9.959.891	25.331.268
T. Uso Privado	8.990.552	4.544.584	0	13.535.136
T. Privados	2.269.457	5.847.550	1.178.182	9.295.189

En Santos, más de la mitad del movimiento de mercancías total es realizado en los terminales públicos. La mercancía general es el principal tipo de carga para los terminales público de uso privado, aventajando en esta partida a los terminales público y privado.

Coste

En la siguiente tabla, se muestra el coste de una recalada tipo para un navío en el puerto de Santos:

Tabla 151: Coste de una recalada tipo en el puerto de Santos

	Precio unitario/tarifa (US\$)	Costo (US\$)
A.- COSTOS DEL BARCO		
Acceso al puerto (tarifa uso puerto)	1.056	
Recepción despacho nave (A. Marítima)		
Uso muelle (depende del muelle)		3.206
Remolcador (2 de entrada y salida)	680	1.360
Práctico	933	1.866
Amarrador		
Lanchas (práctico, amarrador)		
- Consignación		
- Visita de Autoridades (Sanidad+Prefectura)		436
- Entrada Faros y balizas	1.500	1.500
-Otros (Comunicaciones, documentación, movilización autoridades...)		
Total costos portuarios del barco		8.368
B.- COSTOS DE LA CARGA		
Cont. 20' llenos	175	45.325
Cont. 40' import.	175	26.250
Cont. 20' vacíos	75	1.500
Muellaje si no va incluido en la tarifa (Transferencia a la carga)		
Despacho Aduana		
Otros.....		
Total costos de la carga		73.075
C.- TRANSPORTE TERRESTRE	De puerto a capital	200 US\$ + 0,11 sobre valor CIF
TOTAL (A+B) /TEU		189,8

Datos del barco y de la carga:
 Tonelada Registrada Bruta: 22.000 ton. Métricas
 Eslora (LOA): 190 mtrs.
 Tiempo en puerto: 24 horas
 Contenedores exportación de 20 pies llenos: 259
 Contenedores importados de 40 pies llenos: 150
 Contenedores exportación de 20 pies vacíos: 20

⁷³⁰ Fuente CODESP. Año 2001

Tabla con la valoración de los servicios portuarios

Los factores peor considerados en la valoración de los servicios en Santos es el coste que supone para los navíos, en primer lugar, y para las mercancías, en segundo lugar. Aspectos como la seguridad para las personas y los accidentes son mejor considerados.

Tabla 152: Valoración de los servicios portuarios en el puerto de Santos

Servicios portuarios	Media
Coste global (7: muy barato, 1: muy caro)	3,8
Para el barco (Cuenta de escala)	3,5
Para la mercancía	4,0
Seguridad (7: muy seguro, 1: muy inseguro)	5,2
Para las personas (accidentes...)	5,6
Para el barco y equipos (daños en manipulación)	5,0
Para la mercancía (hurtos, precintos)	5,0
Para el medio ambiente	5,0
Rapidez en la ejecución del servicio (7: muy rápido, 1: muy lento)	5,0
Entrada y salida del barco/atraque y desatraque	5,5
Operación portuaria	5,0
Operaciones terrestres	4,6
Fiabilidad/previsibilidad/formalidad (7: muy fiable, 1: muy poco fiable)	5,1
Atraque (entrada e inicio de operaciones a la hora prevista)	4,8
Desatraque (fin de operaciones y salida a la hora prevista)	5,2
Paz social (días perdidos por conflictos sociales)	5,3
Cumplimiento de horarios y otras obligaciones	5,1

Visión global del puerto

Valoración global otorgada al puerto: **5,2**

3.4.4.4 Análisis DAFO

Puntos débiles

- Burocracia en general, especialmente en la aduana que es considerada como muy burocrática.
- Baja calidad de atención al cliente.
- Falta de integración entre sistemas informáticos.
- Falta de mayores inversiones en dragado. Dragado deficiente.
- Problemas burocráticos. Sistema de gestión/administración del puerto.
- Poca flexibilidad de las operaciones portuarias.
- Estado de deterioro de algunos de los muelles.
- Elevados precios.
- Reglamentación de OGMO debería ser revisada. Definición área de actuación para la capatazia (pública-privada).
- La Administración Portuaria debería de ser más profesional y tener menos vínculos políticos. Se reclama una menor intervención del estado.
- Falta de algunos ajustes en la legislación.

- Sería necesario una mayor promoción comercial del puerto frente a sus clientes, tanto en el mercado nacional como internacional. De este modo se darían a conocer las cualidades del puerto.

Puntos fuertes

- Localización estratégica. Proximidad a S. Paulo. Tanto por su parque industrial como por ser una zona de gran actividad comercial. Proximidad al centro industrial de Cubatão.
- Gran extensión.
- Rendimiento operadores.
- Variedad de servicios.
- Equipamientos e infraestructura.
- Es el puerto con mayor movimiento de Brasil.
- La privatización ha aumentado la eficiencia del puerto.
- Buenas comunicaciones vía carretera y ferrocarril.

Amenazas

- Desarrollo de puertos próximos que pueden arrebatarle carga al puerto de Santos. Como por ejemplo el puerto de Sepetiba y San Francisco del Sur.
- Paranaguá. Competencia por las cargas interiores del país.
- Descrédito frente a los clientes cuando se prestan servicios de mala calidad.

Oportunidades

- Traslado.
- ZPE.
- Inversiones en conexiones intermodales en el puerto, principalmente ferrocarril.
- Incentivar inversiones para crear nuevas instalaciones portuarias y extraportuarias, así como para ampliar y modernizar las ya existentes.
- Desarrollo de mecanismos que posibiliten la reducción de los costes de movimientos de cargas.
- La mejora de los servicios de comunicación con el interior del país (carretera-ferrocarril) puede atraer más cargas.
- Se debería profundizar en el proceso de desestatización, otorgando mayor protagonismo a la inversión privada.
- Promoción turística como vía para generar empleo, contribuyendo al desarrollo turístico de la ciudad como complemento a la actividad mercantil.

3.4.4.5 Necesidades de inversión, apoyo y cambio institucional

El modelo de privatización del Puerto de Santos contempla orientaciones en distintos campos como operaciones portuarias, obras en el puerto, arrendamientos de áreas, equipos portuarios, contenedores y centros industriales. Se pretende con ello aumentar el volumen y la productividad del puerto. Por medio del Programa de Arrendamientos y Parcerías (Proaps), 24 áreas fueron arrendadas y otras 27 se encuentran bajo análisis⁷³¹,

⁷³¹ Ver Anexos 5.4.

incluyendo el Terminal de Granos (Tegran), el segundo Terminal de Contenedores (Tecon 2) y el Terminal de Fertilizantes (Tefer). Entre las obras de infraestructura, está abierta a la iniciativa privada la construcción de un túnel de 2.700 m bajo el estuario de Santos, entre las márgenes derecha e izquierda del puerto.

Tabla 153: Arrendamientos de áreas en el puerto de Santos

Área total del Puerto de Santos	7.700.000,00 m ²
Área destinada para arrendamiento	4.500.000,00 m ²
Áreas arrendadas antes de la Ley de los Puertos (8.630/93)	591.500,40 m ²
Áreas arrendadas después de la Ley y antes del PROAPS	276.768,13 m ²
Áreas con contratos firmados dentro del PROAPS	1.308.814,00 m ²
Áreas en proceso de licitación dentro del PROAPS	1.359.938,00 m ²
Total (78,60% de la meta)	3.537.020,53 m²

El Programa de Arrendamientos y Parcerías (Proaps) pretende atraer a la iniciativa privada con el fin de ampliar el flujo de cargas en el puerto. El programa comenzó el año 2003 con 70,28% del puerto ya arrendado o en proceso de licitación, y con una demanda creciente de empresas interesadas en realizar nuevas inversiones acogiendo a este programa. Está previsto que al final del proceso, el puerto recibirá 1000 millones R\$ en inversiones para su modernización, de forma que, de este total, 679 millones R\$ ya están garantizados

Tabla 154: Áreas arrendadas y en proceso de licitación

ÁREAS ARRENDADAS DENTRO DEL PROAPS				
Cantidad de Áreas	Área (en m ²)	Movimiento Mínimo Previsto (Anual)		Inversión Mínima Prevista (R\$)
		toneladas	contenedor	
24	1.308.814	10.519.120	865.500	543.962.000,00
ÁREAS EN PROCESO DE LICITACIÓN				
Cantidad de Áreas	Área (en m ²)	Movimiento Mínimo Previsto (Anual)		Inversión Mínima Prevista (R\$)
		toneladas	contenedor	
27	1.359.938	4.420.000	162.250	353.810.000

En general, las áreas dedicadas a funciones específicas están en proceso de licitación. Como estímulo a la competencia, el programa vincula las concesiones a resultados objetivos, por medio de contrapartidas establecidas en contrato, para que los arrendatarios hagan inversiones en la modernización de las áreas y sus instalaciones. Las empresas solicitan las áreas de su interés, su petición es analizada y después es sometida a un proceso de audiencias públicas y de licitación⁷³².

El objetivo general del PROAPS es transformar Santos en un puerto más moderno, ágil y bien equipado, competitivo y con tasas menores. Para ello se cree necesario que el puerto sea operado por la iniciativa privada y administrado por la Autoridad Portuaria. Estos cambios comenzaron en 1995 con las primeras privatizaciones y continúan actualmente por este camino.

⁷³² Para más información ver anexo 5.4.

Proyectos de infraestructura del puerto de Santos

CODESP tiene definidos y priorizados una serie de proyectos de infraestructura básica para el puerto de Santos. En un total de 9, la empresa pretende tenerlos completados en dos años empleando para eso los recursos procedentes de la venta en subasta del Tecon 1, además de los recursos originados por otros arrendamientos.

1. Remoción del buque "Ais Giorgio"

Retirada del casco del buque "Ais Giorgio", que incendió y naufragó en enero de 1974. En parte sumergida, su estructura se encuentra en frente del almacén 17, en la zona de Outeirinhos.

2. Extensión de la Avenida Portuaria

Se encuentran implantados los siguientes tramos:

Alamoá - Saboó: 1,4 km
Valongo - Paquetá: 1,8 km
Macuco - Punta de playa: 4,0 km

Los trabajos de extensión se refieren a la ejecución de los tramos:

Saboó - Valongo (2,0 km)
Paquetá - Macuco (4,0 km)

La construcción del viaducto sobre el acceso ferrocarril a la RFFSA, en Saboó, la duplicación del viaducto sobre la Carretera Anchieta, en Alamoá, mejoramiento de los tramos:

Alamoá - Saboó
Valongo - Paquetá

3. Profundización del canal del puerto

Fue proyectada la profundización del canal del puerto hasta 17 m, para hacer posible el acceso de buques de mayor calado. Esa medida permitirá la reducción del valor de los fletes de/para Santos.

4. Derrocada de las piedras

Existen en el estuario dos formaciones rocosas perjudiciales a la navegación y a la atracada de buques, que presentan las siguientes características:

Teffé - 57 mil m³
Itapema - 24 mil m³

Su derrocada, hará compatible la profundidad de las regiones del canal, mejorando la navegación y ampliando las áreas para arrendamiento y atraque.

5. Saneamiento

El Puerto de Santos convive con el medio urbano de dos ciudades: Santos, en la margen derecha, y Guarujá, en la izquierda.

En el lado de Santos, sobretodo en sus trechos más viejos, no existe separación física o de otra naturaleza entre la comunidad y el puerto. En la otra margen, núcleos habitacionales sin organización implantados en terrenos bajos, sin saneamiento básico, se encuentran muy próximos. El sistema de aguas negras y de recogida y disposición final de basuras requiere inversiones que representen significativo mejoramiento del nivel de saneamiento básico.

6. Disponibilidad de las áreas del Puerto Organizado

Existen trechos del Puerto Organizado aún no disponibles para empleo en actividades portuarias, sea en virtud de ocupación irregular por terceros (sobretodo en la margen izquierda), sea porque sus suelos necesitan tratamiento o recuperación.

Ese proyecto tiene el objetivo devolver esas áreas disponibles para su empleo en actividades portuarias, como medio de permitir la implantación de proyectos con potencial técnico y económico viables.

7. Margen Izq. / Recuperación de los ferrocarriles

Son obras necesarias para tornar compatibles el sistema CODESP y la Red Regional Sudeste de la RFFSA, privatizada hace poco tiempo, así como para adecuar el puerto a la ampliación del modal ferrocarril en la logística terrestre.

8. Margen Der. / Dislocación de los ferrocarriles

Tiene el objetivo de descongestionar y ampliar el área de arrendamiento, volver compatibles los sistemas CODESP y FEPASA (cuya privatización debe hacerse en poco tiempo) y posibilitar el acceso de trenes con mayor capacidad de carga. Para ello, el radio de curvatura de algunos trechos será ampliado y serán cambiados tramos de vías, para posibilitar el tránsito de locomotoras de mayor porte.

9. Terminales de carretera integrados

El proyecto, en un trabajo coordinado entre las administraciones municipales de Santos y Guarujá y el Gobierno del Estado de San Paulo, propone establecer terminales de carretera en las márgenes derecha y izquierda, estratégicamente localizados y conectados con las operaciones en el muelle por medio de red informatizada.

3.4.5 Análisis del puerto de Paranaguá

Una breve reseña histórica

Históricamente, la transformación del antiguo fondeadero en puerto moderno ocurrió a través del Decreto n° 5.053, de 14 de agosto de 1872, ocasión en que el gobierno Federal concedió a los particulares Srs. José Gonçalves Pecego Júnior, Pedro Aloys Sherer y José Maria de la Silva Lemos, el derecho de construcción y explotación del puerto.

Posteriormente, en 14 de Septiembre de 1889, a través del Decreto n° 6.053, esta concesión fue resuelta, y el 23 de mayo de 1917, a través del Decreto n° 12.477, traspasada al Gobierno del Estado de Paraná, estando la administración del Puerto afecta a la Autarquía Estadual APPA.

Esta concesión perdura hasta hoy, a través de la revisión y consolidación de la concesión para explotación del Puerto otorgada el 27 de octubre de 1932, a través del Decreto Federal n° 22.021, del Decreto Estadual n° 686, de 11 de julio de 1947, que dispone de la organización del Puerto, y del Decreto Federal n° 26.398 de 23 de febrero de 1949, a través del cual el gobierno Federal formalizó oficialmente la concesión por 60 años de los Puertos de Paranaguá y Antonina al Gobierno del Estado de Paraná.

La recién creada autarquía preveía, inicialmente, la apertura de dos canales de acceso, la ejecución de 550 metros de muelle y 2.486 metros de muelle de saneamiento, de almacenes y depósitos, de acuerdo con el proyecto elaborado por la Inspectoría Federal de Puertos, Ríos y Canales del Ministerio de Transporte y Obras Públicas.

La construcción del puerto comenzó en 24 de noviembre de 1926, y su inauguración se realizó el 17 de marzo de 1935. El 11 de julio de 1947 fue creado el órgano estadual Administración del Puerto de Paranaguá, más tarde modificado, el 10 de noviembre de 1971, para acabar denominándose como Administración de los Puertos de Paranaguá y Antonina (APPA). El contrato de concesión en vigor, iniciado en febrero de 1949, con plazo previsto para término en 1992 fue prolongado por más 10 años, hasta 19 de diciembre de 2002.

3.4.5.1 Factores físicos, tecnológicos y organizativos de competitividad

El puerto de Paranaguá se encuentra situado en la ciudad de Paranaguá, en el Estado de Paraná, en la orilla sur de la bahía de Paranaguá, a 48° 30' 54" W de longitud y 25° 30' 06" de latitud (Greenwich), sobre el Océano Atlántico. Unos 96 km separan el puerto de la ciudad de Curitiba (Capital del Estado). Puerto de Ultramar, actualmente se encuentra concesionado para el Estado de Paraná por 50 años, al término de esta concesión volverá a administrarlo el Gobierno Federal.

Tal localización se caracteriza por constituir un abrigo natural para las embarcaciones, debido a la tranquilidad de las aguas de la bahía, haciendo del puerto un lugar relativamente seguro desde el punto de vista de la navegación.

El puerto es administrado por la autarquía estadual Administración de los Puertos de Paranaguá y Antonina (APPA).

El área del puerto organizado del puerto de Paranaguá, está constituida:

- a) Por las instalaciones portuarias terrestres existentes en la bahía de Paranaguá, desde el Pontal del Sur, extendiéndose hasta la desembocadura del río Nhundiaquara, comprendiendo todos los muelles, diques, puentes y plataformas de

atraque y de aproximación, almacenes, silos, rampas ro-ro, patios, edificaciones en general, vías internas de circulación carretera y ferroviaria y los terrenos e islas a lo largo de estos márgenes y en sus zonas adyacentes pertenecientes a la Unión, incorporadas o no al patrimonio del puerto de Paranaguá o bajo su guardia y responsabilidad.

b) Por la infraestructura de protección y accesos acuáticos, considerados como áreas de fondeo, canales de acceso de la Galheta, Sudeste, del Norte y áreas adyacentes hasta los márgenes de las instalaciones terrestres del puerto organizado, según se ha definido anteriormente, existentes o que vayan a ser construidas y mantenidas por la Administración del Puerto o por otro órgano del poder público.

Infraestructura

La distancia del canal de acceso al puerto es de aproximadamente unas 15 millas. A lo largo del canal se diferencia dos zonas, la primera o zona externa posee unos calados que oscilan entre los 14,70 m y los 16,50 m; la segunda o zona interna es la que se encuentra más próxima al puerto y su calado oscila entre los 12,80 m y los 14,50 m.

Los accesos al puerto por carreteras se pueden realizar a través de la BR-277, que une Paranaguá con Curitiba y conectando con la BR por las carreteras PR-411, PR-410 y PR-408.

Ilustración 72: Conexión por carretera del puerto de Paranaguá



Dos grandes líneas de autovía tienen acceso a Paranaguá. El pasillo de MERCOSUR, que une la Región Sudeste (que concentra el mayor polo industrial de América Latina) y la Región Sur, es decir Uruguay, Argentina, Paraguay y Chile. Y el Anillo de Integración que hace la conexión del Puerto a los principales polos económicos del Estado de Paraná, con conexiones al oeste para los países de MERCOSUR (Paraguay) y para las demás regiones brasileñas.

En cuanto a la conexión ferroviaria, se realiza con la Ferrovia Sur Atlântico S/A, malla sur, de la antigua Superintendencia Regional Curitiba (SR 5), de la Red Ferroviaria Federal S.A. (RFFSA).

Ilustración 73: Conexión ferroviaria del puerto de Paranaguá



La actual malla ferroviaria que atiende al puerto de Paranaguá es administrada y operada por la América Latina Logística ALL, bajo régimen de concesión, formando el segmento ferroviario de la travesía Paraná/Santa Catarina con una extensión de cerca de 2.200 km, transportando principalmente graneles agrícolas, fertilizantes y combustibles.

Vale destacar que el centenario tramo ferroviario que une Curitiba con Paranaguá, a través de la Sierra del Mar, se ha constituido en un importante y concurrido punto de atracción turística.

Instalaciones

El puerto posee un muelle comercial de 2.616 m de longitud y un muelle para productos inflamables compuesto de dos partes, una de 143 m y otra con 184 m.

El muelle comercial con profundidades variando entre 8 m, 10 m, 12 m y 13 m, posee instalaciones para almacenamiento de graneles sólidos con capacidad total de 1.045.500 t entre silos verticales y almacenes horizontales.

Para carga general existen 24 almacenes de diversos tamaños totalizando 65.560 m² o 376.144 m³, de los cuales 3 se encuentran arrendados al entrepuesto que Paraguay posee en el puerto, que en total suponen unos 5.280 m².

Existen también 10 patios que suman un área total de 91.250 m², pudiéndose destacar entre ellos un patio para vehículos, con un área de 27.000 m², 5 patios para contenedores, con 26.750 m², y un patio para ro-ro.

El muelle de inflamables es atendido por 32 tanques y 3 esferas con capacidad total de 177.411 m³ en el terminal de la Petrobras. Para el movimiento de otros graneles líquidos existen los terminales de la Cattalini que opera con 4 dolfins, siendo 2 de atraque y 2 de amarre, atendidos por 36 tanques y 65.266 m³. El terminal de Dibal que moviliza aceite vegetal cuenta con 7 tanques y 17.000 m³ de capacidad. El terminal de Becker para ácidos posee 2 tanques y una capacidad de 10.000 m³.

El complejo del Pasillo de Exportación del Puerto de Paranaguá se compone por un conglomerado de silos horizontales y verticales, dentro de áreas y retroáreas del puerto, subdividido en tres grandes grupos, siendo el principal de ellos el complejo granelero de la APPA, el cual está conectado a otros siete terminales privados, movilizandando el 80% del total del volumen exportado por el puerto. Los otros grupos son formados por dos terminales privados, ligados al puerto.

El puerto de Paranaguá cuenta actualmente con 5 puntos de atraque para embarque de cereales y sus subproductos, a lo largo del muelle comercial.

El entropuesto de Paraguay en el puerto de Paranaguá

Fruto del Convenio Internacional realizado entre las naciones de Paraguay y Brasil, por la cual Brasil se comprometió a ceder una pequeña parte de su territorio para que Paraguay pueda tener un acceso al mar, se posibilitaba la recepción de navíos con carga paraguaya desde cualquier parte del Mundo y también la exportación de mercancías hacia el exterior.

De este modo Paraguay logró contar con un depósito dentro del Puerto de la A.P.P.A. (Administración de Puertos de Paranaguá y Antonina), que luego fue trasladado a un patio de contenedores dado el alto tránsito de contenedores hacia Paraguay⁷³³.

Estas instalaciones son administradas por la A.N.N.P., organismo paraguayo, encargado de su gestionar todas las operaciones de exportaciones de las mercancías paraguayas, que son preparadas y liberados en el depósito.

Las mercancías que pasan por el depósito son: maderas, cueros, carbón, limón, naranja, café, algodón, capullo de seda, soja, pellets de soja, carne, etc.

Almacenes depósitos y áreas logísticas

En cuanto a los almacenes por tipo de carga encontramos las siguientes instalaciones:

⁷³³ Dicho patio fue inaugurado el 29 de julio de 1994.

Carga general

Tabla 155: Almacenes de carga general

Almacén	Largo (m)	Ancho (m)	Alto (m)	Área (m ²)	Volumen (m ³)	Arrendador
2	130	40	6,0	5.200	31.200	Klabin
3	100	40	6,0	4.000	24.000	Klabin
3 B	100	40	6,0	4.000	24.000	PFT
4 E 5	220	20	5,0	4.400	22.000	Sadia
4 B	100	22	5,8	2.200	12.760	INPACELI
5 C	80	22	5,8	1.760	10.208	OGMO
6 A	110	22	5,8	2.420	14.036	DEICMAR
6 B	110	22	5,8	2.420	13.036	-
7	100	20	5,7	2.000	11.400	MARCOM
7 A	100	22	5,8	2.200	12.760	MARCOM
7 B	100	22	5,8	2.200	12.760	-
8	100	20	5,7	2.000	11.400	-
8 B	100	22	5,8	2.200	12.760	-
9	100	20	5,7	2.000	11.400	-
9 A	100	40	6,0	4.000	24.000	-
10	100	20	5,7	2.000	11.400	-
10 A	100	40	6,0	4.000	24.000	-
11 A	150	40	6,0	6.000	36.000	-
A	80	22	5,4	1.760	9.504	NAKAMEX
B	80	22	5,4	1.760	9.504	C. SUL
C	80	22	5,4	1.760	9.504	PARAGUAY
D	80	22	5,4	1.760	9.504	PARAGUAY
E	80	22	5,4	1.760	9.504	PARAGUAY
F	80	22	5,4	1.760	9.504	ACAP
24	Almacenes	-	Total	65.560	376.144	-

Tabla 156: Patios

Denominación	Utilización	Áreas (m ²)
Patio Oeste	Múltiple Uso	8.000
Patio Ro-Ro	Contenedores/Carretas	6.500
Patio 4/5	Estacionamiento y Maniobras Terminales Congelados y Papelero	8.000
Patio 9,10 E 11 - A	Contenedores Llenos - Importación	9.750
Patio 11	Contenedores Llenos - Importación	3.000
Patio 14	Contenedores Llenos y Otros	14.000
C.D.V	Centro Distribución de Vehículos	27.000
	Total	91.250

Terminales privados**Tabla 157: Terminales de productos agrícolas**

Terminal	Capacidad Estática
Soceppar	184.500 t.
Ceval/Bunge	88.000 t.
Cargill	75.000 t.
Cotriguaçu	168.000 t.
Coamo	60.000 t.
AGTL / DM	182.000 t
Centro Sul	72.000 t.
Coimbra	61.500 t.
CBL	50.000 t.
PASA	66.000 t.
RodoSAFRA	36.000 t.
APPA	160.000 t.
Total	1.203.000 t.

Tabla 158: Terminales para líquidos a granel

Terminal	Capacidad
União Dibal	17.000 m ³
Catallini	65.266 m ³
Petrobras	177.411 m ³

Tabla 159: Almacenes de carga general

Empresas	Capacidad
Sadia Trading	5.520 m ²
Klabin	9.200 m ²
Inpacel	6.000 m ²
Entrepuesto Paraguayo	32.344 m ²
Marcon	9.200 m ²
Deicmar	9.200 m ²

Tabla 160: Terminales para movimiento de vehículos

Terminal	Área
Volkswagem /Audi	120.000 m ²
Renault/Crysler	27.000 m ²

Tabla con la valoración de los factores

En el puerto de Paranaguá los sistemas de información de la comunidad portuaria obtienen una valoración muy baja. También queda patente la mayor aceptación del modo de transporte carretero frente al ferroviario en lo que a infraestructura se refiere.

Tabla 161: Valoración de los factores de competitividad del puerto de Paranaguá

Factores de competitividad	Media
Infraestructura marítima (7: muy buena, 1: muy mala)	4,1
Canal de acceso (calado...)	4,8
Muelles (longitud, calado, estructura...)	3,3
Infraestructura terrestre (7 muy buena, 1: muy mala)	4,3
Puertas de entrada al puerto	4,7
Accesos terrestres al puerto	4,5
Vías de comunicación del puerto con su <i>hinterland</i> ...	
- por carretera	4,8
- por ferrocarril	3,3
Superestructura (7: muy buena, 1: muy mala)	4,4
Grúas y otros equipos para manipular la mercancía	4,0
Almacenes y depósitos, Zonas Actividades Logísticas	4,8
Sistemas telemáticos de información en la comunidad portuaria (Grado de utilización de EDI, SIDUNEA u otros por parte de los organismo públicos y empresas privadas)	2,7
Sistemas de aseguramiento de la calidad en la comunidad portuaria (Nivel de implementación de Certificación ISO, existencia de Comités de calidad...etc...)	4,0

3.4.5.2 Los proveedores de servicios portuarios

Tabla con valoración de los servicios

En cuanto a los proveedores de servicios el transporte terrestre en general es mal valorado, el ferrocarril peor que el transporte por carretera. De los organismos públicos el mejor valorado es la Autoridad Marítima y el peor Salud.

Tabla 162: Valoración de los proveedores de servicios en el puerto de Paranaguá

Proveedores de servicios	Media
Autoridad Portuaria	4,3
Aduana	4,3
Sanidad Exterior / Salud	3,0
Inspección Sanidad Vegetal y Animal	4,0
Inspección normas técnicas/calidad	4,3
Autoridad Marítima	4,8
Fuerzas Seguridad del Estado en puerto	3,7
Prácticos	4,5
Remolcadores	4,8
Amarradores	4,8
Empresas estibadoras /Terminales	4,8
Empresa trab. portuarios/Rec humanos	4,3
Agentes marítimos	4,3
Agentes de Aduana	3,7
Transitarios/ <i>Forwarders</i> /Agentes carga	3,7
Depósitos de contenedores vacíos	4,0
Centros de distribución, almacenes, depósitos aduaneros	3,8
Provisionistas del barco	4,0
Transporte por carretera	3,3
Transporte por ferrocarril	3,0
Empresas verificadoras	4,0
Entidades bancarias	4,7
Compañías de seguros	4,0

3.4.5.3 Los servicios portuarios

Introducción: Área de influencia y tráfico

Se puede considerar un puerto estratégico por abarcar el enclave logístico formado por los países del MERCOSUR.

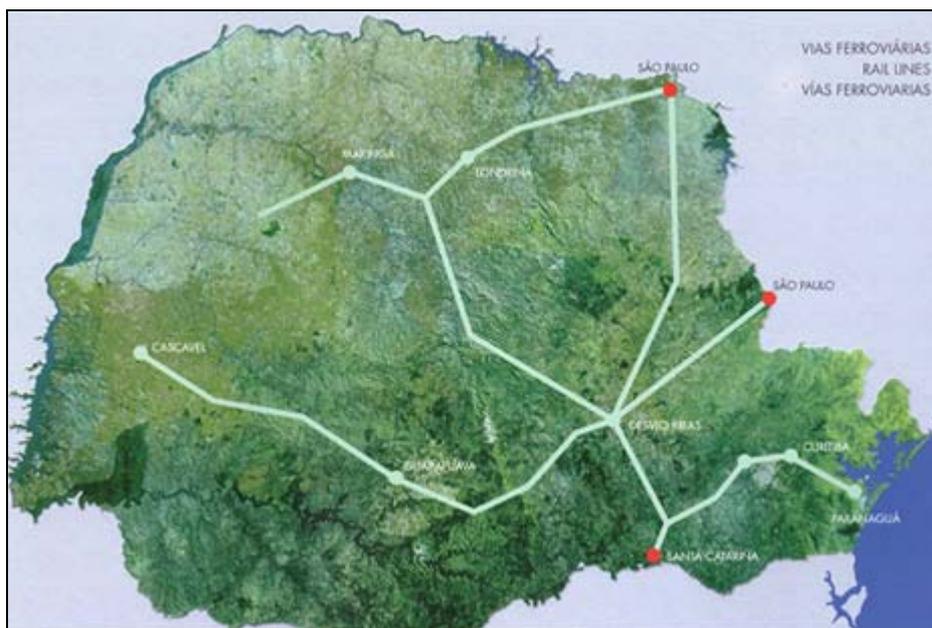
Un conjunto de factores explica la importancia creciente de Paranaguá en América Latina: la región está pasando por un proceso de industrialización acentuado, muy por encima de la media nacional; la infraestructura de autovías, de ferrovías y aeronaval, facilita el acceso y el transporte de los estados de la región sur y sudeste, responsables de 2/3 del PIB industrial brasileño, y su localización es estratégica para quien desea abarcar los otros países del MERCOSUR, el cuarto mayor bloque económico del mundo.

Las exportaciones paranaenses, a través del puerto de Paranaguá, tienen como principal destino la Unión Europea, seguida por los Estados Unidos, Puerto Rico y MERCOSUR.

Área de influencia

El área de influencia comprende el estado del Paraná y parte de los estados de San Paulo, Santa Catarina, Río Grande del Sur y Mato Grosso del Sur. Incluye también Paraguay, que dispone de un entrepuesto franco en el puerto.

Ilustración 74: Conexión con el área de influencia



Tráficos

Paranaguá es el mayor puerto del sur del Brasil, actuando principalmente en la exportación de granos y siendo también utilizado por Paraguay para el transporte de carga de importación y exportación⁷³⁴.

Tradicionalmente orientado hacia la producción agrícola de una de las regiones más ricas del Hemisferio Sur, el Puerto de Paranaguá está cambiando su perfil y transformándose para adaptarse al movimiento de cargas contenedorizadas (prueba de ello es la Terminal de Contenedores de Paranaguá –TCP-).

Tabla 163: Movimiento de cargas en toneladas en el puerto de Paranaguá

	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Exp	14.670.010	14.804.575	14.986.356	14.719.879	22.285.264	21.917.740
Imp	5.034.066	5.325.015	4.338.453	6.636.433	6.602.394	6.600.809
Total	19.704.076	20.129.590	19.324.809	21.356.312	28.800.489	28.518.549

En la tabla anterior se pone de manifiesto la clara vocación exportadora del puerto, donde las exportaciones representan más del triple de las importaciones en volumen.

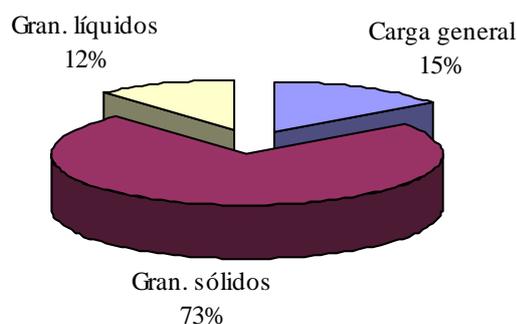
⁷³⁴ En cumplimiento de un tratado entre Paraguay y Brasil.

Tabla 164: Movimiento de buques en el puerto de Paranaguá⁷³⁵

Tipo de navío	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Convencional	366	234	225	260	217	205	192	227	304
Graneleros	545	521	541	514	495	487	560	764	723
Ro/Ro	65	50	42	74	98	90	151	140	109
Líquido a Granel	202	204	236	265	287	369	336	276	346
Portacontenedores	371	408	372	334	464	501	498	538	586
Total	1549	1417	1416	1447	1561	1652	1737	1945	2050

En cuanto a los navíos que arriban a Paranaguá se puede observar un incremento anual desde el año 1995. Destacan los buques graneleros (principal carga del puerto) y los portacontenedores sobre el resto de tipos de navío al ser los que más recaladas realizan en este puerto.

Ilustración 75: Distribución según tipo de carga en el puerto de Paranaguá⁷³⁶



El tipo de carga que mayores volúmenes registra en el puerto de Paranaguá son los graneles sólidos. Dentro de esta partida destacan como cargas más significativas en volumen el salvado, la soja y el azúcar, en exportación, mientras que en importación destacan los fertilizantes y la cebada.

Coste

El coste de una recalada tipo en el puerto de Paranaguá se puede observar en la siguiente tabla:

⁷³⁵ Fuente APPA

⁷³⁶ Fuente APPA. Año 2001

Tabla 165: Coste de una recalada tipo en el puerto de Paranaguá

	Precio unitario/tarifa (US\$)	Costo (US\$)
A.- COSTOS DEL BARCO		
Acceso al puerto (tarifa uso puerto)	373	373
Recepción despacho nave (A. Marítima)		
Uso muelle (depende del muelle)		
Remolcador (2 de entrada y salida)	880	1.760
Práctico	1.138,5	2.277
Amarrador	77	77
Lanchas (práctico, amarrador)		
- Consignación		
- Visita de Autoridades (Sanidad+Prefectura)		
- Entrada Faros y balizas	1.500	1.500
-Otros (Comunicaciones, documentación, movilización autoridades...)		534
Total costos portuarios del barco		6.521
B.- COSTOS DE LA CARGA		
Cont. 20' llenos	94,3	24.423,7
Cont. 40' import.	94,3	14.145
Cont. 20' vacíos	32,8	656
Muellaje si no va incluido en la tarifa (Transferencia a la carga)		
Despacho Aduana		
Otros.....		
Total costos de la carga		39.224,7
C.- TRANSPORTE TERRESTRE	De puerto a capital	
TOTAL (A+B) /TEU		106,6

Datos del barco y de la carga:

Tonelada Registrada Bruta: 22.000 ton. Métricas

Eslora (LOA): 190 mtrs.

Tiempo en puerto: 24 horas

Contenedores exportación de 20 pies llenos: 259

Contenedores importados de 40 pies llenos: 150

Contenedores exportación de 20 pies vacíos: 20

Tabla con la valoración de los servicios

En lo relativo a servicios portuarios, los costes que supone para el barco el realizar una escala en Paranaguá es el aspecto peor valorado, seguido de los costes que supone también para la mercancía.

Tabla 166: Valoración de los servicios portuarios en el puerto de Paranaguá

Servicios portuarios	Media
Coste global (7: muy barato, 1: muy caro)	4,4
Para el barco (Cuenta de escala)	4,2
Para la mercancía	4,5
Seguridad (7: muy seguro, 1: muy inseguro)	5,0
Para las personas (accidentes...)	5,2
Para el barco y equipos (daños en manipulación)	4,8
Para la mercancía (hurtos, precintos)	4,8
Para el medio ambiente	5,0
Rapidez en la ejecución del servicio (7: muy rápido, 1: muy lento)	5,2
Entrada y salida del barco/atraque y desatraque	5,2
Operación portuaria	5,4
Operaciones terrestres	5,0
Fiabilidad/previsibilidad/formalidad (7: muy fiable, 1: muy poco fiable)	5,4
Atraque (entrada e inicio de operaciones a la hora prevista)	4,6
Desatraque (fin de operaciones y salida a la hora prevista)	5,6
Paz social (días perdidos por conflictos sociales)	6,2
Cumplimiento de horarios y otras obligaciones	5,2

Visión global del puerto

Valoración global del puerto: **4,3**

3.4.5.4 Análisis DAFO

Puntos débiles

- Aduana. Se muestran poco colaboradores y nada flexibles ante los problemas que surgen con las cargas. Muy burocratizado el servicio. Se han detectado casos de pagos de comisiones.
- Sindicatos. La posición de los sindicatos en el puerto es muy intransigente, no facilitando la labor de los demás componentes de la cadena logística. Muestran posiciones radicales llegando incluso a la violencia.
- Servicios monopolizados realizan el practicaje.
- El servicio de transporte en el interior del puerto es realizado por un sindicato de transportistas. No permiten que vehículos privados de otras empresas realicen movimientos de cargas. Incluso el transporte desde el puerto hasta almacenes situados a las afueras de la ciudad es controlado por ellos.
- Puerto básicamente orientado hacia mercancías a granel y carga suelta. Se debe desarrollar más el tráfico contenedorizado y dotarlo de las infraestructuras adecuadas.

Puntos fuertes

- Cadena de almacenes bien con suficiente capacidad.
- Proximidad a la ciudad de Curitiba, gran centro de actividades industriales y comerciales de consumo.
- Precios razonables.
- Acceso fácil.
- Atiende a cuatro estados brasileños, además de a Paraguay.

- Proximidad de zonas industriales especializadas en industria de automóviles.

Amenazas

- La competitividad del puerto se ve afectada por la actitud de los sindicatos.
- Falta de interacción entre trabajadores, Autoridad Portuaria e iniciativa privada. Ello perjudica la paz social en el puerto.
- Puerto de Santa Caterina.
- Medio Ambiente.
- Puertos próximos como Santos, San Francisco do Sul e Itajaí.

Oportunidades

- Mejora de la estructura actual con inversiones públicas y/o privadas. Ampliación de las instalaciones portuarias, muelles...
- Gran capacidad de crecimiento. La producción de los Estados de Paraná, Mato Grosso y Mato Grosso del Sur ha venido aumentando paulatinamente. El puerto debería de captar estos tráficos, por los que compite con otros puertos.
- Creación de estructuras que se encarguen de la enseñanza y el entrenamiento de los trabajadores portuarios.
- Revisar la legislación que regula las actividades portuarias.
- Tráfico contenedorizado, gran posibilidad de desarrollo. Actualmente este tipo de tráfico solamente es atendido por la inversión privada.

3.4.5.5 PROYECTO TCP

Puerto de Paranaguá TCP

El Puerto de Paranaguá fue uno de los primeros puertos brasileños en privatizarse, a partir de la implantación de la Ley de Modernización de los Puertos, en 1.996. Al año siguiente, el gobierno del Estado de Paraná abrió la licitación por medio de concurso público para el arrendamiento del "Tevecon", un área destinada al movimiento de vehículos y cargas contenedorizadas.

El ganador del concurso - el Consorcio Redram-Transbrasa - se hizo público en febrero de 1998, y comenzó a operar la terminal en noviembre de ese mismo año.

En 1999, fue realizado un benchmarking internacional para escoger el operador portuario. El operador escogido fue el TCB - Terminal de Contenedores de Barcelona -, con larga experiencia en el sector y operando un terminal con características semejantes al de Paranaguá. Aún en 1999, los socios del Consorcio crearon una sociedad de propósito específico denominada Terminal de Contenedores de Paranaguá (TCP), que pasó a ser responsable del contrato de arrendamiento. Actualmente, la composición accionarial del TCP se encuentra formada por tres empresas brasileñas y dos empresas españolas.

Las fases de ejecución del proyecto se pueden observar en la siguiente tabla:

Tabla 167: Detalles del proyecto TCP

	Fase 1-2002	Fase 3-2003	Fase 3-2007	Fase 4-2012
Área Total	210.400 m ²	292.300 m ²	376,350 m ²	420.100 m ²
Muelle	485 m	655 m	750 m	1.000 m
Slots	3,390	4,650	6,370	7,530
STS - Ship to Shore Gantry Crane	3	5	6	8
RTG - Rubber Tyred Gantry Crane	6/12	14	15/20	21/25
Terminal Tractors	12	20	15/20	32
Container Chassis	14	24	28	36
Reach Stackers	2	2	2	2

Para recibir los pesados equipos que van a mover los contenedores y para ofrecer un servicio de mejor calidad, TCP realizará una serie de obras civiles en la terminal.

Consolidación del Suelo: el primer gran emprendimiento realizado por la TCP. Las obras van a corregir los lugares donde el subsuelo no presenta las condiciones adecuadas y sustituir los compuestos arcillosos por elementos estables, necesarios para soportar la carga de los equipos.

Precarga: alrededor de 400.000 m³ de arena se van a usar para acelerar la compactación del suelo, en un área de 180.000 m².

Terraplenes y Pavimentación: los 230.000 m² del terreno van a ser nivelados para recibir una capa de hormigón y fibra de acero, indispensables para la operación de los transtainers. Va a ser la mayor obra con estas características ejecutada en toda América del Sur.

REFORMA DEL MUELLE

Con 485 metros de longitud, el muelle donde opera la TCP será totalmente reformado, con el cambio de los carriles existentes, la reforma de conductos y canalizaciones, complementación de la pavimentación y refuerzo estructural de las vigas que dan soporte a los carriles.

AMPLIACION DEL MUELLE

Inicialmente, el Gobierno de Paraná deberá ampliar en más de 170 metros el muelle de la terminal de contenedores. En una segunda fase, con el aumento de la demanda, la propia TCP podrá ampliarse más de 595 metros, totalizando 1.250 metros de muelle.

CENTRALES SECUNDARIAS DE ENERGIA

La terminal tendrá dos centrales secundarias para el suministro de energía. La actual de 2.500 kva, atenderá la demanda generada por las áreas administrativas, por el taller mecánico y de manutención y por los portones de accesos al patio.

La segunda central secundaria, con capacidad de 12.000 kva., de última generación y totalmente automatizada, suministrará energía para las operaciones del puerto, equipos de movimiento de contenedores, tomas eléctricas usadas para alimentar los contenedores frigoríficos y para la iluminación general de la terminal.

PORTONES DE ENTRADA

Los tres portones existentes actualmente en la terminal van a ser sustituidos por cinco nuevos, totalmente informatizados y equipados con básculas para pesar los contenedores. Los portones atenderán la entrada y salida de camiones, y uno de estos cinco estará destinado exclusivamente para cargas bajo medida.

TALLER MECÁNICO

Para hacer el mantenimiento preventivo y correctivo de los equipos del puerto y para realizar las reparaciones de los contenedores vacíos, la TCP instalará en el patio de la propia terminal un taller mecánico de 1,130 m², con la tecnología punta funcionando 24 horas al día, 365 días al año. Un software de última generación va a controlar las existencias, hará el planeamiento de mantenimiento preventivo y la gestión de las actividades de manutención en su totalidad.

EDIFICIO ADMINISTRATIVO

Un edificio de cuatro plantas y 2.000 m² va a ser construido para acoger la administración de la TCP y la central de operaciones portuarias. Éste albergará a la comunidad portuaria del sector de full container y los organismos oficiales envueltos en las operaciones de la terminal, facilitando el trabajo y agilizando los trámites de los procesos.

EQUIPOS

El gran salto de calidad en la prestación de los servicios de la Terminal de Contenedores de Paranaguá se dará con la entrada en operación de seis transtainers (RTGs), dos portainers (STS gantries), catorce terminales trailers (Plataformas), 12 Terminal Tractors, y dos apiladoras reach stacker, trailers. Los Ship to Shore Gantry Cranes y los Rubber Tyred Gantry Cranes se están construyendo con la tecnología finlandesa de la Konecranes KCI, en asociación con la brasileña Bardella Industrias Mecánicas.

Los Terminal Tractors modelo TT120 han sido adquiridos en los E.E.U.U. de la empresa Sisu Magnum. Los terminales Chassis, adquiridos de la empresa Buisca BV, de Holanda, tienen diseño “cornerless” y capacidad de carga de 50 toneladas, pudiendo transportar dos contenedores de 20’ o un contenedor de 40’ ó 45’.

SERVICIOS TCP

El objetivo de la TCP es ofrecer un bloque completo de servicios de calidad a los usuarios, garantizándoles más eficacia en todos los procesos realizados en esta terminal. Entre los principales servicios prestados están: las operaciones de los aduaneros y el despacho de mercancías; el almacenaje de los contenedores frigoríficos; la consolidación y desconsolidación de cargas; visto y lacre de los contenedores; cambio de modal y almacenaje de las cargas.

OPERACIÓN PORTUARIA

Con la entrada en operación de los nuevos equipos portuarios, la TCP podrá ofrecer una operación portuaria completa de aduanas y despacho para los navíos full container.

REEFERS

Desde 1999, la TCP puso a disposición para los importadores y exportadores de cargas refrigeradas un área para el almacén de contenedores, con 324 tomas eléctricas para la

conexión y monitorización de las unidades reefer y una subestación eléctrica de 2.500 Kwa. En una segunda etapa de las obras, la terminal construirá una nueva subestación y toda la infraestructura eléctrica necesaria para aumentar el número de tomas, pudiendo conectarse, según la demanda, hasta 1.400 contenedores frigoríficos.

LACRE/VISTO

La TCP ofrece también los servicios de visto sumario de los contenedores cuando sea exigido por los organismos oficiales. Después del visto, la Terminal podrá lacrar el contenedor, utilizando el lacre propio o el oficial.

CONSOLIDACION/DESCONSOLIDACION

El almacén actual de seis mil metros cuadrados va a ser sustituido por otro, definitivo, también de seis mil metros cuadrados. Con esto, los servicios de unitilización/desunitilización de los contenedores LCL y Ship's Convenience conseguirán mayor eficiencia en los casos de que necesiten del visto de los organismos oficiales.

CAMBIO DE MODAL

Con la utilización creciente de la intermodalidad en el transporte de contenedores, la TCP ocupa un lugar privilegiado en la cadena logística. La oferta de este servicio va a optimizar el transporte intermodal de cargas y ayudar en la reducción de costes para los importadores y los exportadores.

ALMACÉN

Un almacén de 6.000 m² va a ser construido en la primera fase del proyecto de TCP. La construcción es del tipo modular, pudiendo ser ampliada en función de las necesidades o demandas del mercado.

SISTEMAS DE INFORMATICA

La TCP está implantando un software de gestión portuaria que va a garantizar la seguridad, agilidad y mejor acceso a las informaciones operacionales de la terminal. El sistema tendrá módulos de "shipplanning", "yardplanning", "Gate Control", "Invoicing" y EDI comunicaciones, entre otros, utilizando como plataforma el confiable servidor corporativo IBM AS400.

La informatización cuenta con el auxilio de un sistema de comunicación por radio, que suministra las informaciones en tiempo real para que la central pueda actualizar todas las operaciones relacionadas con los contenedores.

A corto plazo será implantado un sistema de transmisión de datos vía radio-frecuencia, permitiendo la coordinación plena y anticipada de todas las operaciones, siguiendo las instrucciones de los clientes. Éste será implantado por módulos (ya están en operación los módulos de yard planning, gate y facturación), que permitirán:

El acceso a las informaciones de la gestión portuaria a través de una puerta WEB, con contenidos institucionales y aplicativos. Esto permitirá consultas y el monitoramiento en tiempo real de las informaciones sobre contenedores FCL y LCL (previsión de carga y descarga, presencia de carga, histórico del contenedor).

La incorporación del ship planning, permitiendo la planificación y la ejecución rápida y confiable de todas las operaciones de embarque y desembarque, junto con el yard planning, va a optimizar las operaciones de carga y descarga a través de la generación de las secuencias operacionales eficaces, bay plans y los informes.

El EDI -Electronic Data Interchange- permitirá el intercambio de datos y documentos conforme los padrones internacionales. Éste recibirá de los armadores/puertos los mensajes baplie de los navíos, la lista numérica, los informes de puerta, las instrucciones de despacho de mercancías, operaciones de carga/descarga del navío, entre otras. Permitirá también enviar y recibir informaciones utilizándose redes de comunicación específicas (x400, GEIS) o vía Internet.

CALIDAD

La TCP está en proceso de certificación de acuerdo con la normativa ISO 9000. Al mismo tiempo han sido iniciados los trabajos para la certificación de acuerdo con la norma ISO 14000.

3.4.6 Análisis del puerto de Manaus

Una breve reseña histórica

El edicto de concurrencia para la construcción y explotación del puerto de Manaus fue publicado el 5 de septiembre de 1899, en base a la Ley n° 1.746, de 13 de octubre de 1869, que regulaba el régimen de funcionamiento de los puertos del Imperio. El 10 de agosto de 1900, la concesión fue otorgada a la empresa inglesa B. Rymkiewicz & Co, siendo más tarde traspasada, el 8 de septiembre de 1902, a la compañía Manaus Harbour Limited, también inglesa. Esta empresa dio continuidad a implantación del puerto, iniciando las obras de un muelle fijo de 400 m, dos muelles fluctuantes y 1.200 m² de almacenes, concluyendo los trabajos la segunda mitad del año 1919. Por el Decreto n° 60.460, de 13 de marzo de 1967, la Unión rescindió el contrato de esa concesión, pasando la administración de las instalaciones al entonces Departamento Nacional de Puertos y Vías Navegables, del Ministerio de Transportes y Obras Públicas. Actualmente, por el convenio n° 7, de 26 de noviembre de 1997, el puerto pasó a ser administrado por la Sociedad de Navegación, Puertos y Hidrovías del Estado del Amazonas (SNPH).

3.4.6.1 Factores físicos, tecnológicos y organizativos de competitividad

Introducción

El puerto de Manaus, se sitúa en la orilla izquierda del río Negro, en la ciudad de Manaus, capital del estado del Amazonas, a una distancia de 13 km de la confluencia con el río Solimões.

El acceso fluvial al puerto se hace a través del río Negro, afluente de la orilla izquierda del río Amazonas.

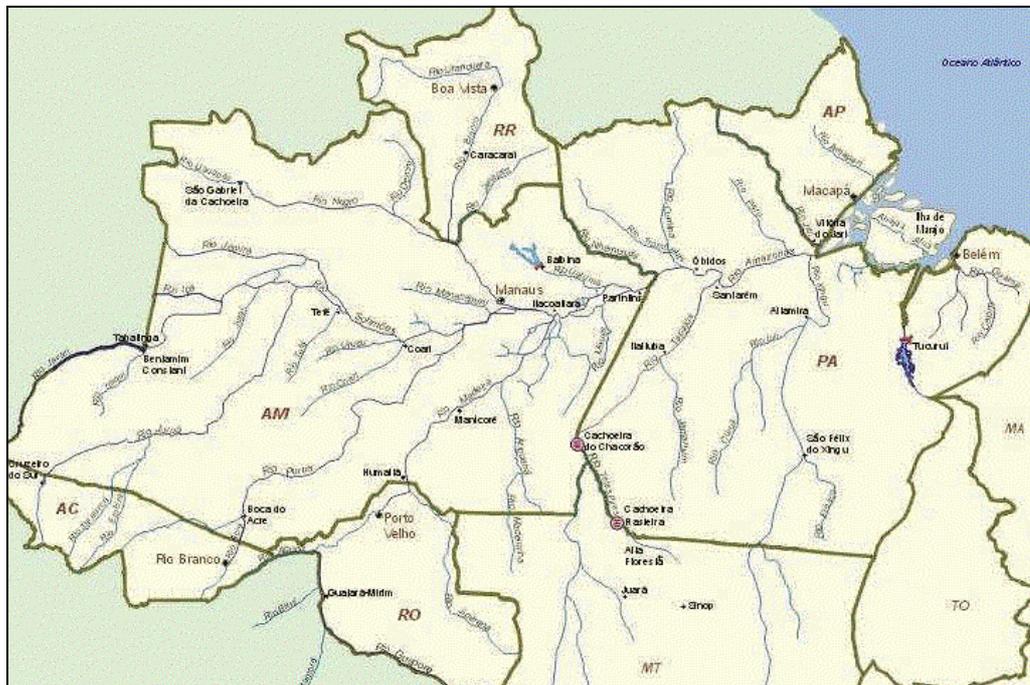
La administración del puerto de Manaus es realizada por la Sociedad de Navegación, Puertos y Hidrovías del Estado del Amazonas (SNPH), por delegación al Estado de Amazonas.

Según la Portaria MT n° 1.022, de 20/12/93, el área del puerto organizado de Manaus, en el estado del Amazonas, está constituida:

a) Por las instalaciones portuarias terrestres existentes en la ciudad de Manaus, en la orilla izquierdo del río Negro, teniendo como limites extremos, la montante del puerto, la desembocadura de Sao Raimundo y de Educandos, ambos en el río Negro, comprendiendo todos los muelle, diques, puentes y plataformas de atraque y de aproximación, almacenes, edificaciones en general y vías internas de circulación por carretera y ferroviaria y los terrenos a lo largo de las áreas y en sus terrenos adyacentes pertenecientes a la Unión, incorporados o no al patrimonio del puerto de Manaus o bajo su guardia y responsabilidad.

b) Por la infraestructura de protección y accesos acuáticos, comprendiendo las áreas de fondeo, canal de acceso y áreas adyacentes a éste hasta las orillas de las instalaciones terrestres del puerto organizado, según definido anteriormente, existentes o que vayan a ser construidas y mantenidas por la Administración del Puerto o por otro órgano del poder público.

Ilustración 76: Cuenca Amazónica



Infraestructura

Conexión terrestre por carretera

La conexión vía terrestre por carretera del puerto se realiza a través de la AM-010, que comunica la ciudad de Manaus con Itacoatiara, y con las carreteras BR-174 y BR-319, que comunican el puerto, respectivamente, con los estados de Roraima y Rondônia.

No existe conexión por vía férrea.

El puerto de Manaus cuenta con los siguientes equipamientos:

- 2 apiladoras de 45 t, colocando contenedores de 20' y 40' hasta una altura de 7 contenedores.
- 2 apiladoras de 37 t, colocando contenedores de 20' y 40' hasta 4 contenedores de altura.
- 1 apiladora de 25 t, colocando contenedores de 20' hasta 3 contenedores de altura.
- 1 apiladora de 13 t, colocando contenedores de 20' y 40' vacíos hasta 10 contenedores de altura.
- 2 apiladoras de 7 t, colocando contenedores de 20' y 40' hasta 10 contenedores de altura.
- 40 apiladoras con capacidad de 2,5 t a 7 t, propiedad de los operadores portuarios a disposición de la operativa del puerto.
- 1 grúa sobre ruedas de 50 t.
- 1 grúa sobre ruedas de 15 t.
- 1 grúa sobre raíl eléctrico de 3,2 t.
- 1 cabria João Pessoa con propulsión propia y con capacidad de 100 t.
- 2 remolcadores de 1.680H.P.

En cuanto a las instalaciones del puerto de Manaus para atención de los navíos consisten en dos muelles fluctuantes denominados de Roadway y de las Tostes. El fluctuante del Roadway posee cinco posiciones, con una extensión total de 253 m, y el de las Tostes, también con cinco posiciones, dispone de 268 m. Ambos están unidos a un muelle fijo por medio de dos puentes fluctuantes de 100 m de longitud cada uno. Las posiciones en los muelles, cuyas profundidades varían entre 25 m y 45 m, permiten el atraque, en las partes externas de los muelles fluctuantes, para los navíos de largo curso y, en las partes internas, la embarcaciones fluviales (de menos tamaño).

También dispone de un muelle fijo, aunque no se utiliza debido a su deteriorado estado de conservación, denominado Muelle del Paredão, con 276 m de longitud y calado entre 2 m y 12 m, y el muelle de la Plataforma Malcher, con 300 m y profundidades de 1 m a 11 m, para movimiento de contenedores. La gran variación de profundidades en estos muelles obedece al régimen de las aguas del río Negro.

Para almacenaje, el puerto posee nueve almacenes de carga general, sumando 16.232 m² de área cubierta, y dos patios descubiertos en la Plataforma Malcher, uno de ellos con 23.400 m², y el otro, para contenedores, con 17.823 m².

Entre los terminales de uso privado destacan los de Moageira de Trigo de la Amazônia S.A.; de la Joaquim Fonseca Navegación, Industria y Comercio (Jonasa), con movimientos en el sistema ro-ro; la Refinería Reman, para aceite crudo, combustibles y derivados; y de la Brasilit, para materiales de construcción, también con operaciones ro-ro.

Tabla con la valoración de los factores

En cuanto a la infraestructura de Manaus, encontramos que no existen problemas prácticamente con la parte marítima mientras que las mayores quejas se centran en los accesos terrestres al puerto y a las puertas de entrada. También sería necesario mejorar el tema referente a almacenes y depósitos.

Tabla 168: Valoración de los factores de competitividad del puerto de Manaos

Factores de competitividad	Media
Infraestructura marítima (7: muy buena, 1: muy mala)	6,0
Canal de acceso (calado...)	6,2
Muelles (longitud, calado, estructura...)	5,8
Infraestructura terrestre (7 muy buena, 1: muy mala)	3,8
Puertas de entrada al puerto	3,3
Accesos terrestres al puerto	3,8
Vías de comunicación del puerto con su <i>hinterland</i> ...	-
- por carretera	4,3
- por ferrocarril	
Superestructura (7: muy buena, 1: muy mala)	4,9
Grúas y otros equipos para manipular la mercancía	5,6
Almacenes y depósitos, Zonas Actividades Logísticas	4,2
Sistemas telemáticos de información en la comunidad portuaria (Grado de utilización de EDI, SIDUNEA u otros por parte de los organismo públicos y empresas privadas)	5,7
Sistemas de aseguramiento de la calidad en la comunidad portuaria (Nivel de implementación de Certificación ISO, existencia de Comités de calidad...etc...)	4,0

3.4.6.2 Los proveedores de servicios portuarios

Tabla con valoración de los proveedores

El transporte por carretera y los centros de distribución y almacenes se encuentran entre los servicios peor valorados en el puerto de Manaos. Por el contrario bancos, compañías de seguros y verificadoras gozan de una mejor opinión ante sus clientes

Tabla 169: Valoración de los proveedores de servicios en el puerto de Manaos

Proveedores de servicios	Media
Autoridad Portuaria	5,9
Aduana	5,7
Sanidad Exterior / Salud	5,6
Inspección Sanidad Vegetal y Animal	6,0
Inspección normas técnicas/calidad	4,0
Autoridad Marítima	6,3
Fuerzas Seguridad del Estado en puerto	6,3
Prácticos	5,8
Remolcadores	6,2
Amarradores	6,4
Empresas estibadoras /Terminales	5,6
Empresa trab. portuarios/Rec humanos	5,6
Agentes marítimos	6,3
Agentes de Aduana	6,2
Transitarios/ <i>Forwarders</i> /Agentes carga	5,5
Depósitos de contenedores vacíos	5,3
Centros de distribución, almacenes, depósitos aduaneros	5,3
Provisionistas del barco	6,0
Transporte por carretera	4,7
Transporte por ferrocarril	
Empresas verificadoras	7,0
Entidades bancarias	6,8
Compañías de seguros	6,5

3.4.6.3 Los servicios portuarios

Introducción: Área de influencia y tráfico

Área de influencia

Comprende casi todo el estado de Amazonas, exceptuando los municipios de las partes altas de los ríos Madeira, Purus y Juruá, y los estados de Roraima y Rondônia.

Tráfico

Tabla 170: Evolución del volumen de carga (toneladas)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Terminal Público	572.9961	621.1731	416.3601	374.3961	454.432	803.188	884.036
Terminal da Petrobrás	2.515.653	3.133.937	1.257.955	6.226.538	3.858.768	3.635.419	5.970.060
Terminal da Hermasa			634.548	1.334.000	1.342.318	1.543.461	2.240.210
Terminal da Super Terminales		255.748	282.435	354.907	591.845	382.958	265.506
Terminal da Trigolar		78	74.741	83.950	67.545	64.183	74.050
Total	3.088.649	4.010.936	2.666.039	8.373.791	6.314.908	6.429.209	9.433.862

Como se puede observar en la tabla de evolución del volumen de mercancía en Manaus, destacan el peso que representa Petrobrás y Hermasa. También podemos observar que el puerto público se está consolidando en sus movimientos llegando a doblar en 2001 los movimientos que realizó en 1999. Ello se debe en parte a la pérdida de carga arrebatada a otras terminales con las que compete.

Coste

El coste de una recalada tipo en el puerto de Manaus se puede observar en la siguiente tabla:

Tabla 171: Coste de una recalada tipo en el puerto de Manaus

	Precio unitario/tarifa (US\$)	Costo (US\$)
A.- COSTOS DEL BARCO		
Acceso al puerto (tarifa uso puerto)		
Recepción despacho nave (A. Marítima)		
Uso muelle (depende del muelle)		1.000
Remolcador (2 de entrada y salida)		1.000
Práctico		10.000
Amarrador		
Lanchas (práctico, amarrador)		
- Consignación		500
- Visita de Autoridades (Sanidad+Prefectura)		
- Entrada Faros y balizas		
-Otros (Comunicaciones, documentación, movilización autoridades...)		
Total costos portuarios del barco		12.500
B.- COSTOS DE LA CARGA		
Cont. 20' llenos	120	31.080
Cont. 40' import.	120	18.000
Cont. 20' vacíos	50	1.000
Muellaje si no va incluido en la tarifa (Transferencia a la carga)		
Despacho Aduana		
Otros.....	70	28.630
Total costos de la carga		78.710
C.- TRANSPORTE TERRESTRE		De puerto a capital
TOTAL (A+B) /TEU		253,3

Datos del barco y de la carga:
 Tonelada Registrada Bruta: 22.000 ton. Métricas
 Eslora (LOA): 190 mtrs.
 Tiempo en puerto: 24 horas
 Contenedores exportación de 20 pies llenos: 259
 Contenedores importados de 40 pies llenos: 150
 Contenedores exportación de 20 pies vacíos: 20

Tabla con la valoración de los servicios

Los aspectos mejor valorados en el puerto de Manaus son la seguridad para las mercancías y la ausencia de conflictos sociales que interfieran en la actividad portuaria. Por el contrario, la falta de rapidez en la realización de las operaciones terrestres y los daños sufridos en el barco y equipos son los aspectos negativos más destacables.

Tabla 172: Valoración de los servicios portuarios del puerto de Manaus

Servicios portuarios	Media
Coste global (7: muy barato, 1: muy caro)	4,9
Para el barco (Cuenta de escala)	4,8
Para la mercancía	5,0
Seguridad (7: muy seguro, 1: muy inseguro)	5,6
Para las personas (accidentes...)	4,8
Para el barco y equipos (daños en manipulación)	4,0
Para la mercancía (hurtos, precintos)	7,0
Para el medio ambiente	6,5
Rapidez en la ejecución del servicio (7: muy rápido, 1: muy lento)	5,2
Entrada y salida del barco/atraque y desatraque	6,6
Operación portuaria	5,2
Operaciones terrestres	3,8
Fiabilidad/previsibilidad/formalidad (7: muy fiable, 1: muy poco fiable)	6,4
Atraque (entrada e inicio de operaciones a la hora prevista)	6,2
Desatraque (fin de operaciones y salida a la hora prevista)	6,5
Paz social (días perdidos por conflictos sociales)	7,0
Cumplimiento de horarios y otras obligaciones	5,8

Visión global del puerto

Valoración global otorgada al puerto: **4,7**

3.4.6.4 Análisis DAFO

Según la opinión de los entrevistados, el puerto de Manaus posee las siguientes características en su matriz DAFO:

Puntos débiles

- Poca agilidad en los trámites burocráticos, sobre todo en la aduana.
- Sería necesario invertir en infraestructuras y equipos.
- Limitación de espacio físico para el crecimiento del puerto. El puerto se encuentra rodeado por la ciudad sin posibilidad de áreas para su expansión.
- El tráfico de la ciudad interfiere en las vías de acceso al puerto. En especial, la lonja, situada en la carretera de acceso a las instalaciones portuarias, ocasiona congestiones de vehículos habitualmente, pues dichos vehículos que acuden a ella estacionan de forma irregular invadiendo los carriles destinados al tráfico. De esta forma se ocasionan numerosos y frecuentes colapsos con la consiguiente demora para los vehículos que se dirigen al puerto.
- Falta de profesionalidad en los operadores portuarios.
- El practicaaje es considerado uno de los graves problemas a mejorar, sobre todo en lo que respecta al coste del servicio.
- Los costes de la mano de obra encarecen las operaciones portuarias. Se debería reducir el número de trabajadores para realizar las tareas portuarias.
- El nivel de tecnología existente para el control de las mercancías en los almacenes portuarios es bastante rudimentario. No existencia de sistemas EDI.

Puntos fuertes

- Infraestructura para navíos, mercancías y pasajeros. Destacando la capacidad de los muelles frente a los de terminales privados.
- Capacidad y predisposición de la Autoridad Portuaria para resolver los problemas que surgen en el trabajo cotidiano. En algunos casos se destaca su papel conciliador y mediador.
- Posición tradicional (capital del estado) y geográfica.
- Ubicación en la ciudad. Ofrece servicio para la ciudad (sobre todo para pasajeros) y para el distrito industrial, a la vez
- Zona franca. Ventajas para las industrias instaladas en la región dentro de la Zona Franca de Manaus (ZFM).
- El puerto no tiene problemas de calado.
- Desde que el Estado de Amazonas controla el puerto se ha hecho notar el respaldo político por parte de sus gobernantes.

Amenazas

- Los terminales privados instalados en la zona de Manaus. Es el caso del terminal Superterminales y del terminal de Passaraõ, que recientemente ha comenzado a operar tras la superación de varios recursos ante la justicia y obtener finalmente la licencia para ejercer la actividad por parte de la aduana.
- Proliferación de nuevos terminales a lo largo del río, que operan en algunos casos con balsas, ofreciendo unas tarifas competitivas y, en ocasiones, un mejor servicio.

Oportunidades

- La construcción del “Novo Porto” en unas nuevas instalaciones a las afueras de la ciudad. Su ubicación próxima al distrito industrial reduce el tránsito por el interior de la ciudad de Manaus, no encontrando el transporte terrestre con dirección al puerto los problemas actuales de congestión de tráfico originados en las vías de acceso al puerto actual. Este nuevo puerto se encuentra en construcción.
- El turismo es contemplado como una gran oportunidad para el puerto y para la ciudad. La entrada en funcionamiento de las nuevas instalaciones de la estación Hidroviaria, en diciembre de 2002, se espera sea un revulsivo para la economía local.
- Creación de una Zona de Actividades Logísticas (ZAL).
- Posibilitar una mayor competencia de forma que se consiga reducir las tarifas y de este modo abaratar los costes.

3.4.6.5 Zona franca Manaus

Existen varias situaciones en que pueden ser concedidos incentivos fiscales por organismos gubernamentales a las empresas y sus accionistas. Estos incentivos, que varían constantemente, consisten en paquetes de financiamiento subsidiado, créditos fiscales y exenciones tarifarias. La mayoría de estos incentivos están disponibles tanto para las empresas nacionales como para las empresas con control extranjero, aunque existen algunos restringidos a las empresas con control nacional.

Estos incentivos fiscales se crearon para promover el desarrollo económico de ciertas áreas del país o para canalizar el capital privado hacia sectores específicos de la actividad económica. Los proyectos de inversión son aprobados, caso a caso, por el organismo responsable. Generalmente, su aprobación se condiciona al grado de control gubernamental sobre el proyecto. El incentivo incluye exención del impuesto a la renta y de otros impuestos indirectos, por un período determinado, créditos subsidiados de los bancos públicos de desarrollo, e importación de bienes de capital libres de aranceles aduaneros o con tarifas bastante reducidas.

Actualmente, las autoridades de gobierno están sometiendo a las inversiones incentivadas a una reevaluación y estudios adicionales para orientar futuros incentivos a áreas y actividades que promuevan la economía y el desarrollo de Brasil.

La Zona Franca de Manaus (ZFM) fue creada y reglamentada, por la Ley n° 3.173, del 6 de junio de 1957 y por el Decreto-ley n° 288, del 28 de febrero de 1967. La ZFM es administrada por la Superintendencia de la Zona Franca de Manaus (SUFRAMA). La ZFM es un área de libre comercio de importación y de incentivos fiscales especiales. Tiene como finalidad mantener en el Amazonas un centro industrial, comercial y agropecuario, dotado de condiciones económicas que permitan su desarrollo en relación a sus características locales y a la gran distancia a que se encuentra de los centros consumidores de sus productos. Los incentivos fiscales especiales para la ZFM están vigentes, por determinación constitucional, hasta el año 2013.

Para que una empresa se establezca en la ZFM debe presentar a la SUFRAMA un Anteproyecto Industrial. Si es aprobado por el Consejo Administrativo de la Superintendencia, la empresa debe presentar a la SUFRAMA el proyecto definitivo y el proyecto de obra civil de sus instalaciones. Tratando de aumentar el índice de nacionalización de los bienes producidos por las empresas que actúan en la ZFM, el gobierno exige también la presentación del Proceso Productivo Básico (PPB), que es la descripción detallada de las diversas etapas del montaje, preparación y transformación de los insumos, bajo la forma de sub-conjuntos, hasta llegar al producto final. La configuración de la industrialización del producto debe quedar demostrada en todo el proceso. Esta medida tiene por fin evitar que la ZFM se transforme en un mero lugar de montaje de productos importados, que se beneficien de las rebajas fiscales otorgadas por el Gobierno. Con la aprobación de los tres proyectos, la empresa está apta para iniciar sus actividades en la ZFM, y a su vez, gozar de los incentivos fiscales especiales.

Las exenciones fiscales en la ZFM

Las empresas instaladas en la ZFM gozan de exención de los siguientes impuestos:

- a) Impuesto de Importación (II), a los productos destinados al consumo en la ZFM y reducción de las tasas del mismo impuesto sobre los insumos utilizados en productos industrializados en la ZFM, cuando salen a otros puntos del país.
- b) Impuesto sobre Productos Industrializados (IPI), a las mercancías extranjeras destinadas al consumo o industrialización en la ZFM, y a las mercancías producidas en la ZFM, destinadas al consumo en la propia ZFM, así como en cualquier punto del país.

c) Impuesto a la Renta (IR), por diez años, para proyectos aprobados por la Superintendencia de Desarrollo del Amazonas.

d) Impuesto sobre Circulación de Mercancías y Servicios de Transporte Interestatal e Intermunicipal y de Comunicaciones (ICMS), cobrado a los productos procedentes de otros Estados y destinados al consumo o industrialización en la ZFM. Además, las empresas disponen de un crédito de ICMS para productos procedentes de otros estados brasileños, y restitución de una fracción variable del ICMS para proyectos industriales aprobados por la Secretaría de Economía y Finanzas del Estado de Amazonas.

e) Impuesto sobre Servicios (ISS), a las empresas prestadoras de servicios, con proyectos aprobados por la Municipalidad de Manaus. Las empresas cuyos proyectos sean aprobados por la SUDAM, disponen de recursos financieros del Fondo de Inversiones del Amazonas para formación de capital, así como de la concesión de terrenos industriales con toda su infraestructura.

En la actualidad, la ZFM cuenta con, aproximadamente, 500 proyectos industriales, 6.000 empresas comerciales y un distrito agropecuario que ocupa un área de 589.334 ha., lo que genera, aproximadamente, 140.000 empleos. La ZFM se ha destacado en los últimos años por la creación de ventajas locales para atraer inversiones extranjeras o para la formación de *Joint Ventures* en la región, incentivando el desarrollo del Amazonas Occidental. Adaptada a la nueva Política Industrial y de Comercio Exterior del Gobierno Federal, la ZFM se ha transformado en un polo de exportaciones y un centro de compras internacionales.

3.4.6.6 ITACOATIARA

La ciudad de Itacoatiara (AM) posee tres terminales:

- Puerto de ITACOATIARA (Terminal público)

El puerto de Itacoatiara está localizado en la latitud 03° 09.0' Sur y longitud 058° 27.0' Oeste, en el Estado del Amazonas, en la orilla izquierdo del río Amazonas. El muelle fluctuante tiene una extensión de 70 m. Opera con carga general. No hay disponibilidad de remolcador en el Puerto.

Tabla 173: Distancia en millas desde Itacoatiara

Barra Norte	Fazendinha	Jarí	Almerim	Prainha
779 M	605 M	576 M	460 M	400 M
Monte Alegre	Santarém	Óbidos	Trombetas	Parintins
362 M	305 M	240 M	293 M	144 M

- Terminal HERMASA de granos

El terminal Hermasa de granos está localizado en la latitud 03° 08.0' Sur y longitud 058° 29.0' Oeste, en el Estado del Amazonas, en la orilla izquierdo del río Amazonas. Opera en la exportación de soja.

El muelle fluctuante tiene una extensión de 90 m, siendo que el amarre del terminal realizado a un marco de boyas, con auxilio de por lo menos dos remolcadores.

- Terminal HERMASA de fertilizante

El terminal Hermasa de fertilizante está localizado en la latitud 03° 08.34' Sur y longitud 058° 27.82' Oeste, en el Estado del Amazonas, en la orilla izquierdo del río Amazonas. Opera en la importación de fertilizante y carga a granel.

El terminal Hermasa de fertilizante consiste en un navío silo de 175 m de longitud, que recibe a contra bordo los demás navíos para las operaciones de carga y descarga. Las maniobras de atraque / desatraque se realiza con auxilio de por lo menos dos remolcadores / empujadores.

EL PROYECTO HERMASA

La inauguración, en abril de 1997, de los terminales portuarios privados del Proyecto Hermasa, en Porto Velho (Rondônia) y en Itacoatiara (Amazonas) supuso un revulsivo para la región amazónica. El objetivo del proyecto era tratar de integrar el transporte por carretera, fluvial y marítimo como alternativa para la salida hacia la exportación de la producción agrícola de Mato Grosso y viabilizar la frontera agrícola de Rondônia, Acre y Sur del Amazonas. Con el proyecto Hermasa, la producción de granos de la región de la Chapada do Parecis, en el noroeste de Mato Grosso, dispone de otra alternativa al transporte por la carretera BR-364, hasta los puertos de Santos y Paranaguá, en un trayecto de 2.500 km, para seguir por la Hidrovía Madeira Amazonas hasta Itacoatiara.

El terminal portuario privado mixto de Itacoatiara, con una área de 150.000 metros cuadrados, dispone de una plataforma fluctuante para carga y descarga, sistema de atraque y amarre de navíos graneleros de hasta 55.000 t, sistema de señalización, cintas transportadoras con una capacidad de 1.500 toneladas/hora y almacenes en la parte terrestre con una capacidad estática de almacenaje climatizada de graneles de 90.000 toneladas y básculas de flujo de carga. Las instalaciones disponen de accesos por carretera y patio de maniobras, energía eléctrica, instalaciones administrativas y oficinas.

El terminal granelero de Porto Velho cuenta con un área de 40.000 metros cuadrados en el interior del puerto de Porto Velho. Este terminal ha sido arrendado por un plazo de 20 años. La infraestructura disponible incluye accesos por carretera y patio de maniobras, energía eléctrica, instalaciones administrativas y oficinas, así como infraestructura para la atención a los navíos (muelle, sistema de atraque, etc...).

El sistema de almacenamiento y trasbordo, se compone de básculas de carga, tolvas para camiones con basculamiento hidráulico, silos graneleros con capacidad de 45.000 toneladas, sistema de carga y descarga de graneles mediante cintas transportadoras con



capacidad de 800 toneladas/hora así como silos reguladores de flujo en el muelle fluctuante.

La idea de llevar a cabo este proyecto se produjo como consecuencia del coste que suponía para los productores de granos de la Chapada do Parecis, en el noroeste de Mato Grosso, el transporte de sus cosechas hasta los puertos de Santos y Paranaguá. Con esta ruta hasta el océano Atlántico vía Itacoatiara, se utiliza el transporte por carretera desde las regiones productoras hasta Porto Velho donde se realiza el trasbordo de la carga a los convoys, constituidos por empujadores y barcazas, que navegan hasta el puerto de Itacoatiara, situado aproximadamente a 1.115 km de Porto Velho (en el río Amazonas).

En el Puerto de Itacoatiara, el cargamento de granos puede ser almacenado temporalmente en sus instalaciones en tierra o ser traspasado directamente a navíos graneleros de mayor porte, que descienden por el río Amazonas hacia el Océano Atlántico y se dirigen hacia los puertos europeos y asiáticos.

Como en la hidrovía Madeira Amazonas existen nueve tramos con una dificultad añadida a la navegación. Este factor hace que varíe la ruta a seguir en la navegación del río. También afecta en este sentido la estación del año en que nos encontremos. Así dependiendo de la época del año el calado será mayor (en la época de lluvias) o menos (en la época denominada de la “seca”). Por ello las embarcaciones del Hermosa fueron provistas de elementos para realizar la navegación de forma segura teniendo en cuenta las restricciones de las vías (receptor de DGPS, elementos para medir la batimetría,...), facilitando de este modo la navegación ininterrumpida bajo cualquiera condición. El sistema utiliza satélites (Navstar GPS Satellite y el Vsat Communication Satellite, integrantes de los sistemas Inmarsat e Intelsat) que cubren toda la región amazónica.

3.4.7 Conclusión

Uno de los retos planteados por Ley de Modernización de Puertos de 1993 era la necesidad de financiar las nuevas instalaciones necesarias para un adecuado el desarrollo del comercio brasileño. Las pretensiones para conseguir este objetivo pasaban por la utilización de fondos privados y públicos.

Con la ley nº 8630/93 se recurría nuevamente a la financiación privada como motor propulsor de la modernización del sistema portuario, dejando atrás la etapa anterior en la que los fondos públicos suponían la principal fuente de financiación. Uno de los principales problemas que se surgen con la aplicación de la ley es que el sector privado muestra solamente interés por los principales puertos y terminales, lo que plantea la cuestión de la financiación del desarrollo portuario en las zonas más deprimidas o de menor interés para la inversión privada.

En cuanto a la administración de los puertos, se está llevando a cabo la retirada del poder público de las actividades de tipo comercial operativo. Las administraciones de los puertos del sector público se están convirtiendo en arrendadoras, encargándose de la gestión, control y coordinación del área del puerto organizado, en su papel como representantes del estado. Así pues, entre otras funciones, velan por la aplicación de las leyes y reglamentos de servicio en el ámbito de su jurisdicción y por el cumplimiento de las cláusulas de los contratos de concesión.

En la actualidad, se está consumando la reforma laboral, con el establecimiento de los OGMO plenamente desarrollados, lo que se espera aumente la productividad al eliminar las prácticas laborales restrictivas.

Por otra parte, tras una fase inicial en la que proliferó la creación de un gran número de operadores portuarios, se observa un proceso de agrupación y consolidación en el sector. De esta forma se está reduciendo el número de operadores portuarios a la vez que los supervivientes aumentan su poder y su capacidad para poder acometer grandes inversiones. La competencia entre estos operadores debería permitir el desarrollo de terminales situadas dentro y fuera de los puertos públicos.

Por último, cabe destacar que tras el soporte otorgado para la apertura a nuevas concesiones, además de las ya existentes, se debería realizar un seguimiento más estricto y un control de forma coordinada por parte de las administraciones públicas involucradas.

Enmarcada en la línea de fomento de la competencia interportuaria, en el caso de Brasil se puede observar una tendencia a nivel del país hacia la ampliación las áreas de influencia a regiones cada vez más alejadas de la ubicación geográfica de los puertos. Dicho crecimiento de los *hinterlands* va acompañado, a la vez que es consecuencia, de la mejora de las conexiones terrestres que unen los distintos territorios del país.

La mejora de las vías de comunicación terrestre por carretera resulta evidente, lo que ha contribuido en la disminución de los tiempos empleados en recorrer las distancias terrestres que separan los centros generadores de carga y los puertos, posibilitando de este modo una dinámica competitiva que, cada vez con más frecuencia, se observa

entre puertos distantes entre si y que anteriormente poseían mercados cautivos al carecer de otras alternativas viables.

Un claro ejemplo de este fenómeno se observa en la logística de la soja. La soja es un producto de exportación que se produce en las regiones agrícolas del interior del país. Tradicionalmente se utilizaban, como vía de salida hacia el exterior, los puertos geográficamente más cercanos y que ofrecían una mejor comunicación con las regiones productivas. En la actualidad, fruto de la mejora de las vías de comunicación y la especialización de terminales específicas en los puertos, es posible seleccionar entre varias opciones competitivas para realizar este tipo de exportaciones. Muestra de ello es la logística que la compañía Hermasa ha montado entorno a la soja a través de la Hidrovía del río Madeira.

3.4.7.1 Comparación puertos brasileños

Los cinco mayores puertos brasileños que han registrado un mayor valor económico en el año 2002 (valor FOB -Free On Board-) se muestran en la siguiente tabla⁷³⁷:

Tabla 174: Principales puertos brasileños según valor FOB

Puerto	FOB US\$
Santos	27 359 650 486
Vitória	8 280 040 650
Paranaguá	7 708 366 735
Rio Grande	6 026 354 220
Rio de Janeiro	5 513 622 224

Entre un elenco de once puertos brasileños sobre los que se ha recabado la opinión de usuarios de los servicios de dichos puertos, se ha obtenido una valoración que se halla recogida en las tablas que se muestran a continuación. Estos usuarios han realizado una valoración sobre los factores que influyen en la competitividad portuaria, sobre los servicios portuarios y también han realizado una evaluación de los proveedores de servicios.

De los factores competitivos en dichos puertos, cabe destacar la baja puntuación obtenida en cuanto a equipamientos como grúas y equipos para manipulación de mercancías. Los encuestados muestran insatisfacción en cuanto a los accesos ferroviarios a los puertos y también con la infraestructura referente a depósitos, almacenes y zonas logísticas. En sentido contrario se encuentra la infraestructura de los accesos marítimos y terrestres por carretera, siendo los mejor valorados.

En cuanto a la valoración de los servicios portuarios el tema de los costes para navíos y mercancías obtiene las puntuaciones más bajas, mientras que la paz social y la seguridad para las personas (accidentes...) y para las mercancías (hurtos...) son los aspectos mejor valorados.

La evaluación de los proveedores de servicios muestra que los usuarios mantienen una mala opinión sobre el servicio ferroviario y también sobre el colectivo de trabajadores

⁷³⁷ Fuente: Secretaria de Comercio Exterior. Minist. de Desarrollo, Industria y Comercio



portuarios. En sentido contrario se halla la opinión sobre agentes marítimos y amarradores, que son bien valorados. En cuanto a los organismos públicos el mejor valorado es la Autoridad Marítima, mientras que el peor es Salud.

Del conjunto de puertos el mejor valorado en global por los usuarios encuestados, en lo referente a los proveedores de servicios, es el puerto de Santos.

Los resultados obtenidos se muestran coincidentes con los del estudio Pesquisa Aquaviária 2002 sobre la situación del sector marítimo, realizada por la Confederación Nacional de Transportes (CNT).

Tabla 175: Valoración de los factores de competitividad de los puertos brasileños

Factores de competitividad	Vila do Conde	Belem	Pecem	Suape	Porto Cel	Vitoria	Rio Grande	Rio de Janeiro	Parana guá	Santos	Manaos	MEDIA
Infraestructura marítima (7: muy buena, 1: muy mala)												
Canal de acceso (calado...)	7	1	7	7	5	4	5,3	5,6	4,7	5,3	6,2	5,3
Muelles (longitud, calado, estructura...)	4	1	3	7	5	4	5	4,6	3,2	5,3	5,8	4,4
Infraestructura terrestre (7 muy buena, 1: muy mala)												
Puertas de entrada al puerto	6	7	4	2	5	3	5,5	4,0	4,6	6,4	3,3	4,6
Accesos terrestres al puerto	6	6	4	4	5	3	5,3	3,6	4,5	5,7	3,8	4,6
Vías de comunicación del puerto con su <i>hinterland</i> ...												
- por carretera	6	4	4	4	5	5	4,7	3,6	4,8	5,8	4,3	4,7
- por ferrocarril	6	2	1	2	5	6	2,0	3	3,2	5,8		3,6
Superestructura (7: muy buena, 1: muy mala)												
Grúas y otros equipos para manipular la mercancía	1	1	3	4	1	3	5	4,3	4,0	5,3	5,6	3,4
Almacenes y depósitos, Zonas Actividades Logísticas	2	2	4	2	5	4	5,3	4	4,8	6,0	4,2	3,9
Sistemas telemáticos de información en la comunidad portuaria												
(Grado de utilización de EDI, SIDUNEA u otros por parte de los organismo públicos y empresas privadas)	4	3	4	4	5	4	6,0	3,5	2,6	5,0	5,7	4,3
Sistemas de aseguramiento de la calidad en la comunidad portuaria												
(Nivel de implementación de Certificación ISO, existencia de Comités de calidad...etc...)					5	4	6,0	3,5	4,0	5,3	4,0	4,5

Tabla 176: Tabla de valoración de los servicios portuarios en los puertos brasileños

Servicios portuarios	Vila do Conde	Belem	Pecem	Suape	Porto Cel	Vitoria	Rio Grande	Rio de Janeiro	Parana guá	Santos	Manaos	MEDIA
Coste global (7: muy barato, 1: muy caro)												
Para el barco (Cuenta de escala)	3	4	6	1	3	3	2,3	3,6	4,2	3,5	4,8	3,5
Para la mercancía	3	1	6	1	3	5	2,0	5,0	4,5	4	5	3,6
Seguridad (7: muy seguro, 1: muy inseguro)												
Para las personas (accidentes...)	6	6	6	6	5	4	6,0	4,3	5,2	5,6	4,8	5,4
Para el barco y equipos (daños en manipulación)	4	4	2	2	4	4	5,0	3,6	4,8	5,0	4,0	3,9
Para la mercancía (hurto, precintos)			6	6	5	4	5,3	3,6	4,8	5,0	7,0	5,2
Para el medio ambiente		2	6	1	5	4	6,0	3,5	5,0	5,0	6,5	4,4
Rapidez en la ejecución del servicio (7: muy rápido, 1: muy lento)												
Entrada y salida del barco/atracque y desatracque	5	4	7	7	4	4	4,7	4,6	5,2	5,5	6,6	5,2
Operación portuaria	5	4	2	2	4	4	4,7	5,3	5,4	5,0	5,2	4,2
Operaciones terrestres	4	3	2	2	4	4	4,7	4,3	5,0	4,6	3,8	3,8
Fiabilidad/previsibilidad/formalidad (7: muy fiable, 1: muy poco fiable)												
Atracque (entrada e inicio de operaciones a la hora prevista)	5	3	7	7	4	4	4,7	5,0	4,6	4,8	6,2	5,0
Desatracque (fin de operaciones y salida a la hora prevista)	5	3	7	7	4	4	4,7	5,0	5,6	5,2	6,5	5,2
Paz social (días perdidos por conflictos sociales)	7	7	7	7	5	4	4,7	5,0	6,2	5,3	7,0	5,9
Cumplimiento de horarios y otras obligaciones	5	4	5	5	5	4	5,0	4,6	5,2	5,1	5,8	4,9



Tabla 177: Calificación de los proveedores de servicios en los puertos brasileños

	Vila do Conde	Belem	Pecem	Suape	Porto Cel	Vitoria	Rio Grande	Rio de Janeiro	Parana guá	Santos	Manaos	MEDIA
Autoridad Portuaria	2	5	5	1	4	4	5,0	3,3	4,3	4,5	5,9	4,0
Aduana				3	4	4	5,7	3,3	4,3	3,9	5,7	4,2
Sanidad Exterior / Salud				2	4	4	4,3	2,3	3,0	3,5	5,6	3,6
Inspección Sanidad Vegetal y Animal				2	4	4	4,0	2,5	4,0	4,2	6,0	3,8
Inspección normas técnicas/calidad					4	4	5,0	4,0	4,3	4,8	4,0	4,3
Autoridad Marítima					5	5	5,3	4,3	4,8	5,3	6,3	5,2
Fuerzas Seguridad del Estado en puerto					3	3	4,0	2,0	3,7	4,0	6,3	3,7
Prácticos	5	5	4	6	4	4	4,3	4,3	4,5	5,2	5,8	4,7
Remolcadores	1		4	6	3	4	4,7	4,7	4,8	5,0	6,2	4,3
Amarradores					4	4	5,3	5,3	4,8	5,3	6,4	5,0
Empresas estibadoras /Terminales	2	4	2	1	4	4	5,3	5,3	4,8	5,1	5,6	3,9
Empresa trab. portuarios/Rec humanos	2	4	1	1	4	4	5,0	4,5	4,3	5,2	5,6	3,7
Agentes marítimos	6	6	4	6	4	5	5,3	4,7	4,3	5,3	6,3	5,2
Agentes de Aduana					4	4	4,5	4,0	3,7	5,0	6,2	4,5
Transitarios/Forwarders/Agentes carga					4	4	4,5	4,0	3,7	4,6	5,5	4,3
Depósitos de contenedores vacíos	1	1	7	2	4	4	4,7	4,0	4,0	4,6	5,3	3,8
Centros de distribución, almacenes, depósitos aduaneros	4	2	5	2	4	4	5,0	4,3	3,8	5,1	5,3	4,1
Provisionistas del barco					4	4	5,0	4,0	4,0	4,6	6,0	4,5
Transporte por carretera	3	4	2	3	5	5	4,7	4,3	3,3	5,0	4,7	4,0
Transporte por ferrocarril	3	2	1	3	5	6	3,0	2,7	3,0	4,5		3,3
Empresas verificadoras					4	4	5,0	4,0	4,0	4,8	7,0	4,7
Entidades bancarias	5	7	2	2	4	4	5,0	4,5	4,7	5,0	6,8	4,5
Compañías de seguros					4	4	5,0	4,0	4,0	4,6	6,5	4,6
VALORACIÓN GLOBAL	4,0	3,0	3,0	3,0	5,0	5,0	5,0	4,3	4,3	5,2	4,7	4,2



Referencias información portuaria de Brasil

<http://www.ahrana.gov.br>
<http://www.ahimoc.com.br>
<http://www.transportes.gov.br>
<http://www.brasilrepublica.hpg.ig.com.br>
<http://www.dnit.gov.br>
<http://www.eclac.cl>
<http://ar.geocities.com>
<http://www.revistaferroviaria.com.br>
<http://www.cprj.mar.mil.br>
<http://www.dpc.mar.mil.br>
<http://www.mar.mil.br>
<http://www.unifran.br>
<http://www.portosenavios.inf.br/>
<http://www.lagoadospatos.com.br>
<http://www.unipilot.com>
<http://www.paranaguapilots.com.br>
<http://www.conapra.org.br>
<http://www.cprj.mar.mil.br/link4.htm>



4 VISIÓN GENERAL

4.1 LA COMPETENCIA PORTUARIA EN AMÉRICA DEL SUR

El mar jamás separa, siempre une / *The sea never separates, always join*

4.1.1 La competencia y los factores de competitividad portuaria

Durante las últimas décadas se ha acentuado un fenómeno relativamente novedoso en los mercados marítimos y portuarios mundiales: se trata de la competencia inter e intra portuaria. En el primer caso, si los clientes, navieros o cargadores, no están satisfechos con la calidad y el precio de los servicios que reciben en un puerto, pueden cambiarse a otro próximo; en el segundo pueden cambiarse de terminal dentro de un mismo puerto.

El crecimiento del comercio de mercancía general, la contenedorización, el aumento de los tráficos de línea regular, el poder de negociación de los navieros, la modernización del transporte terrestre, la reducción y/o eliminación de barreras arancelarias y no arancelarias y la mejora de los servicios portuarios, sin olvidar el efecto de las reformas liberalizadoras y privatizadoras, son los principales factores explicativos del aumento de la competencia entre puertos.

En esta nueva situación, para permanecer en el mercado, en lo que se refiere a los tráficos de mercancía general en contenedor, un puerto debe ser competitivo, es decir, debe ofrecer un servicio a sus clientes que satisfaga sus expectativas.

De los factores que hacen competitivo a un puerto hay algunos que son completamente exógenos -y por tanto no pueden ser modificados por los responsables del sistema- y otros que son endógenos -y por tanto susceptibles de ser modificados, independientemente de la dificultad que ello entrañe, por los agentes del sistema-. Entre ambos hay una serie de factores híbridos en el sentido de que su dotación puede variar, normalmente en el medio y largo plazo, obedeciendo a decisiones adoptadas a nivel político fuera del marco estrictamente portuario, normalmente con la participación de varias instituciones.

La localización es el principal factor exógeno de competitividad de un puerto: la proximidad respecto a las principales rutas marítimas y/o respecto a los principales puntos de origen y destino de la carga incrementa geoméricamente las probabilidades de ser puerto de recalada de una línea regular.

El precio y la calidad de los servicios portuarios, así como la flexibilidad y la capacidad de gestión de los responsables del puerto, pueden ser considerados factores endógenos.

Factores híbridos son la accesibilidad marítima, las conexiones intermodales o la capacidad del puerto para actuar como plataforma logística. Son normalmente consecuencia de inversiones en infraestructura que requieren fuertes inversiones y plazos largos de gestación y realización.

No todos los factores explicativos tienen el mismo peso en la posición competitiva de un puerto. Así, las tarifas y precios, en contra de lo que a veces se cree, son menos determinantes que la calidad del servicio o el volumen de carga. En efecto, la mejor garantía que tiene un puerto para mantener su rol en una ruta, descontando la existencia

de infraestructuras portuarias adecuadas⁷³⁸, es su capacidad para concentrar carga, ya que lo que anima al naviero a escalar en un puerto no es tanto el monto de la cuenta de escala, que suele ser un coste fijo, como el coste por contenedor, que disminuye cuando aumenta su volumen de carga. Esto explica el por qué en muchos puertos caros siguen haciendo escala los barcos – porque tienen mucha carga- mientras que en otros más baratos nunca entran. Además, mientras que el transporte terrestre sea caro y/o lento, las mercancías tenderán a moverse por el puerto más próximo a su origen o destino, porque la ruta óptima es la que minimiza el coste del transporte terrestre cuando éste tiene un elevado peso en el coste total del transporte, tal y como ocurre en muchos países. La conclusión de esta reflexión es que el crecimiento del consumo y la industria regional, la creación de áreas especializadas de distribución –como las Zonas de Actividades Logísticas y similares- son factores tan importantes o más que los intrínsecamente portuarios para mantener o aumentar la posición competitiva de un puerto.

Pero la competencia depende también del marco institucional que regula la actividad portuaria. En un extremo están los regímenes liberales que permiten la construcción de puertos privados, la libertad de precios y la autonomía de gestión de las empresas o entes que administran los puertos; y en el otro, los regímenes intervencionistas basados en el principio de servicio público.

Si la competencia entre puertos es importante, eso se debe, entre otros factores, a su capacidad para estimular la rivalidad y la entrada de nuevos oferentes, dificultando el disfrute de rentas monopólicas. Ahora bien, si por causa de alguno de los factores citados no existe un monopolio, lo más probable es que la estructura del mercado se asemeje a un oligopolio, lo que significa que las autoridades que velan por la competencia tampoco pueden dar por descontada la competencia, estando alerta ante comportamientos o estrategias de tipo colusivo.

Además de la competencia interportuaria, la otra competencia relevante es la intraportuaria, es decir, la que se entabla en el interior mismo de los puertos entre varias terminales. Normalmente, este tipo de competencia es el resultado de las decisiones tomadas por las autoridades que administran el puerto, y surge como consecuencia de procesos de privatización, licitación y concesión de terminales y frentes de atraque. Aquí suele plantearse un conflicto entre competencia y eficiencia productiva: diseñar un mercado con muchos oferentes garantiza la competencia pero dificulta la consecución y aprovechamiento de economías de escala; en el otro extremo acecha la amenaza del monopolio. Un criterio de decisión es la búsqueda del número óptimo de terminales, pero muy raramente es éste el que prevalece en la práctica⁷³⁹. Normalmente se encomienda a las autoridades portuarias y a los tribunales de la competencia que velen por la ausencia de prácticas anticompetitivas.

⁷³⁸ Las infraestructuras son condición necesaria pero no suficiente para crecer. Un ejemplo claro lo brinda Bilbao: a pesar de haber sido el puerto español que más inversiones públicas recibió (más de 45 mil millones de pesetas entre 1993 y 1999) su tráfico total decreció en ese mismo período; por el contrario, Valencia fue el tercer receptor de fondos (algo más de 40.000 millones) y el que más creció.

⁷³⁹ A este respecto hay que tener en cuenta que la tasa de ocupación óptima de un terminal no es del 100% sino del 40 al 60%, para evitar a los buques el coste de congestión.

4.1.2 La competencia en las principales costas

Al hablar de la competencia portuaria en América del Sur es necesario distinguir entre tres grandes regiones, la del Caribe, la del Pacífico y la del Atlántico, ya que las condiciones en las que se desarrolla la competencia entre puertos en ellas son radicalmente distintas.

4.1.2.1 La situación en el Caribe

La competencia interportuaria en el Caribe es alta. Las razones son diversas.

En primer lugar, en los países e islas del Caribe existen numerosos puertos y las distancias entre ellos son relativamente reducidas. Los más importantes son Cartagena en Colombia, Colón en Panamá, Freeport en Bahamas, San Juan en Puerto Rico, Río Haina en la República Dominicana, Kingston Jamaica, P. De España Spain en Trinidad y Puerto Cabello en Venezuela. Varios de ellos tienen terminales especializadas en contenedores.

En segundo lugar, la región del Caribe está atravesada por el eje Pacífico- Atlántico que pasa por el Canal de Panamá y por el que discurre una parte importante del comercio y el tráfico mundial⁷⁴⁰. Esto convierte a los puertos caribeños en nodos naturales de uno de los ejes principales de la red marítima internacional.

En tercer lugar, en varios de los puertos citados se han producido privatizaciones exitosas que, en unos pocos años, han puesto en pie puertos modernos donde antes existían puertos obsoletos e ineficientes.

En cuarto lugar, hay casos, como el de Cartagena de Indias, en el que a la competencia interportuaria se le suma la intraportuaria, creando un entorno altamente competitivo⁷⁴¹.

4.1.2.2 La situación en el Pacífico

La competencia interportuaria en la costa oeste del Suramérica es baja. Las razones son varias. En primer lugar, la fachada marítima del Pacífico sur es muy larga – 3.000 millas náuticas-, tiene aproximadamente 16 puertos capaces de atender a barcos portacontenedores, pero sólo 5 son realmente importantes- de norte a sur, Buenaventura, Guayaquil, Callao, Valparaíso y San Antonio, y las distancias entre ellos, con la excepción de los dos últimos, son altas con tiempos de navegación igualmente altos.

⁷⁴⁰ Las prestaciones actuales del canal de Panamá están limitadas al paso de barcos Panamax, con una capacidad aproximada de 4.500 TEUs y un calado de 42 pies. Esto significa que la generación actual de barcos Post-Panamax que son el soporte de las grandes rutas transoceánicas entre Europa y la Costa Este de Estados Unidos, Europa y Asia y la costa Oeste de Estados y el Lejano Oriente no pueden cruzar el canal. No es previsible que los trabajos previstos para ampliar el canal alteren esta situación a lo largo de la presente década.

⁷⁴¹ En la bahía de Cartagena de Indias, de dimensiones relativamente reducidas existen tres terminales, la SPRB, Terminales el Bosque y Mar.

Tiempos y distancias entre los puertos de la COSA⁷⁴² (millas náuticas)

(A una velocidad de 18 nudos)

San Antonio – Callao. Distancia = 1334, tiempo de tránsito = 3 días y 2 horas

Callao –Guayaquil. Distancia = 680, tiempo de tránsito = 1 día y 14 horas

Guayaquil – Buenaventura. Distancia = 400, tiempo de tránsito = 22 horas

Buenaventura – Cartagena de Indias. Distancia = 628, tiempo de tránsito = 1 día y 11 horas (Vía = Canal de Panamá)

Cartagena de Indias- Puerto Cabello. Distancia = 452, tiempo de tránsito = 1 día y 1 hora

En segundo lugar, el transporte terrestre de carga entre unos puertos y otros es costoso, la frecuencia de los servicios demasiado baja y la duración del trayecto alta. En lo que se refiere al transporte terrestre, no existen conexiones ferroviarias y el paso de fronteras se ve obstaculizado por problemas de trasbordo, insuficiencia de infraestructuras o falta de servicios adecuados⁷⁴³.

En tercer lugar, los tráficos de cabotaje tienen un nivel de desarrollo insuficiente y las facilidades para el trasbordo son bajas. Esta operación es costosa por los costes de carga y descarga de contenedores, estancia en terminal y trámites burocráticos.

En cuarto lugar, en los puertos del Pacífico Sur, con la excepción de Chile, los procesos de privatización y modernización van más retrasados que en el resto. Incluso en el caso de Colombia, en el que la reforma del sistema portuario está más avanzada que en Perú o Ecuador, sus resultados han sido hasta el momento más positivos en Cartagena que en Buenaventura.

Una de las consecuencias de esta situación de débil competencia es la necesidad de que los poderes públicos estén especialmente vigilantes para prevenir situaciones monopólicas o de abuso de posición dominante. Una de las alternativas existente es crear competencia intraportuaria, aunque esta opción tiene el inconveniente de que si el mercado es pequeño, como es el caso, la existencia de varias empresas puede limitar el aprovechamiento de economías de escala en la prestación de servicios de carga y descarga de contenedores. La otra es licitar una sola terminal por puerto, regulando con sumo cuidado las tarifas y las características de los servicios.

La excepción a este cuadro la brinda Chile y sus puertos de San Antonio y Valparaíso, ambos próximos, bien comunicados y muy dependientes de la carga de la capital Santiago y su área metropolitana. A esta rivalidad natural/geográfica entre ambos, que hay que vigilar, se suma toda una batería de medidas preventivas adoptadas por el gobierno con ocasión de las licitaciones de 1999 para garantizar la competencia efectiva.

⁷⁴² A partir de www.distances.com/

⁷⁴³ Ver estudio Transporte sin Fronteras (CAF, 2001).

En el caso de algunos tráficos, hasta ahora graneleros, la situación descrita se está viendo paulatinamente modificada por la aparición de puertos privados que, en ocasiones, operan incluso en las proximidades de los grandes puertos públicos⁷⁴⁴. Se trata de inversiones realizadas por grandes grupos empresariales con intereses también en los sectores de la carga⁷⁴⁵.

4.1.2.3 La situación en el Atlántico

Refiriéndonos a las anteriores situaciones, la competencia portuaria en el Atlántico es intermedia: menor que en el Caribe, ya que el litoral atlántico está lejos del eje interoceánico principal Este-Oeste, pero mayor que en el Pacífico, ya que las distancias entre puertos son menores –sobre todo en el tramo Buenos Aires-Santos- y los tiempos de navegación más cortos.

Tiempos y distancias entre los puertos atlánticos⁷⁴⁶ (millas náuticas)
(A una velocidad de 18 nudos)

Buenos Aires –Zárate. Distancia = 57, tiempo de tránsito = 3 horas

Buenos Aires –Montevideo. Distancia = 129, tiempo de tránsito = 7 horas

Montevideo –Río Grande. Distancia = 301, tiempo de tránsito = 17 horas

Río Grande – Paranaguá. Distancia = 449, tiempo de tránsito = 1 día y 1 hora

Paranaguá – Santos. Distancia = 161, tiempo de tránsito = 9 horas

A lo dicho hay que sumar la liberalización portuaria en Argentina, los proyectos internacionales existentes para mejorar las conexiones terrestres y fluviales –desde el puente Buenos Aires-Colonia a la Hidrovía - y la potenciación de puertos del sur de Brasil como Río Grande. Un factor que debilita esta competencia es la proximidad de los grandes centros de carga a los puertos, especialmente notable en Buenos Aires y Montevideo y algo menor en el caso de Santos.

La competencia es especialmente intensa en el río de la Plata. Ahí están compitiendo ya en el mismo mercado geográfico o área de influencia Puerto Nuevo, Dock Sud y, más recientemente, la terminal de Zárate en el tráfico de contenedores, seguida a mayor distancia por Montevideo.

En Puerto Nuevo de Buenos Aires existe además una intensa competencia intraportuaria, prácticamente inexistente en el resto de América del Sur, fruto del propósito inicial de la reforma portuaria de priorizar la competencia sobre el aprovechamiento de las economías de escala que se pueden obtener en esta actividad.

⁷⁴⁴ Esta situación se está produciendo en el estuario de Guayaquil, donde está por ejemplo FERTISA, del grupo WONG.

⁷⁴⁵ Otro ejemplo es TISUR, del grupo ROMERO, en el puerto peruano de Matarani, con empresas en el sector de la soya en Bolivia.

⁷⁴⁶ A partir de www.distances.com/

4.1.3 Viabilidad técnico-económica del desarrollo de mega-puertos (estudio de caso en el pacífico⁷⁴⁷)

Con el crecimiento espectacular del transporte marítimo contenedorizado, el aumento del tamaño de los buques y la estrategia de las grandes líneas de estructurar sus rutas en servicios transoceánicos y de corta distancia o *feeder*, ha surgido un interés generalizado en todos los países con costa del mundo por contar con los denominados mega-puertos.

Se trata de un interés comprensible y legítimo, porque recibir grandes barcos en un puerto significa contar con unos servicios marítimos frecuentes que hacen más competitivo el comercio exterior y poder desarrollar una actividad logística de distribución de mercancías que genera empleo y valor añadido. Pero, en la medida que su desarrollo exige cuantiosas inversiones públicas y privadas, su viabilidad debe pasar por el tamiz del análisis y el juicio crítico.

En el contexto mundial, se denomina mega-puerto a aquel que manipula un elevado volumen de mercancías y que sirve de punto de escala a los grandes barcos interoceánicos (en el caso de porta-contenedores, de un tamaño Post-Panamax). Esto puede ocurrir por dos causas, o bien porque el área de influencia del puerto tiene una gran actividad económica que genera un elevado flujo de carga, o bien porque el puerto está localizado en un punto tal que lo convierte en nodo natural de la red internacional de distribución de carga de una naviera.

En el mundo hay mega-puertos que cumplen una o las dos condiciones citadas. Así, en un extremo, Gioia Tauro o Algeciras han alcanzado el rango de mega-puertos en el Mediterráneo gracias a su ubicación, siendo su actividad principal el trasbordo, y muy a menudo las inversiones necesarias para dotarse de la infraestructura necesaria corren a cargo de las grandes líneas que los utilizan como base de operaciones. Este no es el caso de Valencia o Barcelona, por ejemplo, donde, a pesar de no encontrarse demasiado lejos de la ruta Canal de Suez-Estrecho de Gibraltar, los grandes barcos interoceánicos escalan⁷⁴⁸ –al menos los de algunas líneas- por la actividad comercial que genera su área de influencia, corriendo las grandes inversiones a costa del erario público.

En América del Sur no son muchos los puertos que cumplen alguna de estas condiciones. Sólo los puertos del Caribe se encuentran próximos a la gran arteria Este-Oeste del transporte marítimo internacional –pero no tienen detrás grandes centros de carga -, y las grandes aglomeraciones de carga corresponden a Buenos Aires y Santos/San Paulo, situadas en un eje norte-sur y, en el caso de Buenos Aires, al final de la ruta. Teniendo en cuenta ambos factores, uno de los puertos más equilibrados y mejor posicionados es Puerto Cabello. Por el contrario, en el conjunto del subcontinente, la zona peor posicionada para desarrollar este tipo de enclaves es la costa oeste, pese a lo cual son varios los proyectos reales o virtuales de mega-puertos. Vamos a estudiar con más detalle su situación.

En el Pacífico sur no se encuentra un solo puerto que cumpla una de las citadas exigencias. Los principales puertos sirven a un área de influencia con una actividad

⁷⁴⁷ Se podría desarrollar también el estudio de un caso en el Atlántico; quizá un ejemplo representativo, aunque ya no de proyecto sino de puerto nuevo, es Sepetiba.

⁷⁴⁸ Se trata de buques de hasta 6.700 TEUs de carga aproximadamente.

comercial modesta –en términos relativos a nivel internacional- y se encuentran alejados de las principales rutas mundiales de comercio y transporte marítimo.

Los principales puertos de la costa oeste de la región son puertos pequeños. La suma del movimiento de contenedores de los más importantes es de 1.5 millones de TEUs (1999)⁷⁴⁹. Incluso proyectando su actividad futura – a partir de su evolución o pasada y/o del crecimiento previsto de la economía y el comercio exterior- no es previsible que su situación se altere sustancialmente en el panorama mundial.

Les queda la posibilidad teórica de crecer como puertos de trasbordo, pero en este punto las tendencias observables en lo que se refiere a la reestructuración de los itinerarios de las grandes líneas tampoco invitan a pensar en cambios drásticos. En primer lugar, ninguno de los puertos tiene una ubicación relevante en las grandes rutas con Europa, la costa este de Norteamérica y la costa oeste de Norteamérica⁷⁵⁰. Lo único que les diferencia es su ubicación en el itinerario, siendo a este respecto los peor situados los puertos chilenos los cuales, por estar en la cola, son los menos atractivos en caso de decidir concentrar carga en un punto. Por otra parte, el transporte entre puertos es caro y lento, y eso perjudica al trasbordo.

En el caso de la ruta con Asia, el análisis es a priori diferente, ya que los buques no deben atravesar el canal de Panamá ni seguir el eje norte-sur. La ubicación de los puertos del Pacífico es pues idónea, y esto hace concebir la oportunidad de realizar operaciones de concentración y distribución de carga en alguno de los países de la región. Un análisis más detallado, sin embargo, revela algunas dificultades. Como son varios los puertos relativamente bien localizados en cuanto a distancia con el lejano Oriente, el más idóneo sería, siendo todas las demás variables iguales –tarifas y calidad de los servicios- el que tuviese más volumen comercial con los países asiáticos. Desafortunadamente, este puerto se encuentra en el Pacífico, pero en Norteamérica, a una distancia no mucho mayor que los de América del Sur. Queda sólo una opción menor para un puerto en el Sur, para aquel que cumpla la citada condición y reduzca el coste de concentración de carga.

Además de todos los factores citados, que se refieren únicamente a la carga propia y a la ubicación en las grandes rutas del transporte marítimo internacional, el desarrollo de un puerto de trasbordo exige tarifas bajas, servicios rápidos, trámites burocráticos sencillos y una oferta de transporte entre puertos, ágil y competitiva. En la actualidad, no es esta la situación dominante en la costa oeste.

Hoy por hoy, los puertos de la región son puertos atendidos por servicios denominados “lechera”, por el elevado número de escalas o recaladas que realizan, servidos por barcos relativamente pequeños y medianos –de unos 2.200 TEUs- con calados aproximados de 38 pies. Estos barcos, si el porcentaje de carga es alto, incluso tienen problemas para entrar en algunos puertos por falta de calado en los canales de acceso. Esta situación no va a cambiar en un futuro próximo. En la medida en que en esta región las navieras generalicen y extiendan la estructura de líneas principales –servidas

⁷⁴⁹ Es la cantidad que manipuló durante el año 2001, por ejemplo, el puerto de Valencia.

⁷⁵⁰ Por el patrón de comercio exterior de los países de la Can, la ruta más importante es la de la costa del Pacífico con la costa este de Estados Unidos. Las navieras que la cubren suelen utilizar como centros de transbordo puertos del Caribe como Manzanillo (Panamá) o Freeport (Bahamas)

por barcos ‘matriz’- y líneas secundarias –servidas por ‘feeder’-, estos puertos parecen llamados a ser puertos de cabotaje.

A este respecto, las pretensiones de algunos puertos de la región de convertirse en mega-puertos parecen desmesuradas, lo que invita a la prudencia en lo referente a las decisiones de inversión para situarlas en su justo término. Veamos con algún detalle el caso de Manta⁷⁵¹. El 17 de septiembre de 1997, como resultado de las gestiones de legisladores de Manabí y de la Autoridad Portuaria de Manta, se consiguió la promulgación de la Ley de Desarrollo del Puerto de Manta, sancionada por el Presidente de la República, la cual declara definitivamente a Manta "Puerto de Transferencia Internacional de Carga".

El puerto de transferencia internacional de Carga de Manta
Características del proyecto⁷⁵²

1. - Ampliación de la escollera o rompeolas a partir del límite actual con una longitud de 310 metros.
2. - Construcción de un brazo de rompeolas de 500 metros de longitud.
3. - Construcción de un atraque de aguas profundas de 310 metros de longitud con un delantal de 40 metros para maniobra de carga y descarga.
4. - Un patio abierto de 48 mil metros cuadrados de capacidad habilitados para recibir cualquier tipo de carga.
5. - Canal de acceso de 18 metros de profundidad adecuados para recibir barcos de quinta generación con calados de 35 a 45 pies y esloras entre 214 y 275 metros.
6. - Para el manejo de la carga y atención al buque los siguientes equipos: 4 grúas Gantry, 8 transtainers, 15 chasis, 15 tractores y 10 *fork-lift trucks*.

Una buena parte del proyecto se sustenta en la potencialidad del citado mega-puerto para captar, entre otras, las cargas que ahora manipula Guayaquil, puerto bastante venido a menos. ¿Es realista este supuesto?

Aunque no hemos podido recabar todos los datos, y creemos justificada una investigación a fondo, nos parece más sensato partir de la hipótesis de que no. Para justificar nuestra respuesta nos referimos a los que consideramos que son los factores relevantes a considerar.

Factores que determinan si Manta es una alternativa a Guayaquil en mercancía general contenerizada:

1.- Tiempo y el coste del transporte terrestre de Guayaquil a Manta (\$/ TEU)

(Si es alto, este factor beneficia a Guayaquil, que tiene más carga próxima que Manta)

Distancia: 190 Km.

Tiempo: de 4 a 5 horas

Coste: 302 US\$ (190 km * 1,59 US\$/km)

⁷⁵¹ En el Expreso de Guayaquil, del 28 de octubre de 2001, se podía leer “Manta crece para ser la ‘puerta del Pacífico’” (pp.9).

⁷⁵² Con este proyecto se espera habilitar al puerto de Manta para recibir sin problemas y mediante acceso directo al muelle a buques portacontenedores con capacidad de transporte para 3 y 4 mil contenedores, calados de 35 a 45 pies y esloras entre 214 y 275 metros.

2.- Tiempo y coste del transporte marítimo (cabotaje) de Guayaquil a Manta (flete marítimo + descarga en \$/ TEU) *(Si es alto, este factor beneficia a Guayaquil, que tiene más carga próxima que Manta)*

3.- Infraestructura de Manta. Disponibilidad de muelles largos y anchos y con calado suficiente para recibir y manipular contenedores. Coste de la inversión. Planes y Proyectos

2 muelles de espigón con 4 atraques de 200 metros de longitud cada uno, 45 metros de ancho, profundidad 12 metros (MLWS), ubicados al Norte-Este de las instalaciones.

4.- Superestructura de Manta. Grúas pórtico (fijas) y equipos para atender barcos de más de 2.000 TEUs y manipulación de contenedores. Planes y proyectos *(Ver tabla anterior)*

5.- Coste del proyecto

150 millones de dólares

6.- Conexiones con el hinterland: ferrocarril a los muelles, conexiones por carretera con los principales centro de carga del Ecuador *(ver tiempos y costes de un contenedor desde Manta a los principales puntos y comparar con Guayaquil)*

Conexiones por carretera:

Manta-Quito: 400 Km., entre 9 y 10 horas, coste 450 US\$

Manta-Cuenca: 446 Km., entre 9 y 10 horas, coste 450 US\$

Manta-Frontera Colombia: 687 Km., entre 13 y 14 horas, coste 750 US\$

Manta-Frontera Perú: 466 Km., entre 9 y 10 horas, coste 500 US\$

No existe, aunque se proyecta un ferrocarril expreso Manta-Guayaquil con un coste de 60.000.000 US\$.

7.- Coste de los servicios portuarios. *(Si no son más baratos, no compensa ir a Manta y, aunque lo fueran, la diferencia de costes debería ser mayor que el coste de enviar los contenedores del área de Guayaquil a Manta)*

El puerto de Manta es más barato que el de Guayaquil tanto para el buque (acceso al puerto, muellaje, prácticos, remolcadores) como para la mercancía (operación marítima y terrestre del contenedor). En conjunto, el coste por contenedor en Manta es de 92,5 US\$ y en Guayaquil de 220 US\$. Ahora bien, esta ventaja queda neutralizada cuando se considera el coste del transporte terrestre del contenedor desde el puerto a las instalaciones del consignatario, ya que si es desembarcado en Manta asciende a 302 US\$ por contenedor y si lo es Guayaquil a 150 US\$.

Con respecto a otros puertos del Pacífico como Callao y Buenaventura, Manta es también más barato que ellos tanto en el servicio al buque como en el servicio a la carga.

8.- Sistemas EDI

No hay.

9.- Rapidez y seguridad del puerto de Manta tanto en la entrada como en la salida de buques, en las operaciones de carga y descarga y en la manipulación de contenedores

El tiempo necesario para ir de la ruta marítima principal al muelle es de 2 horas, tanto para la entrada como para la salida. Es un puerto a mar abierto y el fondo es natural de arena dura.

10.- Potencial para atraer cargas de Colombia

Por tierra es complicado por los transbordos y los problemas de tránsito en la frontera de Tulcán-Ipiales. Por mar, existe un convenio de Tráfico Marítimo Transfronterizo con Colombia que incluye sólo a los puertos de Manta y Esmeraldas por Ecuador y Tumaco y Buenaventura por Colombia. Para promoverlo se establecieron tasas equivalentes al 75% de las tarifas que cada Autoridad Portuaria aplica al tráfico internacional. Manta manipuló 6.000 toneladas de carga a granel en el 2000. La tendencia es progresiva pero el avance lento.

11.- Ventajas de Manta frente a otros puertos competidores que aspiran también a ser mega-puertos (por ejemplo Callao) *(Sobre todo para concentrar cargas origen/destino Asia)*

Los costes de servicio al buque y a la carga son menores que los de Callao y Buenaventura. No hay problemas de congestión.

12.- Política de concesionamiento, interés del capital privado

Los estudios de concesión se encuentran en proceso de realización, lo que significa que no hay compromisos de inversión del sector privado, aunque la AP se muestra dispuesta a colaborar con el futuro concesionario para captar carga.

13.- Distribución de la carga ecuatoriana con respecto a Manta y Guayaquil *(Sumatorio del producto los TEUs por el coste unitario de transporte terrestre).*

Como indicador, y dado que en la actualidad los principales puertos ecuatorianos trabajan para sus tráficos “naturales”, en el año 2000 los puertos comerciales del país movilizaron 7.549.706 toneladas entre importación y exportación, de ellas Guayaquil el 61%, Puerto Bolívar el 23%, Esmeraldas el 11% y Manta el 5%.

4.1.4 La modernización de los Organismos Públicos de Inspección: La lucha contra la corrupción

Aunque formal y orgánicamente los Organismos Públicos de Inspección (OPI) –de los cuáles la Aduana es el más emblemático- no forman parte de la autoridad portuaria⁷⁵³, están íntimamente ligados a ella, porque tanto sus funciones como su actuación son determinantes en el funcionamiento del flujo de mercancías en los puertos⁷⁵⁴. Desgraciadamente, en demasiados casos están asociados a una imagen de burocracia, papeleo, demoras y corrupción y, con razón o sin ella, se les atribuye una alta responsabilidad en los problemas que aquejan al funcionamiento del sistema⁷⁵⁵.

El problema es complejo y tiene raíces históricas, pero muchos países están adoptando medidas enérgicas para revertir este estado de cosas. Algunas acciones de modernización se enmarcan en proyectos internacionales. Así, por ejemplo, en la actualidad se está llevando a cabo el “Proyecto Granadúa⁷⁵⁶”. Dicho proyecto, promovido por la Secretaria General de la CAN y la Comisión Europea, comprende un conjunto de actividades en materia aduanera. El objetivo es contribuir a consolidar el Mercado Común Andino, mediante el apoyo a las instituciones aduaneras nacionales, la armonización de técnicas y procedimientos, la agilización de las operaciones en aduanas y otras acciones. Por otra parte, se ha iniciado un proceso de cooperación aduanero⁷⁵⁷ entre la Unión Europea, Mercosur y Chile, con propósitos similares.

Si en general los problemas de las aduanas son múltiples y abarcan tanto a los recursos humanos – su número y capacitación -, como a los equipos materiales, las normativas y los procedimientos de actuación, la corrupción es uno de los que más daño provoca. En realidad, ningún país ni institución está libre de este flagelo, y la prueba de ello es la creación de organizaciones específicas como Transparencia Internacional, organismo no gubernamental con sede en Alemania⁷⁵⁸, y de foros internacionales de debate y análisis como el Centro Internacional para la Investigación de la Corrupción⁷⁵⁹ de Alemania⁷⁶⁰. Además, en la actualidad son las propias instituciones multilaterales como el Banco Mundial, que tiene un Centro Anticorrupción⁷⁶¹, y la OCDE⁷⁶², entre otras, las que están demostrando un gran interés por este problema, que es visto sin ambages como un grave obstáculo para la inserción de los países en desarrollo en el sistema económico

⁷⁵³ Por sistema aduanero entendemos no sola Aduana sino también el resto de organismos públicos que realizan tareas de inspección y control de mercancías tales como Sanidad Animal y Vegetal y Sanidad Exterior.

⁷⁵⁴ Para ver un análisis del efecto del funcionamiento de las Aduanas en la competitividad de Centroamérica y su plan de modernización ver: www.incae.ac.cr/ES/clacds/investigacion/pdf/cen300.pdf En INCAE pueden verse también varios documentos con un análisis del sistema aduanero de los países de la región y reportes de seguimiento a la reforma del sistema aduanero.

⁷⁵⁵ No queremos aquí identificar Aduana con corrupción, porque ésta seguramente existe en otros ámbitos públicos y privados. Sólo que la Aduana, por su doble condición fiscalizadora y facilitadora del comercio, está especialmente en el ojo del huracán.

⁷⁵⁶ Para más información ver Anexo II “PROYECTO GRANADUA”.

⁷⁵⁷ Denominado “Proyecto de Armonización Estadística Unión Europea-Mercosur-Chile”.

⁷⁵⁸ Transparencia Internacional.

⁷⁵⁹ www.gwdg.de/~uwvw/icr_head.ht

⁷⁶⁰ The 9th International Anti-Corruption Conference y la Conferencia Internacional sobre la Lucha contra la Corrupción, www.usembassy.state.gov/colombia/wwwse903.shtml

⁷⁶¹ Ver www.usembassy.state.gov/colombia/wwwse814.shtml y Centro Anticorrupción del Banco Mundial en www1.worldbank.org/publicsector/anticorrupt/prevent.ht

⁷⁶² www.oecd.org/EN/home/0,,EN-home-31-nodirectorate-no-no--31,FF.html

mundial⁷⁶³, tal y como quedó de manifiesto en la cumbre de Monterrey (México, marzo de 2002).

En el ámbito internacional, la región de América Latina y el Caribe está ubicada en la parte baja de la clasificación mundial de corrupción (ordenada de menor a mayor corrupción), por debajo de los Países de la OCDE, Este de Asia, Europa Central, Oriental y Bálticos, Oriente medio y Norte de África, y por encima del sur de Asia, el África Sub-sahariana y los países que componían la URSS. Esta mala situación ha motivado la movilización de todos aquellos entes públicos y agentes sociales que entienden que la modernización y el desarrollo económico pasan por una lucha decidida contra la corrupción.

En el ámbito regional, y desde 1996, la Convención Interamericana Contra la Corrupción⁷⁶⁴ lucha por erradicar la corrupción de la vida política y económica en América. Un objetivo similar tiene encomendada la Red de Instituciones de Combate a la Corrupción y Rescate de la Ética Pública, denominada RICOPEP⁷⁶⁵, aprobada por los participantes al "Foro Iberoamericano sobre el Combate a la Corrupción", celebrado en Santa Cruz de la Sierra, del 15 al 16 de junio de 1998. Otras organizaciones con fines similares son Transparencia Latino América⁷⁶⁶ y Transparencia y Desarrollo en América Latina y el Caribe⁷⁶⁷.

Los gobiernos de los países andinos, por su parte, están siendo especialmente activos en liderar la lucha contra esta lacra. En Colombia el gobierno elaboró el programa Presidencial de Lucha contra la corrupción “De frente al país”, con el apoyo del PNUD⁷⁶⁸. En Bolivia se aprobó en 1998 el Plan Nacional de Integridad, como estrategia boliviana de desarrollo institucional y lucha contra la corrupción⁷⁶⁹. En Ecuador, y auspiciado por la Comisión Anticorrupción, el presidente Jamil Mahuad rubricó el correspondiente Plan. En Perú, el Ministerio de Justicia, con el apoyo del Banco Mundial y la Secretaría General de la OEA aprobó en el 2001 el Programa Nacional Anticorrupción.

Por otro lado, y coadyuvando a formar un bisturí que se cierne sobre la herida, han surgido iniciativas nacionales impulsadas por la sociedad civil como Probidad en Colombia⁷⁷⁰, Anticorrupción en Ecuador⁷⁷¹ o Transparencia en Perú⁷⁷². En el caso de Venezuela, el presidente Chávez declaró en enero de 2002, refiriéndose a la lucha contra la corrupción, que era responsabilidad de todos los venezolanos sanear el Poder Judicial. Destacó el caso del SETRA, donde había un sistema de informática paralelo; la intervención de la aduana marítima y la aduana aérea, e investigaciones en el Centro

⁷⁶³ Para un análisis breve pero claro y riguroso de la corrupción puede verse “La anatomía de la corrupción”; en Internet en: www.tilac.org/textos/capitulo02.pdf

⁷⁶⁴ www.oas.org

⁷⁶⁵ www.clad.org.ve/ricor.html

⁷⁶⁶ www.tilac.org

⁷⁶⁷ www.iadb.org/leg/transparencia.asp

⁷⁶⁸ www.anticorrupcion.gov.co/

⁷⁶⁹ La percepción de corrupción en Bolivia de la Vicepresidencia de la República en www.integridad.gov.bo/Taller%20Integridad/HTL%20Presentation%20ciet.

También www.comisionanticorrupcion.com/archivos/paises/bolivia_plan.pdf

⁷⁷⁰ www.probidad.org.co/

⁷⁷¹ www.ecuanex.net.ec/anticorrupcion, www.comisionanticorrupcion.com

⁷⁷² www.transparencia.org.pe

Simón Bolívar. Tal despliegue de medios y esfuerzos sólo puede explicarse por la gravedad y profundidad del mal. En efecto, según Transparencia Internacional, países como Ecuador y Bolivia están o han estado entre los más corruptos de América Latina.

En los países de la CAN, la lucha contra la corrupción en las aduanas está presente en todos los planes anticorrupción y es una de las banderas de enganche de casi todas las formaciones políticas, lo que coloca a la Aduana en el ojo del huracán. Los cambios institucionales acometidos en los últimos años en casi todos los países de la región se explican, en gran parte, por la necesidad de achicar los espacios de impunidad y arbitrariedad. Entre la batería de medidas que contemplan todos los planes y programas citados, se encuentra la modernización de los servicios de Aduanas, con planes muy concretos, por ejemplo, en los casos de Bolivia y, sobre todo, Ecuador, donde se incluye un componente “desarrollo institucional aduanas”.

En la práctica, se han producido cambios normativos significativos. Colombia realizó en 2001 una reforma para modernizar la administración aduanera (DIAN)⁷⁷³. La nueva legislación aduanera supone una importante simplificación de los trámites aduaneros de importación y exportación, mediante la adopción de procedimientos ágiles y sencillos que se realizaran vía electrónica. Igualmente la nueva norma, consagra un régimen sancionador que establece la graduación de las sanciones dependiendo de las infracciones cometidas.

El decreto con el cual Colombia adopta la nueva legislación aduanera contempla entre otros los siguientes aspectos:

- Las Sociedades de Intermediación Aduanera (SIAS) y los Almacenes Generales de Depósito responderán, directamente, por los tributos y las sanciones aduaneras correspondientes.
- Se crea la figura de los Usuarios Altamente Exportadores con el fin de incentivar las exportaciones y otorgarles mayor competitividad en los mercados internacionales.
- En materia de importaciones los trámites se disminuyen al pasar de nueve pasos manuales a seis electrónicos, los que significa una reducción del 30%; cuando el monto de importación supere los 1.000 US\$, los usuarios aduaneros deberán adelantar el procedimiento con una Sociedad de Intermediación Aduanera.
- La función de los depósitos queda limitada a los almacenamientos y custodia de los bienes. Con la legislación actual cumplen funciones aduaneras.
- En materia de régimen de viajeros se establece una franquicia de 1.500 US\$ y un cupo de 2.500 US\$ con un tributo único del 2%.
- En el régimen de correos se amplía el valor permitido de US\$ 500 a US\$ 1.000 y se elimina la exigencia de que no constituya expedición comercial.
- En cuanto a exportaciones los trámites se reducen en un 60% al pasar de 12 pasos manuales a 5 electrónicos.
- Se crean programas especiales de exportación a través de los cuales en el exterior se compran materias primas a un productor residente en Colombia, quien las entrega a otros productores también residentes en Colombia, quienes elaboran y exportan el bien final. La operación otorga el reconocimiento del CERT a ambos productores nacionales.

⁷⁷³ www.iadb.org/int/customsjpn/Practicas/Colombia

- En materia de sanciones, estas serán directamente proporcionales a la gravedad de la infracción y a la calidad de infractor.
- Se consagra expresamente la prohibición de aplicar sanciones por interpretación extensiva de las normas.
- Se consagra el silencio administrativo positivo por incumplimiento de los términos revistos en diferentes etapas del procedimiento sancionador.

Ecuador por su parte también aprobó su ley Orgánica de Aduanas⁷⁷⁴ y creó la CAE⁷⁷⁵. La creación de la CAE no ha resuelto sien embargo los problemas de la aduana ecuatoriana. El abuso de recursos judiciales, la injerencia política y la actuación de los grupos de corrupción limitan la capacidad de la CAE para actuar como una entidad privada, en la que quien funciona sigue en su puesto y quien no rinde es despedido. Por el momento no existe rendición de cuentas. Si alguien no entrega lo solicitado, se le pide la renuncia, pero inmediatamente busca un amparo constitucional y regresa. Por todas estas razones, existen peticiones para que el Gobierno se involucre más en el control de las aduanas, impulse su modernización y la lucha contra la corrupción. Podría hacerlo nombrando sus delegados y dándoles autoridad, exigiendo rendición continua de cuentas por la recaudación, los objetivos alcanzados y con poder para despedirlos si no desempeñan bien sus labores. Por otra parte, y para evitar la defraudación, la CAE pretende introducir modificaciones contractuales que le permitan ejercer mayor control sobre las verificadoras, las cuatro empresas que efectúan la inspección de mercaderías en origen: SGS, Bivac, ITS y Cotecna. En un paquete de medidas de mejora denominado “Por la derecha”, la CAE ha puesto en marcha una serie de iniciativas para agilizar el proceso de tramitación de importaciones que se puso en marcha inicialmente en Guayaquil. Su objetivo es que el aforo documental se efectúe en dos horas y el físico en 36 horas. El fundamento del sistema radica en el principio de la buena fe y en el endurecimiento de las sanciones.

En Venezuela, la legislación aduanera está compuesta por la Ley de Aduanas, vigente desde el 1 de Enero de 1999, el reglamento respectivo (aún en proceso para su aprobación) y las leyes y decretos conexos. Además, la Ley Habilitante contempla la actividad Reforma de la Ley Orgánica de Aduana. Por su parte, el reglamento parcial de la Ley Orgánica de Aduanas (LOA), aún no publicado en Gaceta Oficial a la fecha de redacción de este capítulo (marzo 2002), excluye temporalmente el área de las exportaciones, pues está dirigido exclusivamente al registro, intercambio y procesamiento de datos, documentos y actos inherentes a la llegada, almacenamiento e importación de mercancías mediante procesos electrónicos para el Sistema Automatizado de Aduanas (SIDUNEA). El reglamento rige, por ahora, sólo el proceso de las importaciones, en vista de que Venezuela es un país fundamentalmente importador, por lo que el proceso para las exportaciones seguirá siendo manual. La cuarta disposición transitoria del reglamento reza que "Las demás operaciones y regímenes aduaneros especiales se incluirán en el presente Reglamento o serán objeto de otros instrumentos reglamentarios...".

Además de todas estas reformas legales, se considera que la automatización de los procesos es una de las piezas clave para desenredar la madeja tejida por la corrupción y el sistema tradicional de trabajo. En efecto, la sustitución de trabajo por capital en este

⁷⁷⁴ Para una valoración política crítica puede verse www.bloquempd.tripod.com/reformatributaria.html

⁷⁷⁵ www.corpae.com

singular proceso productivo permite a la vez agilizar los tiempos de realización de tareas y reducir las oportunidades de conductas oportunistas.

En esta línea, uno de los instrumentos que se están empleando en algunos de los países de la región es SIDUNEA, el Sistema Aduanero Automatizado desarrollado por la Organización de las Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo a principios de los ochenta para mejorar el desarrollo del comercio exterior de los países en vías de desarrollo, y ofrece la adecuación al régimen aduanero existente en cada país, El SIDUNEA fue adquirido por varios países de América Latina, entre estos Bolivia y Colombia que, junto a Venezuela, cuentan con el mismo esquema aduanero en el marco de la Comunidad Andina de Naciones⁷⁷⁶. La implantación de SIDUNEA no está resultando sencilla.

Es por todo lo expuesto en este punto, por las múltiples dificultades que existen para modernizar los organismos públicos de inspección y reducir los espacios de impunidad, por lo que las instituciones multilaterales de desarrollo e IIRSA deben apoyar los programas nacionales y promover otros nuevos si éstos no son suficientes.

⁷⁷⁶ En la actualidad, son más de 90 países los que emplean SIDUNEA en el mundo. SIDUNEA es el más utilizado en los países de la CAN, aunque Perú y Ecuador tienen sus propios sistemas. En concreto, la CAE tiene firmado un convenio de cooperación con la Aduana de Perú para que ésta le transfiera su tecnología, dado que se le considera una de las más avanzadas del continente.

4.2 ANÁLISIS COMPARATIVO Y DIAGNÓSTICO GLOBAL

¿Son competitivos los puertos de América del Sur a escala internacional?, ¿hay entre ellos algunos más competitivos que otros? No resulta fácil emitir un juicio simple y definitivo a esta importante cuestión. En un principio, el puerto más competitivo sería aquel que ofreciese los (mismos) servicios a un coste más bajo a navieros y generadores de carga para un volumen de carga similar. Con este criterio, si en un puerto A el coste de una escala o recalada para una cantidad dada de carga es menor que en otro B se diría que A es más competitivo que B. Sin embargo, rara vez en la realidad confluyen estos requisitos: los servicios no son siempre los mismos y los volúmenes de carga difieren, dando lugar a diferentes costes unitarios para las líneas que son los que a la postre pueden determinar su elección de puerto.

Dejando de lado el importante asunto de la carga, la cuenta de escala del naviero depende, en la mayor parte de los puertos, de las tarifas o precios unitarios de los servicios y de la cantidad o tiempo que los utiliza el buque. Un menor coste puede ser debido tanto a menores precios como a un ahorro en el empleo de los recursos. El precio depende, entre otros factores, de la estructura del mercado y del coste de la infraestructura; y el empleo de los recursos tanto de la regulación como de las características físicas del puerto. Hay pues que ser cauto a la hora de valorar algunos datos. Por ejemplo, un mayor coste de practicaje en el puerto A no es siempre sinónimo de menor eficiencia, sino que puede ser el resultado de una canal de acceso más largo. El practicaje no es por ello menos competitivo en ese puerto, incluso su tarifa unitaria puede ser menor, aunque el puerto sí que lo es como consecuencia de las características naturales de su infraestructura acuática.

Además, la competitividad radica no sólo en el coste sino también en la calidad de los servicios. Un armador puede preferir un puerto más caro si es más seguro, fiable y rápido que sus competidores. Esto significa que no podemos aspirar a calibrar la competitividad de un puerto utilizando un solo indicador. La competitividad portuaria es un vector multivariante que exige la puesta a punto de un conjunto amplio y sofisticado de variables, algunas de las cuales, como es el caso la productividad de su terminal de contenedores, considerada uno de los parámetros clave para medir la eficiencia de un puerto, resulta problemática de medir y aún más de comparar⁷⁷⁷. A este respecto, son muy pocos los puertos en el mundo en haber puesto a punto una batería de indicadores capaces de construir su función de competitividad. Este es el principal y primer problema: la falta de información adecuada y representativa, o bien porque no se recoge o bien porque no está disponible.

⁷⁷⁷ Puede verse al respecto *Measuring Port Performance*, P. Fourgeaud, The World Bank.

Indicadores básicos para un índice de competitividad portuaria⁷⁷⁸**1.- Coste**

Para el buque (acceso, prácticos + remolcadores + amarradores, muellaje...para un barco tipo y una recalada tipo).

Para la mercancía (operación portuaria + terrestre, traslado para inspección... por contenedor).

2.- Tiempo

Horas de estancia del buque en el puerto, productividad

Días transcurridos desde la llegada del contenedor al puerto hasta su salida da la terminal

Días necesarios para nacionalizar la mercancía

3.- Fiabilidad

Nº de horas de espera del buque para entrar en el puerto

Nº de contenedores no embarcados a pesar de haber llegado con antelación suficiente al puerto

Nº de días/horas sin prestar servicios por huelgas, paros u otros conflictos sociales

4.- Seguridad

Nº de accidentes laborales

Nº de accidentes con daños a buques y contenedores

Nº de hurtos

Nº de roturas indebidas de precintos

Ante estas dificultades de tipo tanto teórico como metodológico, vamos a proceder a una aproximación multivariante del problema, utilizando distintos tipos de indicadores que nos permitan efectuar algunas comparaciones entre unos puertos y otros. Vamos a emplear cuatro: a) la opinión de los clientes, proveedores y representantes de los organismos públicos entrevistados, b) el coste para navieros y cargadores, c) las tarifas unitarias, y d) la productividad de la operación portuaria.

4.2.1 La opinión de los expertos

El primero de los indicadores está basado en la opinión subjetiva de los expertos entrevistados en el trabajo de campo sobre las características de los servicios de cada puerto. Los clientes, usuarios y proveedores de servicios, incluyendo a las instituciones y organismos públicos que realizan tareas de inspección o administración en ellos, han valorado de 1 - la calificación más baja- a 7 -la más alta- el coste, la seguridad, la agilidad y la fiabilidad del puerto en el que desempeñan su labor. Se trata por tanto de un punto de vista subjetivo basado en la experiencia, el conocimiento y las expectativas de cada entrevistado. La nota más alta no implica que ese puerto sea objetivamente el mejor ni que el equipo consultor así lo valore, sino que es una muestra de la opinión de los actores involucrados en la cadena logístico-portuaria cuya actividad transcurre en cada uno de los puertos analizados.

⁷⁷⁸ No se trata de un modelo exhaustivo y cerrado sino más bien de un avance en el que cabría seguir trabajando para definir un baremo que permitiese hacer un seguimiento del desempeño de un puerto y una comparación entre puertos.

Tabla 178: Valoración global de los servicios portuarios (i): Países de la CAN

	Arica	Matarani	Manta	Pto Cabello	Callao	Guayaquil	Buenaventura	Cartagena
Coste	3,8	6,3	6,5	4,2	5,0	4,1	6,0	5,9
Rapidez	4,3	6,3	6,5	4,3	4,6	5,3	6,1	6,2
Fiabilidad	6,3	6,3	6,3	5,2	4,7	5,1	6,2	6,7
Seguridad	5,7	6,7	6,3	3,7	4,9	5,0	6,2	6,8
NOTA GLOBAL	5,0	6,4	6,4	4,3	4,8	4,9	6,1	6,4

La primera conclusión de los datos de la tabla anterior es que, de los grandes puertos de la CAN especializados en tráfico contenedorizado, el mejor valorado es Cartagena (SPRC)⁷⁷⁹, seguido de Buenaventura, (Arica), Guayaquil, Callao y Puerto Cabello. En cuanto a los puertos “pequeños” también analizados en este estudio, hay que destacar que reciben una buena calificación, aunque es necesario tener en cuenta que los volúmenes de carga que manipulan son muy reducidos y que no padecen problemas de congestión. Cartagena debe su buena valoración a ser el puerto más seguro, más fiable y más rápido, mientras que Puerto Cabello, en el otro extremo, se ve penalizado por su inseguridad y su lentitud.

Tabla 179: Valoración global de los servicios portuarios (ii): Países del Cono Sur

	Manaos	Valparaíso	San Antonio	Buenos Aires	Montevideo	Paranaguá	Santos
Coste	4,9	5,6	5,6	4,8	4,2	4,4	3,8
Rapidez	5,2	6,1	5,9	6	5,4	5,2	5,0
Fiabilidad	6,4	6,3	6,2	5,8	5,7	5,4	5,1
Seguridad	5,6	5,8	6,0	5,8	4,1	5,0	5,2
NOTA GLOBAL	5,5	5,5	5,7	5,3	4,8	5,0	4,8

En cuanto a la valoración de los servicios portuarios en los países del cono sur, el puerto mejor valorado resulta ser San Antonio, seguido de Valparaíso, (Manaos⁷⁸⁰), Buenos Aires, Paranaguá, Santos y Montevideo. Entre los elementos que hacen que San Antonio haya obtenido la valoración más positiva figuran la seguridad y el coste. En el extremo contrario se encuentran Montevideo y Santos, siendo estos dos puertos los peor valorados en el conjunto del cono sur, siendo penalizados en mayor medida por los costes en Santos y la seguridad en Montevideo.

¿Guardan relación las opiniones de los entrevistados con la “realidad”? ¿existe evidencia empírica suficiente para corroborar o refutar los datos correspondientes a las valoraciones de los expertos? Lo primero que tenemos que decir es que no, ya que no disponemos de unos datos con una calidad y representatividad suficiente como para

⁷⁷⁹ El Terminal de la bahía de Cartagena administrado por la SPRC es el que obtiene la más alta calificación, por encima de los terminales privados El Bosque y Contecar también ubicados en la bahía.

⁷⁸⁰ El coste en Manaos se ve penalizado por la alta cuantía que supone el practicaaje en el trayecto del Río Amazonas en la cuenta de escala.

atrevernos a emitir un juicio científico incontrovertible. Lo único que tenemos son algunos datos recabados en el trabajo de campo que, a modo orientativo, pueden darnos algunas pautas de la posición relativa de unos puertos con respecto a otros, sobre todo en los apartados de coste y, con matices en el de rapidez. En los de fiabilidad y seguridad es prácticamente imposible disponer de datos objetivos para realizar comparaciones.

4.2.2 Los costes de escala y manipulación de contenedores

Para realizar correctamente esta comparación, el criterio adecuado consiste en seleccionar un buque representativo de la región que recale en varios puertos y realice un volumen de operaciones idéntico en cada uno de ellos. En el trabajo de campo hemos intentado seguir esta metodología, aunque en algunos casos no se ha podido recabar la información requerida. Incluso, con los datos obtenidos, que proceden de más de una fuente, los resultados no son concluyentes, seguramente porque no son coincidentes en el tiempo y las tarifas han experimentado cambios recientes en varios países. En cualquier caso, los datos disponibles nos muestran la dificultad de emplear este dato como indicador de competitividad sin tener en cuenta sus componentes, dado el peso que tiene, por ejemplo, allí donde se cobra, el uso de facilidades de acceso.

Datos de la recalada/escala tipo:

Toneladas Registro Bruto: 22.000 tm. métricas
Toneladas Registro Neto.: 11.000 tm. métricas
Eslora (LOA): 190 m.
Tiempo en puerto: 24 horas
Contenedores exportación de 20 pies llenos: 259
Contenedores importados de 40 pies llenos: 150
Contenedores exportación de 20 pies vacíos: 20

Para la fachada del Pacífico, los datos disponibles muestran que el puerto de Guayaquil es el más barato, seguido de Buenaventura y el Callao. Ahora bien, la ventaja de Guayaquil sobre los demás radica en los bajos costes a la carga, ya que dentro de los puertos de los países de la CAN es el más caro para el buque, por la partida de uso de facilidades de acceso. Por otra parte, Cartagena es el más caro de la tabla, incluso más que Valencia.

Tabla 180: Componentes principales⁷⁸¹ de una recalada tipo⁷⁸². Puertos de la CAN

	Cartagena	Callao	Guayaquil	Buenaventura	Valencia ⁷⁸³
Acceso al puerto	1.568		7.040		74
Uso muelle	1.064	2.964	2.280	2.006	4.154
Remolcador	1.200	2.420	2.190	2.300	6.416
Práctico	900	1.320	830	1.180	894
Amarre	200	400	200	200	422
Costes portuarios	4.932	7.104	12.540	5.686	12.180 ⁷⁸⁴
Cont. 20	30.685	20.400	6.450	16.905	18.193
Cont. 40	20.250	18.000	12.000	12.675	13.301
Manejo de carga	50.935	38.400	18.450	29.602	31.494
Total	55.867	45.504	30.990	35.288	43.674
Total/TEU	130	108	73,8	85	102

La comparación con Puerto Cabello, del que no disponemos de datos totales, muestra que el puerto venezolano tiene unos costes portuarios altos para el buque, debido principalmente al servicio de remolcadores, que para un buque de 190 m de eslora paga 10.534 US\$. Por el contrario, es más barato en el apartado de gastos imputables a la carga.

En lo que se refiere al cono sur, disponemos de costes más aquilatados. Los más altos corresponden a Chile y Brasil, resultando más altos que los correspondientes al puerto de Valencia. En el caso de Chile la causa radica en los costes que soporta el barco, mientras que en Brasil son los costes de la carga los que suponen un mayor lastre.

⁷⁸¹ Además de estos gastos existen otros denominados gastos administrativos, comerciales, etc. que difieren de unos puertos a otros y que por suponer unas cuantías de menor orden no han sido incluidos en esta tabla.

⁷⁸² Datos en US\$.

⁷⁸³ Relación cambiaria utilizada: 1 €= 1,1 US\$.

⁷⁸⁴ Incluye 200 € en concepto de otros gastos.

Tabla 181: Componentes principales⁷⁸⁵ de una recalada tipo. Cono sur

	Montevideo	Buenos Aires	Valparaíso	Santos	Valencia
A.- COSTOS DEL BARCO					
Acceso al puerto (tarifa uso puerto)	3.080	3.030	6.820		
Hidrovia (peaje, dragado y balizamiento)		8.755			
Uso muelle	1.368	1.200	5.600	3.206	4.154
Remolcador (2 de entrada y salida)	4.400	7.200	5.700	1.360	6.416
Práctico	1.330	4.400	1.200	1.866	894
Amarrador	180	180	400		422
Lanchas (práctico, amarrador)	670		600		
Visita de Autoridades	150	110	500	436	
Entrada Faros y balizas	360	*	18.000	1.500	74
Total costos portuarios del barco	11.538	24.875	38.820	8.368	12.180 ⁷⁸⁶
B.- COSTOS DE LA CARGA					
Cont. 20' llenos	25.900	29.267	17.404 ⁷⁸⁷	45.325	17.012
Cont. 40' import.	15.000	16.950	15.210	26.250	13.300
Cont. 20' vacíos	20.000	1.200	1.344	1.500	1.183
Total costos de la carga	60.900	47.417	33.958	73.075	31.494
TOTAL A+B	72.438	72.292	72.778	81.443	43.674
TOTAL (A+B) /TEU	168,5	168,1	169,3	189,4	102

*Los costes de Faros y balizas correspondientes a Buenos Aires se incluyen en los de acceso a puerto.

Los menores costes portuarios para los navíos se encuentran en Brasil, incluso inferiores a los de Valencia, por el contrario en Argentina dichos costes suponen el doble que en Valencia y en Chile más del triple. El coste por la utilización de la Hidrovía, en Buenos Aires, y el impuesto de Faros y balizas, en los puertos chilenos, son la principales partidas que penalizan la cuenta de escala para el buque.

En cuanto a los costes a la carga, la comparación se presenta más complicada pues existen conceptos como el de muellaje transferido a la carga que no está del todo clarificado su inclusión en el coste que figura en las tablas. Refiriéndonos a los datos disponibles, se observa una gradación entre los distintos puertos. El puerto más barato sería Valencia seguido de cerca por Valparaíso, les seguirían Buenos Aires y Montevideo figurando Santos como el puerto más caro en este apartado.

Si realizamos la comparación del coste total que supondría por TEU, los puertos de Buenos Aires, Montevideo y Valparaíso aparecen a la par mientras que Santos destaca por tener el coste más alto y Valencia queda por debajo de todos ellos.

⁷⁸⁵ Además de estos gastos existen otros denominados gastos administrativos, comerciales, etc. que difieren de unos puertos a otros y que por suponer unas cuantías de menor orden no han sido incluidos en esta tabla.

⁷⁸⁶ Incluye 200 € en concepto de otros gastos.

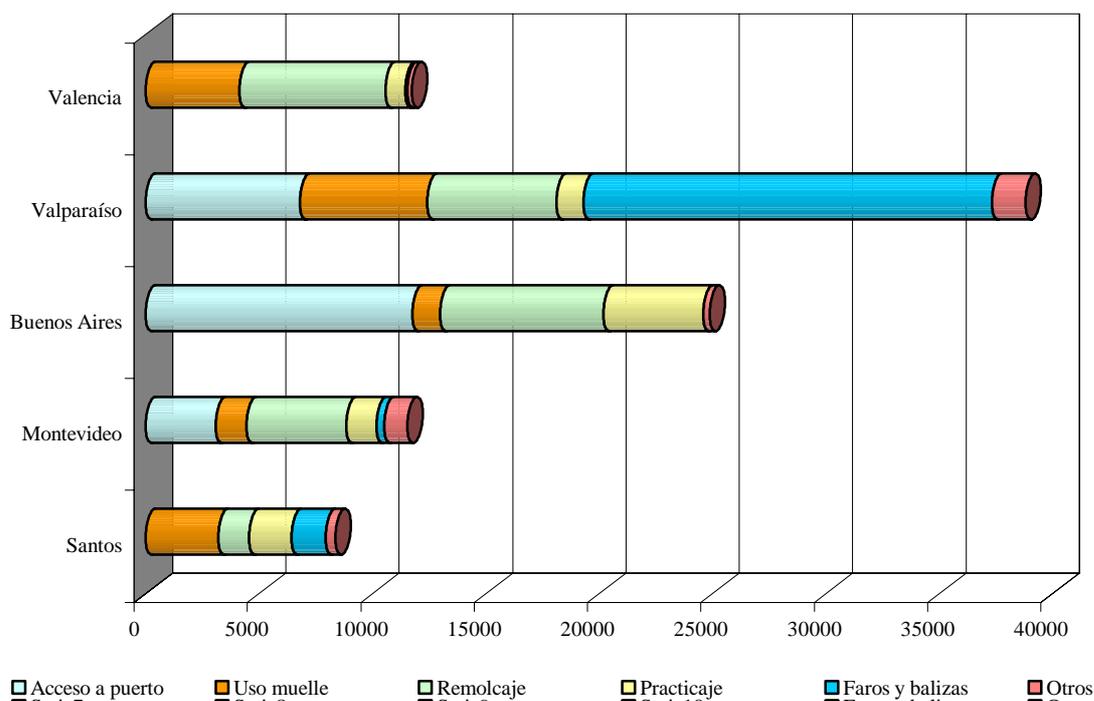
⁷⁸⁷ Aquí hay diferencias entre las empresas mono y multi, estas últimas cobran un promedio de 65 US\$. En la tabla incluimos las primeras por ser más representativas.

Del trabajo de campo realizado se desprende que, en general, los costes en los puertos de países del cono sur son más elevados que en los puertos de los países de la comunidad andina.

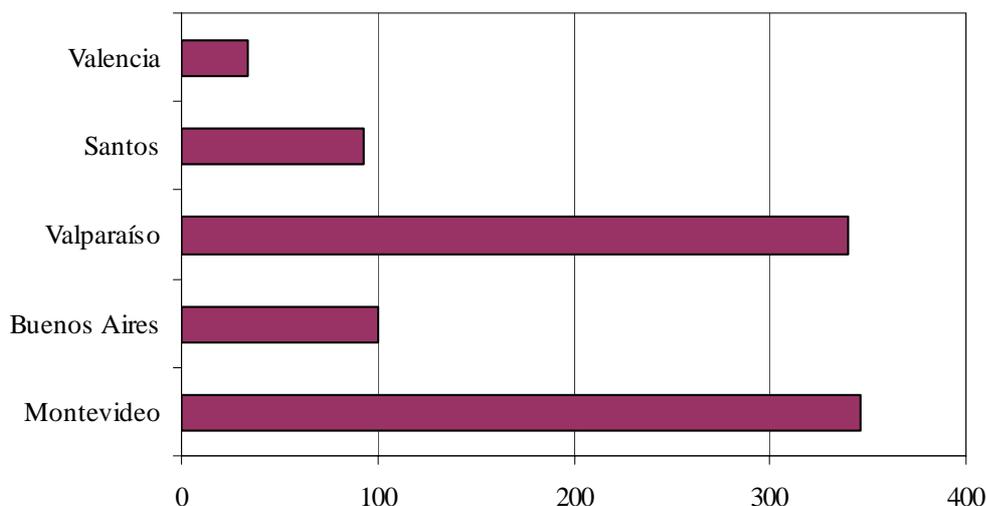
Tal como se puede observar en la siguiente ilustración, las diferencias de costes para el barco entre los distintos puertos resultan significativas. Cabe mencionar que partidas como la de acceso al puerto no se encuentran presentes en el caso de Valencia y Santos, mientras que en otros puertos como Buenos Aires (incluyendo el coste de la Hidrovía) y Valparaíso representa una parte importante del coste para las naves.

En cuanto al coste del practicaaje existen notables diferencias entre Valencia y Buenos Aires (de alrededor de 5 veces mayor en Buenos Aires) que pueden venir motivadas por las características físicas de acceso a los puertos. El coste de uso de muelle resulta mayor en Valparaíso, Valencia y Santos que en Montevideo y Buenos Aires, éstos dos últimos con valores similares.

Ilustración 78: Comparación costes al buque entre distintos puertos en América del Sur



Para poder realizar una comparación del coste que supone la mercancía contenedorizada transportada por los navíos en los distintos puertos se ha recurrido a la relación entre los costes totales que supone la recalada en cada puerto y el total del movimiento de TEUs del puerto. Tomando como referencia Buenos Aires y fijando la cantidad resultante obtenida como índice de valor cien, se obtienen los resultados que muestra la siguiente ilustración.

Ilustración 79: Comparación costes/TEUs entre distintos puertos⁷⁸⁸ en América del Sur

De este análisis se desprende que el potencial de carga de determinados puertos es mayor que en otros, puesto que permite sacar partido a las economías de escala generadas. Este es el caso de Santos y Buenos Aires junto con Valencia. Ello indica que los barcos pueden transportar más carga de forma que aprovechan los costes que la recalada en ese puerto supone para el navío, así se consigue una mayor rentabilidad en la escala realizada en el puerto en cuestión. Pero para entender mejor la formación de los costes de la escala tipo es necesario profundizar en el precio de sus principales componentes.

4.2.3 Los precios de los servicios portuarios⁷⁸⁹

Una de las razones de las diferencias de costes de escala entre puertos son los precios unitarios por el uso de la infraestructura o la prestación de un servicio. La comparación de tarifas y precios unitarios es compleja por varias razones: a) algunos de ellos son libres y privados y no existen cotizaciones públicas al respecto, por lo que para poder contar con datos representativos sería necesario realizar una encuesta en una muestra significativa de usuarios y proveedores, b) otros son tarifas máximas, lo que plantea un problema similar al anterior y c) por último están las tasas o precios públicos, fiables pero difíciles de comparar porque a menudo el sujeto imponible es distinto.

A pesar de todos estos problemas, vamos a centrarnos en la comparación de tasas, es decir, de precios públicos no negociables y, si existen, de precios máximos, para las cuatro componentes principales de la cuenta de escala -el acceso al puerto, el uso del muelle, el practicaaje y el remolque-, la operación portuaria y faros y balizas, donde las diferencias son muy importantes.

⁷⁸⁸ Los datos de movimiento de TEUs corresponden al año 2002

⁷⁸⁹ Todos los precios se expresan en US\$.

Acceso al puerto

Las tarifas se aplican en función del tonelaje de registro bruto o del neto y se encuentran expresadas en US\$.

Tabla 182: Comparación costes acceso a puerto

Venezuela	0,05 *TRB
Colombia	0,15 *TRN
Ecuador	0,16 *TRB
Perú	No existen datos
Chile	0,30 *TRB
Argentina	0,30* TRN
Uruguay	0,14 *TRB
Brasil	Incluidas en tarifas de uso de muelle
Valencia (España)	Incluidas en tarifas de uso de muelle

Las tarifas más baratas corresponden a Venezuela seguida de Colombia. Por el contrario Chile se muestra como el más caro. En algunos casos como en Santos y Valencia las tarifas de acceso a puerto se incluyen en las de uso de muelle.

Uso del muelle

Como le ocurre al practicante, la tarifa por el uso de muelle tampoco se expresa en las mismas unidades en todos los puertos: lo normal es que se facture por metro de eslora y hora (MEH), aunque en Puerto Cabello se paga por bloque de 12 horas, en Cartagena se paga un mínimo de 6 horas (en Valencia por cada 3 horas) y en Argentina depende del TRN y día.

Tabla 183: Comparación costes uso de muelle

Venezuela	3*ME cada 12 horas o fracción
Colombia-Cartagena	0,57 *MEH
Ecuador	0,50 *MEH
Perú (ENAPU-Callao)	0,65*MEH
Chile-TPSV	1,24 *MEH
Argentina	0,10* TRN*día (BACTSSA 0.08* TRN*día)
Uruguay	0,30 *MEH
Brasil	1,69*ME cada 6 horas fracción
Valencia (España)	0,042912*unidad Arqueo Bruto(GT)*4*día (€) ⁷⁹⁰

Las tarifas más baratas corresponden a Venezuela (teniendo en cuenta que la facturación se realiza por bloques de 12 horas, la hora sale 0,25*ME) y Uruguay. Brasil y Chile aparecen como los más caros en función de MEH.

⁷⁹⁰ El pago se realiza en función del arqueo bruto (GT) o fracción por cada período de tres horas o fracción, con un máximo de cuatro períodos por cada veinticuatro horas. En este caso se ha tenido en cuenta la condición más desfavorable de 4 períodos al día que puede verse reducida en función de que la estancia del buque sea menor.

Prácticos

Sus precios no son fáciles de comparar dado que su cálculo obedece a una fórmula compleja que es distinta en cada puerto. Existen varias modalidades de facturación: según arqueo bruto, por franjas de distinta amplitud y según eslora. En algunos puertos como Buenos Aires son precios privados negociados libremente sin estar sometidos a tarifa.

Tabla 184: Comparación costes practicaaje

Venezuela	20001-25000 AB	127 Unidades Tributarias
Colombia	20001-25000 AB	537,00
Ecuador ⁷⁹¹	(0.015* TRB) + 75 US\$	405,00
Perú	20000-23000 TRB	690,00
Chile	16000-40000 TRG =134,42+(0,0196*TRG)	565,62
Argentina	El precio lo fija el mercado	2.200,00
Uruguay	20001-22500 TRB	665,00
Brasil	20.001 a 30.000 TRB	988,86
Valencia ⁷⁹² (España)	(80,99+((GT-10000)*6,71)) + (40,51+((GT-10000)*3,42))	267,33

En línea con lo mostrado en anteriores comparaciones en el presente documento, el precio del servicio de practicaaje más barato lo marca Valencia. Por otro lado como puertos más caros figura Buenos Aires, por las peculiaridades de su acceso, y Santos. El resto de puertos presenta valores intermedios, destacando el caso de Callao en Perú como el más caro de entre este último grupo de puertos⁷⁹³.

Remolcadores

En este campo, dada la ausencia de referencias fiables, para realizar la comparación se ha recurrido a los datos obtenidos en el trabajo de campo.

Tabla 185: Comparación costes remolcaje

		Datos trabajo de campo
Venezuela		
Colombia-Cartagena		1.200
Ecuador-Guayaquil		2.190
Perú ⁷⁹⁴ -Callao	0,055*UAB(Unidad Arqueo Bruto)	2.420
Chile-Valparaíso		5.700
Argentina-B. Aires	27,24* Unidad fiscal*remolque	7.200
Uruguay-Montevideo		4.400
Brasil		1.360
Valencia ⁷⁹⁵ (España)	0,132577*GT	6.416

⁷⁹¹ Datos correspondientes al puerto de Manta.

⁷⁹² Datos correspondientes al año 2003. Tipo de cambio 1 €= 1,1 US\$. Fórmula aproximada que incluye el coste de practicaaje de la entrada y el amarre.

⁷⁹³ Para más información ver el apartado: Análisis de Callao.

⁷⁹⁴ Fuente: ENAPU

⁷⁹⁵ Datos correspondientes al año 2003. Tipo de cambio 1 €= 1,1 US\$.

En este caso el más barato es el puerto colombiano de Cartagena, seguido del brasileño de Santos. En el lado opuesto figuran Buenos Aires, Valencia y Valparaíso. En el caso de Santos existe una tarifa de referencia para el remolcaje que puede ser negociada en función de acuerdos comerciales con los clientes.

Operación portuaria

Las tarifas máximas más fácilmente comparables son las de las operaciones portuaria y terrestre del contenedor, ya que se expresan por unidad de 20' o 40'. De los analizados, el puerto más caro por este concepto es Cartagena, con 75 US\$, cantidad 3 veces superior a la que se cobra en Guayaquil, e incluso a la que se cobra en Valencia (España), donde la operación marítima de un contenedor de 20 TEUs cuesta sobre 60 euros (tarifa año 2002) y la de uno de 40', 80 euros. En el Callao, sin embargo, el precio para un contenedor de 20' es de 110 US\$, pero incluye también la tarifa por uso del muelle. En cuanto a la operación terrestre, los precios son más ajustados: 25 en Cartagena y 30,95 y 37,14 euros respectivamente en Valencia.

Tabla 186: Comparación costes operación portuaria⁷⁹⁶

	Coste operación portuaria
Venezuela	
Colombia-SPRC	75
SPRBUN	70
Ecuador	25
Perú- Enapu-Callao	80
Chile-TPSV	69,27
Argentina- BACTSSA	100
Uruguay-Mtvideo-ANP	100
Brasil-Santos	175
Valencia (España)	67,65 ⁷⁹⁷

Los menores precios de la operación portuaria corresponden a los países andinos y Chile junto con Valencia, mientras que los más caros corresponden a Brasil seguido de Argentina y Uruguay.

Faros y balizas

La tasa denominada comúnmente "*faros y balizas*" o "*faros y boyas*" tiene por finalidad sufragar los costes que suponen la instalación y el mantenimiento de la señalización necesaria para permitir una navegación segura⁷⁹⁸. A la hora de aplicar esta tasa encontramos diferencias dependiendo de los países; así, en algunos casos estos costes son repercutidos totalmente a los usuarios y en otros el estado cubre una parte.

En la cuenta de escala de un navío que arriba a Chile, el coste relativo a la señalización marítima resulta ser una de las partidas que más suponen para los costes del navío (prácticamente el 50%). El pago se efectúa en el primer puerto de recalada de la nave y está en función del TRB de la embarcación. Para los barcos de bandera extranjera, el

⁷⁹⁶ Considerando un contenedor de 20' lleno de importación.

⁷⁹⁷ Tarifa máxima cobrada de Marítima Valenciana en su opción A.

⁷⁹⁸ En algunos casos se incluye el dragado.

pago puede realizarse acogiéndose a varias modalidades distintas⁷⁹⁹. En este caso, la justificación la podemos hallar en las características del litoral costero chileno que hacen necesario incurrir en unos mayores gastos de infraestructura y mantenimiento.

Tabla 187: Comparación costes faros y balizas⁸⁰⁰

Venezuela		
Colombia (Datos puerto de Cartagena)		1000 ⁸⁰¹
Ecuador		
Perú ⁸⁰²		
Chile (buque de 22.000 TRB)		18000
Argentina (buque de 22.000 TRB) B. Aires	0,121*TRN Hidroavía (668,8+973)*2	1331 3283,6
Uruguay (buque de 22.000 TRB)	0,04*TRN	360
Brasil (buque de 22.000 TRB)		1500
Valencia (España)	0,003065*TRB ⁸⁰³	74

4.2.4 La productividad de las operaciones portuarias y la agilidad del flujo

Los factores críticos de la productividad de la operación portuaria son la tecnología de carga y descarga de contenedores con la que cuenta la terminal y la organización de los recursos humanos. En América del Sur, donde en casi todos los países se ha liberalizado completamente la contratación de estibadores, nos encontramos, en un extremo, que las terminales más modernas cuentan con varias grúas pórtico de muelle manipuladas por operarios capacitados que trabajan con la ayuda de sistemas informáticos sofisticados que permiten una planificación automática de las operaciones: el resultado es que el número de movimientos por hora y grúa es muy alto. En el otro, las terminales tradicionales no cuentan con esos equipos y las operaciones de carga y descarga se efectúan con las propias grúas del barco reforzadas, eventualmente, con grúas móviles en tierra, siendo la planificación de las operaciones manual y artesanal: el resultado es que el número de movimientos por hora del buque en el puerto es bajo.

Dicho esto, no existe aún un criterio metodológico comúnmente aceptado para medir y comparar productividades. La casuística es muy amplia, la variabilidad elevada y el número de variables explicativas alta. A modo de ejemplo, la productividad depende también del tipo de contenedor, de la proporción entre carga y descarga -mayor en descarga que en carga- y del lugar que ocupa el puerto en la ruta del barco -influye en el número de remociones-. Esto significa que no es posible dar cifras representativas a no ser que se haya hecho un estudio exhaustivo o la terminal cuente con esa información y la ponga a disposición del público interesado. En general, esta suele ser una de las carencias en materia de información que se debería corregir en muchos puertos.

La productividad no tiene el mismo significado para el barco que para la terminal. Para el naviero lo importante es minimizar el tiempo de estancia en el puerto, ya que el coste de oportunidad de permanecer atracado es alto, y para ello la productividad relevante es el número de contenedores manipulados por hora, que depende del rendimiento por grúa

⁷⁹⁹ Ver apartado correspondiente puerto de Valparaíso.

⁸⁰⁰ Coste en US\$

⁸⁰¹ Para una recalada tipo de un buque de 800 TEUs.

⁸⁰² Fuente: ENAPU

⁸⁰³ Se denomina T-0, señalización marítima, en cada una de las 12 primeras entradas

y del número de grúas trabajando en su barco. Esta última variable depende de las grúas de la terminal, pero también del deseo de la línea de utilizar más o menos grúas, que puede variar entre recaladas. Para la terminal, lo importante es maximizar el rendimiento por cuadrilla o “mano” de trabajadores y, consecuentemente, intentará hacer un empleo racional de todos los factores físicos y humanos disponibles en aras a obtener la mayor productividad.

De los puertos analizados en la CAN, salvo los colombianos, todos los demás carecen de grúas pórtico y las productividades unitarias promedio que alcanzan están entre las 10 y los 15 movimientos -suponiendo que el barco lleva dos grúas y se utiliza además una grúa de tierra móvil suelen obtener unos rendimientos aproximados de 40 contenedores/hora-.

En los puertos colombianos la productividad es más alta. Sus grúas pórtico alcanzan rendimientos de 20 a 25 movimientos/hora –lo que significa que utilizando dos de estas grúas y una grúa multipropósito (15 movimientos) pueden alcanzar de 50 a 60 movimientos por hora.

Los puertos del cono sur, en especial Buenos Aires, son los mejor equipados: todos tienen terminales especializadas en la manipulación de contenedores, cuentan con al menos dos grúas pórtico y una móvil y sus productividades están en la línea de las terminales modernas (20 a 25 contenedores/hora).

A modo meramente orientativo y casi pedagógico, y sin pretender estar presentando datos representativos, en el trabajo de campo también hemos recabado información sobre la duración temporal de una recalada tipo. La componente principal es la duración de la operación portuaria que, como hemos visto, depende del rendimiento unitario y el número de grúas, pero también de la duración de las maniobras de entrada y salida y de otras actividades menores.

Tabla 188: Duración promedio de una recalada representativa

	Valparaíso	Montevideo	Buenos Aires	Santos
Espera media del barco en rada antes de subir el práctico a bordo	15 minutos	15 minutos	15 min.	2 horas
Maniobra de entrada y atraque	1 hora ⁸⁰⁴	1 hora ⁸⁰⁵	10 horas ⁸⁰⁶	1 hora ⁸⁰⁷
Operación portuaria de descarga y carga de contenedores (productividad media por grúa/hora:) (nº de grúas:) (nº de contenedores (TEUs) manipulados:)	10 horas y 45 minutos (20 ⁸⁰⁸) (2) (429)	8 horas y 15 minutos (25) (2) (429)	8 horas y 15 min. (25) (2) (429)	16 horas y 45 min. (15) (2) (500)
Maniobra de desatraque y salida fuera del puerto	45 minutos	45 minutos	10 horas	1 hora
Otros	1 hora			1 hora
TIEMPO TOTAL APROXIMADO	14 horas	10 horas y 45 min.	28 horas y 30 min.	21 horas y 45 min.

Las duraciones más largas corresponden a Buenos Aires, debido al largo tiempo de entrada por el canal del Río de la Plata, y a Santos, donde la productividad es más baja.

Este análisis de la productividad merece ser completado por un análisis un poco más fino de las principales terminales de contenedores de los puertos analizados.

Análisis comparado de las principales terminales de contenedores de América del Sur

Utilización del contenedor

Una información previa al análisis de las terminales es el índice de contenedorización de un puerto. Una forma habitual de medirlo es relacionar el número de TEUs con el movimiento de mercancía general. Ello permite realizar una aproximación sobre el potencial de carga que en un futuro podría ser contenedorizada y que de momento es transportada como mercancía general.

Al verificar los datos disponibles con el fin de realizar estos cálculos, hemos comprobado que el método de contabilizar estadísticamente la mercancía general varía de unos puertos a otros⁸⁰⁹. A esto hay que añadir que en algunos casos no se disponía de todos los datos necesarios y en otros la información no correspondía con los períodos a comparar.

⁸⁰⁴ A este tiempo hay que añadir 15 minutos en concepto de recepción de libre plática.

⁸⁰⁵ A este tiempo hay que añadir 30 minutos en concepto de recepción de libre plática.

⁸⁰⁶ Incluye 15 minutos en concepto de recepción de libre plática.

⁸⁰⁷ Incluye el tiempo de recepción de libre plática.

⁸⁰⁸ En TPS.

⁸⁰⁹ Un ejemplo de ello se halla en la inclusión del tonelaje correspondiente a tráfico contenedorizado en el apartado de mercancía general, dónde en algunos casos se incluye y en otros no.

Tabla 189: Utilización del contenedor en puertos de América del Sur⁸¹⁰.

Puerto	(a) Tm 2001	(b) merc general 2001(Tm)	(c)TEUs 2001	(d): (c)*10 Tm.	(e): (d)/Tm 2001
Santos	48.161.593	14.775.074	1.047.685	10.476.850	21,8%
Paranagua	28.800.489	4.280.842	291.589	2.915.890	10,1%
Buenos Aires ⁸¹¹	19.921.140*	529.800	1.126.712*	11.267.120	56,6%
Cartagena ⁸¹²	13.769.327	2.595.070	531.262	5.312.620	38,6%
Callao	11.336.762		480.706	4.807.060	42,4%
Manaos	9.433.862	1.186.146*	103.749	1.037.490	11,0%
San Antonio	8.852.312	1.036.593	413.900	4.139.000	46,8%
Puerto Cabello	8.595.426	852.917	618.195	6.181.950	71,9%
S.P.R. Buenaven.	7.834.184	622.100	293.507	2.935.070	37,5%
Guayaquil	5.072.885	1.987.433*	453.646	4.536.460	89,4%
Valparaíso	4.469.302	1.512.984	291.403	2.914.030	65,2%
Montevideo	4.407.443	750.759	301.641	3.016.410	68,4%
Matarani	1.428.692	320.490*	1.504	15.040	1,10%
Arica	1.255.376	1.163.570*	54.350	543.500	43,3%
Manta	434.381	10.385*	9.481	94.810	21,8%
Valencia	28.449.000	5.276.000	1.507.000	15.070.000	53,0%

* Datos correspondientes al año 2000

A pesar de estos inconvenientes, y con el fin de obtener una idea aproximada del grado de utilización del contenedor en los puertos estudiados, hemos realizado la comparación entre el tonelaje total registrado en cada puerto y las toneladas transportadas por contenedor. Al realizar esta comparación es necesario tener en cuenta ciertos elementos. En primer, lugar esta comparación se ha realizado tomando como valor medio de cada TEU el equivalente a 10 toneladas (esta equivalencia es una aproximación que surge como valor medio del peso por TEU constatado en varios de los puertos estudiados), resultado de este modo la columna (d) de la tabla 189. Por ello no se trata estrictamente de un indicador del grado de contenedorización sino más bien de una aproximación. La necesidad de recurrir a esta aproximación viene motivada por el alto grado de heterogeneidad de los datos estadísticos disponibles para los distintos puertos, tal como ya se ha comentado anteriormente.

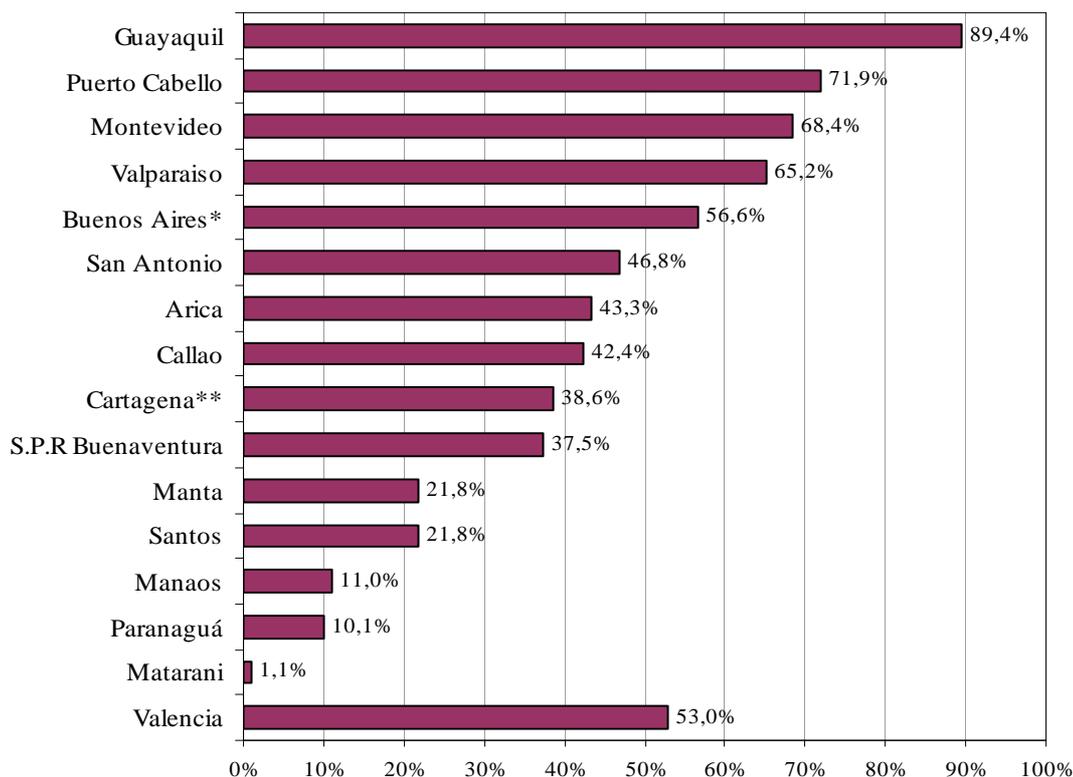
Los resultados obtenidos se pueden apreciar gráficamente en la ilustración 80. De estos valores se desprende que tan sólo 5 puertos (Guayaquil, Puerto Cabello, Montevideo, Valparaíso y Buenos Aires) se encuentran por encima del 50% del tonelaje transportado en contenedor, quedando el puerto de Valencia con un porcentaje del 53%. Es destacable la escasa implantación del contenedor en otros puertos cuya vocación es eminentemente granelera, como el caso de Matarani, Paranaguá y Manaos. Hay que tener también en cuenta que como tonelaje total se incluyen los graneles tanto sólidos como líquidos, representado éstos en ocasiones un alto porcentaje de la carga total registrada en los puertos.

⁸¹⁰ Fuente. CEPAL y puertos correspondientes

⁸¹¹ Incluye Exolgan.

⁸¹² Incluye terminales S.P.R., El Bosque y Contecar.

Ilustración 80: Grado de utilización del contenedor en puertos de América del Sur.



* Incluye Exolgán. Datos año 2000.

** Incluye terminales S.P.R., El Bosque y Contecar.

Comparación de Terminales

Para realizar una comparación más específica en cuanto a eficiencia y rendimiento sobre el uso del contenedor, aplicando parámetros fácilmente equiparables y que se puedan utilizar de forma generalizada, hemos de recurrir a la comparación entre los terminales específicos de contenedores que se encuentran en algunos de los puertos⁸¹³.

Con los datos disponibles de los terminales analizados se ha realizado un análisis sobre tres ratios comparativos para el año 2002:

- Productividad media por grúa (TEUs/grúa). Se trata de medir la cantidad de movimientos realizados por cada grúa disponible en el terminal. Esto es un indicativo del rendimiento que supone la utilización de la superestructura, mayor cuanto más TEUs hayan sido movidos por cada grúa. Si comparamos con la referencia del terminal de Marítima Valenciana en el puerto de Valencia, observamos que tan solo Cartagena muestra un rendimiento equiparable, mientras

⁸¹³ Cabe mencionar que al no disponer de todos los datos que se requerían para una comparación exhaustiva de todos los terminales de contenedores, en el texto figura una serie de terminales a cuyos datos hemos podido tener acceso. En algunos casos existen datos que aparecen incompletos por falta de información.

que en el resto de terminales se sitúa aproximadamente con la mitad de movimientos por grúa (como TRP y TPS) o menos aún.

- Número de barcos atendidos por metro de muelle. A través de este parámetro se puede observar comparativamente la ocupación de los muelles en estos terminales. En Buenos Aires (BACTSSA y TRP) y Valencia se perciben los valores más altos, mientras que en Buenaventura se registra el menor valor, muy por debajo de los anteriores, de todos los terminales de los que disponemos de datos.
- TEUs por superficie en hectáreas del área de pilas/stacking. Esta medida nos indica el aprovechamiento de las áreas dedicadas en cada terminal al stacking de contenedores. Los valores más altos indican un mayor rendimiento por superficie dedicada a tal fin. Así los valores de MONTECON y Cartagena son los mayores, bastante por encima del resto. Destacan como los más bajos rendimientos los de TCP-Montevideo y BACTSSA, por este orden.



Tabla 190: Comparación terminal de contenedores en América del Sur

	TCP Montevideo	MONTECON Montevideo	TCP Paranáguá	SPRC Cartagena	TECSA Buenavent.	BACTSSA Term 5 B. Aires	TRP Term 1 y 2 B. Aires	TPS Terminal 1 Valparaíso	STI San Antonio	MARÍTIMA VALENCIANA Valencia
Longitud de muelle/línea de atraque (m)	288		485	270 (muelle 7) +268 (muelle 8)	463	485	824	985	735	2.000
Calado (m)	10	10		12,9	9 a 12	10	9,6	9,4 a 11,4	10,6	16
Nº de barcos atendidos	197	314			65 (de enero a noviembre 2001)	566	819	822 (año 2001)	463	1.975
Tasa de ocupación de muelle	26%			43 % (año 2001)						
Área total terminal (ha.)	15	5	21			21,5	28	16	31	180
Área zona de pilas /stacking (ha.)	8,5	5		10,4	12,4	18		13		134
Área zona de oficinas (ha)	0,1		0,2							
Capacidad Patio (TEUs)				9.356	7.500			10.000	8.900	82.000
Nº de grúas barco-tierra (fijas y móviles)	2 fijas (pórtico) y 1 móvil (Gottwald)		2 fijas (pórtico Ship-to-Shore Panamax Gantry)	2 fijas (pórtico) y 2 móviles	2 fijas (pórtico) y 1 móvil	4	2 pórtico (term 1) + 3 pórtico (term 2)	2 fijas (pórtico), 2 móviles (Gottwald) y 1 grúa tipo Goose Neck Level Luffing (Hitachi)	4 Ship to Shore Gantry Crane y 8 móviles (Reachstaker)	14
Productividad media (por grúa/ por barco y hora)	44	35 a 40			34			25 a 30	30 a 45	
Total TEUs manipulados 2002	48.097	244.873		433.322		139.100	256.000	270.026		1.355.821
% de transbordos	60%	26%		46%		12%		0,19%		34,08%**
% de tránsitos*	3%	3%				2%		0,90%		
% movidos por ferrocarril	0									2,34%
Nº de empleados terminal (fijos/estibadores eventuales)	50 (permanen.)				90	308			190	240 (plantilla)

* Se considera tránsito al contenedor que es desconsolidado e ingresa en zona franca para su transporte regional terrestre

** Incluye tránsitos.



Tabla 191: Ratios comparativos entre terminales de contenedores

	TCP Montevideo	MONTECON Montevideo	TCP Paranaguá	SPRC Cartagena	TECSA Buenavent.	BACTSSA Term 5 B. Aires	TRP Term 1 y 2 B. Aires	TPS Terminal 1 Valparaíso	STI San Antonio	MARÍTIMA VALENCIANA Valencia
Nº grúas	3		2	4	3	4	5	5	12	14
Productividad por grúa (TEUs/grúa)	16.032			108.331	-	34.775	51.200	54.005		96.844
Barcos/línea de muelle	0,68				0,14	1,17	0,99	0,83	0,63	0,99
TEUs/superficie ha. (área de pilas-stacking)	5.658	48.975		41.692		7.728		20.771		10.118

4.2.5 Las causas de los distintos niveles de desempeño

Las diferencias de precio y calidad de los servicios portuarios tienen su origen en tres grandes grupos de factores:

- a) El marco institucional.
- b) Los factores físicos, tecnológicos y organizativos.
- c) La actuación de los prestadores privados de servicios y los organismos públicos.

Para valorar estos factores contamos con la opinión de los expertos:

- a) El marco institucional

La opinión de los entrevistados sobre la calidad del marco institucional que regula la actividad portuaria en su país es en general buena, lo que significa que se aprueban las reformas realizadas y se valoran positivamente sus resultados, destacando el caso de Argentina.

Tabla 192: Valoración del marco institucional

CHILE	5,6
Argentina	6,0
Uruguay	5,6
Brasil	5,8

- b) Los factores físicos, tecnológicos y organizativos

En la valoración de los factores de competitividad en los puertos del Cono Sur se observa la mejor consideración que tienen, en general, los puertos chilenos sobre el resto. Por el contrario Montevideo y Buenos Aires son calificados como los puertos peor valorados en este sentido.

Tabla 193: Valoración de los factores de competitividad en puertos Cono Sur

Factores de competitividad	Valparaíso	Montevideo	Buenos Aires	Santos
Infraestructura marítima (7: muy buena, 1: muy mala)	6,3	4,6	4,7	5,3
Canal de acceso (calado...)	6,7	4,3	4,6	5,3
Muelles (longitud, calado, estructura...)	5,9	4,8	4,8	5,3
Infraestructura terrestre (7 muy buena, 1: muy mala)	4,6	4,2	3,7	5,9
Puertas de entrada al puerto	6,0	4,6	4,6	6,4
Accesos terrestres al puerto	3,7	5,3	3,7	5,7
Vías de comunicación del puerto con su <i>hinterland</i> ...				
- por carretera	5,8	4,6	3,4	5,8
- por ferrocarril	2,8	2,1	2,9	5,8
Superestructura (7: muy buena, 1: muy mala)	5,9	5,2	6,1	5,7
Grúas y otros equipos para manipular la mercancía	6,0	5,0	6,4	5,3
Almacenes y depósitos, Zonas Actividades Logísticas	5,8	5,4	5,9	6,0
Sistemas telemáticos de información en la comunidad portuaria (Grado de utilización de EDI, SIDUNEA u otros por parte de los organismo públicos y empresas privadas)	5,6	4,8	3,9	5,0
Sistemas de aseguramiento de la calidad en la comunidad portuaria (Nivel de implementación de Certificación ISO, existencia de Comités de calidad...etc...)	5,8	3,7	3,9	5,3

La opinión sobre la infraestructura marítima resalta las diferencias entre Valparaíso y los otros puertos, especialmente notable en lo referente al canal de acceso de Montevideo y Buenos Aires. Sin embargo, la mejor consideración sobre infraestructura terrestre recae sobre el puerto brasileño de Santos. En cuanto a dotación de superestructura, Buenos Aires merece una buena opinión derivada, principalmente, por los equipamientos para la atención a las mercancías como son grúas y otros equipos. Sobre los sistemas de información y de aseguramiento de la calidad en la comunidad portuaria es nuevamente Valparaíso el puerto que obtiene una mejor valoración.

c) La actuación de los prestadores privados de servicios y los organismos públicos

Además de la infraestructura, superestructura, sistemas de información del puerto y otros recursos de la cadena logístico-portuaria, el nivel alcanzado en el desempeño de los servicios portuarios depende de la actuación de sus componentes. Para poder evaluar la calidad de los servicios prestados en cada uno de los eslabones de la cadena hemos pedido a los entrevistados en el trabajo de campo una valoración numérica del trabajo realizado por el prestador –público o privado- también de 1 a 7 y con el mismo criterio de interpretación de la anterior. Los resultados se muestran en las tablas siguientes.

Tabla 194: Calificación de los servicios portuarios por puertos (i): Puertos CAN

	Callao	Guayaquil	Buenaventura	Cartagena	Puerto Cabello
Prácticos	5,3	5,8	5,8	6,3	4,5
Remolcadores	5,8	5,4	6,0	6,6	5,0
Amarradores	5,8	6,0	6,0	6,8	5,6
Autoridad Marítima	4,0	5,3	4,8	5,1	4,9
Autoridad Portuaria	4,6	4,4	5,8	6,1	5,0
Agentes marítimos	5,1	6,3	5,7	5,1	5,5
Agentes de aduanas	5,6	5,3	5,0	5,0	4,4
Transitarios/Consolidadores	5,2		5,5	4,8	5,0
Empresas estibadoras	5,3	5,4	5,7	5,8	5,8
Aduana	5,7	4,7	5,0	4,7	2,9
Sanidad Vegetal y Animal	4,2	5,3	4,3	4,9	4,4
Inspección Sanidad Exterior		6,0		4,4	2,0
Transportistas terrestres	5,0	5,7	4,5	4,6	4,2
Operadores ferroviarios					2,9
Trabajadores portuarios		5,3	5,8	5,4	4,6
Depósitos de vacíos	5,3	5,8	4,0	5,4	4,8
Centros de distribución	5,3	6,0	6,0	5,4	5,1
Provisionistas del barco	4,5	5,1	6,0	6,2	4,0
Empresas verificadoras	5,5	5,4		6,3	5,0
Entidades bancarias		5,3	6,0	6,0	4,0
Compañías seguros		6,2	5,1	5,4	4,8
CALIFICACIÓN MEDIA	5,1	5,5	5,4	5,5	4,5

La primera lectura de los resultados de la tabla es que los prestadores de servicios de Cartagena (SPRC) son los mejor valorados, aunque aquí las diferencias entre unos puertos y otros no son tan grandes. Destacan prácticos, remolcadores, amarradores y la Sociedad Portuaria como administradora de la terminal. Distinta es la situación en Puerto Cabello, siendo el puerto peor valorado en el conjunto de puertos estudiados. La valoración de este puerto se ve lastrada por la baja calificación que reciben los organismos de inspección (Aduana y Sanidad Exterior principalmente), operadores ferroviarios, provisionistas y entidades bancarias. En general, los organismos públicos que realizan actividades de inspección y control son los peor calificados en los puertos de la CAN. Los servicios de estiba y desestiba, que en otros lugares reciben numerosas críticas, aquí no las suscitan.

Tabla 195: Calificación de los servicios portuarios por puertos (ii): Puertos Cono Sur

	Valparaíso	San Antonio	Buenos Aires	Montevideo	Santos
Prácticos	5,8	6,2	5,9	4,8	5,2
Remolcadores	6,2	6,6	5,4	4,8	5,0
Amarradores	6,7	6,2	5,7	5,9	5,3
Autoridad Marítima	5,6	6,0	5,2	4,4	5,3
Autoridad Portuaria	5,3	5,3	3,2	4,4	4,5
Agentes marítimos	5,9	6,0	5,1	4,5	5,3
Agentes de aduanas	5,0	6,0	5,1	4,9	5,0
Transitarios/Consolidadores	4,9	5,8	5,3	5,0	4,6
Empresas estibadoras	5,5	6,2	6,1	5,0	5,1
Aduana	5,5	5,4	3,7	3,4	3,9
Sanidad Vegetal y Animal	5,3	5,4	5,7	4,6	4,2
Inspección Sanidad Exterior	4,8	4,8	4,2	5,0	3,5
Transportistas terrestres	5,2	5,9	4,8	5,3	5,0
Operadores ferroviarios	2,8	5,4	2,9	2,0	4,5
Trabajadores portuarios	5,7	6,2	5,0	4,6	5,2
Depósitos de vacíos	6,0	6,0	5,7	5,4	4,6
Centros de distribución	5,4	5,5	5,7	4,6	5,1
Provisionistas del barco	5,8	6,2	5,5	5,6	4,6
Empresas verificadoras	5,8	6,1	6,3	5,6	4,8
Entidades bancarias	6,3	6,0	4,6	3,6	5,0
Compañías seguros	6,2	6,0	4,5	5,0	4,6
CALIFICACIÓN MEDIA	5,5	5,9	5,0	4,7	4,8

Respecto a la valoración de los servicios portuarios en los puertos del Cono Sur, los puertos chilenos, al igual que ocurría con la valoración de los factores de competitividad, son los que mejor opinión merecen. En cambio el puerto de Montevideo, seguido de cerca por Santos, es el que figura como peor considerado. Se observan diferencias al opinar sobre las Autoridades Portuarias entre los puertos chilenos y el resto. Así mientras en Valparaíso y San Antonio la labor de las AP es valorada favorablemente, en Buenos Aires en particular recibe una calificación bastante baja. El caso de la Aduana resulta similar al anteriormente descrito, considerada en los puertos chilenos mejor que en el resto. Los servicios ferroviarios muestran diversidad de opiniones dependiendo de cada puerto, no gozando en general de buena aceptación.

4.2.6 Problemática más frecuente

Aunque cada puerto y cada país tiene sus propios problemas y particularidades, hay una serie de elementos comunes a todos, o casi todos, ellos. Estos problemas se recogen en la lista que sigue⁸¹⁴:

1. – Insuficiencia de calado del canal marítimo de acceso al puerto⁸¹⁵, excepto en el puerto de el Callao y en Chile.

⁸¹⁴ A pie de página, cuando se considera oportuno, se comenta la situación en Valencia y/o España a efectos de ilustrar la posición relativa con un estándar de referencia.

⁸¹⁵ En el puerto de Valencia el calado máximo es de 17 m y en el principal muelle de atraque de portacontenedores de 16 m.

2. – Se producen atascos y colas en las entradas y salidas del puerto. También se detecta la ausencia de conexiones directas del recinto portuario con la red viaria principal⁸¹⁶.
3. – Destaca la carencia de conexión ferroviaria de los puertos con su área de influencia⁸¹⁷, salvo Puerto Cabello, aunque su servicio es de baja calidad.
4. – En general, hay escasez de espacios adyacentes a los recintos portuarios actuales para crecer tierra adentro⁸¹⁸, salvo en Puerto Cabello, en una de las terminales de la Bahía de Cartagena y San Antonio.
5. – Los puertos de la CAN, salvo en Colombia, carecen de grúas fijas para atender las necesidades de los modernos barcos portacontenedores así como de terminales especializadas, lo que conlleva baja productividad de las operaciones portuarias⁸¹⁹.
- 6.- También en los puertos de la CAN se observa una fragmentación de los servicios de estiba entre numerosos operadores marítimos y terrestres.
7. – En el tema de los sistemas telemáticos de comunicación se aprecia un escaso desarrollo y ausencia de sistemas de Intranet para la comunidad portuaria⁸²⁰. Algunas autoridades portuarias y Aduanas han hecho grandes inversiones en esta materia pero no han conseguido integrar en sus sistemas al resto de operadores.
8. - Salvo en el caso concreto de Colombia, en la CAN se aprecia la ausencia de un marco institucional estable, de eficacia contrastada y apoyada por la mayor parte de oferentes y demandantes de servicios portuarios, que sea capaz de garantizar las inversiones necesarias para modernizar el sistema⁸²¹.
- 9.- No existe armonización entre políticas portuarias ni de procedimientos⁸²².
10. – Es de destacar la ausencia generalizada de planes o políticas de calidad, tanto individuales como integrales, y de instituciones para promover y desarrollar el concepto de comunidad portuaria⁸²³.

⁸¹⁶ También se producen colas en las puertas de los terminales pero existe conexión directa, sin atravesar la ciudad con la red viaria principal. Además está proyectado un nuevo acceso directo que cruza la ciudad por un túnel.

⁸¹⁷ El puerto de Valencia dispone de conexión ferroviaria directa y se está construyendo una nueva.

⁸¹⁸ El puerto de Valencia está construyendo una ZAL que está previsto que empiece a funcionar el año 2004.

⁸¹⁹ El puerto de Valencia tiene un terminal especializado en contenedores que cuenta con 10 grúas pórtico, algunas de ellas Post-Panamax. En el resto de terminales (2 polivalentes) dispone de otras 10 grúas pórtico.

⁸²⁰ Infoport ha desarrollado el SIC, un Sistema Integral de Comunicación telemática para la comunidad portuaria.

⁸²¹ Sin leyes adecuadas que protejan contra expropiaciones y cambios súbitos en las reglas de juego es muy difícil atraer las inversiones que necesita el sistema portuario. Del mismo modo, se precisan antes reguladores independientes que garanticen su funcionamiento.

⁸²² La UE está impulsando el desarrollo de una política portuaria común.

⁸²³ Además de planes individuales a nivel de AP y sistemas ISO existe un sistema de aseguramiento integral.

11.- Existen grandes diferencias de calidad y profesionalidad entre los prestadores de servicios que componen la cadena logístico-portuaria.

12.- Salvo Perú, las aduanas y demás organismos públicos de inspección adolecen de graves carencias humanas, tecnológicas y organizativas y no gozan de la aprobación de los demás miembros de la cadena⁸²⁴. El nivel de coordinación entre ellos es bajo⁸²⁵.

13.- Se detecta un escaso desarrollo en las cadenas logísticas de los transitarios o *forwarders o agentes de carga*, al contrario de lo que ocurre en muchos países donde son los principales organizadores del transporte y la distribución de mercancías⁸²⁶.

14.- En muchos casos, la estructura tarifaria es inadecuada y favorece la sobrefacturación⁸²⁷. Por otra parte, las franjas horarias dentro de las cuales se prestan los servicios sin aplicar recargos son estrechas y provocan conductas oportunistas⁸²⁸. Igualmente, la carga está gravada con sobrecostes cuyo origen radica en la posición de dominio que ostentan algunos agentes en la cadena y en la falta de transparencia.

15. – Los conflictos del servicio de estiba que se vivieron en el pasado han desaparecido con las reformas de la década de los 90. Sin embargo, permanecen muchos problemas como la subcontratación de estibadores integrados en cooperativas, las deficientes condiciones de trabajo, la escasa capacitación y los bajos niveles salariales están provocando una degradación del servicio que, a medio plazo, puede tener efectos negativos⁸²⁹.

16. - La corrupción ha sido, y en parte sigue siendo, una de las lacras que afectan negativamente al normal desarrollo de numerosos servicios portuarios. Además de su efecto pernicioso en el ámbito moral, la corrupción incrementa los costes y, del mismo modo que sirve para ‘desatascar’ algunos cuellos de botella, también es la responsable de que se generen otros. En el trabajo de campo se ha detectado, en casi todos los niveles de la cadena, un alto grado de sensibilización sobre este problema, lo que explica la adopción paulatina de medidas para ir atajando su incidencia.

17.- La pervivencia de la Visita oficial de buques es un trámite adicional que se mantiene en los puertos de la Subregión. Esto supone un coste explícito para la

⁸²⁴ La actuación de la Aduana de Valencia es considerada como buena por parte de sus usuarios. Por el contrario, la labor de los otros organismos de inspección es peor valorada.

⁸²⁵ En España ese problema no está del todo resuelto y es por ello que existe un Grupo de Armonización de Procedimientos (GAP) para subsanarlo.

⁸²⁶ En Europa del Norte su participación es clave en la optimización del flujo de la carga. En la del sur su desarrollo es menor pero está creciendo y desde las instituciones se desea potenciar esta figura.

⁸²⁷ Se está cambiando a facturar por servicio una tarifa plana. Ya se hace con remolcadores y se va a hacer con amarradores.

⁸²⁸ En el puerto de Valencia no se aplican recargos ni habilitaciones por “*overtime*”.

⁸²⁹ Esta situación positiva para las empresas estibadoras –abundancia de mano de obra barata- puede tener a la larga su contrapunto en el malestar latente y creciente de los trabajadores que han pasado de un régimen de privilegios a otro en el que, en algunos puertos, cobran poco más que el salario mínimo interprofesional. En España existen Sociedades Estatales que actúan como monopolios sometidos a un régimen laboral específico.

línea, además de ser un procedimiento adicional en el flujo del buque, cuya necesidad cabría revisar⁸³⁰.

18.- La política de días libres que las líneas navieras aplican a sus contenedores originan, a menudo, sobrecostos a los importadores, dadas las dificultades que origina el inadecuado funcionamiento de la cadena logística⁸³¹.

19.- En términos relativos, y teniendo en cuenta las limitaciones de infra y superestructura existente, se atiende mejor al barco que a la mercancía. Con respecto a esto, las demoras a los barcos son muy reducidas, lo que probablemente se debe al poder de negociación de las líneas regulares.

20. - A nivel general, los resultados de nuestro análisis de la cadena logística - portuaria en América del Sur son coherentes con los de otros autores, que señalan que los puertos de América Latina están entre los menos eficientes del mundo⁸³², aunque hay que señalar que existen dos grupos de países: el cono sur y Colombia –más adelantados- y el resto –más rezagados-.

⁸³⁰ En los puertos españoles, no hay visita previa ni sube nadie a bordo del barco. Antes hubo fondeo: control de cajas de tabaco y otros productos a efectos fiscales.

⁸³¹ En Valencia las líneas dan menos días libres, pero la devolución del contenedor vacío no resulta un problema ni para la línea ni para el importador.

⁸³² “*Maritime Transport Costs and Port Efficiency*”, Inter-American Development Bank, 2001. www.iadb.org/res/ipes2001/esp/pdf/CAP11C.pdf.

4.3 CONCLUSIONES: ELEMENTOS PARA EL DISEÑO DE UNA ESTRATEGIA PORTUARIA COMÚN EN AMÉRICA DEL SUR

4.3.1 El modelo portuario sudamericano ¿existe?

4.3.1.1 Elementos comunes

1. De forma general, los puertos de América del Sur han completado con éxito la primera y más importante generación de reformas portuarias de su historia reciente, al pasar de un modelo público puro de propiedad, control y gestión de la infraestructura y los servicios a un modelo mixto donde la propiedad y el control están en manos del sector público y la gestión y prestación de servicios del privado.
2. Los hitos comunes más importantes de estas reformas han sido la desaparición del régimen laboral especial de los estibadores⁸³³ –a menudo acompañada de un ajuste duro de la mano de obra, que en algunos lugares ha creado un problema social aún no resuelto y una reducción del poder sindical-, la licitación de una o más terminales de contenedores –en casi todos los casos adjudicadas a consorcios con participación de capital extranjero- y los cambios en las Autoridades Portuarias, que han visto reducidas y modificadas sus funciones, y que han dejado de prestar –salvo algunas excepciones- servicios directos.
3. Con la excepción de Chile, que arrancó en 1981, las demás reformas se iniciaron casi al mismo tiempo, a inicio de la década de los 90, sin que existiese ningún tipo de coordinación específica al respecto por parte de los distintos gobiernos ni un plan conjunto de convergencia hacia un nuevo modelo portuario. A pesar de ello, en todos los casos se siguieron los principios de liberalización y privatización y, en países como Argentina y Venezuela, el de descentralización, al transferir el gobierno central el puerto a las provincias y Estados respectivamente. Todo ello en el marco de políticas internas coherentes con el Consenso de Washington triunfante en esa década.
4. La explicación de esta coincidencia es que en todos los países el sistema portuario estatal y monopolístico vigente hasta entonces estaba al borde del colapso: las principales infraestructuras de los grandes puertos -que datan en muchos casos de finales del siglo XIX y principios del XX- precisaban inversiones de mantenimiento y adaptación, los gobiernos carecían de recursos para afrontar su modernización y el incipiente crecimiento del comercio exterior, en rápido aumento como consecuencia de las políticas económicas de apertura que se estaban implementando a principios de los noventa –inicio del Mercosur, reactivación de la CAN-, amenazaba con verse truncado por el cuello de botella que el eslabón portuario generaba.
5. Aunque este proceso ha ocurrido en mayor o menor grado en casi todos los países de la región se pueden distinguir dos grupos en función de la intensidad y la rapidez de los cambios: en el primero están aquellos en los que las reformas empezaron antes y/o su desarrollo ha sido más vigoroso (en general el cono sur

⁸³³ En la mayor parte de los países de la Unión Europea siguen existiendo.

y Colombia) y en el segundo el resto. En los principales puertos del primer grupo están ya operando terminales de contenedores en régimen de concesión, la cara visible de las reformas, mientras que en los del segundo todavía no se ha producido este hecho fundamental.

6. Transcurrida ya al menos una década desde los inicios del proceso, sus resultados han sido globalmente positivos: la participación privada ha traído consigo nuevos y más productivos equipos que son manipulados por trabajadores dependientes directamente de las empresas, habiéndose producido en todos los países una mejora del precio (eficiencia) y la calidad (rapidez, fiabilidad y seguridad) de los servicios portuarios, sobre todo de la estiba, y especialmente para el buque, logrando así una reducción de los costos portuarios y los seguros de las cargas del comercio exterior.
7. Los cambios más espectaculares se han producido en los grandes puertos estatales, normalmente uno o dos por país, que manipulan mercancía general, cuentan con terminales de contenedores y prestan servicios a las grandes áreas económicas en las que se insertan, que suelen estar muy próximas a esos puertos y tener una elevada densidad de carga.
8. En el lado del debe se observa también una similitud en las tareas pendientes, o bien no abordadas o simplemente no resueltas por las reformas de los noventa. Se trata principalmente de a) la falta de adecuación de las autoridades portuarias a sus nuevas funciones, b) la escasa modernización y adaptación de los organismos públicos de fiscalización a las necesidades de la logística portuaria moderna, c) el declive del ferrocarril -que hace inviable en el corto plazo cualquier estrategia de desarrollo intermodal⁸³⁴-, d) las dificultades de la Administración para garantizar el mantenimiento de la infraestructura de la que es responsable, e) la necesidad de que los concesionarios demuestren su capacidad para invertir en infraestructura cuando las condiciones del mercado lo requieran y f) los problemas de conexión del puerto con la red viaria terrestre principal y su área de influencia.
9. Esto explica que, en la actualidad, y a grandes rasgos, los países más adelantados se encuentran en la puerta de, o iniciando ya, una segunda generación de reformas que inciden tanto en los problemas no resueltos como en las nuevas necesidades de los puertos tales como a) la conformación del modelo de competencia intra e interportuaria, b) la articulación institucional y telemática de la comunidad portuaria, c) la participación de otras administraciones del Estado y del sector privado en los órganos de gobierno del sistema, d) la atención de las autoridades al impacto ambiental de la actividad portuaria, la gestión de los recursos humanos, los riesgos laborales, la calidad de los servicios y la política comercial. Esta segunda generación de reformas va a ser menos espectacular que la primera y seguramente va a requerir no tanto la promulgación de nuevas leyes como el ajuste de las ya existentes y el desarrollo de nuevos proyectos y áreas de actividad.

⁸³⁴ No confundir con multimodal, en el que hay ruptura de carga y posterior cambio de modo.

10. En resumen, las reformas portuarias de América del Sur han sido enérgicas pero incompletas. Se han centrado en la estiba, que es uno de los eslabones clave de la cadena, pero no el único, y en parte en la gestión de los enclaves portuarios, pero no han sido reformas integrales, lo que explica que sus resultados han sido positivos pero insuficientes. Por ejemplo, y con la excepción de las Autoridades Portuarias y las Aduanas en unos pocos países, la reforma institucional del sector público portuario es todavía una asignatura pendiente. En algunos casos, otro de los puntos débiles del proceso es que se ha procedido a privatizar y liberalizar sin haber regulado previamente el marco institucional en el que las nuevas empresas e instituciones surgidas de las reformas iban a desarrollar su actividad.

4.3.1.2 Diferencias

11. A pesar de todas las grandes coincidencias explicadas en el epígrafe anterior, un análisis más fino revela pequeñas pero sustanciales diferencias entre los puertos en cuanto al grado de aplicación de las primeras reformas, las condiciones bajo las cuales afrontan los próximos cambios y la regulación específica de los servicios.
12. En primer lugar, la normativa portuaria de cada país ha desarrollado sus propios elementos singulares. Así, Chile abanderó el modelo multi-operador, Uruguay introdujo el concepto de puerto libre, Argentina desarrolló el de puertos privados -además de establecer un mecanismo para evitar la transferencia de recursos generados por el sistema portuario a otros capítulos de gasto público- y Colombia el de las Sociedades Portuarias Regionales como administradoras de todo un puerto.
13. Las reformas han provocado cambios sustanciales en la Autoridad Portuaria. Como elementos comunes se han creado nuevos entes que actúan como autoridades portuarias autónomas en cada puerto, se ha diluido o desaparecido la Autoridad Portuaria Nacional, a duras penas se puede hablar de una política portuaria integral que regule el funcionamiento del conjunto del sistema -teniendo cada país sus respectivas particularidades al respecto- y en bastantes casos todo este proceso se ha realizado sin haber logrado que el modelo institucional resultante esté adaptado a sus funciones actuales. Sin embargo, las principales diferencias en este importante ámbito se dan en la naturaleza, composición y funcionamiento de los órganos de gobierno de los entes administradores de cada puerto: en algunos países, como Chile, son empresas estatales dependientes del poder central en las que no participan los gobiernos regionales y locales ni tampoco los usuarios u operadores; en otros, como Argentina, y con la excepción de Buenos Aires, son sociedades o entes administrativos no estatales independientes de los Estados Provinciales en los que participan usuarios, operadores y representantes de la provincia o municipio donde están los puertos.
14. El régimen económico financiero de los puertos no es el mismo en todos los países. Como normal general, el sistema portuario no recibe fondos de los Presupuestos, pero los ingresos que genera no siempre se quedan dentro del mismo. Así, por ejemplo, las empresas portuarias chilenas pagan al Estado un

sobre impuesto del 40% sobre las utilidades y, además, la Dirección de Presupuestos puede determinar que las Empresas entreguen todas sus utilidades al Tesoro Nacional. Por el contrario, en el caso de Argentina, los consorcios autónomos de gestión de Rosario, Bahía Blanca, Quequén y Santa Fe son independientes económica y financieramente de los Estados provinciales y deben reinvertir sus utilidades en los puertos. En un caso el sistema portuario contribuye a financiar al Estado y en el otro tiene autonomía financiera plena.

15. En todos los países existe una Autoridad Marítima, pero varían sus funciones y su titularidad, siendo también distintas las competencias de las Capitanías Marítimas. En Uruguay, la Capitanía es un órgano desconcentrado de la Autoridad Portuaria y tiene asignada la función de coordinar todas las actividades del puerto; las funciones de Autoridad Marítima las tiene la Prefectura Naval, dependiente de la Armada Nacional. En Chile, todo el poder marítimo lo detenta la Dirección General del Territorio Marítimo y Marina Mercante, Directemar, organismo de la Armada. En Argentina, por el contrario, se disolvió la Capitanía General de Puertos y el titular de la Autoridad Marítima es la Prefectura Naval, dependiente del Ministerio del Interior. Así, la Autoridad Marítima es civil en Argentina y militar en Chile y Brasil.
16. Las condiciones de competencia bajo las cuales operan las empresas estibadoras y las terminales de contenedores son distintas. En Buenos Aires se apostó desde el principio por concesionar todo el puerto creando una rivalidad intensa entre los concesionarios. En Uruguay y Chile, por el contrario, se ha procedido de forma secuencial, concesionando primero una parte del puerto y dejando otra, inicialmente, bajo la administración del ente público correspondiente, con el propósito de licitarla después. El resultado ha sido, en Buenos Aires, la creación de un mercado portuario muy dinámico y competitivo que ha provocado una reestructuración (reducción) del número de terminales como consecuencia de los avatares de la crisis económica que ha azotado al país austral en los últimos años. En Montevideo, Valparaíso y San Antonio la competencia intraportuaria es débil o nula, y la culminación del diseño de las características del mercado de los servicios de carga y descarga está trabada por el agrio y complejo conflicto surgido entre el concesionario, los candidatos a una segunda concesión y el Estado, a través de sus empresas administradoras, como consecuencia de las discrepancias que existen entre ellos sobre las condiciones necesarias y las características que debería tener la segunda concesión⁸³⁵. En suma, la secuencia de las reformas ha sido distinta, y esto ha influido tanto en el modelo de competencia resultante como en el desempeño del sistema.
17. La coordinación y articulación de la Comunidad Portuaria es un factor de competitividad que tiene una dimensión institucional; en todos los países se han dado algunos pasos en la buena dirección pero queda un largo camino por recorrer y la situación de partida es diferente. La coordinación tiene tres grandes ámbitos. En primer lugar, se requiere la existencia de un foro institucional para analizar los problemas del sector portuario. En Chile cuentan con el Consejo Consultivo Portuario y Comisión Técnica de Facilitación y Simplificación, y en Argentina con el Consejo Portuario Argentino, pero ambos son poco operativos.

⁸³⁵ Siguiendo la economía neoinstitucional, ha aumentado los costes de transacción.

En segundo lugar, es conveniente que exista un mecanismo específico para que los organismos públicos de inspección puedan optimizar sus controles y armonizar sus procedimientos. En ninguno de los países existe nada al respecto del máximo nivel, aunque en Valparaíso actúa un Comité de Coordinación de Servicios Públicos. En tercer lugar, es imprescindible la articulación de la Comunidad Portuaria en torno a un proyecto de calidad y/o telemática portuaria. En Buenos Aires se ha hecho, con poco éxito hasta ahora, sobre la base del sistema Coloba; en Montevideo se están dando los primeros pasos sobre la base de una marca de garantía para los servicios portuarios; finalmente, en Valparaíso, Chile, se han desarrollado una serie de programas informáticos *ad hoc* para optimizar los flujos de la fruta fresca.

18. El desarrollo de áreas especializadas extraportuarias para la prestación de servicios logísticos relacionados con el transporte marítimo (ZAL) es otro factor de competitividad que tiene una dimensión institucional ya que requiere, entre otras necesidades, la participación de varias administraciones y la existencia de normas aduaneras adecuadas. Salvo en Chile, donde estos problemas básicos se han resuelto y ya existe un proyecto en firme para construir una ZEAL en Valparaíso, en el resto de países todavía no se han producido avances significativos en esta área.
19. Los regímenes tarifarios son a su vez distintos. No solamente varían los importes unitarios sino también las unidades físicas sobre las que se aplican. El resultado es una diferencia sustancial en el coste de usar la infraestructura portuaria. Esto puede deberse al coste mismo de la infraestructura pero también a las diferencias en el régimen económico de su explotación. Veamos, a modo de ejemplo, lo que cobra la Autoridad, o el concesionario, por el uso de la infraestructura marítima (uso del puerto y muellaje) en algunos puertos:

Tabla 196: Regímenes tarifarios por el uso de la infraestructura en algunos puertos

(US\$)	Valparaíso	Montevideo	Buenos Aires	Guayaquil	P. Cabello
Uso del puerto	0,30*TRG	0,14*TRB	0,30*TRN	0,16 *TRB	0,05* TRB
Uso del muelle	1,24 MEH(1)	0,30 MEH	0,10*TRN*día	0,50 MEH	3 ME/12H

(1): En TPS

20. En lo que se refiere a la regulación de los servicios portuarios, las diferencias son notables. Así, el practicaaje está completamente liberalizado en algunos países –como Argentina y Ecuador-, pero en otros se sigue prestando en régimen de monopolio bajo el control de la Autoridad Marítima, como es el caso de la Armada en Chile, de la Prefectura en Uruguay y del MINFRA en Venezuela. La estiba está completamente liberalizada en casi todos los países, pero en Uruguay pervive ANSE, el antiguo órgano administrador, y en Brasil, continúa existiendo una bolsa de estibadores que se rige por un régimen laboral específico. En el caso del remolque, hay libertad de elección de proveedor en casi todos los puertos, aunque en algunos países, como Chile, su regulación es muy estricta y en otros, como Venezuela, los precios están fijados por el organismo competente. Los precios y la estructura tarifaria son a su vez distintos, y la comparación de las tarifas resulta compleja.

21. El grado de competencia interportuaria, factor determinante de la calidad y precio de los servicios, depende de varios factores: de la proximidad de los puertos entre sí, del coste del transporte entre puertos, de la distancia de los puertos a los grandes centros de carga, del grado de autonomía de sus administradores y de la política desarrollada por el Estado hacia los puertos privados y las facilidades a su autorización. La situación que nos encontramos varía de la liberalización total en Argentina a las restricciones de Uruguay.
22. Como conclusión, entendemos que las diferencias señaladas son suficientes para argumentar que, bajo los principios de liberalización, privatización y, en algunos casos, descentralización que rigen en los sistemas portuarios de la mayor parte de los países de América del Sur, se esconden regímenes portuarios lo bastante distintos como para justificar que no existe un modelo portuario “único” o “común” en la región, que esa diversidad influye en su desempeño actual y que, de persistir en el tiempo, afectará a las condiciones de la competencia en un futuro pero no hipotético espacio común sudamericano, surgido formalmente como proyecto político en agosto de 2000 en Brasilia.
23. Esto significa que, tras las reformas portuarias de las dos últimas décadas, los principales puertos de la región encajan en el modelo de “puerto propietario” mayoritario a nivel mundial, a pesar de lo cuál queda un largo camino por recorrer para crear un marco común homogéneo o de reglas equivalentes que faciliten el comercio, el transporte y la logística portuaria.
24. IIRSA, cuya principal misión consiste en integrar físicamente este gran subcontinente actualmente desestructurado, tiene en el sector portuario un reto complejo pero apasionante, por cuanto, además de las necesidades de inversión y modernización, es necesario proseguir con los procesos de reforma ya iniciados unilateralmente. La tarea pendiente es políticamente difícil porque ahora toca implicar también a todos los organismos públicos y poderes de los distintos Estados con participación en la actividad portuaria pero sin dependencia de la Autoridad Portuaria. ¿Cómo proceder ante tan magna tarea? ¿Se requieren cambios normativos sustanciales, nuevas leyes de puertos? ¿Es conveniente adoptar un enfoque plurilateral? La respuesta no es, ni técnica ni políticamente, fácil y en última instancia depende de la voluntad y el proyecto político de los gobiernos de la región para avanzar hacia un modelo de integración en América del Sur.
25. Dando por descontada esa voluntad, y sin pretender defender la existencia de un modelo único o verdadero que se deba imponer, entendemos que puede ser útil para los gobiernos de América del Sur tener en cuenta las vicisitudes y características del largo y difícil proceso de convergencia y gestación de una política de transporte común en la Unión Europea (EU), en cuyo seno la portuaria es uno de los ejes principales. En efecto, a pesar de que el proceso de integración político está mucho más adelantado en la UE, las diferencias existentes entre los países miembros en cuanto a la gestión de las infraestructuras y las regulaciones del transporte están haciendo sumamente compleja la tarea de dotarse de un marco institucional común. En el siguiente punto nos centramos en el método seguido para ello y en sus contenidos.

4.3.2 El (largo) camino hacia la convergencia/armonización

4.3.2.1 El caso de la UE

26. En la UE, el 90% de todo el comercio con países terceros se realiza a través de los puertos. Por el contrario, el comercio y transporte intra europeos de mercancías está dominado por el transporte por carretera, que ha aumentado su cuota de mercado a expensas del ferrocarril, el cuál ha pasado de tener una cuota del 21% en 1970 al 8% en la actualidad (en los Estados Unidos de América tiene el 40%).
27. Aunque existen una serie de características comunes a todos ellos, cada país europeo tiene su propio régimen portuario, lo que obliga a ser cauto a la hora de hablar de un modelo portuario común. Como rasgos comunes prevalece el modelo de “puerto propietario”, donde los servicios son prestados por empresas privadas en régimen de concesión o autorización, y los poderes públicos regulan y controlan de forma estrecha el funcionamiento del sistema⁸³⁶. Comparando a grandes rasgos la situación en la UE con la de América del Sur, también en la UE se han acometido importantes reformas en la década de los noventa pero no se ha llegado tan lejos en materia de privatización y liberalización. Un indicador de este hecho es la pervivencia en muchos países europeos del régimen laboral de los estibadores, que sigue siendo específico y muy parecido al que existía en los países de América del Sur antes de sus reformas, y del monopolio del practicaje. Por ello, si alguna lección puede brindar la UE a América del Sur va a venir más del método de aproximación que del punto de llegada, ya que en asuntos de liberalización América del Sur lleva la delantera.
28. Además de la voluntad política de los gobiernos europeos y las instituciones comunitarias de seguir avanzando en el proyecto de integración, para comprender la orientación del proceso de construcción de una política de transportes común en la UE es necesario tener en cuenta: a) la red viaria europea está en varios puntos centrales al borde del colapso, b) los distintos regímenes portuarios y las ayudas públicas nacionales, regionales o locales, no siempre transparentes, crean distorsiones a la competencia en un mercado único cada vez más integrado y c) para una buena parte de los servicios portuarios, el nivel de competencia es reducido.
29. Consecuentemente, los principios de la política comunitaria de transportes son la reducción de proveedores monopolísticos, el desarrollo de la libre competencia, la transparencia, la objetividad, la no discriminación en los procedimientos administrativos y la potenciación de los modos menos congestionados⁸³⁷. Se

⁸³⁶ En el caso de España rigen los principios de autosuficiencia económica del sistema portuario, la participación del sector privado en la financiación de las infraestructuras – en un 45%- en base a un modelo concesional demanial y la autonomía de gestión de las Autoridades Portuarias. El consejo de Ministros del día 11 de abril de 2003 aprobó el Proyecto de Ley de Régimen Económico y de Prestación de Servicios en los puertos de interés general, que pretende adaptar el modelo de gestión actual a las nuevas necesidades del sector (<http://www.puertos.es/file?resId=1050335342691>).

⁸³⁷ La filosofía de esta política está expuesta en el Libro Blanco “La Política Europea de Transporte de cara al año 2010” (http://www.europa.eu.int/comm/energy_transport/library/lb_texte_complet_es.pdf).

trata por tanto de acercar las normas nacionales hacia un modelo más liberal que el existente en la actualidad.

30. La conformación de esta política común es progresiva, tal y como ocurre con casi todos los procesos políticos en la UE, es decir, se implementa de forma secuencial y escalonada. Un ejemplo representativo de este método es la estrategia de liberalización del transporte ferroviario. La reforma se está acometiendo en dos etapas: la primera, denominada “primer paquete ferroviario”, consiste en la apertura a la competencia, a partir del 15 de marzo de 2003, de 50.000 Km. de vías férreas europeas; la segunda, aprobada recientemente, y denominada “segundo paquete ferroviario”, pretende lograr la liberalización total del transporte ferroviario de mercancías a nivel trans-europeo en enero de 2006 y a nivel nacional en 2008⁸³⁸.
31. En el ámbito portuario, las bases para una política común se encuentran definidas en el libro verde sobre puertos e infraestructura portuaria de 1997⁸³⁹. El primer proyecto surgido del mismo para la conformación de una política portuaria europea lo constituye el proyecto de Directiva sobre acceso al mercado de servicios portuarios⁸⁴⁰, presentado por la Comisión en 2001 y actualmente (abril 2003) pendiente de una segunda lectura en el Parlamento europeo⁸⁴¹. Sus objetivos son terminar con las situaciones de monopolio, reducir costes, eliminar restricciones a la competencia y establecer prácticas de financiación y tarificación que no distorsionen la competencia⁸⁴².
32. Su tramitación en las instituciones comunitarias está siendo altamente controvertida. Algunos de sus principios, como el de la autoasistencia, han provocado un fuerte rechazo entre colectivos afectados como el de los estibadores⁸⁴³. La oposición de los prácticos no ha sido menor. A otro nivel, han existido importantes discrepancias entre los países miembros referidas a los períodos máximos de concesión de servicios, a las exigencias mínimas para acceder a la condición de prestador de servicios o al proceso de concesión de autorizaciones.

Comunicado de la Federación Internacional de los Trabajadores del Transporte (ITF)

⁸³⁸ Sus objetivos específicos son crear un espacio ferroviario integrado a nivel europeo, avanzar en la compatibilidad e interoperatividad de las normas técnicas y de seguridad y acelerar la puesta en marcha de un verdadero mercado interior del transporte de mercancías por tren.

⁸³⁹ <http://www.europa.eu.int/scadplus/leg/en/lvb/l24163.htm>

⁸⁴⁰ <http://www.europa.eu.int/comm/transport/library/propdir-es.pdf>

⁸⁴¹ Los servicios más directamente afectados son el remolque, el amarre y la manipulación de la carga (inicialmente también practicaje).

⁸⁴² Afecta a los puertos con un volumen de actividad mayor de 1,5 millones de toneladas o 200.000 pasajeros, que son unos 350 en la UE. Ver también el Documento de la Comisión de 2001 sobre los regímenes de financiación pública y los sistemas de tarificación en el sistema portuario de la Comunidad (<http://www.europa.eu.int/comm/transport/library/doctrav-234-es.pdf>)

⁸⁴³ No es ocioso señalar que países como Argentina, por ejemplo, ya tienen una normativa que contempla los objetivos que la Directiva pretende. Por otro lado, la cuestión de las ayudas públicas, importante en Europa, en América del Sur lo es mucho menos porque los puertos apenas las reciben. Allí por el contrario el problema es que los Estados utilizan los puertos, y algunos servicios y tarifas portuarias, como fuente de financiación.

“... se opone radicalmente a la liberalización de la estiba... los sindicatos de marinos y portuarios han convenido que las operaciones de manipulación de cargas y otras actividades tradicional o históricamente realizadas por los portuarios deberían seguir siendo realizadas por los portuarios.....los marinos realizarán trabajos que normalmente no se les pagan y para los que no han recibido preparación... los propietarios de buques que fueren a los marinos a realizar trabajos de portuarios se exponen a que sus buques sean boicoteados en los puertos del mundo”

(junio de 2002)

33. Desde el punto de vista del método, lo que es importante destacar es que estas normas comunitarias que constituyen su política de transportes tienen el rango de Directiva (ley-marco), y no el de Reglamento. Esto significa que los Estados no tienen que aplicarlas tal cuál han sido aprobadas sino transponerlas a su propia legislación, elaborando normas nacionales que las desarrollen, garantizando que se van a alcanzar sus objetivos.
34. Paralelamente, la Comisión Europea está impulsando la inversión en los grandes ejes físicos de integración europea -denominados redes transeuropeas de transporte (RTE-T)- y la potenciación de aquellos modos de transporte más eficientes socialmente, en especial el transporte intermodal y el transporte marítimo de corta distancia⁸⁴⁴. Es por ello que, junto con el ferrocarril, los grandes beneficiarios de esta orientación política comunitaria van a ser los puertos, ya que van a ver reforzado su peso en las redes europeas del transporte y la logística.
35. Como conclusión, la UE y América del Sur se encuentran en una situación ligeramente distinta. Por un lado, y en lo que se refiere al proceso, la UE tiene una estructura política e institucional sólida de la que América del Sur carece para impulsar estos procesos de convergencia y armonización. Por otro lado, y en lo referente al punto de llegada, algunas instituciones comunitarias también pretende liberalizar sus servicios portuarios, pero por el momento no se vislumbra la voluntad política de reducir sustancialmente el poder del Estado en la administración y control del sistema portuario ni el poder suficiente para liberalizar radicalmente los mercados que ahora están más firmemente cerrados, liberalización a la que se oponen contundentemente los grupos afectados. Así pues, la principal lección del modelo de construcción de una política común en Europa se refiere a cómo proceder para acercar posiciones y crear reglas homogéneas que faciliten la competencia. La otra, la referida al fondo, está teñida por las diferencias del proceso político a un lado y otro del charco, aunque se aprecia una convergencia en determinadas esferas referida a las bondades de un modelo liberal, competitivo y privado. Pero en los puertos de América del Sur hay otros problemas e IIRSA puede coadyuvar a solucionarlos.

4.3.2.2 El camino de Sudamérica

36. América del Sur es un espacio pequeño en el mapa portuario mundial: no tiene un solo puerto entre los 50 primeros del mundo en tráfico de contenedores (2001) y sólo 4 entre los 50 siguientes (Santos, Buenos Aires,

⁸⁴⁴ http://www.europa.eu.int/comm/transport/maritime/sss/doc/com_2003_155_en.pdf (2003)

Puerto Cabello y Cartagena). Tomando América Latina en su conjunto, el movimiento total de sus puertos en el citado tráfico sólo supera a África. Esto significa que los dirigentes políticos y económicos de la región deben ser especialmente cuidadosos a la hora de diseñar políticas y determinar prioridades, evitando duplicar esfuerzos y acometer actuaciones desproporcionadas. Es el momento de la coordinación.

37. No estamos en condiciones de dictar el camino que debe seguir la región para dar impulso a un espacio portuario común. Fijándonos en los resultados del proceso de integración en Europa, creemos firmemente en la bondad de la integración regional y en la necesidad de ir acercando y armonizando políticas, pero no podemos establecer en estos momentos ni el recorrido ni el punto de destino. Para ello es necesario contar con los responsables políticos de los respectivos gobiernos y sus preferencias. Creemos, eso sí, en las virtudes del enfoque ley-marco seguido por la UE y entendemos que las estrategias que se adopten deben estar basadas en un diagnóstico claro y certero de la situación actual, el conocimiento de los regímenes que existen y las tendencias mundiales. Nuestro estudio aspira fundamentalmente a suministrar este recurso. Sea cual sea la decisión política que se adopte, creemos que el papel de IIRSA y las instituciones financieras que la apoyan es fundamental para explicar y hacer entender a los gobiernos nacionales que es hora de adoptar una estrategia común para realizar cambios que aproximen las distintas realidades a un modelo portuario ágil y competitivo acorde con las necesidades de la región. Pero el papel de IIRSA no debe limitarse a catalizar actuaciones en el ámbito normativo o a asignar recursos para inversiones sino que puede y debe extenderse a las demás áreas que determinan la capacidad competitiva de un puerto aportando liderazgo institucional.
38. Sobre esta última idea volveremos al final, pero antes, y de forma resumida, debemos presentar cuál es la situación y cuáles las necesidades actuales en la mayor parte de los puertos de la región, citándonos a los factores que hemos utilizado para hacer las evaluaciones individuales contenidas en los correspondientes capítulos nacionales. Los problemas enunciados requieren en unos casos, los más, una acción de tipo local o nacional y, en el resto, una actuación a escala regional.
39. **Infraestructura acuática:** aquí se debe diferenciar entre las grandes obras de abrigo y dragado y los muelles. De las primeras, su mantenimiento y adecuación vienen a ser de responsabilidad pública y el principal problema es el del dragado. En general su situación varía de mala a regular: en algunos puertos ya es un cuello de botella, y en otros lo será pronto a poco que mejore la coyuntura económica, aumente el comercio y consecuentemente la carga y el tamaño de los buques. En este tema puede ser conveniente el apoyo de las instituciones financieras que apoyan IIRSA. En el caso de los muelles, y tras los procesos de licitación de terminales y frentes de atraque, su situación depende tanto de la Administración, a través de sus empresas portuarias o equivalentes, como de los concesionarios privados. La situación aquí es muy diversa, pero en algunos puertos faltan muelles adecuados para operar terminales de contenedores. En este capítulo, la clave radica en la inclusión en los contratos de concesión de cláusulas sobre inversión mínima y su cumplimiento.

40. **Infraestructura terrestre:** se trata de los accesos al puerto, su conectividad terrestre y las vías de conexión, por carretera y ferrocarril, con su área de influencia. En este capítulo casi todos los puertos tienen uno o más puntos negros. Los mayores problemas se producen en la conectividad del puerto –al carecer de una vía de comunicación que no atravesase la ciudad- y sus conexiones ferroviarias, que en la mayor parte de los puertos hacen de este modo una alternativa prácticamente inexistente a la carretera⁸⁴⁵. En ambos casos se requiere de una acción pública enérgica que podría ser patrocinada por IIRSA.
41. **Superestructura:** el capítulo de equipos de manipulación e instalaciones de apoyo es donde más cambios positivos se han producido como consecuencia de las reformas de los 90 y donde menos problemas existen, aunque hay grandes diferencias entre puertos como Buenos Aires, en los que hay un elevado número de grúas pórtico, y otros como Puerto Cabello, en los que no existe ninguna, pero la solución pasa por las licitaciones y la inversión privada. En la actualidad, y como consecuencia de la crisis económica que en mayor o menor grado golpea a las economías de la región, la capacidad instalada es suficiente y no genera problemas de colas o, donde hay grúas adecuadas, de bajos rendimientos portuarios.
42. En relación con el punto anterior, una carencia bastante extendida es el escaso desarrollo de almacenes extraportuarios para la prestación de servicios de valor añadido a las mercancías que son transportadas por vía marítima (**Zonas de Actividades Logísticas**). Las causas suelen ser la falta de espacios y de normas aduaneras adecuadas. Su promoción suele corresponder a las autoridades portuarias, pero se requiere una cooperación institucional fluida que actualmente es difícil de alcanzar.
43. **Sistemas de calidad:** el nivel de implementación de sistemas de aseguramiento de la calidad de los servicios portuarios, tanto a nivel individual –empresa -, como a nivel integral –cadena portuaria- es bajo o nulo. Los puertos más adelantados, como Montevideo, han constituido formal y explícitamente la comunidad portuaria y están procediendo a garantizar la calidad de algunos de sus servicios. En otros, a lo sumo, existen algunas empresas líderes que están certificando sus procedimientos conforme a las normas ISO de la serie 9002. Los problemas para impulsar esta estrategia son diversos, y van de la ausencia de información e indicadores de calidad a la falta de cooperación y articulación interinstitucional y de la cadena portuaria. La acción promotora de IIRSA puede ser eficaz para lograr la implementación de estos sistemas y la articulación de la cadena logístico-portuaria.
44. **Redes telemáticas:** como en el punto anterior, su nivel de desarrollo es nulo o bajo. En general, los pivotes de estos sistemas de información en los puertos son la Autoridad Portuaria y la Aduana. El proyecto integral más ambicioso y teóricamente avanzado, Coloba, en Argentina, se encuentra actualmente trabado; en otros puertos, como Valparaíso, están procediendo de forma paulatina a su

⁸⁴⁵ Para ser justos hay que señalar que este problema existe también en España: así, en el puerto de Valencia, en el año 2002, sólo el 2% de las mercancías fueron movidas por ferrocarril y de ellas sólo el 50% fueron transportadas en contenedor.

desarrollo, habiéndolos iniciado con los tráficos de la fruta. Los sistemas aduaneros también conocen un desarrollo muy dispar. Espectacular es el progreso de Chile con el Sistema ISIDORA, con firma electrónica incluida, y avanzado el de Uruguay, mientras que en otros países apenas acaba de arrancar el proceso con la adaptación de SIDUNEA. Complementariamente a los sistemas de calidad, IIRSA puede coadyuvar al desarrollo de sistemas comunes que mejoren la conexión telemática entre enclaves portuarios de distintos países.

45. **Capacitación:** aunque en todos los países existen escuelas que son el vivero de directivos del sector y en todos los puertos se desarrollan actividades puntuales de formación – a este respecto merecen una mención específica los programas de la Asociación Trainmar de América del Sur-, tras la liberalización de la estiba y la pérdida de competencias de las autoridades portuarias parece haberse producido un debilitamiento de la oferta específica de capacitación *ad hoc* más allá de lo que pueden hacer las propias empresas. Esta debilidad afecta negativamente a la productividad de las operaciones portuarias y a la seguridad y riesgos laborales a los que están expuestos los trabajadores. Es un área en la que una acción a nivel regional promovida por IIRSA sería positiva.
46. **Medio ambiente:** los costes externos generados por la actividad marítima y portuaria y su gestión se están convirtiendo en un factor clave de competitividad, al afectar a las relaciones del puerto con el entorno que le rodea, condicionando así la disposición de las instituciones locales a entablar acuerdos y cooperar en proyectos de interés común. Si bien hay algunos puertos “limpios”, esto es más bien causa de las características de sus tráficos que de la existencia de programas específicos o de la excelencia en la coordinación de las autoridades con responsabilidades en la materia. Aunque la situación no es la misma en todos los puertos, su nivel de desarrollo es bajo. IIRSA podría coadyuvar a la implementación de sistemas tipo Ecoport (Valencia), líder en Europa.
47. **Seguridad:** es un capítulo en el que se han producido grandes progresos, sobre todo a raíz de la privatización de terminales y frentes de atraque, aunque de nuevo las diferencias son muy grandes entre unos puertos y otros. En unos, los menos, siguen desapareciendo contenedores y produciéndose actos de piratería, mientras que en otros, como los colombianos, las condiciones de seguridad son muy severas debido, en este caso, a las elevadas exigencias de los países de destino de los productos, sobre todo E.U.A. A este respecto, y a partir del 11-S, las condiciones impuestas por este país se han endurecido, lo que va a exigir por parte de todos los puertos que quieran ser una puerta de salida hacia su mercado una habilitación que supone cambios en los procesos físicos y documentales de la exportación. Algunos puertos deben realizar acciones mucho más enérgicas para ser considerados puertos seguros.
48. **Flujo del barco.** Aunque no se trata de una traba excepcionalmente grave, sorprende la vigencia en casi todos los puertos de la región de la visita de las autoridades y su subida al barco para dar la libre plática, sin la cual no se puede dar inicio a la operación portuaria de carga y descarga. Su impacto en la cuenta de escala es mínimo, pero su efecto más negativo se da en las demoras y retrasos que puede provocar por ausencia de alguno de sus componentes y/o su duración misma. En cualquier caso, hay que señalar que los grados de flexibilidad con los

que se realiza en cada país son distintos. Una acción de cooperación interinstitucional promovida por IIRSA podría contribuir a eliminar o flexibilizar la situación en muchos puertos.

49. **Organismos públicos** en el puerto. Autoridad Portuaria, Marítima, Aduana, Sanidad Humana, Vegetal y Animal reciben, en general, y quizá con la excepción de países como Chile, una mala calificación por parte de los expertos entrevistados a lo largo del trabajo de campo, aunque las diferencias entre países y en el seno mismo de cada país son importantes. La corrupción sigue siendo en algunos casos un factor de distorsión de primera magnitud. A nuestro juicio, las prioridades en este campo, y en el marco institucional correspondiente, son: a) adecuar las autoridades portuarias a sus nuevas funciones, b) modernizar la Aduana y los servicios de inspección sanitarios y fitosanitarios, tanto en lo que respecta a recursos humanos como medios tecnológicos⁸⁴⁶, c) mejorar la coordinación entre los distintos servicios, tanto en cada puerto como entre puertos de distintos países. La acción de IIRSA puede ser determinante.
50. **Prestadores privados de servicios:** en este apartado es prácticamente imposible establecer un diagnóstico general porque la casuística es muy variada. En cualquier caso queremos resaltar la elevada heterogeneidad que existe en algunos colectivos –por ejemplo, los agentes de aduana, de carga o marítimos -, la consiguiente baja profesionalidad de una parte de sus integrantes, y la escasa transparencia de los mercados, que hace recaer sobre algunos prestadores la sospecha de abuso de posición de dominio, que casi siempre acaba pagando la carga. Es posible dar transparencia a los mercados con políticas de calidad e información promovidas desde IIRSA.
51. A modo de resumen general, desde instituciones financieras como la CAF y políticas como IIRSA, las acciones a realizar para impulsar el proceso de modernización y convergencia de los sistemas portuarios de América del Sur pueden englobarse en dos grandes grupos: a) asistencia técnica y financiera para acometer proyectos de infraestructura acuática y terrestre, telemáticos, organizativos, de capacitación, medio ambiente y seguridad, b) cobertura e impulso institucional al proceso inacabado de reformas políticas, potenciando las fuerzas de cambio, sobre todo de los organismos públicos, y los proyectos de cooperación interinstitucional. Como medidas “de choque”, menos ambiciosas que los proyectos anteriores pero útiles para empezar a movilizar fuerzas y transmitir a gobiernos y agentes económicos voluntad real de integración suramericana, sugerimos que IIRSA inste a los gobiernos a iniciar la negociación de: a) la armonización de las estructuras tarifarias, b) la extensión del tratamiento nacional a todas las flotas de la región en lo referente a tarifas portuarias, c) la convergencia de las normas sobre inversión extranjera y prestación de servicios en el sector portuario y d) el tratamiento aduanero del contenedor.
52. Estas acciones deberían enmarcarse orgánicamente dentro de IIRSA en un área específica para el sector portuario que sirviese a) de foro de encuentro y discusión y b) de centro de análisis y presentación de propuestas técnicas y políticas. Su actividad podría organizarse en una serie de programas específicos que deberían tener, en la medida de lo posible, una base común para todos los países e incluso un instrumento común con el fin de generar economías de escala y facilitar los intercambios entre los países de América del Sur.

⁸⁴⁶ Un capítulo aparte requieren el código Aduanero y los procedimientos.

IIRSA
Área de puertos

1.- Programa institucional

Subprograma de armonización de políticas

Propósito principal: Promover la armonización de las normas que regulan el funcionamiento del sistema y los servicios portuarios.

Subprograma de coordinación entre organismos públicos

Propósito principal: Promover el desarrollo de mecanismos de colaboración entre los distintos organismos públicos que actúan en cada puerto y entre los homólogos de los distintos puertos.

Subprograma de modernización de organismos públicos

Propósito principal: Coadyuvar a la modernización de sus procedimientos, la mejora de sus medios técnicos, la racionalización de su organización, la capacitación de sus trabajadores, el aumento de su transparencia y la lucha contra la corrupción.

2.- Programa de infraestructuras acuáticas

Propósito principal: Coadyuvar a la realización de obras de abrigo, dragado y construcción de muelles que aseguren un calado suficiente y una capacidad adecuada a la demanda de servicio.

3.- Programa de infraestructuras terrestres

Propósito principal: Coadyuvar a la eliminación de los cuellos de botella a la entrada y salida de los puertos, lograr la conexión directa y sin obstáculos del puerto con las principales vías de comunicación terrestres y desarrollar el transporte intermodal.

4.- Programa de calidad

Propósito principal: Impulsar la implementación de sistemas integrales de aseguramiento de la calidad de los servicios portuarios.

5.- Programa de sistemas de información

Propósito principal: Impulsar el desarrollo de sistemas de información que integren telemáticamente la cadena portuaria y reduzcan al mínimo el uso de “papel”.

6.- Programa de capacitación y recursos humanos

Propósito principal: Potenciar la oferta de cursos y actividades de formación que mejoren la capacidad de los recursos humanos, dignifiquen sus condiciones de trabajo, especialmente de los estibadores, y reduzcan los riesgos laborales.

7.- Programa de medio ambiente

Propósito principal: Impulsar la implementación de sistemas integrales de protección al medio ambiente en los puertos.

8.- Programa de seguridad

Propósito principal: Coadyuvar a mejorar las condiciones de seguridad de personas y mercancías en los puertos y a adaptarse a los nuevos requerimientos de Estados Unidos.

9.- Programa de áreas logísticas

Propósito principal: Impulsar las medidas necesarias para facilitar la construcción de áreas especializadas en la prestación de servicios logísticos vinculados al transporte marítimo.



5 ANEXOS

5.1 MODELOS DE LOS CUESTIONARIOS

5.1.1 Cuestionario de los navieros

CUESTIONARIO NAVIEROS DE LINEA REGULAR

Día y hora:
Entrevistado: Empresa:

A.- VALORACIÓN DEL PUERTO

Infraestructura marítima (7: muy buena, 1: muy mala)		Comentarios
Canal de acceso (calado...)	<input type="checkbox"/>
Muelles (longitud, calado, estructura...)	<input type="checkbox"/>
Infraestructura terrestre (7 muy buena, 1: muy mala)		Comentarios
Puertas de acceso al puerto (nº puertas, horarios..)	<input type="checkbox"/>
Accesos terrestres al puerto. Accesibilidad	<input type="checkbox"/>
Vías de comunicación del puerto con su <i>hinterland</i>
- por carretera	<input type="checkbox"/>
- por ferrocarril	<input type="checkbox"/>
Superestructura (7: muy buena, 1: muy mala)		Comentarios
Grúas y otros equipos para manipular la mercancía	<input type="checkbox"/>
Almacenes y depósitos, Zonas Actividades Logísticas...	<input type="checkbox"/>
Sistemas telemáticos de información en la comunidad portuaria		Comentarios
(Grado de utilización de EDI, SIDUNEA u otros por parte de los organismo públicos y empresas privadas)	<input type="checkbox"/>
Sistemas de aseguramiento de la calidad en la comunidad portuaria		Comentarios
(Nivel de implementación de Certificación ISO, existencia de Comités de calidad...etc..)	<input type="checkbox"/>
Coste global (7: muy barato, 1: muy caro)		Comentarios
Para el barco (Cuenta de escala)	<input type="checkbox"/>
Para la mercancía	<input type="checkbox"/>
Seguridad (7: muy seguro, 1: muy inseguro)		Comentarios
Para las personas (accidentes...)	<input type="checkbox"/>
Para el barco y equipos (daños en manipulación)	<input type="checkbox"/>
Para la mercancía (hurtos, precintos)	<input type="checkbox"/>
Para el medio ambiente	<input type="checkbox"/>
Rapidez en la ejecución del servicio (7: muy rápido, 1: muy lento)		Comentarios
Entrada y salida del barco/atraque y desatraque	<input type="checkbox"/>
Operación portuaria	<input type="checkbox"/>
Operaciones terrestres	<input type="checkbox"/>



Fiabilidad/previsibilidad/formalidad (7: muy fiable, 1: muy poco fiable) Comentarios

Atraque (entrada e inicio de operaciones a la hora prevista) _____

Desatraque (fin de operaciones y salida a la hora prevista) _____

Paz social (días perdidos por conflictos sociales) _____

Cumplimiento de horarios y otras obligaciones _____

B.- VALORACIÓN DE LOS SERVICIOS PORTUARIOS

¿Cómo valora la actuación en el puerto de cada uno de los integrantes de la comunidad portuaria teniendo en cuenta tanto el precio –en su caso- como la calidad de los servicios que prestan? De 7 (muy bien) a 1 (muy mal). ¿Puede explicar por qué?

	Nota	Comentarios
Autoridad Portuaria	□ □ □ □ □ □ □ 1 7	
Aduana	□ □ □ □ □ □ □ 1 7	
Sanidad Exterior / Salud	□ □ □ □ □ □ □ 1 7	
Inspección Sanidad Vegetal y Animal	□ □ □ □ □ □ □ 1 7	
Inspección normas técnicas/calidad	□ □ □ □ □ □ □ 1 7	
Autoridad Marítima / Capitanía Marítima	□ □ □ □ □ □ □ 1 7	
Fuerzas Seguridad del Estado en puerto	□ □ □ □ □ □ □ 1 7	
Prácticos	□ □ □ □ □ □ □ 1 7	
Remolcadores	□ □ □ □ □ □ □ 1 7	
Amarradores	□ □ □ □ □ □ □ 1 7	
Empresas estibadoras /Terminales	□ □ □ □ □ □ □ 1 7	
Empresa trab. portuarios/Rec humanos	□ □ □ □ □ □ □ 1 7	
Agentes marítimos	□ □ □ □ □ □ □ 1 7	
Agentes de Aduana	□ □ □ □ □ □ □ 1 7	
Transitarios/ <i>Forwarders</i> /Agentes carga	□ □ □ □ □ □ □ 1 7	
Depósitos de contenedores vacíos	□ □ □ □ □ □ □ 1 7	
Centros de distribución, almacenes, depósitos aduaneros	□ □ □ □ □ □ □ 1 7	
Provisionistas del barco	□ □ □ □ □ □ □ 1 7	
Transporte por carretera	□ □ □ □ □ □ □ 1 7	
Transporte por ferrocarril	□ □ □ □ □ □ □ 1 7	
Empresas verificadoras	□ □ □ □ □ □ □ 1 7	
Entidades bancarias	□ □ □ □ □ □ □ 1 7	
Compañías de seguros	□ □ □ □ □ □ □ 1 7	



D.- VALORACIÓN GLOBAL DEL PUERTO

Teniendo en cuenta todo lo anterior, ¿qué nota media le daría a la cadena logístico-portuaria en su conjunto? (7: la nota más alta, 1: la más baja).....

Total	□ □ □ □ □ □ □ □	
	1	7

E.- ANALISIS DAFO DEL PUERTO

Fortalezas	Debilidades
Oportunidades	Amenazas

F.- VALORACIÓN DE LAS REFORMAS PORTUARIAS DE LA DÉCADA DE LOS 90

1.- Valore de 1 a 7 el resultado de las reformas recientes realizadas hasta la fecha en el sistema portuario de su país

2.- A la luz de los resultados de las reformas ¿Cuáles son a su juicio las medidas políticas que habría que adoptar en estos momentos?

.....

.....

.....

.....



ANEXO I. ANÁLISIS DE UNA RECALADA TIPO (Para Agentes Navieros)

A) COSTE

Datos del barco y de la carga:

Tonelada Registrada Bruta: 22.000 ton. Métricas
 Eslora (LOA): 190 mtrs.
 Tiempo en puerto: 24 horas
 Contenedores exportación de 20 pies llenos: 259
 Contenedores importados de 40 pies llenos: 150
 Contenedores exportación de 20 pies vacíos: 20

	Precio unitario/tarifa	Costo
A.- COSTOS DEL BARCO		
Acceso al puerto (tarifa uso puerto)		
Recepción despacho nave (A. Marítima)		
Uso muelle (muellaje barco)		
Remolcador		
Práctico		
Amarrador		
Otros		
- Consignación		
- Provisionistas		
- Visita de Autoridades		
- Faros y balizas		
-		
Total costos portuarios del barco		
B.- COSTOS DE LA CARGA		
Cont. 20' llenos		
Cont. 40' import.		
Cont. 20' vacíos		
Muellaje si no va incluido en la tarifa		
Despacho Aduana		
Otros.....		
Total costos de la carga		
C.- TRANSPORTE TERRESTRE (TEU)	De puerto a capital	
TOTAL (A+B+C) /TEU		

B) TIEMPO

Duración promedio de una recalada representativa (horas)	
	<i>Tiempo empleado</i>
Espera media del barco en rada antes de subir el práctico a bordo	
Maniobra de entrada y atraque	
Operación portuaria de descarga y carga de contenedores (productividad media por grúa:.....) (n° de grúas) (n° de contenedores (TEUs) manipulados:)	
Maniobra de desatraque y salida fuera del puerto	
Otros	
TIEMPO TOTAL	

Si los aprovisionamientos y suministros al buque alargan la estadía en el puerto indicarlo



5.1.2 Cuestionario de la autoridad portuaria

CUESTIONARIO AUTORIDAD PORTUARIA

Día y hora:

Control Encuestas			
País	Puerto	Terminal	Código

Entrevistado:

1 Empleados de la Autoridad Portuaria en el puerto de.....

	Tareas administrativas
	Tareas operativas

2 Horario de trabajo

	<u>MAÑANA</u>	<u>TARDE</u>
Horarios de atención al público (horario de ventanilla)	-----	-----
Horarios de tareas operativas (sin recargos)	-----	-----

3 Servicios que presta directamente, funciones que desempeñan y servicios que controlan

Servicio	Presta	Comentarios
Liderazgo proyectos com port:	<input type="checkbox"/>	
Accesos al puerto, ZAL		
Planes de Calidad.....		-----
Gestión sitios de atraque	<input type="checkbox"/>	-----
Función comercial	<input type="checkbox"/>	-----
Seguridad portuaria	<input type="checkbox"/>	-----
Concesiones	<input type="checkbox"/>	-----
Otros.....	<input type="checkbox"/>	-----

4 Costo / Tarifas de los servicios que presta

Servicio	Costo	Breve descripción

Recargos por horario extraordinario		-----

5 Resultados ejercicio año 2001

Ingresos		Origen

Gastos		Destino



6 Telemática. Sistemas telemáticos utilizados

<u>Internos</u>	<u>Descripción</u>

<u>Externos</u>	

6-1 Trámites documentales realizados telemáticamente

Trámite	<u>Vía telemática</u>	<u>Papel</u>	Comentarios
Recogida documentación	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Emisión de certificados	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Otros...	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

6-2 Sistemas EDI (Intercambio Electrónico de Datos) y otros sistemas informáticos: Interconexión telemática con otros componentes de la cadena:

Organismo/Empresa		Breve descripción sistema utilizado
Autoridad Marítima	<input type="checkbox"/>
Sanidad Exterior / Salud	<input type="checkbox"/>
Sanidad Animal y Vegetal	<input type="checkbox"/>
Aduana	<input type="checkbox"/>
Otros	<input type="checkbox"/>

7 Sistemas de calidad (certificación ISO, Calidad Global, etc..)

<u>Internos</u>	<u>Descripción</u>

<u>Externos</u>	

8 Oportunidades de mejora (proyectos ya iniciados o de interés para iniciar)

- Coordinación con organismos de inspección (Salud, Aduana, Sanidad Vegetal, Capitanía..)

.....
- Cambios normativos o de procedimientos

.....
- Sistema telemático de información

.....
- Armonización de documentos y procedimientos con otros países de la región

.....
- Otros

.....



VALORACIÓN DEL PUERTO (de 1 a 7: 7 es la nota más alta y significa ausencia absoluta de problemas y 1 es la nota más baja)

Infraestructura marítima (7: muy buena, 1: muy mala)		Comentarios
Canal de acceso (calado...)	<input type="checkbox"/>	_____
Muelles (longitud, calado, estructura....)	<input type="checkbox"/>	_____
Infraestructura terrestre (7 muy buena, 1: muy mala)		Comentarios
Puertas de acceso al puerto (n° puertas, horarios..)	<input type="checkbox"/>	_____
Accesos terrestres al puerto. Accesibilidad	<input type="checkbox"/>	_____
Vías de comunicación del puerto con su <i>hinterland</i> ..		_____
- por carretera	<input type="checkbox"/>	_____
- por ferrocarril	<input type="checkbox"/>	_____
Superestructura (7: muy buena, 1: muy mala)		Comentarios
Grúas y otros equipos para manipular la mercancía	<input type="checkbox"/>	_____
Almacenes y depósitos, Zonas Actividades Logísticas...	<input type="checkbox"/>	_____
Sistemas telemáticos de información en la comunidad portuaria		Comentarios
(Grado de utilización de EDI, SIDUNEA u otros por parte de los organismo públicos y empresas privadas)	<input type="checkbox"/>	_____
Sistemas de aseguramiento de la calidad en la comunidad portuaria		Comentarios
(Nivel de implementación de Certificación ISO, existencia de Comités de calidad...etc..)	<input type="checkbox"/>	_____
Coste global (7: muy barato, 1: muy caro)		Comentarios
Para el barco (Cuenta de escala)	<input type="checkbox"/>	_____
Para la mercancía	<input type="checkbox"/>	_____
Seguridad (7: muy seguro, 1: muy inseguro)		Comentarios
Para las personas (accidentes...)	<input type="checkbox"/>	_____
Para el barco y equipos (daños en manipulación)	<input type="checkbox"/>	_____
Para la mercancía (hurtos, precintos)	<input type="checkbox"/>	_____
Para el medio ambiente	<input type="checkbox"/>	_____
Rapidez en la ejecución del servicio (7: muy rápido, 1: muy lento)		Comentarios
Entrada y salida del barco/atraque y desatraque	<input type="checkbox"/>	_____
Operación portuaria	<input type="checkbox"/>	_____
Operaciones terrestres	<input type="checkbox"/>	_____
Fiabilidad/previsibilidad/formalidad (7: muy fiable, 1: muy poco fiable)		Comentarios
Atraque (entrada e inicio de operaciones a la hora prevista)	<input type="checkbox"/>	_____
Desatraque (fin de operaciones y salida a la hora prevista)	<input type="checkbox"/>	_____
Paz social (días perdidos por conflictos sociales)	<input type="checkbox"/>	_____
Cumplimiento de horarios y otras obligaciones	<input type="checkbox"/>	_____



VALORACIÓN DE LOS SERVICIOS PORTUARIOS

¿Cómo valora la actuación en el puerto de cada uno de los integrantes de la comunidad portuaria teniendo en cuenta tanto el precio –en su caso- como la calidad de los servicios que prestan? De 7 (muy bien) a 1 (muy mal). ¿Puede explicar por qué?

	Nota	Comentarios
Autoridad Portuaria	□ □ □ □ □ □ □ 1 7	
Aduana	□ □ □ □ □ □ □ 1 7	
Sanidad Exterior / Salud	□ □ □ □ □ □ □ 1 7	
Inspección Sanidad Vegetal y Animal	□ □ □ □ □ □ □ 1 7	
Inspección normas técnicas/calidad	□ □ □ □ □ □ □ 1 7	
Autoridad Marítima / Capitanía Marítima	□ □ □ □ □ □ □ 1 7	
Fuerzas Seguridad del Estado en puerto	□ □ □ □ □ □ □ 1 7	
Prácticos	□ □ □ □ □ □ □ 1 7	
Remolcadores	□ □ □ □ □ □ □ 1 7	
Amarradotes	□ □ □ □ □ □ □ 1 7	
Empresas estibadoras /Terminales	□ □ □ □ □ □ □ 1 7	
Empresa trab. portuarios/Rec humanos	□ □ □ □ □ □ □ 1 7	
Agentes marítimos	□ □ □ □ □ □ □ 1 7	
Agentes de Aduana	□ □ □ □ □ □ □ 1 7	
Transitarios/ <i>Forwarders</i> /Agentes carga	□ □ □ □ □ □ □ 1 7	
Depósitos de contenedores vacíos	□ □ □ □ □ □ □ 1 7	
Centros de distribución, almacenes, depósitos aduaneros	□ □ □ □ □ □ □ 1 7	
Provisionistas del barco	□ □ □ □ □ □ □ 1 7	
Transporte por carretera	□ □ □ □ □ □ □ 1 7	
Transporte por ferrocarril	□ □ □ □ □ □ □ 1 7	
Empresas verificadoras	□ □ □ □ □ □ □ 1 7	
Entidades bancarias	□ □ □ □ □ □ □ 1 7	
Compañías de seguros	□ □ □ □ □ □ □ 1 7	



VALORACIÓN GLOBAL DEL PUERTO

Teniendo en cuenta todo lo anterior, ¿qué nota media le daría a la cadena logístico-portuaria en su conjunto? (7: la nota más alta, 1: la más baja).....

Total	□ □ □ □ □ □ □	
	1	7

ANALISIS DAFO DEL PUERTO

Fortalezas	Debilidades
Oportunidades	Amenazas

VALORACIÓN DE LAS REFORMAS PORTUARIAS DE LA DÉCADA DE LOS 90

1.- Valore de 1 a 7 el resultado de las reformas recientes realizadas hasta la fecha en el sistema portuario de su país

.....

2.- A la luz de los resultados de las reformas ¿Cuáles son a su juicio las medidas políticas que habría que adoptar en estos momentos (Ver tabla complementaria)?

.....

.....

.....

.....



Análisis crítico de la política portuaria nacional

	Indicar	
	<i>Funcionamiento adecuado</i>	<i>Requiere Cambios(*)</i>
1. Órganos de gobierno / Estructura y funciones (reguladora, controladora, aplicadora)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
2. Autonomía de gestión de las Autoridades Portuarias (AP)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
3. Régimen económico / financiero del sistema portuario	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
4. Autonomía financiera de las AP	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
5. Política de precios / Libertad tarifaria	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
6. Política de calidad / Características de los servicios	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
7. Política de infraestructuras	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
8. Política de personal	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
9. Política comercial	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
10. Relación Puerto / Ciudad	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
11. Participación del sector privado en los órganos de gobierno	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
12. Restricciones a la integración vertical y horizontal	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
13. Consejo portuario nacional / Foro de discusión de problemas	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

(*) Explicar



5.1.3 Cuestionario de los proveedores

CUESTIONARIO ESTÁNDAR PROVEEDORES DE SERVICIOS

(Agentes de aduana, navieros, terminales, prácticos, remolcadores, transportistas...)

Día y hora:

Control Encuestas			
País	Puerto	Terminal	Código

Entrevistado: Empresa:

A.- DATOS DE LA ACTIVIDAD

A.1.- Nº de empresas que prestan este servicio en el puerto

A.2.- Ejercicio de la actividad

- Requisitos para ejercer la actividad: Barreras de entrada
.....
- Oferta formativa (Especificar la oferta educativa correspondiente)
.....

A.3.- Regulación (normas que lo regulan)/régimen de prestación (público con concesión⁸⁴⁷, privado..)

A.4.- Tarifas o precios que aplica⁸⁴⁸ (obligatorias, máximas o de referencia, si libres importe aproximado)

⁸⁴⁷ Si existe contrato de concesión, explicar las cláusulas más importantes

⁸⁴⁸ Ver tabla costes Anexo I



B.- VALORACIÓN DEL PUERTO (de 1 a 7: 7 es la nota más alta y significa ausencia absoluta de problemas y 1 es la nota más baja)

Infraestructura marítima (7: muy buena, 1: muy mala) Comentarios _____

- Canal de acceso (calado...) _____
- Muelles (longitud, calado, estructura...) _____

Infraestructura terrestre (7 muy buena, 1: muy mala) Comentarios _____

- Puertas de acceso al puerto (n° puertas, horarios..) _____
- Accesos terrestres al puerto. Accesibilidad _____
- Vías directas de comunicación del puerto con su *hinterland*..
- por carretera _____
- por ferrocarril _____

Superestructura (7: muy buena, 1: muy mala) Comentarios _____

- Grúas, y otros equipos para manipular la mercancía _____
- Almacenes y depósitos, Zonas Actividades Logísticas... _____

Sistemas telemáticos de información en la comunidad portuaria Comentarios _____

- (Grado de utilización de EDI, SIDUNEA u otros por parte de los organismos públicos y empresas privadas) _____

Sistemas de aseguramiento de la calidad en la comunidad portuaria Comentarios _____

- (Nivel de implementación de Certificación ISO, existencia de Comités de Calidad...etc...) _____

Coste global (7: muy barato, 1: muy caro) Comentarios _____

- Para el barco (Cuenta de escala) _____
- Para la mercancía _____

Seguridad (7: muy seguro, 1: muy inseguro) Comentarios _____

- Para las personas (accidentes...) _____
- Para el barco y equipos (daños en manipulación) _____
- Para la mercancía (hurtos, precintos) _____
- Para el medio ambiente _____

Rapidez en la ejecución del servicio (7: muy rápido, 1: muy lento) Comentarios _____

- Entrada y salida del barco/atraque y desatraque _____
- Operación portuaria _____
- Operaciones terrestres _____

Fiabilidad/previsibilidad/formalidad (7: muy fiable, 1: muy poco fiable) Comentarios _____

- Atraque (entrada e inicio de operaciones a la hora prevista) _____
- Desatraque (fin de operaciones y salida a la hora prevista) _____
- Paz social (días perdidos por conflictos sociales) _____
- Cumplimiento de horarios y otras obligaciones _____



C.- VALORACIÓN DE LOS SERVICIOS PORTUARIOS

¿Cómo valora la actuación en el puerto de cada uno de los componentes de la comunidad portuaria teniendo en cuenta tanto el precio -en su caso- como la calidad de los servicios que prestan? De 7 (muy bien) a 1 (muy mal). ¿Puede explicar por qué?

	Nota	Comentarios
Autoridad Portuaria	□ □ □ □ □ □ □ 1 7	
Aduana	□ □ □ □ □ □ □ 1 7	
Sanidad Exterior / Salud	□ □ □ □ □ □ □ 1 7	
Inspección Sanidad Vegetal y Animal	□ □ □ □ □ □ □ 1 7	
Inspección normas técnicas/calidad	□ □ □ □ □ □ □ 1 7	
Autoridad Marítima / Capitanía Marítima	□ □ □ □ □ □ □ 1 7	
Fuerzas Seguridad del Estado en puerto	□ □ □ □ □ □ □ 1 7	

Prácticos	□ □ □ □ □ □ □ 1 7	
Remolcadores	□ □ □ □ □ □ □ 1 7	
Amarradotes	□ □ □ □ □ □ □ 1 7	
Empresas estibadoras /Terminales	□ □ □ □ □ □ □ 1 7	
Empresa trab. portuarios/Rec humanos	□ □ □ □ □ □ □ 1 7	
Agentes marítimos (consignatarios)	□ □ □ □ □ □ □ 1 7	
Agentes de Aduana	□ □ □ □ □ □ □ 1 7	
Transitarios/ <i>Forwarders</i> /Agentes carga	□ □ □ □ □ □ □ 1 7	
Depósitos de contenedores vacíos	□ □ □ □ □ □ □ 1 7	
Centros de distribución, almacenes, depósitos aduaneros	□ □ □ □ □ □ □ 1 7	
Provisionistas del barco	□ □ □ □ □ □ □ 1 7	
Transporte por carretera	□ □ □ □ □ □ □ 1 7	
Transporte por ferrocarril	□ □ □ □ □ □ □ 1 7	
Empresas verificadoras	□ □ □ □ □ □ □ 1 7	
Entidades bancarias	□ □ □ □ □ □ □ 1 7	
Compañías de seguros	□ □ □ □ □ □ □ 1 7	



D.- VALORACIÓN GLOBAL DEL PUERTO

Teniendo en cuenta todo lo anterior, ¿qué nota media le daría a la cadena logístico-portuaria en su conjunto? (7: la nota más alta, 1: la más baja).....

Total	□ □ □ □ □ □ □ □	
	1	7

E.- ANALISIS DAFO Y OBSERVACIONES

Fortalezas	Debilidades
Oportunidades	Amenazas

F.- VALORACIÓN DE LAS REFORMAS PORTUARIAS DE LA DÉCADA DE LOS 90

F.1.- Valore de 1 a 7 el resultado de las reformas recientes realizadas hasta la fecha en el sistema portuario de su país

.....

F.2.- A la luz de los resultados de las reformas ¿Cuáles son a su juicio las medidas políticas que habría que adoptar en estos momentos?

.....
.....
.....



ANEXO I. ANÁLISIS PARA UNA RECALADA TIPO (Para Agentes Navieros)

A) COSTE

Datos del barco y de la carga:

Tonelada Registrada Bruta: 22.000 ton. Métricas
 Eslora (LOA): 190 mtrs.
 Tiempo en puerto: 24 horas
 Contenedores exportación de 20 pies llenos: 259
 Contenedores importados de 40 pies llenos: 150
 Contenedores exportación de 20 pies vacíos: 20

Costes portuarios para una escala tipo

	Precio unitario/tarifa	Costo
A- COSTOS DEL BARCO		
Acceso al puerto (tarifa uso puerto)		
Recepción despacho nave (A. Marítima)		
Uso muelle (muellaje barco)		
Remolcador		
Práctico		
Amarrador		
Otros		
- Consignación		
- Provisionistas		
- Visita de Autoridades		
- Faros y balizas		
-		
Total costos portuarios del barco		
B.- COSTOS DE LA CARGA		
Cont. 20' llenos		
Cont. 40' import.		
Cont. 20' vacíos		
Muellaje si no va incluido en la tarifa		
Despacho Aduana		
Otros.....		
Total costos de la carga		
C.- TRANSPORTE TERRESTRE (TEU)	De puerto a capital	
TOTAL (A+B+C) /TEU		

B) TIEMPO

Duración promedio de una recalada representativa (horas)	
	<i>Tiempo empleado</i>
Espera media del barco en rada antes de subir el práctico a bordo	
Maniobra de entrada y atraque	
Operación portuaria de descarga y carga de contenedores (productividad media por grúa:.....) (nº de grúas) (nº de contenedores (TEUs) manipulados:)	
Maniobra de desatraque y salida fuera del puerto	
Otros	
TIEMPO TOTAL	

Si los aprovisionamientos y suministros al buque alargan la estadía en el puerto indicarlo



ANEXO II. Sistemas EDI (Intercambio Electrónico de Datos) y otros sistemas informáticos: Interconexión telemática con otros componentes de la cadena.

Organismo/Empresa	Breve descripción sistema utilizado
Aduana	<input type="checkbox"/>
Autoridad Portuaria	<input type="checkbox"/>
Sanidad Exterior	<input type="checkbox"/>
Sanidad Animal y Vegetal	<input type="checkbox"/>
Autoridad Marítima	<input type="checkbox"/>
Prácticos	<input type="checkbox"/>
Remolcadores	<input type="checkbox"/>
Otros	<input type="checkbox"/>
	<input type="checkbox"/>

ANEXO III. Servicios de:

PILOTAJE / PRACTICAJE (AÑO 2001)	
Distancia de pilotaje/practicaje	
Nº de pilotos/prácticos del puerto	
Nº de buques atendidos en el puerto al año	
Nº de buques que utilizan el servicio de los prácticos	
Costo de los prácticos (salario ...)	
REMOLCAJE (Año 2001)	
Nº de remolcadores (potencia, antigüedad...)	
Tripulación por remolcador	
Nº de remolcadores por maniobra estándar	

ANEXO IV. COSTOS CARGA (US\$/TEU) para un caso representativo (Para agentes carga)

Especificar si es Exportación o Importación, origen y destino, año (preferentemente Europa o Norte América)

Exportación o Importación.....	
Origen/Destino.....	
Año.....	
COSTO	US\$/TEU
Flete marítimo	
Transporte terrestre en el país (indicar distancia)	
Seguro de la mercancía (indicar tipo mercancía)	
Gastos portuarios que paga el contenedor (THC)	
Tasas oficiales	
Gastos del agente de aduana	
Gastos del agente marítimo	
Otros gastos	
Aranceles de importación / Impuestos exportación	
Costo Global	

5.2 "PROYECTO GRANADUA"

El proyecto GRANADUA, "Fortalecimiento de la Unión Aduanera de los Países del Grupo Andino", comprende un conjunto de actividades en materia aduanera promovidas por la Secretaría General de la CAN y la Comisión Europea en la Subregión.

Ambos organismos suscribieron el respectivo convenio de financiación el 17 de octubre de 1997 y pusieron en marcha el proyecto el 15 de mayo del 2000, cuando se constituyó su Unidad de Gestión.

El objetivo principal del proyecto es contribuir a consolidar el Mercado Común Andino, mediante el apoyo a las instituciones aduaneras nacionales, la armonización de técnicas y procedimientos, la agilización de las operaciones en aduanas y otras acciones.

Planes operativos

Las autoridades de tutela (Comisión Europea y Secretaría General de la CAN) aprobaron los Planes Operativos que fueron sometidos a su consideración por la Unidad de Gestión.

El Plan Operativo Global incluye las siguientes Áreas de Actuación:

1. Origen.
2. Nomenclatura Común Andina.
3. Arancel Integrado Andino.
4. Valoración en Aduanas de las Mercancías.
5. Lucha Contra el Fraude.
6. Armonización de Regímenes Aduaneros.
7. Documento Único Aduanero.
8. Tránsito Aduanero.
9. Técnicas y Prácticas de Control "a posteriori".
10. Estadísticas del Comercio Exterior e Interandino.
11. Apoyo Informático a la Gestión Aduanera.
12. Acciones de apoyo a las Escuelas de Aduanas.

El Plan Operativo Global prevé la realización, con apoyo de expertos europeos y consultores andinos, en tres años, de 40 seminarios de capacitación para la especialización de 200 técnicos / expertos y la formación de 800 técnicos / instructores.

Asimismo, contempla la celebración de 60 reuniones de expertos de los países miembros, con asistencia técnica de expertos europeos, los codirectores y coordinadores técnicos del proyecto.

Los avances en la armonización y simplificación de los procedimientos aduaneros comunitarios, así como, el perfeccionamiento de los instrumentos legales nacionales de los Países Miembros, que se espera lograr con las Acciones de Asistencia Técnica y de Formación programadas en el Proyecto GRANADUA, deben tener un importante impacto en el incremento del comercio intracomunitario, incluso antes de la fecha de finalización del proyecto.

ÁREAS DE ACTUACION QUE SON DESARROLLADAS EN GRANADUA

1. ORIGEN

El desarrollo de esta Área de Actuación trata principalmente de lograr una mayor eficiencia en el control del origen, procurando intercambios técnicos entre experiencias europeas y andinas en cuanto a la práctica del control de origen y a la elaboración de un manual sobre las prácticas de control de origen.

1.1. ASISTENCIA TÉCNICA

1.1.1. Primera fase:

Objetivos:

Realización de un análisis sobre el estado de situación:

- Estudio de las legislaciones naciones sobre el origen.
- Estudio de la Decisión Andina 416.

Análisis de la posición andina sobre el origen de las mercancías, en relación con:

- Reglas de origen previstas en los acuerdos GATT/OMC.
- Reglas de origen preferenciales:
 - Acuerdos con MERCOSUR
 - Normas ALADI
 - Normas ALCA
- Identificación de problemas en los Países Miembros.

Se celebrará una reunión de los Coordinadores Nacionales con el Coordinador Técnico responsable del área Origen de las Mercancías.

Participantes: 1 Coordinador Técnico
 5 Coordinadores Nacionales
 1 Codirector

Duración: 2 semanas

Fecha: 3^a y 4^a semanas de mayo de 2.001

Lugar: Secretaria General de la CAN

1.1.2. Segunda fase:

Objetivos:

Intercambios técnicos y de experiencias entre el experto europeo, los especialistas nacionales y los expertos nacionales sobre la situación tanto en la Unión Europea como en la Comunidad Andina, sobre:

- Determinación del origen de las mercancías.
- Control del origen.
- Control de certificados de origen.

El experto europeo en el tema de Origen, mantendrá una reunión en cada país miembro de la Comunidad Andina, en la que participarán el coordinador nacional y cinco expertos nacionales del país correspondiente.

Esta segunda fase de asistencia técnica se realizará en horario de mañana. La tarde se reserva a la acción de formación sobre el tema técnico de origen.

Participantes: 1 Experto Europeo
 1 Coordinador Técnico
 5 Coordinadores Nacionales
 25 Expertos Nacionales

1 Codirector

Duración: 2,5 semanas (0,5 semanas en cada país miembro)

Fecha: septiembre y octubre de 2.002

Lugar: Lima, Guayaquil, Bogotá, Caracas y La Paz

1.1.3. Tercera fase:

Objetivos:

- Redacción de un manual sobre prácticas de control del origen de las mercancías
- Redacción de un proyecto de norma andina sobre el origen de las mercancías:
 - Origen preferencial.
 - Origen no preferencial.
 - Certificados de origen-
 - Control del Origen

Concluidas la segunda fase de la acción técnica y la acción de formación, celebradas en cada país miembro, la tercera fase de acción técnica tendrá lugar, inmediatamente después, en la Secretaría General de la Comunidad Andina con el objeto de dar cumplimiento a los objetivos previstos para esta tercera fase.

Participantes: 1 Experto Europeo (mismo experto que en la segunda fase)
1 Coordinador Técnico (mismo coordinador que en la segunda fase)
1 Consultor Andino
1 Codirector

Duración: 1 semana (Experto Europeo, Coordinador Técnico y Codirector), 8 semanas (Consultor Andino)

Fecha: 2ª semana de octubre de 2002 para el Experto Europeo, Coordinador Técnico y Codirector. 2ª, 3ª, 4ª y 5ª semana de octubre, y mes de noviembre de 2.002.

Lugar: Secretaría General de la Comunidad Andina.

1.2. FORMACIÓN

Objetivos:

Formar veinte técnicos por país andino, con un total de cien técnicos formados en el tema de origen que, a su vez, hagan posible desarrollar posteriores acciones de formación dentro de cada país miembro.

Formación de expertos de los países miembros en materia de origen de las mercancías.

Programa tentativo:

- Normas de Origen:
- Normas en Convenios internacionales. Convenio de Kyoto
 - Normas preferenciales:
 - ALCA
 - MERCOSUR
 - Unión Europea
- Prácticas de control del origen en despacho aduanero y en control "a posteriori".
- Utilización de tecnologías de la información en el control del origen de las mercancías.

Los seminarios serán impartidos en las respectivas Escuelas Nacionales de Aduanas o centros de formación aduanera equivalentes de los 5 Países receptores.

Realización de 5 seminarios de formación de técnicos instructores. Estos seminarios de formación serán impartidos en horario de tarde, quedando la mañana para la ejecución de la segunda fase, tal y como se explica en el punto 1.1.2.



Formadores: 1 Experto Unión Europea (mismo experto que en la segunda fase)
Participantes: 1 Coordinador técnico (mismo que en la segunda fase)
5 Coordinadores Nacionales
1 Codirector (mismo Codirector que en la segunda fase)
Formados: 25 Expertos Nacionales
100 Expertos instructores
Duración: 2,5 semanas (0,5 semanas por país miembro).
Lugar: Lima, Guayaquil, Bogotá, Caracas y La Paz.
Fecha: septiembre y 1ª semana de octubre 2.002.

1.3. SEGUIMIENTO

Participantes: 1 Experto de la Unión Europea
1 Coordinador Técnico
1 Consultor Andino
1 Codirector
Duración: 2 semanas
Fecha: 1ª y 2ª semanas de diciembre de 2.002
Lugar: Secretaria General de la Comunidad Andina

2. NOMENCLATURA COMUN ANDINA

Con el desarrollo de este tema se busca facilitar la aplicación de la Nomenclatura ya establecida mediante la elaboración de unos documentos: Notas Explicativas, índice de sustancias químicas, criterios armonizados para la clasificación de los productos, correlaciones entre la nomenclatura andina y las nomenclaturas de los principales socios comerciales de los países del Grupo Andino.

2.1 ACCIONES DE ASISTENCIA TÉCNICA

2.1.1. Primera fase:

Objetivos:

- Análisis de la situación en los Países Miembros respecto a la Nomenclatura Común Andina
- Examen de las Nomenclaturas Nacionales (aperturas nacionales)

En la Secretaria General de la Comunidad Andina, se celebrará una reunión de dos semanas de duración entre los Coordinadores Nacionales y el Coordinador Técnico responsable del Área de Nomenclatura Aduanera Andina (NANDINA)

Participantes: 1 Coordinador Técnico
5 Coordinadores Nacionales
1 Codirector
Duración: 2 semanas
Fecha: 3ª y 4ª semanas de mayo de 2.001
Lugar: Secretaria General de la CAN

2.1.2. Segunda fase:

2.1.2.a) Durante un período de dos semanas, se realizarán diferentes reuniones de identificación de los temas comprendidos en el apartado 2.1.2.b, de las acciones de asistencia técnica, con arreglo a lo siguiente:

Participantes: 1 Coordinador Técnico
5 Expertos Nacionales
1 Consultor Andino
1 Codirector
Duración: 2 semanas
Fecha: 4ª semanas de septiembre y 1ª semana de octubre de 2.001
Lugar: Secretaría General de la CAN

2.1.2.b) El Experto Europeo en el tema de Nomenclatura Común Andina, mantendrá una reunión en cada país miembro de la Comunidad Andina, en la que participarán el Coordinador Nacional y cinco Expertos Nacionales del país correspondiente.

Esta fase, al igual que en el tema de Origen, se celebrará en horario de mañana, reservándose la tarde para la acción de Formación.

Objetivos:

- Exposición de la Normativa Común y de las Notas Explicativas en los países Unión Europea.
- Experiencia en la Unión Europea en la aplicación de la Nomenclatura del Arancel Común.
- Problemas específicos de clasificación de mercancías en los Países Miembros.

Participantes: 1 Experto Unión Europea
1 Coordinador técnico
25 Expertos Nacionales
5 Coordinadores Nacionales
1 Codirector

Duración: 2,5 semanas (0,5 semanas por país miembro).
Lugar: Lima, Guayaquil, Bogotá, Caracas y La Paz.
Fecha: 2ª, 3ª, 4ª y 5ª semana de octubre y 1ª de noviembre de 2.001.

2.1.3. Tercera fase:

El Experto Europeo regresa a Lima (Sede de la Secretaría General de la Comunidad Andina) después de todo su periplo por los 5 Países Miembros y sienta las bases para la ejecución de las acciones técnicas concretas. Se contratan los servicios de un Consultor Andino durante las 12 semanas para dar continuidad a la elaboración de los documentos.

Objetivos:

- Actualización de las Notas Explicativas de la Nomenclatura Común Andina
- Criterios armonizados de clasificación de mercancías
- Listas mínimas de denominaciones de productos
- Redacción de correlaciones entre la NANDINA y otras nomenclaturas
- Elaboración de un Índice de Clasificación de Productos Químicos
- Redacción del Proyecto de Nomenclatura del Arancel Externo Común Andino (AECA)

Participantes: 1 Experto Unión Europea (mismo experto que en la segunda fase)
1 Coordinador técnico (mismo que en la segunda fase)
1 Consultor Andino
1 Codirector (mismo Codirector que en la segunda fase)
Duración: 1 semana (Experto Europeo, Coordinador Técnico y Codirector), 12 semanas (Consultor Andino)



Fecha: 2ª semana de noviembre de 2001 para el Experto Europeo, Coordinador Técnico y Codirector. 2ª, 3ª y 4ª semanas de noviembre, 1ª y 2ª semanas de diciembre de 2.001, 3ª, 4ª y 5ª semanas de enero y mes de febrero de 2.002.

Lugar: Secretaría General de la Comunidad Andina.

2.2. ACCIONES DE FORMACION

Se celebrarán 5 reuniones – seminarios de formación, de técnicos – instructores.

Objetivos:

Formación de veinte expertos en cada País Miembro en Nomenclatura Aduanera y Clasificación Arancelaria, con un total de cien expertos en nomenclaturas y clasificación arancelarias de mercancías con el objeto de que esta acción permita a su vez acciones posteriores de formación en cada País Miembro.

Programa base:

- Nomenclatura del Sistema Armonizado
- Nomenclaturas Arancelarias y Estadísticas
- Reglas de interpretación de la Nomenclatura
- Utilización de tecnologías de la información en la gestión de la Nomenclatura Arancelaria

Formadores: 1 Experto Unión Europea (mismo experto que en la segunda fase)

Participantes: 1 Coordinador técnico (mismo que en la segunda fase)

5 Coordinadores Nacionales

1 Codirector (mismo Codirector que en la segunda fase)

Formados: 25 Expertos Nacionales

100 Expertos instructores

Duración: 2,5 semanas (0,5 semanas por país miembro).

Fecha: 2ª, 3ª, 4ª y 5ª semana de octubre y 1ª de noviembre de 2.001.

Lugar: Lima, Guayaquil, Bogotá, Caracas y La Paz.

Los seminarios de formación serán impartidos en las respectivas Escuelas Nacionales de Aduanas o centros de formación aduanera equivalentes de los países de la CAN.

3. ARANCEL INTEGRADO ANDINO (ARIAN)

Elaboración de un arancel para el uso práctico de las aduanas, mediante el cual se pueda identificar por producto y por país, los gravámenes e impuestos aplicables a la importación de mercancías, las preferencias arancelarias, los derechos antidumping, restricciones cuantitativas, cláusulas de salvaguardia, requerimiento de certificados de calidad y todas las condiciones o regulaciones particulares a las cuales estén sometidos los productos a la importación.

3.1. ASISTENCIA TECNICA

3.1.1. Primera fase:

Una reunión inicial entre los Coordinadores Nacionales y el Coordinador Técnico responsable del área del Arancel Integrado Andino.

Objetivos:

- Estudio de las experiencias nacionales de Arancel Integrado en los Países Miembros.
- Situación de los trabajos existentes sobre ARIAN, en la Secretaría General de la CAN.

Participantes: 1 Coordinador Técnico



5 Coordinadores Nacionales
1 Codirector
Duración: 2 semanas
Fecha: 3ª y 4ª semana de septiembre, mayo de 2.001
Lugar: Secretaria General de la CAN

3.1.2. Segunda fase:

Se celebrarán reuniones en la Sede de la Secretaría General de la Comunidad Andina. Esta fase y la tercera fase, se coordinarán con la ejecución de la fase correspondiente de la acción “Nomenclatura Común Andina” y con la acción “Apoyo Informático a la Gestión Aduanera”.

Objetivos:

Preparar el trabajo para las tareas de apoyo a la Secretaria General de la CAN en la redacción del Proyecto del Arancel Integrado Andino.
Identificación de las medidas que deben incorporarse en el Arancel Integrado Andino
Estudio comparado de experiencias en Aranceles Integrados

Participantes: 1 Experto Unión Europea
1 Coordinador técnico
5 Expertos Nacionales
5 Consultor Andino
1 Codirector

Duración: 2 semanas

Lugar: Secretaria General de la CAN

Fecha: 3ª y 4ª semanas de junio de 2.003

3.1.3. Tercera fase:

Una reunión de inicio de los trabajos para la confección del Arancel Integrado Andino.

Objetivos:

Redacción de un Manual de uso del Arancel Andino
Redacción de un Proyecto de Arancel Externo Común Integrado Andino (ARIAN)

Participantes: 1 Experto Unión Europea (mismo experto que en la segunda fase)
1 Coordinador técnico
1 Consultor Andino (mismo que en la segunda fase)
1 Codirector

Duración: 4 semanas para el experto de la Unión Europea, coordinador técnico y codirector. 12 semanas para el Consultor Andino.

Lugar: Secretaria General de la CAN

Fecha: Mes de julio de 2.003 para el experto de la Unión Europea, coordinador técnico y codirector. Meses de julio, agosto y 1ª, 2ª y 3ª semanas del mes de septiembre de 2.003.

3.2. FORMACION

La acción de formación del Área de Actuación ARANCEL INTEGRADO ANDINO, se celebrará conjuntamente con la acción de formación NOMENCLATURA COMUN ANDINA.

Fecha: 2ª, 3ª, 4ª y 5ª semana de octubre y 1ª semana de noviembre de 2.001

Lugar: Lima, Guayaquil, Bogotá, Caracas y La Paz



3.3. SEGUIMIENTO

Participantes: 1 Experto Unión Europea (mismo experto que en la segunda fase)
1 Coordinador técnico
1 Consultor Andino (mismo que en la segunda fase)
1 Codirector

Duración: 4 semanas

Lugar: Secretaria General de la CAN

Fecha: 4ª semana de septiembre y 1ª, 2ª y 3ª semanas de octubre 2.003

4. VALORACIÓN EN ADUANA DE LAS MERCANCIAS

Armonización de las prácticas existentes en los países andinos en materia de Valoración de Aduanas y su adecuación a la aplicación de las normas de la Organización Mundial del Comercio. Mejorar la eficacia del control sobre el valor en aduanas declarado, en base a la experiencia europea. Elaboración de un Reglamento Común para la valoración en aduanas de las mercancías. Estudios previos para la creación de un banco de datos sobre valor en aduanas de las mercancías.

4.1. ASISTENCIA TÉCNICA

4.1.1. Primera fase:

Se celebrará una reunión previa, de los Coordinadores Nacionales y el Coordinador Técnico responsable del Área de Valoración en Aduanas.

Objetivos:

Estudio de situación de la aplicación en los Países Miembros de las Decisiones 378 sobre valoración en aduana, y 379 sobre Declaración Andina del Valor.

Participantes: 1 Coordinador técnico
5 Coordinadores nacionales
1 Codirector

Duración: 2 semanas

Lugar: Secretaria General de la CAN

Fecha: 3ª y 4ª semanas, mayo 2.001

4.1.2. Segunda fase:

El Experto Europeo en el tema de Valoración en Aduanas de las mercancías, mantendrá una reunión en cada país miembro de la Comunidad Andina, en la que participarán el Coordinador Nacional y cinco Expertos Nacionales del país correspondiente.

Esta fase de asistencia técnica se realizará en horario de mañana. La tarde se reserva a la acción de formación sobre Valoración en Aduana.

Objetivos:

- Análisis de las legislaciones nacionales vigentes en materia de valoración en aduana en los Países Miembros.
- Identificación de los principales problemas planteados en los Países Miembros en la aplicación de las normas de valoración de la OMC.
- Estudio comparado de las experiencias en la aplicación de las normas de valor de la OMC, experiencias en la Unión Europea y en los Países Miembros.

Participantes: 1 Experto Europeo
1 Coordinador Técnico
5 Coordinadores Nacionales
25 Expertos Nacionales
1 Codirector

Duración: 2,5 semanas

Fecha: agosto de 2.001

Lugar: Lima, Guayaquil, Bogotá, Caracas y La Paz

4.1.3. Tercera fase:

Objetivos:

- Redacción de un manual para la aplicación uniforme en los Países Miembros de las normas sobre valoración en aduana de mercancías.
- Análisis de la Declaración Andina del Valor en el marco de un Documento Único Aduanero.

Participantes: 1 Experto Europeo (mismo que en la segunda fase)
1 Coordinador Técnico (mismo que en la segunda fase)
1 Consultor Andino
5 Expertos Nacionales
1 Codirector

Duración: 1 semana para el Experto Europeo, Coordinador Técnico y Codirector. 12 semanas para el Consultor Andino.

Fecha: 1ª semana de septiembre de 2.001 para el Experto Europeo, Coordinador Técnico y Codirector. Mes de septiembre, octubre y 1ª, 2ª y 3ª semanas de noviembre de 2.001 para el Consultor Andino.

Lugar: Secretaria General de la CAN

4.2. FORMACIÓN

Celebración de 5 seminarios de formación de 100 expertos instructores en materia de Valor en Aduanas de las Mercancías.

Los seminarios serán impartidos en las respectivas Escuelas de Aduanas o centros de formación aduanera equivalentes en los 5 Países Miembros de la CAN.

Objetivo:

Formación de veinte expertos en cada País Miembro con un total de cien expertos en materia de Valoración en Aduanas, capaces además de desarrollar posteriores acciones nacionales de formación.

Programa Base:

- Normas de Valoración de la OMC y Disposiciones de Aplicación
- Casos especiales de valoración en aduanas de las mercancías
- Criterios de valoración
- Utilización de las tecnologías de la información en la gestión y aplicación de las normas de valoración

Formadores: 1 Experto Europeo (mismo que en la segunda fase)

Participantes: 1 Coordinador Técnico (mismo que en la segunda fase)
5 Coordinadores Nacionales
1 Codirector (mismo que en la segunda fase)

Formados: 100 Expertos instructores



25 Expertos nacionales

Duración: 2,5 semanas

Fecha: agosto de 2.001

Lugar: Lima, Guayaquil, Bogotá, Caracas y La Paz

4.3. SEGUIMIENTO

Participantes: 1 Experto Europeo
1 Coordinador Técnico
1 Consultor Andino
1 Codirector

Duración: 4 semanas

Fecha: febrero de 2.002

Lugar: Secretaria General de la CAN

5. LUCHA CONTRA EL FRAUDE

Se trata de darle a la Lucha Contra el Fraude aduanero andino un impulso decisivo y como consecuencia de ello, asegurar un intercambio intensivo sobre los métodos y acciones que se practican dentro del territorio de la Unión Europea, estableciendo normas y canales de intercambio de información entre aduanas de la Comunidad Andina.

5.1. ASISTENCIA TÉCNICA

5.1.1. Primera fase:

Objetivos:

- Estudio de la Situación Actual de la lucha contra el fraude aduanero en los Países Miembros.
- Identificación de las manifestaciones más significativas del fraude aduanero (sobervaloración, subvaloración, falsedad en el origen declarado, falsedad documental, etc.) y del contrabando en particular, en los Países Miembros.

Participantes: 1 Coordinador Técnico
5 Coordinadores Nacionales
1 Codirector

Duración: 2 semanas

Fecha: 3ª y 4ª semanas de mayo de 2.001

Lugar: Secretaria General de la CAN

5.1.2. Segunda fase:

El Experto Europeo en el tema de Lucha contra el Fraude, mantendrá una reunión en cada País Miembro, en la que participarán, el Coordinador Nacional y cinco expertos nacionales del país correspondiente.

Esta segunda fase de asistencia técnica, se realizará en horario de mañana. La tarde se reserva a la acción de formación sobre Lucha contra el Fraude.

Objetivos:

- Estudios de las normas nacionales en materia de contrabando y otros ilícitos aduaneros
- Estudio comparado de las experiencias en los Países de la Unión Europea en la lucha contra el fraude en materia aduanera
- Dedicación especial al estudio del fraude aduanero en materia de origen y valor en aduana



- Técnicas de lucha contra el fraude
- Estudio de las brigadas móviles de control e intervención

Participantes: 1 Experto Europeo
1 Coordinador Técnico
5 Coordinadores Nacionales
25 Expertos Nacionales
1 Codirector

Duración: 2,5 semanas

Fecha: 4ª y 5ª semanas de enero y 1ª, 2ª y 3ª de febrero de 2.003

Lugar: Lima, Guayaquil, Bogotá, Caracas y La Paz

5.1.3. Tercera fase:

Esta fase se hará en coordinación con la ejecución de la acción de asistencia técnica “Apoyo Informático a la Gestión Aduanera”

Objetivos:

- Redacción de disposiciones de aplicación práctica de la Decisión 478 sobre “Asistencia Mutua y Cooperación entre las Administraciones Aduaneras de los Países Miembros de la Comunidad Andina”
- Redacción de un manual sobre identificación de posibles indicadores de riesgo para la detección, prevención y control de los ilícitos aduaneros.
- Propuestas de armonización en la calificación, tratamiento y sanción de los ilícitos aduaneros en el ámbito de la Comunidad Andina

Participantes: 1 Experto Europeo (mismo que en la segunda fase)
1 Coordinador Técnico (mismo que en la segunda fase)
1 Consultor Andino
5 Expertos Nacionales
1 Codirector

Duración: 1 semana para el Experto Europeo, Coordinador Técnico y Codirector. 8 semanas para el Consultor Andino.

Fecha: 4ª semana de febrero de 2.003 para el Experto Europeo, Coordinador Técnico y Codirector. 4ª semana de febrero, mes de marzo y 1ª, 2ª y 3ª semanas de abril de 2.003 para el Consultor Andino.

Lugar: Secretaria General de la CAN

5.2. FORMACIÓN

Objetivos:

Formación de 100 expertos instructores de los 5 Países Miembros en materia de Lucha contra el fraude comercial y aduanero.

Programa base:

- Acuerdo de Asistencia Mutua y Cooperación entre Administración Aduanera
- Normas nacionales en materia de contrabando e ilícitos aduaneros
- Normas andinas e internacionales
- Prácticas de lucha contra el fraude en los países de la Unión Europea
- Utilización de las tecnologías de la información en la aplicación práctica de las medidas de lucha contra el fraude.

Formadores: 1 Experto Europeo (mismo que en la segunda fase)

Participantes: 1 Coordinador Técnico (mismo que en la segunda fase)



5 Coordinadores Nacionales
1 Codirector (mismo que en la segunda fase)
Formados: 100 Expertos instructores
25 Expertos nacionales
Duración: 2,5 semanas
Fecha: 4ª y 5ª semanas de enero y 1ª, 2ª y 3ª semanas de febrero de 2.003
Lugar: Lima, Guayaquil, Bogotá, Caracas y La Paz

5.3. SEGUIMIENTO

Participantes: 1 Experto Europeo
1 Coordinador Técnico
1 Consultor Andino
1 Codirector
Duración: 4 semanas
Fecha: 4ª y 5ª semanas de abril y 1ª y 2ª semanas de mayo de 2.003
Lugar: Secretaria General de la CAN

6. ARMONIZACIÓN DE REGÍMENES ADUANEROS

Se pretende conseguir la armonización de los Regímenes Aduaneros aplicados en los Países Miembros y la simplificación de los procedimientos.

6.1 ASISTENCIA TÉCNICA

Objetivos comunes:

- Estudio de la situación actual de los Regímenes Aduaneros en los Países Miembros.
- Estudio de los Regímenes Aduaneros en los demás países Latinoamericanos y en los terceros países.
- Identificación de las diferencias más significativas en la aplicación práctica de los regímenes aduaneros en los Países Miembros
- Tratamiento de otros destinos aduaneros (zonas francas y depósitos francos) en los Países Miembros
- Simplificación de los procedimientos aduaneros

6.1.1. Primera fase:

Participantes: 1 Coordinador Técnico
5 Coordinadores Nacionales
1 Codirector
Duración: 2 semanas
Fecha: 3ª y 4ª semanas de mayo de 2.001
Lugar: Secretaria General de la CAN

6.1.2. Segunda fase:

El Experto Europeo en el tema de Armonización de Regímenes Aduaneros, mantendrá una reunión en cada país miembro de la Comunidad Andina, en la que participarán el Coordinador Nacional y cinco expertos nacionales del país correspondiente.

Esta fase de asistencia técnica se realizará en horario de mañana. La tarde se reserva a la acción de formación sobre Armonización de Regímenes Aduaneros.

Objetivos:

Esta acción tiene por objeto formar cinco especialistas técnicas en la gestión y aplicación de Regímenes y destinos aduaneros con un total de veinticinco técnicos.

- Estudio comparado de los regímenes aduaneros recogidos en el Código Aduanero Europeo.
- Los Regímenes Aduaneros en el Código Aduanero MERCOSUR
- Regímenes Aduaneros definidos en el Convenio Internacional para la simplificación de los procedimientos aduaneros
- Tratamiento Internacional de las Zonas Francas y los Depósitos Francos
- Simplificación de Procedimientos Aduaneros

Participantes: 1 Experto Europeo
1 Coordinador Técnico
5 Coordinadores Nacionales
25 Expertos Nacionales
1 Codirector

Duración: 2,5 semanas

Fecha: 3ª, 4ª y 5ª semanas de enero y 1ª y 2ª de febrero de 2.003

Lugar: Lima, Guayaquil, Bogotá, Caracas y La Paz

6.1.3. Tercera fase:

Objetivos:

- Redacción de un Proyecto de Norma Común andina sobre identificación, definición y tratamiento de los regímenes aduaneros
- Propuesta de normas de aplicación sobre “procedimientos aduaneros simplificados”
- Proyecto base para la redacción de un Código Aduanero Andino

Participantes: 1 Experto Europeo (mismo que en la segunda fase)
1 Coordinador Técnico (mismo que en la segunda fase)
1 Consultor Andino
1 Codirector (mismo que en la segunda fase)

Duración: 1 semana para el Experto Europeo, Coordinador Técnico y Codirector. 8 semanas para el Consultor Andino.

Fecha: 3ª semana de febrero para el Experto Europeo, Coordinador Técnico y Codirector. 3ª y 4ª semanas de febrero, marzo y 1ª y 2ª de abril de 2.002 para el Consultor Andino.

Lugar: Secretaria General de la Comunidad Andina

6.2. FORMACIÓN

Objetivos:

Cinco reuniones, una en cada País Miembro, para la formación de Técnicos – Instructores en Regímenes Aduaneros, con un total de cien expertos en el conjunto de los Países Miembros, que permita ejecutar acciones nacionales de formación.

Formación de expertos en los Países Miembros en materia de Regímenes y destinos aduaneros y de procedimientos aduaneros.

Programa base:

- Destinos y Regímenes aduaneros en:
- Convenio de Kyoto
- Leyes de Aduanas de los Países Miembros
- Código Aduanero Europeo y Disposición de Aplicación
- Código Aduanero MERCOSUR
- Leyes de Aduanas de Chile, Méjico, etc.



- Utilización de tecnologías de la información en la gestión de los regímenes y destinos aduaneros

Formadores: 1 Experto Europeo (mismo que en la segunda fase)

Participantes: 1 Coordinador Técnico (mismo que en la segunda fase)

5 Coordinadores Nacionales

1 Codirector (mismo que en la segunda fase)

Formados: 100 Expertos instructores

25 Expertos nacionales

Duración: 2,5 semanas

Fecha: 3ª, 4ª y 5ª semanas de enero y 1ª y 2ª semanas de febrero de 2.002

Lugar: Lima, Guayaquil, Bogotá, Caracas y La Paz

6.3. SEGUIMIENTO

6.3.1. Primera fase

Participantes: 1 Experto Europeo

1 Coordinador Técnico

1 Consultor Andino

1 Codirector

Duración: 2 semanas

Fecha: 3ª y 4ª semanas de julio de 2.002

Lugar: Secretaria General de la CAN

6.3.2. Segunda fase

Participantes: 1 Experto Europeo

1 Coordinador Técnico

1 Consultor Andino

1 Codirector

Duración: 4 semanas

Fecha: febrero de 2.003

Lugar: Secretaria General de la CAN

6.3.3. Tercera fase

Participantes: 1 Experto Europeo

1 Coordinador Técnico

1 Consultor Andino

1 Codirector

Duración: 4 semanas

Fecha: septiembre de 2.003

Lugar: Secretaria General de la CAN

7. DOCUMENTO UNICO ADUANERO

Apoyo a la redacción, adopción e implantación del Documento Aduanero Único andino.

7.1. ASISTENCIA TÉCNICA

7.1.1. Primera fase

Objetivos:

Una reunión entre los Coordinadores Nacionales y el Coordinador Técnico responsable del Área correspondiente al Documento Único Aduanero.

- Estudio de la Situación Actual en los Países Miembros en relación con los modelos utilizados para la declaración de las importaciones, exportaciones, tránsitos, etc.
- Identificación de problemas en la adopción de un Documento Único Aduanero (DUA)

Participantes: 1 Coordinador Técnico
5 Coordinadores Nacionales
1 Codirector

Duración: 2 semanas

Fecha: 3ª y 4ª semanas de mayo de 2.001

Lugar: Secretaría General de la CAN

7.1.2. Segunda fase

El Experto Europeo en el tema de Documento Único Aduanero, mantendrá una reunión en cada país miembro de la Comunidad Andina, en la que participarán el Coordinador Nacional y cinco Expertos Nacionales del país correspondiente.

Esta fase de asistencia técnica se realizará en horario de mañana. La tarde se reserva a la acción de formación sobre el Documento Único Aduanero.

Objetivos:

- Proyectos Andino y Nacionales de DUA
- Estudio del DUA de la Unión Europea
- Experiencias en la Unión Europea en la implantación del DUA
- DUA como soporte de información aduanera, fiscal, comercial, estadística, etc.

Participantes: 1 Experto Europeo
1 Coordinador Técnico
25 Expertos Nacionales
1 Codirector

Duración: 2,5 semanas

Fecha: mes de abril y 1ª semana de mayo de 2.002

Lugar: Lima, Guayaquil, Bogotá, Caracas y La Paz

7.1.3. Tercera fase

Objetivos:

Redacción de un modelo de DUA Andino para todas las operaciones y regímenes aduaneros, para transmisión de la información en el marco de la cooperación administración y como soporte de la información estadística en las operaciones de comercio exterior e intracomunitario.

Participantes: 1 Experto Europeo
1 Coordinador Técnico
1 Consultor Andino
1 Codirector

Duración: 1 semana para el Experto Europeo, Coordinador Técnico y Codirector. 8 semanas para el Consultor Andino.

Fecha: 2ª semana de mayo de 2.002 para el Experto Europeo, Coordinador Técnico y Codirector. 2ª, 3ª, 4ª y 5ª semanas de mayo y mes de junio de 2.002 para el Consultor Andino.

Lugar: Secretaría General de la Comunidad Andina.



7.2. FORMACION

Objetivos:

Cinco reuniones – seminario de formación, una en cada País Miembro, con objeto de formar veinte expertos instructores en cada País Miembro, con un total de cien técnicos – instructores formados al final de la ejecución del Área de Actuación.

Programa base:

- Exposición detallada del proyecto de DUA andino
- Estudio del DUA europea
- El DUA como soporte de la información estadística
- Utilización de las tecnologías de la información en el tratamiento y gestión de la declaración en aduana de las mercancías (DUA)

Formadores: 1 Experto Europeo (mismo que en la segunda fase)

Participantes: 1 Coordinador Técnico (mismo que en la segunda fase)

5 Coordinadores Nacionales

1 Codirector (mismo que en la segunda fase)

Formados: 100 Expertos instructores

25 Expertos nacionales

Duración: 2,5 semanas

Fecha: abril y 1ª semana de mayo de 2.002

Lugar: Lima, Guayaquil, Bogotá, Caracas y La Paz

7.3. SEGUIMIENTO

Participantes: 1 Experto Europeo

1 Coordinador Técnico

1 Consultor Andino

1 Codirector

Duración: 4 semanas

Fecha: 1ª y 2ª semanas de noviembre de 2.002 y 1ª y 2ª semanas de junio de 2.003

Lugar: Secretaria General de la CAN

8. TRANSITO ADUANERO

Se efectuará un análisis de los problemas ocasionados en el tránsito aduanero en los Países Miembros, tanto en el tránsito interandino como en el tránsito con terceros países. Se perseguirá la plena aplicación de la Decisión 477 en el conjunto de toda la Comunidad Andina de Naciones.

8.1. ASISTENCIA TECNICA

8.1.1. Primera fase

Objetivos:

- Situación actual del transporte interandino de mercancías en los Países Miembros. Tratamiento especial del transporte por carretera.
- Normas Nacionales sobre tránsito aduanero internacional
- Estudio de la Decisión 477 sobre tránsito aduanero de mercancías
- Problemas detectados en el Control del Tránsito Aduanero
- Los Centros Nacionales de Atención en Frontera (CENAF) y los Centros Binacionales de Atención en Frontera (CEBAF), situación y perspectivas



Participantes: 1 Coordinador Técnico
5 Coordinadores Nacionales
1 Codirector

Duración: 2 semanas

Fecha: 3ª y 4ª semanas de mayo de 2.001.

Lugar: Secretaría General de la Comunidad Andina.

8.1.2. Segunda fase

El Experto Europeo del tema de Origen, mantendrá una reunión en cada País Miembro de la Comunidad Andina en la que participarán el Coordinador Nacional y cinco Expertos Nacionales del país correspondiente.

Esta fase de asistencia técnica se realizará en horario de mañana. La tarde se reservará a la acción de formación sobre el tema Tránsito Aduanero.

Objetivos:

- El tránsito aduanero de mercancías en la Unión Europea
- Tránsito Aduanero Internacional, modalidades
- Experiencia europea en centros de atención en frontera
- Armonización de controles en frontera, Convenio Internacional

Participantes: 1 Experto Europeo
5 Coordinadores Nacionales
1 Coordinador Técnico
25 Expertos Nacionales
1 Codirector

Duración: 2,5 semanas

Fecha: 4ª semana de junio y 1ª, 2ª, 3ª y 4ª de julio de 2.002

Lugar: Lima, Guayaquil, Bogotá, Caracas y La Paz

8.1.3. Tercera fase

Objetivos:

- Redacción de disposiciones de aplicación de la Decisión 477
- Redacción de un manual de procedimientos en las operaciones de tránsito aduanero andino
- Redacción de un proyecto de norma comunitaria sobre Centros Binacionales de Atención en Frontera

Participantes: 1 Experto Europeo
1 Consultor Andino
1 Coordinador Técnico
10 Expertos Nacionales
1 Codirector

Duración: 1 semana para el Experto Europeo, Coordinador Técnico, Expertos Nacionales y Codirector. 8 semanas para el Consultor Andino.

Fecha: 5ª semana de julio de 2.002 para el Experto Europeo, Coordinador Técnico, Expertos Nacionales y Codirector. 5ª semana de julio, agosto y 1ª, 2ª y 3ª semanas de septiembre de 2.002 para el Consultor Andino.

Lugar: Secretaría General de la Comunidad Andina.



8.2. FORMACION

Objetivos:

Formar técnicos instructores en materia de tránsito aduanero internacional de mercancías y tránsito comunitario interno y externo, que permita posteriores acciones nacionales de formación.

Formación de expertos en los Países Miembros en materia de procedimientos y control del tránsito aduanero internacional.

Programa base:

- Acuerdos internacionales sobre tránsito aduanero
- Estudio especial del transporte multimodal
- Normas sobre tránsito aduanero en las principales áreas y países latinoamericanos
- Utilización de las tecnologías de la información en el control del tránsito aduanero

Formadores: 1 Experto Europeo (mismo que en la segunda fase)

Participantes: 1 Coordinador Técnico (mismo que en la segunda fase)

5 Coordinadores Nacionales

1 Codirector (mismo que en la segunda fase)

Formados: 100 Expertos instructores

25 Expertos nacionales

Duración: 2,5 semanas

Fecha: 4ª semana de junio y 1ª, 2ª, 3ª y 4ª semanas de julio de 2.002

Lugar: Lima, Guayaquil, Bogotá, Caracas y La Paz

8.3. SEGUIMIENTO

Participantes: 1 Experto Europeo

1 Coordinador Técnico

1 Consultor Andino

1 Codirector

Duración: 4 semanas

Fecha: 4ª semana de septiembre y 1ª, 2ª y 3ª semanas de octubre de 2.002

Lugar: Secretaria General de la CAN

9. TECNICAS Y PRÁCTICAS DE CONTROL “EX POST”

9.1. ASISTENCIA TECNICA

9.1.1. Primera fase

Objetivos:

- Situación actual en los Países Miembros de las actuaciones posteriores al despacho aduanero de las mercancías
- Competencias en los Países Miembros en materia de auditorias, inspecciones y controles “a posteriori” en las operaciones de comercio exterior y comercio interandino
- Cooperación entre Países Miembros en materia de lucha contra el fraude y controles “a posteriori”

Participantes: 1 Coordinador Técnico

5 Coordinadores Nacionales

1 Codirector

Duración: 2 semanas

Fecha: 3ª y 4ª semanas de mayo de 2.001.

Lugar: Secretaría General de la Comunidad Andina.

9.1.2. Segunda fase

El Experto Europeo en el tema de Técnicas y Prácticas de Control “a posteriori”, mantendrá una reunión, en cada país miembro de la Comunidad Andina en la que participarán el Coordinador Nacional y cinco Expertos Nacionales del país correspondiente.

Esta fase de asistencia técnica, se realizará en horario de mañana. La tarde se reservará a la acción de formación del tema Técnicas y Prácticas de Control a posteriori.

Objetivos:

- Experiencia europea en materia de control “a posteriori”
- Técnicas de análisis de riesgo en el control posteriori y confección de planes objetivos de actuación
- Ámbito multidisciplinar de las actuaciones “a posteriori”
- El control “a posteriori” en la lucha contra el fraude aduanero
- Estructura de los servicios aduaneros de control posterior

Participantes: 1 Experto Europeo
5 Coordinadores Nacionales
1 Coordinador Técnico
25 Expertos Nacionales
1 Codirector

Duración: 2,5 semanas

Fecha: 4ª y 5ª semanas de abril y 1ª, 2ª y 3ª de mayo de 2.003

Lugar: Lima, Guayaquil, Bogotá, Caracas y La Paz

9.1.3. Tercera fase

Objetivos:

- Redacción de un manual de prácticas de control posterior
- Redacción de un modelo marco de confección de “Planes Objetivos de control posterior”
- Determinación de los factores de riesgo
- Clasificación de la información
- Proyecto de Decisión andina sobre control posterior de las operaciones de comercio exterior y del comercio interandino

Participantes: 1 Experto Europeo
1 Consultor Andino
1 Coordinador Técnico
1 Codirector

Duración: 1 semana para el Experto Europeo, Coordinador Técnico y Codirector. 8 semanas para el Consultor Andino.

Fecha: 4ª semana de mayo de 2.003 para el Experto Europeo, Coordinador Técnico y Codirector. 4ª semana de mayo, junio y 1ª, 2ª y 3ª semanas de julio de 2.003 para el Consultor Andino.

Lugar: Secretaría General de la Comunidad Andina.

9.2. FORMACION

Objetivos:

Obtención de veinte técnicos – instructores en cada País Miembro, con un total de cien expertos, que haga posible la ejecución posterior de acciones nacionales de formación.

Programa base:

- Técnicas y prácticas de control a posteriori
- Auditoria contable, fiscal, comercial y bancaria
- Circuitos de comercialización
- Cooperación aduanera internacional
- Planes de inspección
- Utilización de las tecnologías de la información en la práctica de controles “a posteriori”

Formadores: 1 Experto Europeo (mismo que en la segunda fase)

Participantes: 1 Coordinador Técnico (mismo que en la segunda fase)

5 Coordinadores Nacionales

1 Codirector (mismo que en la segunda fase)

Formados: 100 Expertos instructores

25 Expertos nacionales

Duración: 2,5 semanas

Fecha: 4ª y 5ª semana de abril y 1ª, 2ª y 3ª semanas de mayo de 2.003

Lugar: Lima, Guayaquil, Bogotá, Caracas y La Paz

9.3. SEGUIMIENTO

Participantes: 1 Experto Europeo

1 Coordinador Técnico

1 Consultor Andino

1 Codirector

Duración: 4 semanas

Fecha: 4ª y 5ª semana de julio y 1ª y 2ª semanas de agosto de 2.003

Lugar: Secretaria General de la CAN

10. ESTADÍSTICAS DEL COMERCIO EXTERIOR E INTERANDINO

10.1. ASISTENCIA TECNICA

10.1.1. Primera fase

Se celebrará una reunión en la Secretaria General de la Comunidad Andina, coincidiendo con la reunión correspondiente a la Primera fase de las acciones 1 a 9 y 11, dada la interrelación práctica de todas ellas.

Objetivos:

- Situación de las estadísticas de comercio exterior en los Países Miembros
- Competencias en la captura, tratamiento, explotación, difusión de las estadísticas de comercio exterior
- Estadística andina de comercio exterior e intracomunitario. Competencias de la Secretaria General de la Comunidad Andina
- Problemas de fiabilidad, homogeneidad y oportunidad de las estadísticas de comercio exterior
- Estadísticas de transporte y otras
- Otras estadísticas de comercio exterior en América Latina

Participantes: 1 Coordinador Técnico

5 Coordinadores Nacionales

2 Codirectores

Duración: 2 semanas



Fecha: 4ª semana de mayo y 1ª de junio de 2.001.
Lugar: Secretaría General de la Comunidad Andina.

10.1.2. Segunda fase

Objetivos:

- Experiencias europeas en materia de estadísticas de comercio exterior
- El Documento Único Aduanero (DUA) como soporte armonizado de la información estadística
- Estadísticas de comercio intracomunitario

Participantes: 1 Experto Europeo
5 Expertos Nacionales
1 Coordinador Técnico
1 Consultor Andino
2 Codirectores

Duración: 2 semanas
Fecha: 1ª y 2ª semanas de noviembre de 2.002
Lugar: Secretaría General de la Comunidad Andina.

10.1.3. Tercera fase

Objetivos:

- Apoyo a la adopción del DUA como soporte de la información estadística
- Proyecto de Decisión comunitaria sobre estadísticas de comercio exterior y de comercio interandino

Participantes: 1 Experto Europeo
1 Consultor Andino
1 Coordinador Técnico
2 Codirectores

Duración: 2 semanas para el Experto Europeo, Coordinador Técnico y Codirectores. 2 semanas para el Consultor Andino.
Fecha: 3ª y 4ª semanas de noviembre de 2.002
Lugar: Secretaría General de la Comunidad Andina.

10.2. FORMACION

La acción de formación se hará conjuntamente con la Acción de Formación correspondiente al área de actuación del **Documento Único Aduanero**.

Fecha: abril y 1ª semana de mayo de 2.002
Lugar: Lima, Guayaquil, Bogotá, Caracas y La Paz

10.3. SEGUIMIENTO

La acción de seguimiento se realizará de forma coordinada con las acciones de seguimiento del área de actuación **Apojo Informático a la Gestión Aduanera**.

11. APOYO INFORMATICO A LA GESTION ADUANERA

11.1. ASISTENCIA TECNICA

11.1.1. Primera fase

Objetivos:

- Estudio de la Situación Actual en los Países Miembros respecto a la utilización de tecnologías de la información en el ámbito aduanero
- Situaciones actuales de “gestión informatizada de la información aduanera” en los Países Miembros
- Proyectos andinos comunes de apoyo informático a la gestión aduanera
- Nomenclatura común (NANDINA) y Arancel Integrado Andino (ARIAN)

Participantes: 1 Coordinador Técnico
5 Expertos Nacionales
1 Consultor Andino
2 Codirectores

Duración: 1 semana

Fecha: 4ª semana de mayo de 2.001.

Lugar: Secretaría General de la Comunidad Andina.

11.1.2. Segunda fase

En esta segunda fase, el Experto Europeo en el tema de Apoyo Informático a la Gestión Aduanera, mantendrá una reunión en cada País Miembro de la CAN en la que intervendrán los participantes que se indican en los apartados 2.a) y 2.b) siguientes.

11.1.2.a) Segunda fase común

Para desarrollar junto con la segunda fase específica (11.1.2.b)

Objetivos:

- Sistemas de gestión aduanera informatizada en los Estados Miembros de la Unión Europea
- Sistemas de gestión informatizada en otros países latinoamericanos
- Estudio de situación para los requerimientos relativos a:
 - Control de certificados de origen interandinos
 - Control de los valores en aduana declarados
 - Apoyo a la aplicación de las medidas de lucha contra el fraude aduanero
 - Planes de control “a posteriori” basados en el análisis de riesgo

Participantes: 1 Experto Europeo
5 Expertos Nacionales
1 Coordinador Nacional
1 Coordinador Técnico
1 Consultor Andino
2 Codirectores

Duración: 6 semanas

Fecha: septiembre y 1ª y 2ª semanas de octubre de 2.001

Lugar: Lima, Guayaquil, Bogotá, Caracas, La Paz y la Secretaría General de la Comunidad Andina.

11.1.2.b) Segunda fase específica: NANDINA - ARIAN

Para desarrollar junto con la Segunda fase común

Objetivos:

- Estudio de la Nomenclatura del Arancel Integrado de la Unión Europea (TARIC)



- Estudio de los procedimientos de mantenimiento, actualización y transmisión del TARIC en la Unión Europea
- Integración del TARIC en los sistemas de gestión aduanera informatizada
- Estudio de Proyectos andinos de arancel integrado

Participantes: 1 Experto Europeo
5 Expertos Nacionales
1 Coordinador Nacional
1 Coordinador Técnico
1 Consultor Andino
2 Codirectores

Duración: 6 semanas

Fecha: septiembre y 1ª y 2ª semanas de octubre de 2.001

Lugar: Lima, Guayaquil, Bogotá, Caracas, La Paz y la Secretaría General de la Comunidad Andina.

11.1.3. Tercera fase

11.1.3.a) Tercera fase común

Objetivos:

- Diseño de un sistema de control de la autenticidad de los certificados de origen en el comercio interandino
- Diseño para la creación de un banco de datos andino sobre valoración en aduana de las mercancías
- Diseño para la creación de un banco de datos andino sobre fraude aduanero
- Estudio de viabilidad de implantación de una red “extranet” para el intercambio de información entre administraciones aduaneras de los Países Miembros

Participantes: 1 Experto Europeo
1 Coordinador Técnico
1 Consultor Andino
2 Codirectores

Duración: 6 semanas para el Consultor Andino. 4 semanas para el resto.

Fecha: febrero de 2.002 para el Experto Europeo, Coordinador Andino y Codirectores. Febrero y 1ª semana de marzo de 2.002 para Consultor Andino.

Lugar: Secretaría General de la Comunidad Andina.

11.1.3.b) Tercera fase específica: NANDINA - ARIAN

Objetivos:

- Diseño de un sistema que permita la creación, actualización y explotación de una base de datos que contenga la Nomenclatura Andina, sus notas explicativas y sus criterios de clasificación.
- Diseño de un sistema informático de mantenimiento de correlaciones de la NANDINA a efectos estadísticos.
- Elaboración de un Proyecto de Arancel Integrado Andino (ARIAN) que incorpore todas las medidas aplicables a cada subpartida de la NANDINA, derivadas de acuerdos y convenios suscritos por los Países Miembros.

Participantes: 1 Experto Europeo
1 Coordinador Técnico
1 Consultor Andino
2 Codirectores



Duración: 6 semanas para el Consultor Andino. 4 semanas para el resto.

Fecha: junio de 2.002 para el Experto Europeo, Coordinador Andino y Codirectores. junio y 1ª y 2ª semana de julio de 2.002 para Consultor Andino.

Lugar: Secretaría General de la Comunidad Andina.

11.2. FORMACION

El desarrollo de la acción de formación correspondiente a la utilización del apoyo informático en la gestión aduanera, tendrá lugar de forma simultánea a las acciones de formación de las áreas de actuación: Origen, Nomenclatura Común Andina, Arancel Integrado Andino, Valoración en aduanas de las mercancías, Lucha contra el fraude, Documento Único Aduanero, Tránsito Aduanero y Prácticas de control posterior.

11.3. SEGUIMIENTO

11.3.1. Primera fase

Participantes: 1 Experto Europeo
1 Coordinador Técnico
1 Consultor Andino
2 Codirectores

Duración: 4 semanas

Fecha: 3ª y 4ª semanas de noviembre y 1ª y 2ª semanas de diciembre de 2.002

Lugar: Secretaria General de la CAN

11.3.2. Segunda fase

Participantes: 1 Experto Europeo
1 Coordinador Técnico
1 Consultor Andino
2 Codirectores

Duración: 4 semanas

Fecha: junio de 2.003

Lugar: Secretaria General de la CAN

11.3.3. Tercera fase

Participantes: 1 Experto Europeo
1 Coordinador Técnico
1 Consultor Andino
2 Codirectores

Duración: 4 semanas

Fecha: octubre de 2.003

Lugar: Secretaria General de la CAN

12. ESCUELAS DE ADUANAS

Se ejecutarán dentro de esta área de Actuación acciones de asistencia técnica en materia de organización de Escuelas Nacionales de Aduanas o centros de formación aduanera equivalentes. Se dedicará especial atención, dentro de las acciones de formación, a la exposición de sistemas pedagógicos y métodos para la formación de formadores.

12.1. ASISTENCIA TECNICA A LA FORMACION DE LAS ESCUELAS DE ADUANAS

12.1.1. Primera fase

Objetivos:

- Situación de las Escuelas de Aduanas Nacionales en los Países Miembros
- Situación de los Estudios en materia aduanera. Formación para accesos a la función aduanera. Formación permanente.

Participantes: 1 Experto Europeo
5 Expertos de las Escuelas de Aduanas
1 Coordinador Técnico
1 Consultor Andino
2 Codirectores

Duración: 1 semana

Fecha: 3ª semana de mayo de 2.001

Lugar: Secretaría General de la Comunidad Andina.

12.1.2. Segunda fase

Objetivos:

- Estudio de la estructura y métodos pedagógicos de las Escuelas Nacionales de Aduanas de los cinco países miembros de la Comunidad Andina.
- Experiencia europea en materia de escuelas nacionales de aduanas
- Otras experiencias en Latinoamérica
- Proyecto de una “Escuela Andina de formación Aduanera”
- La formación aduanera en los procesos de integración
- Formación de formadores
- Técnicas pedagógicas

Participantes: 1 Experto Europeo
5 Expertos de las Escuelas de Aduanas
1 Coordinador Técnico
1 Consultor Andino
2 Codirectores

Duración: 1 semana

Fecha: 4ª semana de mayo de 2.001

Lugar: Secretaría General de la Comunidad Andina y Escuela Nacional de Aduanas de la República del Perú.

12.1.3. Tercera fase

Objetivos:

- Proyecto de creación de un área de formación aduanera en los Países Miembros que carecen en la Escuela Nacional de Aduanas.
- Redacción de Programas de formación.
- Apoyo en la redacción de los programas correspondientes a las acciones de formación del Proyecto GRANADUA.
- Colaboración de las Escuelas Nacionales y/o Centros Nacionales de Formación Aduanera, en la ejecución de las acciones de formación del Proyecto GRANADUA, mediante la aportación de:
 - Personal docente
 - Centros de formación
 - Equipos audiovisuales, etc.



- Ensayo de Escuela Aduanera Andina “itinerante”, en el marco de la ejecución de acciones de formación del Proyecto GRANADUA.

Participantes: 1 Experto Europeo
5 Expertos de las Escuelas de Aduanas
1 Coordinador Técnico
1 Consultor Andino
2 Codirectores

Duración: 1 semana

Fecha: 1ª semana de junio de 2.001

Lugar: Lima, Bogotá y Caracas

12.2. FORMACION

A desarrollar en cada País Miembro de la Comunidad Andina, a través de las Escuelas Nacionales de Aduanas o centros de formación aduanera equivalentes mediante su colaboración en el desarrollo de los seminarios de formación correspondientes a las áreas de actuación: Origen, Nomenclatura Común Andina, Arancel Integrado Andino, Valoración en aduana de las mercancías, Lucha contra el fraude, Armonización de regímenes aduaneros, Documento Único Aduanero, Tránsito Aduanero y Técnicas y Prácticas de control “Ex Post”.

12.3. SEGUIMIENTO

Participantes: 1 Experto Europeo
1 Coordinador Técnico
1 Consultor Andino
1 Codirector

Duración: 2 semanas

Fecha: 1ª y 2ª semanas de septiembre de 2.003

Lugar: Secretaria General de la CAN

5.3 ANEXOS ARGENTINA

5.3.1 Características y utillaje de los principales puertos nacionales y provinciales

Tabla 197: Principales puertos - jurisdicción, dominio y tipo de tráfico año 2000⁸⁴⁹

PUERTOS	DOMINIO	ADMINISTRACION	TIPO DE TRAFICO
BAHIA BLANCA	Buenos Aires	C.G.P.B.B.	MARITIMO
BARRANQUERAS	Chaco	CHACO	FLUVIAL
BUENOS AIRES	Buenos Aires	A.G.P.S.E	MARITIMO y FLUVIAL
CALETA PAULA	Santa Cruz	UNEPOSC	MARI TIMO
CAMPANA	Buenos Aires	BUENOS AIRES	MARITIMO y FLUVIAL
CDORO. RIVADAVIA	Chubut	JUNTA PROVINCIAL PORTUARIA	MARITIMO
COLON	Entre Ríos	Mun. de COLON	FLUVIAL
CONCORDIA	Entre Ríos	Mun. de CONCORDIA	FLUVIAL
CORRIENTES	Corrientes	CORRIENTES	FLUVIAL
C. DEL URUGUAY	Entre Ríos	EAP.C.U	MARITIMO Y FLUVIAL
DESEADO	Santa Cruz	UNEPOSC	MARITIMO
DIAMANTE	Entre Rios	E.A.P.D	MARITIMO Y FLUVIAL
DOCK SUD	Buenos Aires	BUENOS AIRES	MARITIMO Y FLUVIAL
FORMOSA	A.G.P.S.E.	A.G.P.S.E.	FLUVIAL
GUALEGUA YCHU	Entre Ríos	Mun. de GUALEGUA YCHU	FLUVIAL
IBICUY	Entre Ríos	E.A.P.I	MARI TIMO Y FLUVIAL
IGUAZU	Misiones	MISIONES	FLUVIAL
LA PLATA	Buenos Aires	BUENOS AIRES	MARITIMO Y FLUVIAL
MADRYN	Chubut	JUNTA PROVINCIAL PORTUARIA	MARI TIMO
MAR DEL PLATA	Buenos Aires	BUENOS AIRES	MARITIMO
PARANA	Entre Ríos	Mun. de PARANA	FLUVIAL
POSADAS	Misiones	MISIONES	FLUVIAL
PUNTA LOYOLA	Santa Cruz	UNEPOSC	MARI TIMO
PUNTA QUILLA	Santa Cruz	UNEPOSC	MARI TIMO
QUEQUEN	Buenos Aires	C.G.P.Q.	MARITIMO
RAMALLO	Buenos Aires	B. Aires-Mun. de RAMALLO	MARITIMO y FLUVIAL
RECONQUISTA	Santa Fé	E.A.P.R.	FLUVIAL
RIO GALLEGOS	Santa Cruz	UNEPOSC	MARITIMO
RIO GRANDE	T. FUEGO	TIERRA DEL FUEGO	MARITIMO
ROSARIO	Santa Fé	EN.A.P.RO.	MARITIMO y FLUVIAL
SAN ANTONIO	RIO NEGRO	RIO NEGRO	MARITIMO
SAN JULIAN	Santa Cruz	UNEPOSC	MARITIMO
SAN LORENZO/SAN MARTIN	Santa Fé	E.A.P.S.M.	MARITIMO y FLUVIAL
SAN NICOLAS	Buenos Aires	BUENOS AIRES	MARITIMO y FLUVIAL
SAN PEDRO	Buenos Aires	BUENOS AIRES	MARITIMO y FLUVIAL
SANTA CRUZ	Santa Cruz	UNEPOSC	MARI TIMO
SANTA FE	Santa Fé	E.A.P.S.F.	MARITIMO Y FLUVIAL
USHUAIA	T. FUEGO	TIERRA DEL FUEGO	MARITIMO
V. CONSTITUCION	Santa Fé	E.A.P.V.C.	MARITIMO Y FLUVIAL
ZARATE	Buenos Aires	BUENOS AIRES	MARITIMO Y FLUVIAL

⁸⁴⁹ Fuente: Dirección Nacional de Puertos



Tabla 198: Características y utillaje de los principales puertos nacionales y provinciales año 2000⁸⁵⁰

PUERTO	CALADO NAVEGAB. (pies)	DÁRSENAS (m ²)	MUELLES (N°)	DEPÓSITOS (m ²)	PLAZOLETAS (m ²)	MOTOESTI-BADORAS (W)	GRUAS (W)	CAPACIDAD DE ELEVADORES (In)
BUENOS AIRES	32	3.360.000	21	-	-	-	39	194.000
Terminal			Sitios de atraque					
TRP T 1 Y 2	32		7		(1) 137.000	37	31	
					(1) 138.000			
					(1) 30.000			
T:P:A T 3	32		6	3.310	10.000	12	16	
Terminal 4	32		3/4		(2) 30000	34	11	
Bactsa T5	31/32		4	7.800	180.000	18	22	
QUEQUEN	40/44	330.000	12	8.000	72.455	2	2	330.000
BAHIA BLANCA	45	3.212.000	17	6.660	32.480	-	6	* 500000
SAN ANTONIO	40/45	O	2	2.132	20.900	30	3	-
PUERTO MADRYN	40/45	O	6	1.000	60.000	*60	4	-
COMODORO RIVADAVIA	30		3	3.840	7.500	1	1	6.328
DESEADO	27/30	O	4	1.125	10.000	*2	*3	-
SAN JULIAN	30	O	1	470	4.000	1	2	-
PUNTA QUILLA	30	O	1	860	5.000	3	2	-
USHUAIA	30	O	1	1.925	12.000	3	2	-
FORMOSA	-	O	-	1.000	-	-	-	-
BARRANQUERAS	10	O	1	7.500	10.000	4	10	-
RECONQUISTA	10	O	5	** 3000Tn17500 m3	8.839	-	2	-
DIAMANTE	18	320.000	3	7.000	45.512	2	1	8.500
ROSARIO	32	1.060.000	11	18.940	10.000	-	5	205.000
VILLA CONSTITUCION	-		3	1.350	21.687	-	1	209.000
RAMALLO	26	O	1	-	-	-	-	12.000
CONCEPCION DEL URUGUAY	23	O	6	17.862	20.000	3	2	24.000
GUALEGUA YCHU	-	O	1	3.600	-	-	-	-
RIO GALLEGOS	24	O	3	450	10.000	2	1	-

* Estimadas

** Tanques

(1) Espigón N° 1 137.000 m2, Espigón N° 2 138.000 m2 y Cabecera de dársena 30.000 m2.

(2) Se encuentra en proceso de ampliación.

⁸⁵⁰ Fuente: Dirección Nacional de Puertos.

5.3.2 Caracterización de los principales puertos privados

Tabla 199: Caracterización de los principales puertos privados año 2000⁸⁵¹

PUERTO	EMPRESA	LONG. MUELLE (metros)	CALADO OPERATIVO (Pies)	TRAFICO PRINCIPAL
DOCK SUD	EXOLGAN	1500	32'	contenedores y carga gral.
DOCK SUD	SHELL	dos sitios aptos para 240 m.	32'	combustibles y gases
LA PLATA	PROPULSORA SIDERURGICA	154	30'	productos siderúrgicos
SAN NICOLAS	SERVICIOS PORTUARIOS S.A.	apto 250	40'	granos, sub productos y aceros
CAMPANA	ESSO	185	25' a 40'	combustible
CAMPANA	EUROAMERICA	180	31	frutas
ESCOBAR	DEL BENE	transb, flotante	40'	granos, y carnes
ROSARIO	FACA	apto 200	32'	granos
ROSARIO	GENARO GARCIA	138	30'	granos y subproductos
ROSARIO	PUNTA ALVEAR	apto 240	32'	granos y subproductos
V. CONSTITUCION	SEPORT	240	36	granos y subproductos
V. CONSTITUCION	ACINDAR	270	24	minerales y prado siderúrg.
SAN MARTIN	VICENTIN	150	40'	granos, subp. y aceites
SAN LORENZO	A,C,A,	apto 270	45'	graneles sólidos y líquidos
	DEMPA	apto 240	30'	granos, subp. y aceites
	BUNGE y BORN	150	35'	granos, subp. y aceites
	NIDERA	apto 250	32'	granos, subproductas y aceites
	QUEBRACHO	apto 250	32'	granos, subp. y aceites
	TERMINAL 5	apto 275	42'	granos y subproductos

⁸⁵¹ Fuente: Subsecretaría de Transporte Ferrov. Fluvial y Marítimo. Dirección Nacional de Puertos.

5.3.3 Movimiento de contenedores en el puerto de Buenos Aires

Tabla 200: Movimiento de contenedores en el puerto de Buenos Aires⁸⁵²

AÑO	TOTAL CONTENEDORES OPERADOS (UNIDADES)			TEUs			TONELADAS TRANSPORTADAS			CARGA MEDIA (TN/TEU)
	ENTRADOS (IMPORT)	SALIDOS (EXPORT.)	TOTAL	CARGADOS	VACIOS	TOTAL	IMPORTAC.	EXPORTAC.	TOTAL	
1979	25.544	18.138	43.682	43.418	6.446	49.864	386.884	252.184	639.068	12,8
1980	64.602	45.822	110.424	100.814	21.841	122.655	675.793	341.190	1.016.983	8,3
1981	71.803	63.031	134.834	119.568	32.662	152.230	684.906	385.593	1.070.499	7,0
1982	44.872	39.409	84.281	68.952	26.098	95.050	411.628	328.104	739.732	7,8
1983	57.985	47.527	105.512	82.598	37.575	120.173	482.534	471.794	954.328	7,9
1984	60.274	44.471	104.745	81.674	37.561	119.235	461.843	440.323	902.166	7,6
1985	52.704	50.314	103.018	75.024	34.888	109.912	350.188	533.724	883.912	8,0
1986	66.653	62.420	129.073	98.862	40.457	139.319	537.444	676.087	1.213.531	8,7
1987	83.336	86.009	169.345	124.440	64.145	188.585	621.479	831.757	1.453.236	7,7
1988	84.048	89.696	173.744	128.153	67.145	195.298	493.080	1.153.817	1.646.897	8,4
1989	94.423	95.537	189.960	132.771	80.364	213.135	406.268	1.192.962	1.599.230	7,5
1990	s/d	s/d	s/d	167.925	81.964	249.889	s/d	s/d	s/d	s/d
1991	127.103	91.150	218.253	209.193	32.415	241.608	1.135.217	1.240.000	2.375.217	9,8
1992	152.364	90.292	242.656	261.397	17.229	278.626	1.790.758	1.274.873	3.065.631	11,0
1993	193.774	154.640	348.414	352.263	98.072	450.335	2.048.047	1.273.453	3.321.500	7,4
1994	230.391	204.121	434.512	319.612	141.669	461.281	2.514.751	1.431.757	3.946.508	8,6
1995	239.413	219.762	459.175	460.314	156.886	617.200	2.753.227	2.401.959	5.155.186	8,4
1996	188.397	184.168	372.565	398.666	131.680	530.346	3.326.154	3.232.243	6.558.397	12,4
1997	238.047	252.329	490.376	497.326	222.921	720.247	3.714.277	3.743.240	7.457.517	10,4
1998	258.495	290.704	549.199	544.377	273.957	818.334	4.699.481	3.757.390	8.456.871	10,3
1999	229.146	263.714	492.860	516.246	211.723	727.969	4.153.460	3.684.445	7.837.905	10,8
2000	234.342	249.427	483.769	538.238	196.869	735.107	2.916.674	2.685.419	5.602.093	7,6

⁸⁵² Fuente: Dirección Nacional de Puertos.

Tabla 201: Evolución de la contenedorización del comercio exterior por el puerto de Buenos Aires⁸⁵³

CONCEPTO	1991	1992	1993	1994*	1995	1996*	1997*	1998	1999	2000
COMERCIO EXTERIOR**	7.670.736	7.873.810	7.977.400	6.733.367	9.419.182	6.616.168	7.627.953	8.717.531	8.025.195	7.469.601
CONTENEDORIZADO**	2.375.223	3.065.631	3.432.111	4.029.765	5.233.527	4.206.015	5.103.638	5.652.954	5.695.730	5.797.244
COEFICIENTE DE CONTENEDORIZACION	0,31	0,39	0,43	0,60	0,56	0,64	0,67	0,65	0,71	0,77

* No incluye Dock Sud.

** Incluye los valores de las mercaderías en tránsito

Tabla 202: Movimiento de contenedores de los principales puertos⁸⁵⁴

SISTEMA PORTUARIO	PRINCIPALES PUERTOS	1994		1995		1996		1997		1998		1999		2000	
		TEUs	%	TEUs	%	TEUs	%	TEUs	%	TEUs	%	TEUs	%	TEUs	%
Río de la Plata	Buenos Aires	532.681	95,48	504.630	76,72	530.346	69,05	720.247	69,42	818.334	69,28	727.969	66,25	735.107	65,08
	Dock Sur		0,00	133.643	20,32	207.702	27,04	275.388	26,54	321.396	27,21	340.628	31,00	354.772	31,41
Patagónicos	Ushuaia	17.433	3,12	10.366	1,58	17.620	2,29	26.982	2,60	29.119	2,47	18.074	1,64	25.334	2,24
	Madryn	7.767	1,39	9.089	1,38	12.401	1,61	14.914	1,44	12.304	1,04	12.220	1,11	14.401	1,27
TOTAL		557.881	100,00	657.728	100,00	768.069	100,00	1.037.531	100,00	1.181.153	100,00	1.098.891	100,00	1.129.614	100,00

⁸⁵³ Fuente: D.N.P.

⁸⁵⁴ Fuente: Dirección Nacional de Puertos

5.3.4 Proyecto ÁREA RETIRO

El proyecto se basa en el supuesto de la Conversión del Puerto de Buenos Aires en un puerto tecnificado con tendencia a operar básicamente carga general en contenedores con una reducción drástica del estibaje en el exterior de las terminales, de forma que en el puerto se pueda crear una Terminal Intermodal de Cargas tecnificada y eficiente para servir a todas las terminales del puerto. Por otra parte, en su zona de influencia se recuperan amplias zonas de terrenos actualmente destinados a estiba de contenedores para otros usos: residencias para personal con empleo en el área, centros deportivos, áreas verdes etc. Se completa así una gran mancha verde que comienza en la barranca de la ciudad y termina sobre el Puerto y la Dársena F. Recuperación de una parte del borde de la Terminal 1, antiguo paseo costero, como mirador portuario y de la ciudad en conexión con el área de la Dársena Norte, de gran valor paisajístico.

Ilustración 81: Proyecto Área Retiro



Área Dársena F /Puerto Deportivo

OPCIÓN:

2. Recuperación de la Dársena F para fines paisajístico-deportivos y recreación. / Prolongación en puente de la traza de la Av. Pueyrredón para dar accesibilidad al área nueva.

PERMITE

La creación de un polo de recreación y un puerto deportivo en la línea de la costa con acceso de público y como prolongación de la Costanera Norte hacia Retiro. El uso de un área y la implantación de actividades con una conexión posible desde la zona céntrica frente a Retiro y desde el nuevo barrio de Retiro mediante la prolongación de la traza de Pueyrredón elevada sobre la autopista como salida y con entrada por la calle Salguero.

Área Catalinas/Empalme Norte/Dársena Norte

OPCIÓN:

3. Recuperación paisajística de la Dársena Norte como rótula entre Puerto Madero y el Proyecto Retiro

PERMITE:

Creación de un Paseo Peatonal Paisajístico bordeando la Dársena Norte.

Ubicación de la Estación Fluvio-Marítima de Buenos Aires en el galpón existente reciclado y en un nuevo edificio, completando el Nudo de Tránsito de Pasajeros y el carácter de Nudo de Transportes de toda el área .

HIPÓTESIS ESTRATÉGICAS SOBRE LAS TENDENCIAS DEL DESARROLLO URBANO EN LA ZONA DE INFLUENCIA DEL ÁREA RETIRO que se han considerado en las ideas propuestas.

Hipótesis tendenciales sobre el Puerto de Buenos Aires. El puerto de Buenos Aires es el más importante del país y uno de los más importantes de Sudamérica. La ciudad de Buenos Aires forma parte del grupo de ciudades que hoy se denominan "ciudades globales" que emergen en el Sistema Mundial como nodos significativos para el transporte las comunicaciones y la toma de decisiones a nivel mundial.

Este status alcanzado por Buenos Aires atrae considerables beneficios económicos. Para mantenerlo es necesario un importante enlace de transporte con otras ciudades globales. Este proceso genera reestructuraciones socioeconómicas y espaciales a nivel urbano sin precedentes que deben ser tenidos en cuenta en la elaboración de los planes urbanos que involucran infraestructuras del transporte y la comunicación.

VISIÓN PROSPECTIVA:

Para lograr un desarrollo integrado del Puerto en el Área Retiro, es fundamental conocer no solo el puerto actual, sino también el de los años venideros. Vivimos una era de cambios muy rápidos y en consecuencia, la predicción en el mediano y largo plazo requiere un cuidadoso análisis prospectivo.

La vida útil del Puerto Nuevo, que ya lleva siete décadas, depende, por un lado de la durabilidad de los materiales y de la estabilidad de sus estructuras y por el otro, del fenómeno de obsolescencia a que actualmente está afectado por factores altamente dinámicos: la aceleración de las innovaciones tecnológicas, la rápida transferencia de los conocimientos del campo de la Ingeniería Oceánica al de la Ingeniería Portuaria, la globalización económica y tecnológica y su efecto dinámico en el comportamiento de los mercados y las nuevas tecnologías aplicadas en los sistemas de transporte.

Se asoma ya un replanteo profundo del quehacer portuario. En el aspecto tecnológico solamente, basta pensar en la probabilidad de optimización y diseño de la infraestructura portuaria con eliminación de depósitos de carga en tránsito, eliminación de estructuras de amarre convencionales, nuevas posiciones del buque respecto de la costa, eliminación del personal de amarre, eliminación de remolcadores, eliminación de defensas, eliminación de prácticos de abordaje, nuevos diseños de buques para facilitar carga, descarga y estiba, cuando fundamentalmente el tráfico de carga general se realiza exclusivamente en contenedores.

En el caso del Puerto Nuevo de Buenos Aires podemos señalar, además:

- a) los muros de atraque son estructuras a gravedad de hormigón simple con coronamiento de grandes bloques de piedra. Materiales, éstos, de alta durabilidad. Con las intervenciones recientes se han renovado drenes que tienen importancia en la estabilidad de los muros.
- b) se ha aumentado la superficie para la estiba de contenedores.
- c) se ha modernizado el utillaje de movimiento de contenedores.
- d) se han dragado las dársenas a 32'.

Actualmente y dado el último ordenamiento portuario, el Puerto de Buenos Aires se ha dedicado casi exclusivamente al tráfico de contenedores, como respuesta a esta innovación de carácter mundial en el tráfico de mercaderías generales. Todo esto hace pensar en una significativa vida útil remanente como puerto especializado en mercaderías generales exclusivamente ya que por sus características hidrográficas (profundidad máxima 32') no resultaría competitivo como puerto para graneles sólidos y/o líquidos.

En resumen:

- El Puerto Nuevo tiene acceso por canales artificiales muy largos y que exigen un dragado costoso.
- Las dársenas acaban de ser dragadas a 32' y ésta es una profundidad máxima que las estructuras existentes no permiten superar.
- Tampoco es posible pensar, desde un punto de vista económico, en dragar los canales a mucho más de 32'.
- Los grandes buques actuales, superportacontenedores, exigen calados muy por arriba de los 32'.

El actual Puerto de Buenos Aires, recientemente se ha ido modernizando en forma efectiva pero aparecen limitaciones que no son superables: profundidades máximas limitadas y largos canales de acceso.

Para un futuro más o menos próximo es posible pensar en terminales off-shore en la boca del Río de la Plata. De esta manera las instalaciones portuarias actuales dejarían de constituir un puerto limitado para ser parte de un Complejo Portuario de Buenos Aires complementado con las terminales citadas y a escala de su futuro rol.

BUENOS AIRES, PUERTO DE CONTENEDORES

Dadas las características de las cargas, el rol regional y local y el tamaño del Puerto de Buenos Aires éste tendería a convertirse principalmente en un puerto de contenedores de barcos de porte medio, "feeders"(alimentados) por barcos de gran tamaño, de hasta 4000 contenedores, que debido a sus dimensiones no pueden entrar al puerto en su estado actual .En el futuro los grandes porta contenedores podrán operar desde otros puertos del litoral fluvial o marítimo o desde estaciones "off shore". Este destino del puerto de Buenos Aires como puerto de contenedores implicará una mayor longitud de muelles lineales, sin quiebres, para operar las grúas pórtico y aumentar la superficie de apilamiento al lado de las mismas.

La forma actual del puerto Nuevo no satisface, a mediano plazo, estas necesidades debido a que sus dársenas entrantes presentan seria dificultades: no tienen tramos lineales largos, lo que multiplica el número de grúas; exigen una maniobra dificultosa de atraque y no disponen del ancho necesario para el estibaje lateral.

Tendencias en la estiba de contenedores

Se profundizará la transformación en las tecnologías de manipulación de las cargas dentro y fuera de las terminales con una tendencia a reducir sustancialmente el tiempo de estiba y de permanencia de contenedores llenos y vacíos en la terminal.

También se tenderá a eliminar el factor de ineficiencia que significa la estiba de contenedores vacíos fuera de la terminal.

La tendencia será a la descentralización de la estiba dentro de las terminales o en los "puertos secos" descentralizados en el interior del gran Buenos Aires o del país, en puntos de ruptura de cargas más próximos a las zonas de carga y descarga directa de los productos y desde donde se distribuirán las cargas por camión.

La llegada a estos puertos descentralizados se realizará preferentemente por ferrocarril, a cuya vera se ubicarán los terrenos para este fin.

Para la mejora de esta tecnología se cuenta con el proceso inicialmente en curso de descentralización computerizada de la actividad aduanera.

Terminal Intermodal de Cargas

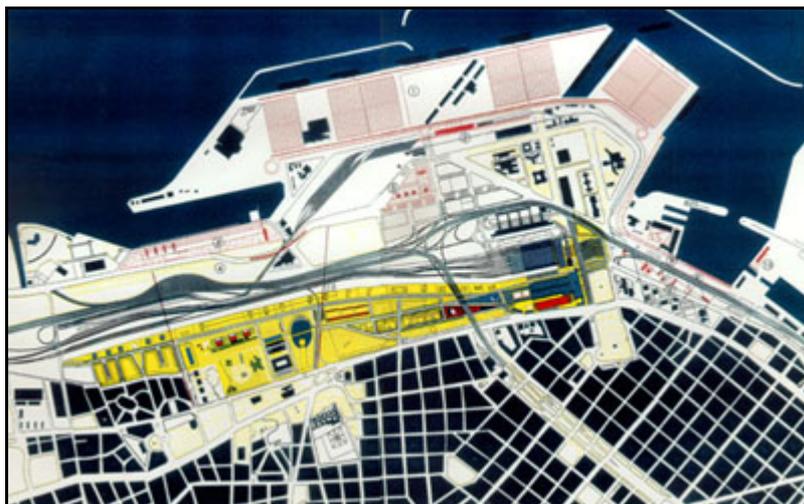
A pesar de la actual concesión de las terminales portuarias por períodos de alrededor de veinte años, es posible suponer que durante el período de la concesión dos o más de los concesionarios lograrán un acuerdo entre sí y con las empresas privatizadas de ferrocarril para hacer más eficiente y más rentable el manejo de las cargas a puerto y dentro del mismo mediante la implementación de una Terminal Intermodal de Transporte de Cargas que involucra el tránsito de camiones, ferrocarriles y grúas de carga en forma concentrada, evitando la dispersión y el incremento de los tiempos de estibaje debido al rápido despacho de los contenedores.

La terminal puede ubicarse, mediante un acuerdo entre las partes involucradas, en un borde entre las terminales 1 y 2 sobre la Avenida del Castillo que no altera la independencia de las terminales y en relación al nuevo acceso a puerto de trocha ancha y a la modificación de las parrillas N°3 y N°5.

Modificación del destino de la Dársena F

Esta dársena que actualmente es usada principalmente para el atraque de barcos areneros es de menor calado que las otras. Sobre su borde se ubican areneras de concesión vencida y cuyo aporte al total de la arena que entra en la Ciudad de Buenos Aires no supera el 30 % del total, siendo el resto producido por otras areneras del sur de la ciudad. Debido al vencimiento de las concesiones el equipamiento industrial de las empresas se encuentra obsoleto y en un alto grado de abandono desmejorando el paisaje urbano del en un área de gran valor. La desafectación de esta dársena no solo traerá aparejada una mejora en el tránsito vehicular en la continuación de la Costanera Norte sino que no afecta la actividad industrial del Puerto por estar fuera de las concesiones de las terminales y no tener condiciones de calado para su reutilización. Su destino futuro como puerto deportivo parece ser el más indicado.

Ilustración 82: Modificación del destino de la Dársena F



Accesibilidad al puerto como espectáculo urbano

La mayor parte de las ciudades portuarias exponen sus puertos activos como parte del espectáculo de la ciudad. Sin, que por razones de seguridad, el puerto pueda ser enteramente librado al acceso del público, la actividad portuaria representa hoy y lo será más en el futuro un



núcleo de su actividad vital de alta tecnología cuyo carácter educativo es de gran importancia para un país y una ciudad con la tradición portuaria de Buenos Aires. La incorporación del paisaje portuario a la ciudad es, por lo tanto, una nueva faceta del futuro desarrollo del puerto de Buenos Aires a la que se contribuirá mejorando su accesibilidad y visualización.

Objetivos del proyecto Plan estratégico

Expandir el área portuaria para la prestación de servicios de estiba, almacenaje, logística y otros.
Atender eficientemente el creciente volumen de cargas proyectado para los próximos años.
Dotar al puerto de las facilidades adecuadas para la recepción de buques portacontenedores de mayor tamaño
Mejorar la circulación vial en el entorno portuario
Reducir el costo del dragado

Costos de ejecución de las obras preliminares: 498,4 millones US\$.

Régimen: Según lo estipulado en el Decreto 357/98 la ampliación se otorgaría en concesión a empresas privadas (excluidos los concesionarios) bajo el régimen de Concesión de Obra Pública por Peaje en el Marco de la Ley N° 17.520, modificada por la N° 23.696

5.4 ANEXOS BRASIL

5.4.1 Terminales de Uso Privado Mixto, con Contrato de Adhesión en vigor y con contrato en estudio⁸⁵⁵.

Tabla 203: Terminales de uso privado mixto, con contrato de adhesión en vigor

PROPIETARIO/LOCALIZACIÓN	UF	PRINCIPAL CARGA
REGIÓN NORTE		
1. Brumasa Madeiras S.A. (Santana)	AP	Madera
2. Ind. e Com. de Minérios S.A. - Icomi (Santana)	AP	Minería
3. Amapá Florestal e Celulose S.A. (Santana)	AP	Celulosa
4. Mineração Rio do Norte (Oriximiná) Terminal Porto Trombetas	PA	Minería
5. Caulim da Amazônia S.A.- Cadam - (Almerim) Terminal Munguba	PA	Caolín
6. Navegação Sion Ltda. (Belém)	PA	Carga geral
7. Marajó Islands Business Ltda. (Breves)	PA	Madera y derivados
8. Lawton Madeiras da Amazônia Ltda. (Breves)	PA	Madera
9. Exportadora de Madeiras do Pará - Emapa (Afuá)	PA	Madera y derivados
10. Jari Celulose S.A (Almerim)	PA	Celulosa y madera
11. Rio Capim Caulim S.A. (Barcarena)	PA	Caolín
12. Pará Pigmentos (Barcarena)	PA	Caolín
13. Magebrás - Madeiras Gerais do Brasil Indústria e Comércio (Breves)	PA	Madera
14. Equatorial Transporte da Amazônia (Belém)	PA	Carga geral
15. Madeiras Mainardi Ltda. (Breves)	PA	Madera y derivados
16. Robco Madeiras Ltda. (Breves)	PA	Madera
17. Cia. Agro-Industrial Monte Alegre (Porto Velho)	RO	Cemento Portland
18. J. F. de Oliveira Navegação Ltda. (Porto Velho)	RO	Carnes, pescados y frutas
19. Sociedde Fogás Ltda. (Porto Velho)	RO	GLP y carga geral
20. Super Terminales Com. e Ind. Ltda. (Manaos)	AM	Madera y piedra beneficiada
21. Hermasa Navegação da Amazônia Ltda. (Itacoatiara)	AM	Gran. (soja/millo)
22. Cimento Vencemos do Amazonas Ltda. (Manaos)	AM	Cemento
23. Conave - Estaleiro Comércio e Navegação Ltda.(Manaos)	AM	Carga geral
24. J. F. de Oliveira Navegação Ltda. (Manaos)	AM	Carga geral
25. Petróleo Brasileiro S.A. - Petrobras (Manaos)	AM	Petróleo e derivados
26. Chibatão - Navegação e Comércio Ltda. (Manaos)	AM	Carga geral
27. Equatorial Transportes da Amazônia Ltda. (Manaos)	AM	Material eléctrico, máquinas, polipro-pileno, equipamientos e contenedores
28. Navegação Cunha Ltda. (Manaos)	AM	Carga geral
PROPIETARIO/LOCALIZACIÓN		
REGIÓN NORDESTE		
29. Cia. Vale do Rio Doce - CVRD (San Luiz) Terminal Ponta da Madeira	MA	Minería de hierro
30. Alcoa Alumínios S.A., Billiton Metais e Alcan (San Luiz) Terminal da Alumar	MA	Bauxita y sosa cáustica

⁸⁵⁵ Fuente: Ministerio de Transportes Brasil.



31. Cia. de Integração Portuária do Ceará - Cearáportos - Pecém (San Gonçalo do Amarante)	CE	Insumos siderúrgicos y carga geral
32. Itaiguara Transportes Ltda. (Goiana)	PE	Cemento y carga geral
33. Triken S./A. (Maceió)	AL	Sosa cáustica, etano, alcohol, gasolina, diesel, etc
34. Estado de Sergipe, Terminal Inácio Barbosa (CVRD) (Barra dos Coqueiros)	SE	Potasio y otros.
35. Gerdau S.A. (Salvador)	BA	Manganeso y carbón
36. Dow Produtos Químicos do Nordeste Ltda. (Candeias)	BA	Soda cáustica y óxido de propeno
37. Governo do Estado da Bahia (Juazeiro)	BA	Carga geral (millo, soja, fertilizantes, etc.)
38. Creso Amorim e Sá - Comércio Exterior e Despachos Aduaneiros Ltda. (Salvador)	BA	Productos forestales, contenedores y vehículos
39. Petróleo Brasileiro S.A. - Petrobras (Salvador)	BA	Petróleo y derivados
PROPIETARIO/LOCALIZACIÓN	UF	PRINCIPAL CARGA
REGIÓN CENTRO-OESTE		
40. Ceval Alimentos S.A. (Cáceres)	MT	Granel sólido
41. Granel Química Ltda. (Ladário) Terminal de Ladário	MS	Productos químicos y Gran.
42. Mineração Corumbaense Reunida S.A. (Corumbá)	MS	Mineral de hierro y manganeso
43. Sociedade Brasileira de Mineração - Sobramil (Corumbá)	MS	Mineral de hierro y manganeso
44. Companhia Cimento Portland Itaú (Corumbá)	MS	Cemento
PROPIETARIO/LOCALIZACIÓN	UF	PRINCIPAL CARGA
REGIÓN SUDESTE		
45. Açominas/CST/Usiminas (Vitória/Serra) Terminal de produtos siderúrgicos	ES	Productos siderúrgicos
46. Companhia Vale do Rio Doce - CVRD (Vitória) Terminal de Tubarão	ES	Mineral de hierro y soja
47. Companhia Vale do Rio Doce - CVRD (Vitória) Terminal de Praia Mole	ES	Carbón
48. Samarco Mineração S.A. (Anchieta) Terminal Ponta Ubu	ES	Mineral de hierro
49. Aracruz Celulose e Cenibra (Aracruz) Terminal de Barra do Riacho	ES	Celulosa e insumos
50. Companhia Portuária Vila Velha Ltda. (Vila Velha)	ES	Productos para sistema roll-on-roll-off y carga geral
51. Nuclebrás Equipamentos Pesados S.A. (Itaguaí) Terminal da Nuclep	RJ	Productos siderúrgicos y cargas para sistema roll-on-roll-off
52. Petróleo Brasileiro S.A - Petrobras (Rio de Janeiro) Terminal Rio de Janeiro	RJ	Petróleo y derivados
53. Minerações Brasileñas Reunidas S.A. - MBR (Mangaratiba) Terminal da MBR - Sepetiba	RJ	Mineral de hierro
54. Setal Lummus Engenharia e Construções S.A. (Niterói)	RJ	Equipamientos para plataforma de explorac. de petróleo
55. Multiportos Operadora Portuária (Rio de Janeiro)	RJ	Carga geral y contenedorizada
56. Petróleo Brasileiro S.A. - Petrobras (Angra dos Reis) (Terminal de Angra dos Reis)	RJ	Petróleo y derivados
57. Petróleo Brasileiro S.A. - Petrobrás (Rio de Janeiro) Terminal de Macaé	RJ	Petróleo y derivados
58. Esso Brasileira de Petróleo Ltda. (Rio de Janeiro) Terminal da Esso	RJ	Petróleo y derivados
59. Intercan - Terminales e Contenedores e	RJ	Contenedores y carga geral



Logística Ltda. (Rio de Janeiro)		
60. Jurong - Mauá (Rio de Janeiro)	RJ	Helipuentes, monopuentes, etc
61. Petróleo Brasileiro S.A. - Petrobras (San Sebastião) (Terminal de San Sebastião)	SP	Petróleo y derivados
62. Sucocítrico Cutrale Ltda. (Santos) Terminal da Cutrale	SP	Gran. sólidos y líquidos
63. Ultrafertil - Indústria e Comércio de Fertilizantes S.A. (Santos) Terminal da Ultrafertil	SP	Fertilizantes
64. Usiminas (Santos) Terminal Piaçaguera - antiga Cosipa	SP	Productos siderúrgicos
65. Dow Química S.A. (Santos) Terminal da Dow Química	SP	Soda cáustica y óxido de propano
66. Nobara Soc. de Min. e Ind. Ltda. (Guarujá)	SP	Contenedores y carga geral.
PROPIETARIO/LOCALIZACIÓN	UF	PRINCIPAL CARGA
REGIÓN SUR		
67. Porto Pontal do Paraná Imp. e Exp. Ltda. (Pontal do Sul) Terminal Pontal do Sul	PR	Carga geral.
68. Cattalini Terminales Marítimos Ltda. (Paranaguá) Terminal da Cattalani	PR	Gran. sólidos y líquidos
69. Prefeitura Municipal de Santa Helena (Santa Helena)	PR	Carga geral (vehículos, madera, frutas,..)
70. Prefeitura Municipal de Pato Bragado (Pato Bragado)	PR	Carga geral
71. Prefeitura Municipal de Marechal Cândido Rondon (Cândido Rondon)	PR	Carga geral
72. Porto do Rio Iguaçu Terminal Fluvial e Comércio Ltda. (Foz do Iguaçu)	PR	Gran. sólidos, vehículos, contenedores y carga geral
73. EISA - Estaleiro Itajaí S.A. (Itajaí)	SC	Insumo para construcción de embarcaciones
74. Dow Química do Nordeste Ltda. (Itajaí)	SC	Soda cáustica y óxido propileno
75. Sul Atlântico de Pesca S.A. Ind. e Comércio (Itajaí)	SC	Carnes, aves, pescados y otros alimentos
76. Ceval Alimentos S.A. (San Francisco do Sul)	SC	Gran. sólidos y líquidos
77. Braskarne - Com. e Almacenes Gerais Ltda. (Itajaí)	SC	Carnes congeladas
78. A Leão Administradora de Bens e Serviços	SC	Carga geral
79. Petróleo Brasileiro S.A. - Petrobras (San Francisco do Sul) Terminal San Francisco do Sul	SC	Petróleo y derivados
80. Bianchini S.A. Com. e Agricultura (Canoas)	RS	Cereales y derivados sólidos y líquidos
81. Bianchini S.A. Com. e Agricultura (Rio Grande)	RS	Cereales y derivados sólidos y líquidos
82. Cia. Petroquímica do Sul Copesul (Triunfo) Terminal Fluvial de Santa Clara	RS	Eteno, propeno, butadieno y benzeno
83. Adubos Trevo S.A. (Rio Grande) Terminal de Rio Grande	RS	Fertilizantes
84. Exportadora Taquariense (Taquari)	RS	Arroz, soja, trigo y cebada
85. Termasa - Terminal Marítimo Luiz Fogliatto S.A. (Rio Grande)	RS	Soja y derivados, productos industriales
86. Petróleo Brasileiro S.A. - Petrobras (Tramandaí/Osório) Terminal Tramandaí/Osório	RS	Petróleo y derivados
87. Petróleo Brasileiro S.A. - Petrobras (Canoas) Terminal Canoas	RS	Petróleo y derivados
88. Ceval Alimentos S.A. (Rio Grande)	RS	Gran. sólidos, líquidos y soja
89. Copelmi Mineração Ltda. (Charqueadas)	RS	Carga geral

Tabla 204: Terminales de uso privado mixto, en estudio para efectuar contrato de adhesión

PROPIETARIO/LOCALIZACIÓN	UF	PRINCIPAL CARGA
REGIÓN NORTE		
1. Ibepar Participações Ltda. (Santana)	AP	Carga geral
2. Imnasa - Ind. Metalúrgica e Naval de Santana (Santana)	AP	Derivados de petróleo y equipamientos para plataformas de prospección de petróleo
3. Aquavia Navegação e Comércio Ltda. (Guajará-Mirim)	RO	Carga geral
4. Oziel Mustafa dos Santos (Manaos)	AM	Carga geral
5. Ibepar Participações Ltda. (Manaos)	AM	Carga geral
6. Indústria Moageira de Trigo Amazonas S.A. (Manaos)	AM	Carga geral
7. Chibatão Navegação e Comércio Ltda. (Manaos)	AM	Carga geral
8. Hermasa Navegação da Amazônia (Itacoatiara)	AM	Fertilizantes
9. Di Gregório Tocan Transportes Ltda. (Belém)	PA	Madera y piedra
10. Amazônia Compensados e Laminados S.A. (Portel)	PA	Madera
11. Transportes Bertolini Ltda. (Belém)	PA	Carga geral
12. Ibepar Participações Ltda. (Santarém)	PA	Carga geral
PROPIETARIO/LOCALIZACIÓN		
REGIÓN NORDESTE		
13. Infraero (Alcântara)	MA	Componentes de juguetes y materiales diversos
14. Itaiguara Transportes Ltda. (Cabedelo)	PB	Cemento
15. Veracel Celulose S.A. (Belmonte)	BA	Celulosa
16. Aracruz Nordeste (Nova Viçosa)	BA	Madera y derivados
REGIÓN CENTRO-OESTE		
17. Serviço de Navegação da Bacia do Prata S.A (Ladário)	MS	Carga geral
18. Cargil Agrícola S.A. (Três Lagoas)	MS	Gran. sólidos
19. Prefeitura Municipal de Bataguassu (Bataguassu)	MS	Carga geral
PROPIETARIO/LOCALIZACIÓN		
REGIÓN SUDESTE		
20. Internave Terminales de Carga Ltda. (Santos)	SP	Carga geral
21. Cosan S.A. - Ind. Com., Terminal Barreiro (Jaú)	SP	Caña de azúcar
22. Cosan S.A. - Ind. Com., Terminal Diamante (Jaú)	SP	Caña de azúcar
23. Cosan S.A. - Ind. Com., Terminal Marambaia (Jaú)	SP	Caña de azúcar
24. Cosan S.A. - Ind. Com., Terminal San Miguel (Jaú)	SP	Caña de azúcar
25. Cosan S.A. - Ind. Com., Terminal Floresta (Jaú)	SP	Caña de azúcar
26. Shell Brasil S.A. (Rio de Janeiro)	RJ	Petróleo y derivados
27. Prefeitura Municipal de Campos dos Goytacazes (Campos dos Goytacazes)	RJ	Materiales para plataformas de petróleo
28. Carbocloro S.A. Indústrias Químicas (Cubatão)	SP	Productos químicos, petroquímicos y



		derivados
29. Empresa Brasileira de Terminales Portuarios Embraporte (Guarujá)	SP	Carga geral
PROPIETARIO/LOCALIZACIÓN	UF	PRINCIPAL CARGA
REGIÓN SUR		
30. Termitrans - Terminales e Transportes Ltda. (Paranaguá)	PR	Carga Geral
31. Navegação Estrela Azul de Itaipu Ltda. (Foz do Iguaçu)	PR	Trigo y soja
32. Planiport S.A. (Imbituba)	SC	Carga geral
33. Itasul Ind. e Com. de Pescado (Itajaí)	SC	Cargas frigoríficas
34. Itapoá Terminales Portuarios S.A. (Itapoá)	SC	Madera y derivados
35. Mita S.A. (Taquari)	RS	Lascas de madera
36. Adubos Trevo S.A. (Gravataí)	RS	Fertilizantes
37. Navyera Agenciamento Marítimo Ltda. (Rio Grande)	RS	Carga geral
38. Rio Grande - Companhia de Celulose - Riocell (Guaíba)	RS	Madera y derivados
Obs: <i>Algunos terminales se encuentran operativos.</i>		



5.4.2 Programas de Arrendamientos

Tabla 205: Arrendamientos realizados

Puerto	Nº de Lotes	ÁREA (m ²)	Movimiento Anual (t/TEUs/vehículos/pasajeros)	Inversiones (R\$ 1.000)		Valor mensual del arrendamiento (R\$ 1.000)
				Previsto	Realizado	
REGIÓN NORTE	27	409.701	8.800.000 t 23.706 TEUs	294.050	116.250	1.237,2
Porto Velho - RO	11	63.523	1.270.000 t 14.706 TEUs	-	-	32,3
Macapá - AP	01	64.624	960.000 t	25.000	25.000	10,0
Santarém - PA	02	74.280	512.000 t	45.000	1.500	10,4
Vila do Conde - PA	05	94.765	5.795.000 t	165.000	48.700	1.116,5
Belém - PA	06	72.660	248.000 t 9.000 TEUs	41.050	35.050	57,0
Miramar - PA	02	39.849	15.000 t	18.000	6.000	11,0
REGIÓN NORDESTE	76	697.277	15.344.924 t 45.000 TEUs	923.007	274.713	1.975,0
Itaqui - MA	10	107.400	9.070.000 t	141.900	88.400	963,7
Fortaleza - CE	05	25.274	820.000 t	24.000	29.000	66,7
Natal - RN	02	5.655	84.000 t	84.000	83.000	14,2
Cabedelo - PB	14	20.257	419.200 t	6.080	3.710	20,0
Recife - PE	20	91.916	785.000 t	8.270	6.250	107,3
Suape - PE	07	145.899	2.035.000 t	612.737	36.937	232,3
Maceió - AL	03	135.117	1.460.000 t	9.400	7.792	249,3
Salvador - BA	06	97.963	136.798 t 45.000 TEUs	11.810	2.274	193,8
Aratu - BA	05	53.716	434.926 t	20.460	17.000	113,5
Ilhéus - BA	04	14.080	100.000 t	4.350	350	14,2



ARRENDAMIENTOS REALIZADOS						
Puerto	Nº de Lotes	ÁREA (m ²)	Movimiento Anual (t/TEUs/vehículos/pasajeros)	Inversiones (R\$ 1.000)		Valor mensual del arrendamiento (R\$ 1.000)
				Previsto	Realizado	
REGIÓN SUDESTE	72	4.770.905	35.650.888 t 1.888.415 TEUs 162.858 vehículos 10.000 pasajeros	1.233.397	530.959	4.651,8
Vitória - ES	09	190.667	985.000 t 70.000 TEUs 60.000 vehículos	28.419	13.358	532,1
Rio de Janeiro - RJ	09	612.983	946.357 t 166.735 TEUs 102.858 vehículos	278.900	52.363	1.005,9
Sepetiba - RJ	03	1.800.000	15.269.305 t 519.780 TEUs	310.000	163.143	206,1
Angra dos Reis - RJ	01	113.000	(No establecido)	-	500	30,0
Santos - SP	50	2.054.255	18.450.226 t 1.131.900 TEUs 10.000 pasajeros	616.078	301.595	2.877,7
REGIÓN SUR	21	2.184.656	12.436.398 t 431.316 TEUs 129.000 vehículos	409.438	271.064	1.290,1
Paranaguá y Antonina - PR	14	702.614	6.602.707 t 140.000 TEUs 129.000 vehículos	277.568	208.820	588,6
San Francisco do Sul - SC	02	87.000	3.900.000 t	40.000	15.000	16,8
Rio Grande - RS	05	1.395.042	1.933.691 t 291.316 TEUs	91.870	47.244	684,7
TOTAL	196	8.062.539	72.232.210 t 2.388.437 TEUs 291.858 vehículos 10.000 pasajeros	2.859.892	1.192.986	9.154,1



Tabla 206: Resumen programa de arrendamientos

Descripción	Arrendamientos realizados	En realización/ licitación	A ser realizado a medio plazo	Total del programa
Número de Lotes	196	21	81	298
Áreas Totales	8.062.539 m ²	1.204.607 m ²	4.194.704 m ²	13.461.850 m ²
Movimiento Anual de Cargas	72.232.210 t	5.310.000 t	36.682.210 t	114.224.420 t
Movimiento Anual de Contenedores	2.388.437 TEUs	-	990.400 TEUs	3.378.837 TEUs
Movimiento Anual de Pasajeros	10.000 pasajeros	-	-	10.000 pasajeros
Movimiento Anual de Vehículos y Camiones	291.858 unidades	45.000 unidades	133.000 unidades	469.858 unidades
Recaudación anual por arrendamientos	R\$ 109.849,2 mil	R\$ 3.531,6 mil	R\$ 75.830,4 mil	R\$ 189.211,2 mil
Inversiones Previstas	R\$ 2.859.892 mil	R\$ 58.200 mil	R\$ 1.595.849 mil	R\$ 4.513.941 mil



5.4.3 PROAPS en el puerto de Santos

Tabla 207: ANEXO. Programa de Arrendamientos de Áreas e Instalaciones Portuarias

COMPAÑÍA DOCAS DEL ESTADO DE SAN PAULO – CODESP									
ARRENDAMIENTOS EN EL PUERTO DE SANTOS/SP – REALIZADOS									
Destino	Sitio	Arrendatario	Área m ²	Mov. Anual(t/TEUs)	Inicio (Plazo)	Carencia	Inversiones (R\$ 1000)		Valor mensual (R\$ 1000)
							Prev.*	Real.*	
Contenedores (Proaps 01)	Terminal T-37 Punta de playa (Contr. 11/95)	LIBRA – Terminal 37	20.141	105.000 TEUs	04/09/95 (20 años)	-	24.529	29.720	359,6
Contenedores (Proaps 02)	Concesionaria (Contr. 06/95)	Localfrio S/A – Armaz. Ger. Frigor.	37.538	-	09/03/95 (5+5 años)	-	5.746	-	58,6
Gran. Vegetales (Azúcar en Sacos) (Proaps 04)	Teaçu I – Alm. IV, IX, XIV y XIX (ext.) (Contr. 06/96)	Teaçu – Almacenes Gerais S/A	36.899	933.488 t	07/03/96 (20 años)	-	26.010	19.385	46,1
Gran. Vegetales (Azúcar) (Proaps 05)	T. II - Alm. V, X, XX y XXIII (ext.) (Contr. 05/96)	cosan – Operadora Portuária S/A	60.109	2.500.000 t	07/03/96 (20 años)	-	21.663	33.652	78,1
Gran. Vegetales (Azúcar) (Proaps 06)	T. III - Alm. VI, XI, XVI y XXI (ext.) (Contr. 04/96)	Cia. Auxiliar Almacenes Gerais	36.932	857.000 t	07/03/96 (20 años)	-	16.226	32.852	36,3
Gran. Sólidos y Líquidos (PROAPS 07)	Terminal de Gran. Vegetales (Contr. 70/85)	Gargill AGRÍCOLA S/A	39.600	644.490 t	01/01/96 (10 años)	-	50.000	50.000	30,04
Contenedores (Proaps 08)	Terminal de Contenedores de Concesionaria (Contr. 26/96)	Localfrio S/A – Arm. Gerais Frigor.	25.000	580.000 t	23/05/96 (10 años)	-	4.180	4.224	41,3
Gran. Sólidos y Líquidos (Proaps 09)	Terminal de Gran. Vegetales de	Cargill AGRÍCOLA S/A	70.000	600.000 t	30/09/96 (20 años)	-	33.159	38.422	50,0



	Concesionaria (Contr. 39/96)								
Gran. Vegetales (Proaps 11)	Terminal de Gran. Vegetales – Alamoá (Contr. 01/97)	Ferronorte S/A Ferrovias Norte Brasil	45.000	450.000 t	16/10/00 (25 años)	-	10.000	-	31,0
Servicio de Pasaje (Proaps 12)	Paquetá Alm. 12-A (int.) (Contr. 14/96)	SANTISTA ALIMENTOS S/A	1.713	-	22/08/96 (10 años)	-	2.000	2.400	10,5
Contenedores (Proaps 13)	Term. Contenedores de Valongo (Contr. 28/98)	TECONDI – Term. de Contenedores da Margem Direita S/A	196.002	178.500 TEUs	12/06/98 (25 años)	-	138.743	-	23,8
Pasajeros (Proaps 17)	Term. Turístico de Pasaj. Outeirinhos Almacén 25 (Contr. 22/98)	Consórcio Concais S/A	27.500	10.000 Pasaj	01/11/98 (20 años)	-	12.381	2.982	7,6
Gran. Líquidos (Prod. Químicos) (Proaps 18)	Alamoá (Contr. 83/97)	TEQUIMAR - Terminal Químico de Aratú S/A	5.015	46.320 t	17/12/97 (10 años)	-	2.479	-	3,5
Gran. Vegetales (Proaps 20)	Punta de playa Alm. 39 y XLIII (ext.) (Contr. 41/97)	ADM - Almacenes Gerais Ltda.	49.962	600.000 t	11/08/97 (20 años)	-	15.000	15.143	33,9
Contenedores (Proaps 21)	Tecon I (Contr. 69/97)	Consórcio Santos Brasil S/A	484.000	384.300 TEUs	27/11/97 (25 años)	-	100.000	3.429	575,7
Gran. Líquidos de origen vegetal (Proaps 22)	Macuco entre Almac. 27 y área adyacente (Contr. 19/97)	Rhamo Com. Imp. Exp. Ltda.	8.000	110.000 t	16/05/97 (20 años)	-	10.000	11.832	5,3
Contenedores (PROAPS 23)	Punta de playa Alm. 34, 35e XXXVI (Contr. 48/98)	LIBRA - Terminal 35	86.658	420.000 TEUs	25/06/98 (20 años)	-	38.200	26.835	565,7
Gran. Líquidos (Proaps 24)	Isla Barnabé (Contr. 03/98)	Adonai Química Ltda.	20.000	240.000 t	05/02/98 (20 años)	-	5.500	940	6,1
Gran. Sólidos Vegetales (PROAPS 25)	Almacén 29 (int.) y áreas adyacentes (Contr. 18/98)	CITROSUCO PAULISTA S/A Ind. e Comércio	13.884	150.000 t	02/04/98 (20 años)	-	9.577	18.843	8,8



Gran. Sólidos Vegetales (PROAPS 26)	Outeirinhos Alm. XXII (externo) (Contr. 07/01)	SANTA BÁRBARA	10.000	120.000 t	06/02/01 (20 años)	-	2.500	-	13,2
Carga Geral Prod. Forestales (PROAPS 28)	Macuco Almacenes 30 y 31 (Contr. 19/98)	NST – Terminales e Logística S/A	22.000	270.000 t	09/05/98 (15 años)	-	1.000	1.443	15,1
Carga Geral de origen Vegetal (Proaps 29)	Alm. 14 y 15 y Área Adyacente (Contr. 49/97)	Votorantim Celulose e Papel S/A	9.000	108.000 t	15/09/97 (10 años)	-	1.026	1.238	6,1
Gran. Sólidos Vegetales (PROAPS 33)	Retroárea contigua al muelle localizado en Silo-Outeirinhos (Contr. 31/98)	T-Grão – Terminales de Gran. S/A	4.000	185.200 t	23/06/98 (20 años)	-	4.000	3.226	2,5
Carga Geral (Ro-Ro o Convencional) (PROAPS 36)	Área en Saboó (Contr. 02/97)	Deicmar Haniel S/A Desp. Aduaneiros Ass. e Transportes	7.911	-	12/12/98 (03 años)	-	-	-	9,8
Contenedores (Proaps 37)	Outeirinhos - Alm. XXIV y PVP (Contr. 16/00)	MARIMEX – Despach. Transp. e Serv. Ltda.	42.000	44.100 TEUs	09/05/00 (20 años)	-	3.025	-	21,0
Usina incineradora de residuos sólidos (PROAPS 39)	Área de Alamoá (Contr. 25/98)	J.P. Tecnolimp S/A	8.500	-	29/05/98 (15 años)	-	-	-	8,5
Gran. Líquidos Inflamables (PROAPS 42)	Isla Barnabé–Tq. 9 y GZ 1, 2, 13 y 14 (Contr. 05/00)	Companhia Paulista de Petróleo Ltda.	25.600	307.200 t	29/03/00 (20 años)	-	6.914	-	7,6
Estacionamiento de Bicicletas (PROAPS 51)	Vicente de Carvalho R. Thiago Ferreira (Contr. 15/99)	San Judas Tadeu Ltda.	350	-	19/08/99 (05 años)	-	30	-	0,4
Carga Geral y Granel Vegetal (PROAPS 54)	Macuco - Alm. 33 y XXXV y área adjac. (Contr. 19/00)	Hipercon – Terminales de Carga Ltda.	33.000	297.000 t	17/05/00 (20 años)	-	18.431	-	13,2
Gran. Líquidos Inflamables (PROAPS 56)	Isla Barnabé –Tq. GZ 5, 8, 10e 12 (Contr. 34/00)	Salemco do Brasil - Petróleo Ltda.	35.000	2.164.500 t	25/10/00 (20 años)	-	8.737	-	20,6



Contenedores (PROAPS 63)	Área de Saboó (Contr. 12/91) ⁽¹⁾	RODRIMAR S/A – Transp., Equip. e Armaz. Gerais	50.334	604.000 t	01/11/91 (10 años)	-	5.000	4.246	57,6
Barrilha, Sulf. Sodio y Fertilizantes (PROAPS 64) ⁽¹⁾	Almacenes III y VIII (externos) (Contr. 12/93)	Rodrimar S/A.-Transp., Equipam. e Armazens Gerais	17.884	450.000 t	18/05/99 (10 años)	-	-	378	21,3
Carga Geral (Imp. y Expor.) (PROAPS 65) ⁽¹⁾	Macuco – Alm. 32 y área adyacente (Contr. 90/88)	CBA – Companhia Brasileira de Alumínio	23.300	145.000 t	18/06/98 (10 años)	-	750	405	8,8
Sal a Granel, Sulf. de Sodio, Carb. de Sodio y Otros (PROAPS 66) ⁽¹⁾	Alm. XII y XVII, T-8 y área adyacente (Contr. 03/99)	SALMAC – Com. e Ind., Exp. e Imp. Ltda.	27.600	331.200 t	09/02/99 (15 años)	-	3.000	-	19,7
Productos Químicos y Petroquímicos (PROAPS 67) ⁽¹⁾	Isla Barnabé/Saboó (Contr. 15/92)	HAMILTON FOX – Term. e Almacenes Gerais Ltda.	34.903	385.000 t	20/07/92 (10 años)	-	5.000	-	49,3
Petróleo y derivados y Alcohol (PROAPS 68)	Alamoia (Contr. 13/93)	PETROBRÁS – Petróleo Brasileiro S/A	251.884	3.500.000 t	22/10/99 (15 años)	-	-	-	405,4
Laboratorio de Análisis Técnicas (PROAPS 69)	Alamoia (Contr. 43/00)	Intertek Testing Services do Brasil Ltda.	1.121	-	16/12/00 (10 años)	-	725	-	0,5
Estacionamiento de Vehículos (PROAPS 70)	Punta de playa (próx. al Alm. XLIII) (Contr. 45/00)	WAL - MART BRASIL LTDA.	2.530	-	29/12/00 (10 años)	-	-	-	5,3
Gran. Sólidos de origen vegetal ⁽²⁾ (PROAPS 71)	Almacén XLII (ext.) y equipamientos (Contr. 01/91)	Pool do Corredor de Exportação	14.590	300.000 t	10/12/92 (10+10 años)	-	-	-	11,2
Gran. Sólidos de origen vegetal (PROAPS 72) ⁽²⁾	Almacén XL (ext.) y equipamientos (Contr. 02/91)	Citrosuco Paulista S/A e Caramuru Óleos Vegetais	14.541	300.000 t	26/09/92 (10+10 años)	-	-	-	12,4
Gran. Sólidos de origen vegetal (PROAPS 73) ⁽²⁾	Almacén 38 y áreas adyacentes (Contr. 04/92)	Alfred C. Toepfer e Comercial Quintella Com. Exp. Ltda.	15.520	300.000 t	11/12/96 (10 años)	-	-	-	13,3
Sucos Cítricos (PROAPS 74) ⁽²⁾	Saboó (Contr. 18/90)	CARGILL CITRUS LTDA.	6.570	78.828 t	01/11/99 (10 años)	-	-	-	4,7



Carga Geral (excepto Gran.) (PROAPS 75)	Alm. 22 y 23 (int.) y áreas adyacentes (Contr. 42/00)	Cia. Bandeirantes de Almacenes Gerais	21.220	170.000 t	08/12/00 (20 años)	12 meses	2.500	-	29,7
Gran. Líquidos (PROAPS 77)	Mg. Dir. – Av. Eng Augusto Barata (Contr. 09/01)	Golfo Brasil Petróleo Ltda.	60.000	480.000 t	21/02/01 (20 años)	-	23.047	-	61,6
Gran. Líquidos (Frigoríficos) (PROAPS S/Nº) ⁽²⁾	Saboó (Contr. 04/93)	CITROVITA AGRO-INDUSTRIAL	11.133	93.000 t	19/04/93 (10 años)	-	-	-	28,3
Gran. Líquidos (PROAPS S/Nº)	Isla Barnabé (Contr. 21/00)	AGEO TRADING DO BRASIL LTDA.	12.930	150.000 t	/00 (indeterminado)	-	5.000	-	11,1
Imp. y Exp. de Mercancías (PROAPS S/Nº)	Saboó (Contr. 14/00)	Terminal Marítimo do Valongo	16.974	-	/04/00 (10 años)	-	-	-	34,2
Instal. Descarga. (PROAPS S/Nº)	Muelle del Almacén 29 (interno) (Contr. 27/00)	Moinho Pacífico Ind. e Com. Ltda.	1.244	-	06/07/00 (10 años)	-	-	-	13,0
Deriv. de Petróleo (PROAPS S/Nº)	TGL de Alamoá (P. 2, 3 y 4) (Contr. 02/01)	STOLTHAVEN SANTOS LTDA.	4.103	-	18/01/01 (10 años)	-	-	-	-
Deriv. de Petróleo (PROAPS S/Nº)	TGL de Alamoá (P. 2, 3 y 4) (Contr. 03/01)	DIBAL Almacenes Gerais	4.560	-	18/01/01 (10 años)	-	-	-	-
Total			2.054.255	18.450.226 t 1.131.900 TEUs 10.000 pasaj.		-	616.078	301.595	2.877,7

Observac:

-Factor de Conver. (Medio): 1.4 TEUs/Contenedor.

-(1) Contratos adecuados al PROAPS – Programa de Arrendamientos del Puerto de Santos.

-(2) Contratos adecuados al PROAPS – Programa de Arrendamientos del Puerto de Santos.

- Del total de las inversiones presentadas por los arrendatarios (301,6 millones R\$), CODESP ha verificado el equivalente a 253,5 millones R\$.



COMPANHIA DOCAS DEL ESTADO DE SAN PAULO – CODESP									
ARRENDAMIENTOS EN EL PUERTO DE SANTOS/SP – EN REALIZACIÓN/LICITACIÓN									
Destino	Sitio	Arrendatario	Área m ²	Mov. Anual(t/TEUs)	Inicio (Plazo)	Carencia	Inversiones (R\$ 1000)		Valor mensual (R\$ 1000)
							Prev.*	Real.*	
Gran. Sólidos (PROAPS 31)	Concesionaria TEFER -1	RODRIMAR S/A	140.000	500.000 t	(25 años)	18 meses	4.000	-	-
Gran. Sólidos – Fertilizantes (PROAPS 32)	Concesionaria TEFER – 2	Cargill Agrícola S/A e Ipiranga Serrana Fertilizantes Ltda.	161.800	1.000.000 t	(25 años)	-	4.000	-	-
Apoyo de Actividades Portuarias (PROAPS 41)	Margen Derecha. (Vicente de Carvalho)	CONTROL – Com. e Transp. de Óleos Ltda.	5.300	-	(10 años)	06 meses	200	-	-
Carga Geral –Volum. Pesados (PROAPS 46)	Saboó	TRANSPESA DELLA VOLPE e IRGA – L. TORRES	7.800	-	(10 años)	36 meses	2.500	-	-
Carga Frigorific. (PROAPS 81)	Alm. Frigorific. en P. de Laguna/SC	Gonçalves Com. e Pescado Ltda.	15.716	-	(11 años)	-	-	-	-
Gran. Líquidos (PROAPS 82)	Alamoá	PETRODAN – Dist. de Petróleo Ltda.	30.000	240.000 t	(20 años)	-	-	-	-
Gran. Líquidos (PROAPS 83)	Concesionaria	FERTIPAR – Fertilizantes do Paraná Ltda.	35.000	-	(20 años)	-	-	-	-
Gran. Líquidos (PROAPS 84)	Alamoá	NORFOLK DISTRIB. LTDA.	50.000	400.000 t	(20 años)	-	-	-	-
Totales			445.616	2.140.000 t	-	-	10.700	-	-
Observac: Prev.= Previsto; Real.= Realizado									

5.4.4 Lista de operadores cualificados en el puerto de Santos⁸⁵⁶

- 001- CIA. DOCAS DO ESTADO DE SAN PAULO -CODESP
- 008- FERTIMPORT S.A.
- 010- MESQUITA S/A. TRANSPORTES E SERVIÇOS
- 011- S. MAGALHÃES S.A. DESPACHOS, SERV. MARÍTIMOS E ARM. GERAIS
- 013- WILSON, SONS LTDA. - COM., INDÚSTRIA E AGÊNCIA DE NAVEGAÇÃO
- 015- TRANSCHEM AGÊNCIA MARÍTIMA LTDA.
- 024- ITAMARATY AGENCIAMENTOS E AFRETAMENTOS MARÍTIMOS LTDA.
- 027- DEICMAR AGÊNCIA MARÍTIMA E OPERADORA PORTUÁRIA LTDA.
- 034- FREE SHIPPING AGÊNCIA MARÍTIMA LTDA.
- 036- AGÊNCIA MARÍTIMA GRANEL LTDA.
- 037- ODABRASA ORGANIZAÇÃO MARÍTIMA BRASIL LTDA.
- 038- GRANEL QUÍMICA LTDA.
- 041- TROPICAL AGÊNCIA MARÍTIMA LTDA.
- 043- RODRIMAR S/A .- TRANSP., EQUIP. INDUSTRIAIS E ALMACENES GERAIS
- 045- CARGILL AGRÍCOLA S/A.
- 046- AGÊNCIA MARÍTIMA BRASILEIRA S.A.
- 047- TRANSATLANTIC CARRIERS (AGENCIAMENTOS) LTDA.
- 048- RODRIMAR S.A. AGENTE E COMISSÁRIA
- 050- TERMARES - TERMINALES MARÍTIMOS ESPECIALIZADOS LTDA.
- 051- LOCALFRIO S.A. ALMACENES GERAIS FRIGORÍFICOS
- 052- ZIM DO BRASIL LTDA.
- 054- STHOLTHAVEN SANTOS LTDA.
- 055- SANTOSNAVE AGENCIAMENTOS MARÍTIMOS LTDA.
- 065- HIPERCON TERMINALES DE CARGAS LTDA.
- 069- CONE SUL AGÊNCIA DE NAVEGAÇÃO S/C LTDA.
- 080- LIBRA TERMINALES S.A.
- 089- EUDMARCO S.A. SERVIÇOS E COMÉRCIO INTERNACIONAL
- 091- COSAN OPERADORA PORTUÁRIA S.A.
- 098- TRANSPORTADORA MECA LTDA.
- 104- DEICMAR S.A.
- 112- CONPORT AFRETAMENTOS MARÍTIMOS O. K. LTDA.
- 118- MARIMEX DESPACHOS, TRANSPORTES E SERVIÇOS LTDA.
- 122- AKUTSU & SATO LTDA.
- 129- CIESA S/A. COMÉRCIO INDÚSTRIA EMPREENDIMIENTOS
- 131- ENAR COMISSÁRIA E SERVIÇOS MARÍTIMOS LTDA.
- 138- TRANSPORTE E COMÉRCIO FASSINA LTDA.
- 147- CITROSUCO PAULISTA S.A.
- 157- S.M. OPERADORA PORTUÁRIA LTDA.
- 159- COMPANHIA AUXILIAR DE ALMACENES GERAIS
- 165- TOMÉ ENGENHARIA E TRANSPORTES LTDA.
- 171- TECNIMPORT IMP. EXPORTAÇÃO EQUIPAMENTOS E SERVIÇOS LTDA.
- 174- SANTOS-BRASIL S.A.
- 181- TEAÇU - ALMACENES GERAIS S/A.
- 183- ALPHA SERVIÇOS MARÍTIMOS LTDA.
- 184- LOCAR - TRANSPORTES TÉCNICOS E GUINDASTES LTDA.
- 190- LIBRA TERMINAL 35 S.A.
- 194- TECONDI - TERMINAL PARA CONTEINERES DA MARGEM DIREITA S.A.
- 196- COSCO BRASIL S.A.
- 201- COMÉRCIO E INDÚSTRIAS BRASILEÑAS COIMBRA S.A.
- 202- S.O.S. FERTIMAR LTDA.
- 203- PORTWAY COMÉRCIO EXTERIOR, AGENCIAMENTO E SERVIÇOS LTDA.
- 204- PORTO AGENCIAMENTOS MARÍTIMOS E OPERADOR PORTUARIO LTDA.
- 205- NST - TERMINALES E LOGÍSTICA S.A.
- 206- VCP TERMINALES PORTUARIOS S.A.
- 207- TECHNIMAR SERVIÇOS E EQUIPAMENTOS DE SALVATAGEM LTDA.

⁸⁵⁶ Santos, 28 de febrero de 2003. Fuente: DF/DFA/FAM



- 212- LAGOS CONSTRUTORA LTDA.
- 215- RELIANCE AGENCIAMENTO E SERVIÇOS PORTUARIOS
- 217- CARAMURU ALIMENTOS LTDA.
- 219- SPARTACUS COMÉRCIO E SERVIÇOS LTDA
- 220- SEABOX SERVIÇOS MARÍTIMOS LTDA.
- 221- LIMPADORA CALIFÓRNIA LTDA.
- 222- ALMACENES GERAIS COLÚMBIA LTDA.
- 223- CONFIANÇA TERMINALES DE CARGA LTDA.
- 224- COMPANHIA BANDEIRANTES DE ALMACENES GERAIS
- 225- AMAS - AGÊNCIA MARÍTIMA ATLÂNTICO SUL LTDA.
- 226- TRADE WAY OPERADOR LOGÍSTICO LTDA.
- 227- VERTICAL BRASIL COMERCIAL E INCORPORAÇÕES LTDA.
- 228- SANTO AMARO OPERADORES PORTUARIOS LTDA.
- 229- ALFRED C. TOEPFER EXPORTAÇÃO E IMPORTACIÓN LTDA.
- 230- SANTA BÁRBARA AGRÍCOLA S.A.
- 231- HEMASI INDÚSTRIA E COMÉRCIO LTDA.
- 232- SUZAN SERVICE TANSPORTES LTDA.
- 233- TERMINAL MARÍTIMO DO VALONGO S.A.
- 234- CONSTRUTORA SANEPOR LTDA.
- 235- BEACON & SOUTH ATLANTIC AGENCIAMENTOS LTDA.
- 236- MERIDIONAL MARÍTIMA LTDA.
- 237- CONVISA CONSTRUTORA LTDA.
- 238- MSC - MEDITERRANEAN SHIPPING DO BRASIL LTDA.
- 239- TERMINAL XXXIX DE SANTOS S/A.
- 240- VOPAK BRASTERMINALES ALMACENES GERAIS S/A.
- 241- SUCOCITRICO CUTRALE LTDA.
- 242- HIPERCON OPERADORA PORTUÁRIA S/A.
- 243- V. MOREL S/A. AGENTES MARÍTIMOS E DESPACHOS
- 244- FERRONORTE S/A. - FERROVIAS NORTE BRASIL
- 245- TRANSLOCAL INTERMODAL TRANSPORTES ARMAZENAGENS LTDA.
- 246- NAVBROKERS COML., AGENCIAMENTOS, TRANSP. E AFRET. LTDA.
- 247- WILPORT OPERADORES PORTUARIOS LTDA.
- 248- KN - KUEHNE & NAGEL LTDA.
- 249- TEAG-TERMINAL DE EXPORTAÇÃO DE AÇUCAR DO GUARUJÁ LTDA.
- 250- CONSTREMAC INDUSTRIAL LTDA.

PROCESOS INICIADOS:

- T.GRÃO CARGO TERMINAL DE GRANEIS S/A.
- OPERADORA PORTUÁRIA DE SANTOS LTDA.
- LOCASANTOS SERVIÇOS MARÍTIMOS LTDA.
- LOCASANTOS OPERADORES PORTUARIOS LTDA.
- ADM EXPORTADORA E IMPORTADORA S/A.
- ESTRADA TRANSPORTES E ALMACENES GERAIS LTDA.
- COLUMBIA SURVEYSSSED WARRANT LTDA.
- TERMINAL QUÍMICO DE ARATU S/A.-TEQUIMAR
- S/A. - MARÍTIMA EUROBRÁS AGENTE E COMISSÁRIA
- UNIÃO TERMINALES E ALMACENES GERAIS LTDA.
- TRADEWAY OPERADORA LOGÍSTICA LTDA.
- RDM - AGÊNCIA E OPERADOR MARÍTIMO LTDA.
- GRANEL QUÍMICA LTDA.
- QUIMAR AGÊNCIA MARÍTIMA LTDA.
- MAERSK BRASIL BRASMAR LTDA.
- ICT - LOGISTICA ETRANSPORTES LTDA.
- TRANSBRASA - TRANSITÁRIA BRASILEIRA LTDA.



5.4.5 Arrendamientos en el puerto de Paranaguá y Antonina

ARRENDAMIENTOS EN LOS PUERTOS DE PARANAGUÁ Y ANTONINA - REALIZADOS									
Destino	Sitio	Arrendatario	Área m ²	Mov. Anual(t/TEU)	Inicio (Plazo)	Carencia	Inversiones (R\$ 1000)		Valor mensual (R\$ 1000)
							Prev.*	Real.*	
Gran. Sólidos de origen agrícola	Silo p/56.000t. junto al Corredor (Sitios 212/213/214)	COINBRA	16.280	800.000 t	05/01/1994 (15 años)	1 año	10.000	10.000	7,9
Gran. Sólidos de origen agrícola	Silo p/60.000t, junto al Corredor (Sitios 212./213/214)	Intermodal Slavieiro S/A – Eximcoop / Cia. Bras. Logística	16.280	730.000 t	11/04/1994 (15 años)	1 año	10.000	10.000	13,9
Carga Geral	Almacenes 2 y 3 (Sitio 202)	Klabin Fabricadora de Papel e Celulose S/A	9.200	100.000 t	31/12/1994 (05 años)	-	-	-	15,4
Terminal Frigorífico	Puerto de Antonina muelle, Patios y Almac.	Terminales Portuarios da Ponta do Felix S/A	72.000	150.000 t	25/04/1995 (20 años)	2 años	112.000	104.000	13,4
Carga Geral	Almacén 4B (Sitio 204)	INPACEL – Indústria Papel Arapoti S/A	2.000	72.000 t	24/01/1996 (10 años)	-	550	550	9,2
Carga Geral	Almacén 3B (Sitio 204)	P.F.T. – Paranaguá Term. de Produtos Florestais Ltda.	4.400	76.000 t	06/03/1997 (10 años)	-	10	10	15,2
Carga Geral	Almacén 6A y 6B (Sitio 206)	Marcon Serviços de Despachos em Geral Ltda.	6.624	60.000 t	17/08/1997 (10 años)	-	10	10	6,2
Movimiento de Vehículos	Patio de Vehículos (Sitios 215/216)	Volkswagen do Brasil Ltda.	120.000	105.000 vehíc.	12/02/1998 (25 años)	1 año	210	210	148,0
Terminal de Fertilizantes	TEFER I - Contiguo al Terminal de Inflam. (Petrobrás)	Fospar S.A . (Req. Licen. IBAMA)	84.525	700.000 t	01/04/1998 (25 años)	1 año	30.000	46.000	76,0
Terminal de Contenedores y Vehículos	P. de Contenedores y Vehículos (Sitios 215/216)	TCP – Terminal de Contenedores de Paranaguá	328.000	140.000 TEUs 24.000 vehíc.	13/06/1998 (25 años)	1 año	84.435	30.000	238,0
Gran. Sólidos de origen agrícola	Silo p/45.000 t, junto al Corredor (Sitios 212/213/214)	COAMO – Coop. Agropecuária Mourãense Ltda.	8.167	400.000 t	20/10/1998 (25 años)	2 años	8.000	8.000	6,6
Carga Geral	Almacenes 7A y 7B	Deicmar S/A – Desp.	5.995	60.000 t	10/12/1998	1 año	33	40	6,6



	(Sitios 206/208)	Aduaneiros Assess. e Transp.			(10 años)				
Gran. Sólidos (Azúcar)	Av. Portuária, lateral Alm. 3B (Sitio 204)	PASA – Paraná Op. Portuárias S/A	9.143	201.000 t	08/03/1999 (25 años)	2 años	12.000	-	10,0
Gran. Sólidos (Fertilizantes)	Patio y Almacén (Sitio 211)	Rodrimar S/A - Ag. e Comissária	20.000	3.253.707 t	05/07/1999 (10 años)	2 años	10.320	-	22,2
Totales			702.614	6.602.707 t 140.000 TEUs 129.000 vehíc.		-	277.568	208.820	588,6

ARRENDAMIENTOS EN LOS PUERTOS DE PARANAGUÁ Y ANTONINA – EN REALIZACIÓN/LICITACIÓN									
Destino	Sitio	Arrendatario	Área m ²	Mov. Anual(t/TEU)	Inicio (Plazo)	Carencia	Inversiones (R\$ 1000)		Valor mensual (R\$ 1000)
							Prev.*	Real.*	
Gran. Líquidos/Sólidos	Vila de Madeira (Lote 1)	(Edit. aprobado)	33.172	200.000 t	2001 (25 años)	15 meses	10.000	-	61,0
Gran. Líquidos/Sólidos	Vila de Madeira (Lote 2)	(Edit. aprobado)	25.330	200.000 t	2001 (25 años)	15 meses	10.000	-	49,3
Totales			58.502	400.000 t	-	-	20.000	-	110,3
Observac: Prev.= Previsto Real.= Realizado									



ARRENDAMIENTOS EN LOS PUERTOS DE PARANAGUÁ Y ANTONINA – A SER LICITADOS A MEDIO PLAZO									
Destino	Sitio	Arrendatario	Área m ²	Mov. Anual(t/TE U)	Inicio (Plazo)	Carencia	Inversiones (R\$ 1000)		Valor mensual (R\$ 1000)
							Prev.*	Real.*	
Movimiento de vehículos	DISTRICENTER (retaguarda de TEVECON)	-	200.000	100.000 vehículos	2001(15 años)	1 año	5.000	-	217,0
Carga Geral	Almacenes 8A y 8B (Sitio 208)	-	5.600	300.000 t	2001(15 años)	1 año	1.800	-	30,0
Gran. Sólidos de origen agrícola	Muelle Oeste (futuro sitio 200)	-	60.000	2.000.000 t	2001(25 años)	1 año	35.000	-	142,0
Gran. Sólidos de origen agrícola (Importación)	Limite Oeste de Muelle Público (Sitio 201)	-	1.365	300.000 t	2001(25 años)	1 año	2.550	-	273,0
Gran. Sólidos de origen agrícola	Silo p/ 60.000t, junto Corredor Export. (Sitios 212/213/214)	-	15.000	800.000 t	2001(25 años)	1 año	10.000	-	9,0
Patio de estacionamiento de camiones	Patio de Tria. (Próximo BR-277)	-	300.000	(250.000 camiones)	2001(20 años)	1 año	2.000	-	
Carga Geral	Almacén 6C (Sitio 205)	-	3.600	30.000 t	2001(10 años)	1 año	1.300	-	3,6
Carga Geral	Almacén 9A (Sitio 209)	-	4.000	30.000 t	2001(10 años)	1 año	1.300	-	3,6
Totales			589.565	3.460.000 t 100.000 Vehículos		-	58.950	-	678,2
Observación: Prev.= Previsto Real.= Realizado									

5.5 FICHA DE PROGRAMAS DE ACTUACIÓN DE IIRSA

5.5.1 Sistemas y organización

El objetivo de este capítulo no es decir a nadie lo que tienen que hacer, sino someter a la consideración de los decisores públicos y privados que operan en el ámbito portuario una serie de propuestas de mejora, a modo de recomendaciones, que los autores de este estudio entienden que pueden ser útiles para corregir o atenuar algunos de los problemas identificados y presentados en los capítulos anteriores y, en suma, para aumentar la eficiencia de la cadena logística portuaria en los países andinos.

Se trata de un conjunto de propuestas surgidas de las visitas efectuadas a los puertos, las entrevistas con los clientes y componentes de la comunidad portuaria y el análisis y diagnóstico de la situación. Casi todas ellas tienen implicaciones tanto para los agentes privados como para los organismos públicos, aunque su impulso requiere casi siempre de la participación de las autoridades o sociedades portuarias.

Algunas son de corto y medio plazo, en el sentido de que, con el apoyo suficiente, podrían implementarse y comenzar a verse sus primeros resultados en cosa de meses o pocos años, y otras de medio y largo plazo, porque se trata de proyectos cuyos plazos de maduración y ejecución se alargan un período superior a los 5 años⁸⁵⁷. Del mismo modo, hay propuestas cuyo coste económico es relativamente bajo, porque inciden en aspectos organizativos, formativos o normativos, y otras cuyo coste es elevado, porque implican grandes inversiones en infraestructuras y en sistemas informáticos complejos. A este respecto, la ordenación de las recomendaciones es intencionada, y en primer lugar se presentan aquellas que se pueden implementar en un plazo más breve, con un coste más bajo y que pueden producir un impacto relativo mayor⁸⁵⁸.

Las recomendaciones o propuestas no se corresponden unívocamente con los problemas identificados. La razón es doble. En primer lugar, hay problemas que son el resultado de normas y decisiones adoptadas en el ámbito político. Más que decirle a un gobierno determinado qué debe hacer con su ley de puertos, con la norma que regula el practicaje o la tasa de muellaje, creemos más productivo aportar argumentos para la reflexión y el debate sereno y sin prejuicios de los que pueda surgir un nuevo enfoque de la situación actual. En segundo lugar, una propuesta de mejora puede servir para afrontar de forma simultánea varios problemas, como ocurre con la primera de ellas: la marca de garantía de calidad, que tiene la capacidad de incidir tanto en lo que se refiere a los flujos del barco y la mercancía como a la coordinación de las instituciones y la articulación de la comunidad portuaria.

Queremos señalar además que, si las reglas de juego no están claras y no son adecuadas es muy difícil proceder a modernizar un sistema portuario. El círculo virtuoso de la competitividad de la cadena logística portuaria comienza con las reglas, sigue con la estructura del mercado, continúa con las inversiones en infra y supra-estructura y finaliza con su organización.

Por último, hay problemas específicos que requieren soluciones también específicas que deben ser abordadas también en una segunda fase y que no se citan aquí porque ya han sido tratados al hablar del puerto en cuestión. Un ejemplo de lo que decimos son los problemas de tipo institucional que hay que resolver en Bolivia. También hay problemas horizontales que desbordan el marco estrictamente portuario y que requieren un enfoque que va más allá del mismo. Es el caso, por ejemplo, de la corrupción.

⁸⁵⁷ En algunos casos, una recomendación tiene simultáneamente implicaciones de corto y de largo plazo.

⁸⁵⁸ La experiencia de las reformas realizadas en Chile y Argentina muestra que la productividad puede aumentar sensiblemente sin grandes inversiones, solamente con mejoras administrativas y eliminación de servicios antieconómicos.

Marca de garantía de calidad para los servicios portuarios⁸⁵⁹

Principios:

1. - El cliente del puerto está interesado en el coste total, el tiempo global y la seguridad integral de los servicios que recibe en el puerto.
2. - Los servicios portuarios no son prestados ni dependen de una sola entidad sino que lo son por un elevado número de agentes privados y organismo públicos que, habitualmente, actúan de forma autónoma y sin coordinarse necesariamente entre sí, aunque entre ellos existen numerosas relaciones de interdependencia.
3. - El coste global, el tiempo total y la seguridad integral dependen del funcionamiento de todos los servicios que se prestan en el puerto y pueden ser modificados sustancialmente por variaciones de cualquiera de ellos.
4. - La calidad de los servicios viene determinada, en muchos casos, por la calidad del eslabón más débil o que peor funciona de la cadena.
5. - El cliente, tanto naviero como generador de carga, no suele observar directamente la actuación de los eslabones de la cadena, y sus representantes en el puerto –agente marítimo y agente de aduanas respectivamente- desempeñan una doble función, ya que además de representantes son prestadores de servicios.
6. - La actuación de un prestador de servicios se ve condicionada por la actuación de los eslabones de la cadena que le preceden y de aquellos con los que existen relaciones de interdependencia.
7. - Un servicio garantizado con unas características óptimas para el cliente es una arma competitiva del puerto porque aumenta la fiabilidad del puerto.
8. - Para poder ofrecer al cliente un servicio garantizado integral es necesario que todos los eslabones de la cadena se comprometan a que su actuación se ajuste a unos determinados estándares y sus servicios cumplan unas características mínimas.
9. - Los compromisos adoptados por prestadores privados y organismos públicos deben incidir, principalmente, en los puntos críticos del procedimiento o flujo, tanto documental como físico, de buques y mercancías, de forma que éste se desarrolle de la forma sincronizada prevista.
10. - Aquellos agentes y organismos que se comprometan a cumplir unos determinados estándares mínimos de calidad deben ser identificados con un distintivo para que puedan ser reconocidos como tales por los clientes del puerto interesados en la diferenciación de los prestadores por calidades de servicio.
11. - Una vez conseguida la “masa crítica” suficiente de prestadores y organismos dentro de la Marca, es el puerto en su conjunto el que queda diferenciado y reconocido como un puerto de calidad frente a los puertos de la competencia.

⁸⁵⁹ Al igual que el sistema BASC en Colombia, se trata de una iniciativa voluntaria. A la Marca de Garantía son libres de acogerse los componentes de la comunidad portuaria. Se pretende asegurar una garantía y obtener un reconocimiento del mercado en la calidad de los servicios ofertados. La novedad es que se asegura el buen funcionamiento global de la comunidad portuaria, incluyendo a todos los eslabones que forman parte de la cadena logístico - portuaria.

Objetivos:

1. - Mejorar la calidad global de los servicios portuarios
2. - Garantizar a los clientes del puerto los servicios que reciben
3. - Aumentar la competitividad de la cadena logística portuaria

Instrumentos:

1. - Sistema integral de aseguramiento de la calidad
2. - Marca de garantía
- 3.- Indicadores comunes de eficiencia y calidad en la cadena portuaria en los puertos de los países miembros.

Componentes del sistema:

1. - Reglamento de Uso con procedimientos y garantías
2. - Titular, órganos de gobierno y control
3. - Logotipo

Tareas a realizar para poder implementar la Marca

1. - Presentación del proyecto a las autoridades y a todos los eslabones de la cadena con el objeto de explicarlo y pulsar su interés y disposición a participar
2. - Elaboración del Reglamento de Uso, con los compromisos a adoptar por parte de cada uno de los eslabones de la cadena
3. - Fijación y comprobación de las garantías
4. - Constitución de los órganos de gobierno y control

Selección del puerto piloto: Requisitos

1. - Reglas de juego del sistema portuario estables, conocidas y de eficacia contrastada
2. - Infraestructura y superestructura adecuada para atender barcos portacontenedores.
3. - Nivel de calidad heterogéneo de prestadores de servicios y masa crítica suficiente en cada eslabón de la cadena.
4. - Apoyo institucional a todos los niveles (estatal, regional, local).
5. - Entorno competitivo.
6. - De los estudiados, el puerto que mejor se adapta a estos requisitos es la SPRC (Cartagena de Indias)

Posteriormente, el proyecto podría ir extendiéndose paulatinamente al resto de puertos, empezando por Callao.

Guía de facturación

Principios:

1. - Sirve a toda la comunidad portuaria y sus clientes ya que facilita todas las transacciones
2. - Su complemento ideal es la Marca de Garantía, ya que sirve para introducir compromisos en materia de facturación

Objetivos:

1. - Aumentar la transparencia y reducir los costes de transacción
2. - Evitar los abusos por la asimetría de información
3. - Mejorar la competitividad de los servicios portuarios

Instrumento:

1. - Guía explicada de los conceptos para facturar por la prestación de servicios logísticos con equivalencias de conceptos entre país

Tareas a realizar para realizar la guía

1. - Entrevistas con clientes y representantes de todos los proveedores de servicios
2. - Trabajo de gabinete de análisis y comparación
3. - Discusión de los resultados con los interesados
4. - Aunque estos trabajos pueden realizarse en todos los puertos se recomienda centrarse inicialmente en **Cartagena** y el **Callao**.

Modernización de los organismos de inspección en frontera

Principios:

1. - Todas las importaciones de alimentos, plantas y animales están sometidas necesariamente al control y la autorización de los servicios públicos de inspección encargados de la entrada al país de plagas y enfermedades.
2. - A estos servicios, que dependen administrativamente de ministerios distintos y actúan de forma autónoma, se les puede añadir la Aduana que, en virtud de su propio sistema de inspecciones, puede decidir comprobar también la mercancía importada.
3. - La inspección física de las mercancías contenedorizadas es un punto crítico de la cadena dado que aumenta el coste para el importador, alarga los plazos de entrega y aumenta los riesgos de daños y/o hurtos.
4. - Para minimizar los citados efectos negativos es necesario que se produzca una adecuada coordinación entre el representante del propietario de la mercancía, la empresa estibadora o terminal y los distintos organismos de inspección involucrados.

5.- La eficiencia del proceso se debe completar con el adecuado equipamiento material (laboratorios, sistemas de comunicación) y humano por parte de los organismos públicos de inspección.

6.- Las Aduanas y demás organismos de inspección en frontera son los eslabones de la cadena en promedio peor valorados en todos los puertos analizados, por lo que urge una actuación enérgica sobre ellos por parte de las autoridades responsables.

Objetivos:

1. Reducir los costes y las demoras provocadas por las inspecciones físicas de las mercancías
2. Aumentar la seguridad cuando es necesario abrir el contenedor
3. Evitar, en lo posible, la doble inspección
4. Uniformizar criterios de inspección

Instrumento:

1. - Dotar a cada puerto de un área específica bien situada y protegida para realizar las inspecciones físicas
2. - Diseñar un procedimiento que permita coordinar adecuadamente la actuación de todos los agentes privados y organismos públicos involucrados en la inspección.
3. - Establecer horarios y sistemas de comunicación comunes.
4. - Crear un foro permanente en el que participen todas las instituciones que participan en la cadena logística del puerto, incluidas las fuerzas de seguridad.
- 5.- Dotar a los organismos de inspección de los equipos necesarios para desarrollar su función.

En general, las aduanas no han logrado alcanzar el equilibrio entre su función fiscalizadora y su función facilitadora del comercio. Si bien la extensión del contrabando y otras prácticas delictivas hacen muy difícil la transición, es necesario integrarlas en el seno de la Comunidad Portuaria para facilitar el proceso.

Creación de una red telemática logístico-portuaria

Principios:

- 1.- La eficiencia logística exige un flujo rápido de mercancías, información y documentos.
2. – Muy a menudo, el flujo de las mercancías se ve obstaculizado por las demoras producidas en los flujos informativo y documental.
3. - La solución pasa por el desarrollo de sistema telemáticos de intercambio de información que integren a la cadena logístico-portuaria.

4. - Los dos grandes polos de atracción documental son la Aduana y la autoridad o sociedad portuaria, que se constituyen en los ejes de cualquier sistema de comunicación. Habitualmente, la Aduana, integrada en la correspondiente agencia recaudadora de impuestos de su país, dispone o desarrolla su propio sistema para gestionar los despachos de Aduana. Por su parte, la sociedad portuaria hace lo propio para recibir información del naviero o su representante referida a los barcos

5. - Además de las relaciones con los dos grandes entes de la cadena logístico portuaria, el resto de los agentes privados que la componen están obligados a comunicarse constantemente entre sí para coordinar y prestar adecuadamente sus propios servicios. Normalmente, no existe ningún organismo público en principio interesado en agilizar y facilitar esta comunicación.

6.- De los 5 países de la CAN, cada cuál ha seguido hasta ahora su propia política en esta materia, aunque en los últimos tiempos tres de ellos parecen haberse decantado por SIDUNEA. Sin entrar a valorar esta decisión, es conveniente que los avances futuros se realicen en un marco de coordinación que permita ir en la misma dirección para aprovechar las muchas sinergias existentes en este campo.

Objetivos:

1. - Apoyar a los países en el desarrollo de sistemas telemáticos en el entorno portuario
2. - Disponer en un tiempo razonable de un sistema de comunicación integral.
3. - Contar con un instrumento que asegure la trazabilidad del funcionamiento de la cadena logístico-portuaria.

Instrumentos:

1- El modelo SIC de Valencia puede ser utilizado como referencia. Se propone un seminario específico en alguno de los países de la CAN, con presencia de especialistas portuarios y aduanales sobre el tema de cada uno de los países, para debatir el tema y sentar las bases de un Programa andino de sistemas de la información en el ámbito de la logística, que se integraría en el programa de modernización del que se ha hablado anteriormente.

SIC: Gestiones documentales de importación y exportación que comprende:

Tabla 208: Gestión documental del SIC

EXPORTACIÓN	IMPORTACIÓN
Reserva de carga	Declaración Sumaria de Descarga
Asignación de escala	Respuesta Declaración Sumaria de Descarga
Aviso de transporte	Lista de Descarga Parcial
Orden de Transporte	Lista de Descarga del buque
Entréguese	Confirmación de Descarga
Admítase	Captura de Conocimiento de Embarque
Datos del transporte	Datos del Conocimiento de Embarque
Confirmación de entrega	Datos Económicos del Conocimiento
Confirmación de admisión	Datos para el Despacho
Datos para la Nota de Embarque	DUA
Nota de Embarque	Respuesta al DUA
Conocimiento de Embarque	Relación DUA Partidas
Manifiesto de Carga	Aviso de Transporte
Respuesta al Manifiesto	Orden de Transporte
Datos para el Despacho	Entréguese
DUA	Admítase
Respuesta al DUA	Datos del Transporte
Relación DUA con Reserva	Confirmación de Entrega
Lista de Carga Parcial	Confirmación de Admisión
Lista de Carga del Buque	Resguardo de Aduanas
Confirmación de Carga	
Resguardo de Aduanas	

5.5.2 Nuevas áreas: Capacitación

Principios:

1. - La actividad portuaria es cada vez más intensiva en capital y menos en trabajo.
2. - Los modernos puertos o terminales especializados en manipulación de contenedores cuentan con sofisticadas grúas y equipos para aumentar la productividad de las operaciones marítima y terrestres.
3. - Los estibadores son los encargados de manejar estas máquinas. Su labor es fundamental para que las operaciones se realicen de forma eficiente reduciendo al mismo tiempo los daños y accidentes.
4. - La situación actual del personal de estiba en muchos puertos andinos –agrupados normalmente en cooperativas de trabajo a las que recurren las empresas estibadoras– dificulta la adquisición de las necesarias habilidades por parte de los trabajadores.
5. - En el proceso de modernización portuario en el que necesariamente deben perseverar los puertos andinos es un factor insoslayable de competitividad la capacitación de la mano de obra.
- 6.- Este esfuerzo de capacitación debe extenderse al personal portuario, en general, y a los empleados de los organismos públicos que actúan en el puerto. Todos ellos, además de la formación en cuestiones normativas y administrativas, deberían recibir formación en logística portuaria.

Objetivos:

1. - Lograr que los estibadores y portuarios alcancen el nivel de formación adecuado
2. - Crear un sistema estable de formación y capacitación en el ámbito andino en el ámbito de la logística.

Instrumentos:

1. - Escuela andina de estibadores⁸⁶⁰
2. - Adquisición de un simulador (de grúas, de transtainers...)
- 3.- Curso de logística portuaria

5.5.3 Político–Institucional: Coordinación e integración de políticas. Marco regulatorio

Principios

1. - Los países de la CAN deben aspirar a, mediante un proceso de aproximación y armonización gradual, dotarse de una política portuaria común en el marco de una política de transportes también común y de una red andina de transportes⁸⁶¹.
2. - En la actualidad esa política no existe. Cada país aprueba sus propias normas y, en el ámbito andino, apenas de ha prestado atención a este tema. De hecho, ni siquiera en el CAATA los asuntos portuarios han merecido especial y continuada consideración, aunque han sido tratados en el III Coloquio Portuario andino.
3. - En un futuro de mayor integración económica y política en la CAN, como está pasando ahora en la UE, la cadena logística portuaria en los distintos países miembros deberá estar sometida a unas reglas de juego idénticas o equivalentes.
4. - Aunque no se ha hecho nada en el ámbito andino, y cada país se encuentra con un marco institucional distinto, el campo de juego es similar, dado que, como en numerosas partes del mundo, se acepta que la liberalización y la privatización son indispensables para desarrollar un sistema portuario moderno y eficiente.
5. - El transporte internacional de carga por carretera se ve obstaculizado en algunas fronteras andinas por graves problemas de libre tránsito de gran calado político y social. Por su parte, el transporte ferroviario de mercancías no existe o está subdesarrollado. Todo ello exige de las autoridades el fomento de otros tipos de transporte para impulsar el comercio intra-regional. El primer candidato para esta tarea debería ser el cabotaje.

Objetivos:

1. - Sentar las bases de una política portuaria común
2. - Definir un modelo regulatorio que fomente el desarrollo y la competitividad portuaria

⁸⁶⁰ En este punto habría que partir de la experiencia y resultados obtenidos con el programa TRAINMAR.

⁸⁶¹ Este punto remite a la otra parte del estudio e, institucionalmente a los esfuerzos que se vienen haciendo desde CAF y, ahora también desde IIRSA, para diseñar un sistema de infraestructuras para la integración física de Suramérica.

3. - Lograr una mayor estabilidad del marco institucional y una planificación de más largo plazo.
4. - Impulsar el cabotaje.

Instrumentos:

1. - Seminario andino de modernización portuaria. Aprovechando la presentación de esta parte del estudio, se podría iniciar un proceso de discusión y debate que permitiese a los países que están ahora en fase de reforma de su marco legal, sobre todo Ecuador y Perú, clarificar sus orientaciones teniendo en cuenta la experiencia de otros países. Debería contar con la presencia tanto de las autoridades, como de las sociedades portuarias y los usuarios. De él podrían surgir las bases de un Plan andino de desarrollo portuario.
2. - Inclusión en el CAATA de los temas portuarios con carácter permanente o creación en la Secretaría General de la CAN de una dirección de puertos.
3. - Realización de un Libro Blanco del Transporte.
4. - Creación de un grupo andino para la promoción del cabotaje
- 5-. Desarrollar un observatorio de fletes y costes marítimos, portuarios y terrestres

5.5.4 Infraestructuras

Acceso marítimo al puerto

Principios:

1. - Los modernos buques portacontenedores tienen cada vez mayor tamaño y requieren un calado mayor.
2. - Los canales de acceso marítimo a los puertos deben ser dragados periódicamente para contrarrestar los efectos de la acumulación de sedimentos.
3. - Las obras de dragado son costosas y se suelen acometer por los Estados.
4. - Las navieras deben conocer con precisión y fiabilidad los calados existentes en cada puerto y su variación, si existe, como efecto de las mareas.

Objetivos:

1. - Dotar a los puertos de calado suficiente para garantizar las maniobras de entrada y salida de los buques en condiciones de seguridad.
2. - Informar adecuadamente a las líneas y sus representantes de los calados realmente existente.

Instrumentos:

1. - Apoyar a los Estados en las inversiones de dragados.

2. - Coordinar a las autoridades responsables del calado.

Accesibilidad y conectividad con el área de influencia

Principios:

1. - Los puertos modernos generan un movimiento de carga cada vez mayor. Excepto en los puertos puros de transbordo, esas cargas, en todo o en parte, tienen que entrar y salir del recinto portuario.
2. - Así como en las operaciones marítimas y terrestres en la terminal se han producido mejoras tecnológicas y avances notables de productividad, en los movimientos de entrada y salida de vehículos no se ha producido un avance similar. Así, las puertas de entrada y salida y la conexión del puerto con la red viaria nacional se convierten en auténticos cuellos de botella. Las causas de esta situación son tanto la insuficiencia de puertas como el funcionamiento de los controles.
3. - Igualmente, en casi todos los casos estudiados, el recinto portuario se encuentra enclavado en el seno una trama urbana, siendo necesario atravesarla para llegar a la red viaria principal.
4. - Todo esto supone que el tiempo de acceso de un vehículo desde el puerto a la red viaria y viceversa está aumentando, con la consiguiente pérdida de eficiencia del conjunto de la cadena.

Objetivos:

1. - Aumentar la velocidad de entrada y salida de vehículos del puerto.
2. - Reducir el tiempo de conexión del puerto con la red viaria principal.

Instrumentos:

1. - Estudiar el flujo de entrada y salida de vehículos: número, distribución temporal, tiempo medio de espera para entrar y salir, tiempo medio para realizar 10 km.
2. - Revisar el sistema de puertas –su número, su horario- y el sistema de control –dotación de personal, información requerida-.
3. - Construir vías de acceso de doble calzada con características de autovía que no utilicen vías urbanas. Colaborar con las instituciones nacionales o regionales inmersas en proyectos de financiación de este tipo de infraestructuras⁸⁶².
4. - Iniciar los estudios necesarios para determinar la viabilidad de introducir el ferrocarril en las terminales de contenedores⁸⁶³.

⁸⁶² Para profundizar en la planificación de accesos portuarios ver Land Transportation Access to Ports and Marine Terminals en: www.bts.gov/ntl/DOCS/Ita.

⁸⁶³ En Buenaventura el Estado dio en concesión el ferrocarril a dos empresas españolas, se espera que en dos años empiece a prestar servicio en el puerto.



6 ÍNDICES DE TABLAS E ILUSTRACIONES



ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1: Comercio contenedorizado intrasudamericano en 2000	20
Tabla 2: Movimiento de contenedores de América del Sur, según fachadas y principales países, 1995 – 2000 (Miles de TEUs)	33
Tabla 3: Evolución del tonelaje movido según países	34
Tabla 4: Evolución movimiento contenedores según países	35
Tabla 5: Principales puertos de América del Sur y el Caribe	36
Tabla 6: Tarifas servicio de practica de Venezuela	66
Tabla 7: Cambios en la eficiencia operativa	79
Tabla 8: Eficiencia bruta de las SPR en 1998 (t/hora)	80
Tabla 9: Rendimiento neto de la inversión de las SPR (miles de pesos)	80
Tabla 10: Situación económica de la Empresa Puertos de Colombia	81
Tabla 11: Coste promedio TEU	81
Tabla 12: Patrimonio de las SPR (mill.)	82
Tabla 13: Movimiento de carga del terminal CONTECAR S.A.	90
Tabla 14: Tasas aplicadas a la importación y exportación	92
Tabla 15: Tarifas servicio de practica de Cartagena	95
Tabla 16: Coste de una recalada tipo para un buque portacontenedores de 800 TEUs	98
Tabla 17: Principales líneas navieras en Buenaventura	111
Tabla 18: Comparación de los costes de manejo entre TECSA y otros operadores	113
Tabla 19: Tarifas servicio de practica de Buenaventura en US\$	114
Tabla 20 : Gastos (US\$) para un buque tipo de 360 TEUs en Buenaventura	119
Tabla 21: Costes aproximados de la mercancía en Buenaventura (US\$/TEU)	122
Tabla 22: Capacidad instalada de los puertos comerciales del Ecuador	141
Tabla 23: Gastos en el puerto de Guayaquil para un buque de 24000TRB y una estadía de 20 horas	149
Tabla 24: Descripción muelles puerto de Manta	154
Tabla 25: Tarifas servicio de practica de Manta	156
Tabla 26: Variaciones de tarifas en el servicio de practica	182
Tabla 27: Categorías de prácticos marítimos	184
Tabla 28: Estadísticas de Naves y Maniobras por Práctico en Callao 1997, 1998, 1999	185
Tabla 29: Proyección de naves y maniobras por prácticos en Callao del 2000 al 2004	186
Tabla 30: Costes comparativos servicios a la nave y carga (US\$)	187
Tabla 31: Recaudación Aduanera – Almacenes Lima - 2001	191
Tabla 32: Tarifas Importación (M) y Exportación (X)	193
Tabla 33: Participación (t) en el mercado 1998	194
Tabla 34: Concentración (t) en el mercado	195
Tabla 35: Tráfico de contenedores por terminal portuario. Acumulado a agosto 2.001 (en unidades)....	196
Tabla 36: Sobrecostes - exportación	197
Tabla 37: Sobrecostes - importación	198
Tabla 38: Participación en el Mercado 1998	200
Tabla 39: Recaudación Aduanera – Lima -2001	202
Tabla 40: Tarifas Portuarias (US\$)	204
Tabla 41: Sobrecostes en el Puerto del Callao (US\$ por contenedor)	204
Tabla 42: Cuadro resumen de debilidades y puntos críticos	206
Tabla 43: Carga Boliviana en el puerto de Arica	218
Tabla 44: TEUs Bolivia en el puerto de Arica	218
Tabla 45: Evolución del número de TEUs en Arica	218
Tabla 46: Variación de tonelaje en Arica	219
Tabla 47: Buques arribados a Arica	219
Tabla 48: Tarifas servicio de practica de Arica en US\$	220
Tabla 49: Tarifas de la empresa Ferroviaria Andina S.A.(coste/t)	225
Tabla 50: Costes de un buque en el puerto de Arica	228
Tabla 51: Programa de Inversiones Puerto de Arica	234
Tabla 52: Porcentaje de carga según el tipo de tráfico en el año 2001	239
Tabla 53: Carga Boliviana en el puerto de Matarani	240
Tabla 54: TEUs Bolivia en el puerto de Matarani	240
Tabla 55: Tarifas servicio de practica de Matarani	241



Tabla 56: Comercio exterior movilizado por puertos (excluido cabotaje) Año 2001 (tm.)	249
Tabla 57 Comercio exterior movilizado por empresas portuarias estatales incluyendo concesionarios privados 2001 (tm.)	250
Tabla 58: Empresas portuarias estatales. Carga transferida	251
Tabla 59: Tonelaje movilizado por los puertos de Emporchi, incluido cabotaje (miles de tm.)	253
Tabla 60: Inversiones portuarias realizadas por el Estado (1990-1999) (US\$).....	255
Tabla 61: Inversión Portuaria (millones de US\$).....	256
Tabla 62: Productividad Carga/Descarga Contenedores.....	261
Tabla 63: Consorcios interesados en cada frente de ataque	263
Tabla 64: Índices tarifarios y pagos al Estado por la licitación.....	264
Tabla 65: Ofertas ganadoras en procesos de licitación. Resumen.....	264
Tabla 66: Rendimientos de los concesionarios	268
Tabla 67: Características de los muelles de Valparaíso	275
Tabla 68: Costo total de las obras del ZEAL	298
Tabla 69: Valoración de los factores de competitividad del puerto de Valparaíso	303
Tabla 70: Resultados económicos del año 2001	305
Tabla 71: Declaraciones de importación	310
Tabla 72: Declaraciones de exportación	310
Tabla 73: Manifiestos, transbordos y personal.....	311
Tabla 74: Tarifa del servicio de practica en el puerto de Valparaíso	315
Tabla 75: Valoración de los proveedores de servicios portuarios del puerto de Valparaíso	320
Tabla 76: Movimiento portuario por región.....	321
Tabla 77: Actividad de Valparaíso en el año 2001	322
Tabla 78: Movimiento TERMINAL PACIFICO SUR Valparaíso S.A (Toneladas).....	322
Tabla 79: Movimiento TERMINAL PACIFICO SUR Valparaíso S.A	322
Tabla 80: Movimiento TERMINAL PACIFICO SUR Valparaíso S.A (TEUs)	322
Tabla 81: Coste de una recalada tipo en el puerto de Valparaíso.....	323
Tabla 82: Naves extranjeras	324
Tabla 83: Tarifas básicas de TPS	324
Tabla 84: Velocidades de transferencia	325
Tabla 85: Duración promedio de una recalada representativa en el puerto de Valparaíso.....	326
Tabla 86: Siniestrabilidad laboral en el puerto de Valparaíso en el periodo 97-01.....	327
Tabla 87: Valoración de los servicios portuarios del puerto de Valparaíso	328
Tabla 88: Características de las terminales del puerto de San Antonio.....	335
Tabla 89: Valoración de los factores de competitividad del puerto de San Antonio.....	347
Tabla 90: Oferta de tráfico naviero de servicios regular de Puerto San Antonio año 2002.....	348
Tabla 91: Calendario Referencial de Inversiones 2002-2006 (US\$).....	351
Tabla 92 : Resultados económicos del año 2001 del puerto de San Antonio.....	352
Tabla 93: Valoración de los proveedores de servicios portuarios del puerto de San Antonio	359
Tabla 94 : Toneladas totales.....	359
Tabla 95: Composición tipos de carga	360
Tabla 96: Origen de la importación de carga en general en el año 2001.....	360
Tabla 97: Destinos de la exportación de carga general en el año 2001.....	360
Tabla 98: Evolución histórica por tipos de carga del puerto de San Antonio	361
Tabla 99: Líneas operadoras en cada terminal del puerto de San Antonio	362
Tabla 100: Coste de una recalada tipo en el puerto de San Antonio	363
Tabla 101: Tarifas básicas del puerto de San Antonio.....	364
Tabla 102: Indicadores de productividad en el puerto de San Antonio.....	365
Tabla 103: Duración promedio de una recalada representativa en el puerto de San Antonio	365
Tabla 104: Valoración de los servicios portuarios del puerto de San Antonio	367
Tabla 105: Comparación personal puerto de Buenos Aires 1993/4 a 1998 (estimación).....	392
Tabla 106: Evolución de las terminales en el periodo 95-00	395
Tabla 107: Evolución 97-01.....	397
Tabla 108: Evolución de la eficiencia en el puerto de Buenos Aires	398
Tabla 109: Indicadores en el puerto de Buenos Aires 1991-1997.....	398
Tabla 110: Características de las terminales del puerto de Buenos Aires	410
Tabla 111: Valoración de los factores de competitividad del puerto de Buenos Aires.....	413
Tabla 112: Proveedores de servicios.....	426
Tabla 113: Valoración de los proveedores de servicios portuarios del puerto de Buenos Aires.....	431
Tabla 114: Coste de una recalada tipo en el puerto de Buenos Aires	435



Tabla 115: Duración promedio de una recalada representativa en el puerto de Buenos Aires	440
Tabla 116: Valoración de los servicios portuarios del puerto de Buenos Aires.....	441
Tabla 117: Puertos comerciales del Uruguay (2001).....	457
Tabla 118: Valoración de los factores de competitividad del puerto de Montevideo	480
Tabla 119: Practicajes en la Zona del Puerto de Montevideo	490
Tabla 120: Tarifas por servicio de remolque (en dólares americanos)	492
Tabla 121: Valoración de los proveedores de servicios portuarios del puerto de Montevideo	499
Tabla 122: Coste de una recalada tipo en el puerto de Montevideo.....	502
Tabla 123: Los costos del embarque (para carga contenerizada en transporte marítimo).....	504
Tabla 124: Duración promedio de una recalada representativa en el puerto de Montevideo.....	506
Tabla 125: Robos en contenedores en el puerto de Montevideo.....	507
Tabla 126: Valoración de los servicios portuarios del puerto de Montevideo	509
Tabla 127: Distancia entre Montevideo y las principales ciudades	513
Tabla 128: Estructura del sistema portuario brasileño	526
Tabla 129: Administraciones Hidroviarias en Brasil.....	529
Tabla 130: Administraciones Hidroviarias e hidrovías.....	530
Tabla 131: Listado de los principales puertos públicos brasileños	531
Tabla 132: Composición del CAP	546
Tabla 133: Compañías Docas, puertos y adm. hidrov. vinculadas.....	549
Tabla 134: Puertos delegados	550
Tabla 135: Asociaciones de prácticos brasileños y zonas de practicaje.....	554
Tabla 136: Número mínimo de prácticos por ZP y dotaciones del estado o región.....	557
Tabla 137: Arqueo Bruto	559
Tabla 138: Factor Distancia	560
Tabla 139: Otros servicios	560
Tabla 140: Indemnizaciones especiales	561
Tabla 141: Autoridad Marítima en los puertos estudiados	562
Tabla 142: Equipos del puerto de Santos.....	577
Tabla 143: Equipos en almacenes y patios en el puerto de Santos	578
Tabla 144: Valoración de los factores de competitividad del puerto de Santos.....	580
Tabla 145: Valoración de los proveedores de servicios del puerto de Santos.....	581
Tabla 146: Movimiento anual (en toneladas) en el puerto de Santos	583
Tabla 147: Movimiento de buques (en unidades) en el puerto de Santos	583
Tabla 148: Movimiento de contenedores (en unidades)	584
Tabla 149: Principales mercancías (en toneladas)	584
Tabla 150: Distribución del movimiento de mercancías (ton) según tipo de terminal en Santos	585
Tabla 151: Coste de una recalada tipo en el puerto de Santos	585
Tabla 152: Valoración de los servicios portuarios en el puerto de Santos.....	586
Tabla 153: Arrendamientos de áreas en el puerto de Santos.....	588
Tabla 154: Áreas arrendadas y en proceso de licitación	588
Tabla 155: Almacenes de carga general	595
Tabla 156: Patios	595
Tabla 157: Terminales de productos agrícolas.....	596
Tabla 158: Terminales para líquidos a granel.....	596
Tabla 159: Almacenes de carga general	596
Tabla 160: Terminales para movimiento de vehículos	596
Tabla 161: Valoración de los factores de competitividad del puerto de Paranaguá.....	597
Tabla 162: Valoración de los proveedores de servicios en el puerto de Paranaguá.....	598
Tabla 163: Movimiento de cargas en toneladas en el puerto de Paranaguá.....	599
Tabla 164: Movimiento de buques en el puerto de Paranaguá	600
Tabla 165: Coste de una recalada tipo en el puerto de Paranaguá	601
Tabla 166: Valoración de los servicios portuarios en el puerto de Paranaguá.....	602
Tabla 167: Detalles del proyecto TCP	604
Tabla 168: Valoración de los factores de competitividad del puerto de Manaus.....	610
Tabla 169: Valoración de los proveedores de servicios en el puerto de Manaus.....	610
Tabla 170: Evolución del volumen de carga (toneladas)	611
Tabla 171: Coste de una recalada tipo en el puerto de Manaus	612
Tabla 172: Valoración de los servicios portuarios del puerto de Manaus.....	613
Tabla 173: Distancia en millas desde Itacoatiara.....	616
Tabla 174: Principales puertos brasileños según valor FOB.....	621



Tabla 175: Valoración de los factores de competitividad de los puertos brasileños	623
Tabla 176: Tabla de valoración de los servicios portuarios en los puertos brasileños	624
Tabla 177: Calificación de los proveedores de servicios en los puertos brasileños	625
Tabla 178: Valoración global de los servicios portuarios (i): Países de la CAN	646
Tabla 179: Valoración global de los servicios portuarios (ii): Países del Cono Sur	646
Tabla 180: Componentes principales de una recalada tipo. Puertos de la CAN	648
Tabla 181: Componentes principales de una recalada tipo. Cono sur	649
Tabla 182: Comparación costes acceso a puerto	652
Tabla 183: Comparación costes uso de muelle	652
Tabla 184: Comparación costes practicaje	653
Tabla 185: Comparación costes remolcaje	653
Tabla 186: Comparación costes operación portuaria	654
Tabla 187: Comparación costes faros y balizas	655
Tabla 188: Duración promedio de una recalada representativa	657
Tabla 189: Utilización del contenedor en puertos de América del Sur.	658
Tabla 190: Comparación terminales de contenedores en América del Sur	661
Tabla 191: Ratios comparativos entre terminales de contenedores	662
Tabla 192: Valoración del marco institucional	663
Tabla 193: Valoración de los factores de competitividad en puertos Cono Sur	664
Tabla 194: Calificación de los servicios portuarios por puertos (i): Puertos CAN	665
Tabla 195: Calificación de los servicios portuarios por puertos (ii): Puertos Cono Sur	666
Tabla 196: Regímenes tarifarios por el uso de la infraestructura en algunos puertos	674
Tabla 197: Principales puertos - jurisdicción, dominio y tipo de tráfico año 2000	729
Tabla 198: Características y utillaje de los principales puertos nacionales y provinciales año 2000	730
Tabla 199: Caracterización de los principales puertos privados año 2000	731
Tabla 200: Movimiento de contenedores en el puerto de Buenos Aires	732
Tabla 201: Evolución de la contenedorización del comercio exterior por el puerto de Buenos Aires	733
Tabla 202: Movimiento de contenedores de los principales puertos	733
Tabla 203: Terminales de uso privado mixto, con contrato de adhesión en vigor	739
Tabla 204: Terminales de uso privado mixto, en estudio para efectuar contrato de adhesión	742
Tabla 205: Arrendamientos realizados	745
Tabla 206: Resumen programa de arrendamientos	747
Tabla 207: ANEXO. Programa de Arrendamientos de Áreas e Instalaciones Portuarias	748
Tabla 208: Gestión documental del SIC	766



ÍNDICE DE ILUSTRACIONES

Ilustración 1: Vectores de competitividad de un puerto.....	9
Ilustración 2 : Principales rutas de comercio intercontinental	19
Ilustración 3: El tráfico marítimo y la actividad portuaria.....	23
Ilustración 4: Distribución porcentual del movimiento de TEUs en América del Sur según países.....	35
Ilustración 5: Evolución del movimiento de TEUs según puertos en América del Sur.....	37
Ilustración 6: Movimiento porcentual TEUs de los puertos del Cono Sur.....	38
Ilustración 7: Movimiento porcentual TEUs de los puertos andinos	39
Ilustración 8: Líneas en Puerto Cabello	55
Ilustración 9 : Distribución de naves según TRB en Puerto Cabello	56
Ilustración 10: Distribución según tipo de mercancía en Puerto Cabello	56
Ilustración 11: Servicios regulares directos en Cartagena	86
Ilustración 12: Destino de exportaciones Cartagena.....	87
Ilustración 13: Origen de importaciones Cartagena.....	87
Ilustración 14: Distribución según tipo de mercancía en Cartagena.....	88
Ilustración 15: Servicios regulares directos en Buenaventura	110
Ilustración 16: Destino de las exportaciones en Buenaventura.....	112
Ilustración 17: Origen de las importaciones en Buenaventura.....	112
Ilustración 18: Distribución según tipo de mercancía en Buenaventura.....	113
Ilustración 19: Flujograma de importación en Buenaventura	120
Ilustración 20: Flujograma de exportación en Buenaventura.....	121
Ilustración 21: Evolución en el número de robos en Buenaventura.....	123
Ilustración 22: Pérdidas relacionadas con la seguridad.....	123
Ilustración 23: Hurtos en el puerto de Buenaventura.....	124
Ilustración 24: Servicios regulares directos en Guayaquil.....	140
Ilustración 25: Número de buques según TRB en Guayaquil.....	140
Ilustración 26: Distribución según tipo de mercancía en Guayaquil.....	142
Ilustración 27: Distribución según el tipo de carga en el puerto de Manta	155
Ilustración 28: Servicios regulares directos en Callao	168
Ilustración 29: Tráfico de contenedores. T.P. del Callao 1990 - 2000.....	168
Ilustración 30: Transbordo de contenedores	168
Ilustración 31: Ubicación del puerto del Callao.....	173
Ilustración 32: Costes comparativos servicios a la nave y carga (US\$).....	188
Ilustración 33: Full Liner Terms	196
Ilustración 34: Tiempo promedio de permanencia de naves en muelle, Callao (horas/nave)	199
Ilustración 35 Número de buques según eslora (metros) en el puerto de Arica:.....	218
Ilustración 36: Eje Brasil - Bolivia - Paraguay - Perú - Chile.....	233
Ilustración 37: Mapa de Perú	236
Ilustración 38: Evolución personal de Emporchi	266
Ilustración 39: Evolución personal eventual a nivel nacional.....	268
Ilustración 40: Vista de Valparaíso.....	273
Ilustración 41: Vista de los contenedores del puerto de Valparaíso.....	279
Ilustración 42: El ferrocarril transandino.....	286
Ilustración 43: Plano de ubicación de la ZEAL	296
Ilustración 44: Puerto de San Antonio y entorno.....	332
Ilustración 45: Área de influencia del Puerto de San Antonio.....	332
Ilustración 46: Ubicación de terminales en el Puerto de San Antonio.....	333
Ilustración 47: Proyecto de nuevo acceso portuario	339
Ilustración 48: Proyecto de ampliación. Etapa I.....	340
Ilustración 49: Proyecto de ampliación. Etapa II.....	341
Ilustración 50 : Proyectos de la ciudad. La ciudad de las 3 colinas	341
Ilustración 51: Organigrama de la EPSA.....	349
Ilustración 53: Evolución histórica por tipos de carga del puerto de San Antonio	361
Ilustración 54: Recaladas de naves comerciales en el puerto de San Antonio en el año 2002.....	362
Ilustración 55: Evolución de las inversiones de AGP S.E. E.L. en los puertos argentinos 1980-1991 (en millones de US\$).....	383
Ilustración 56: Evolución de trabajadores del Puerto de Buenos Aires	391



Ilustración 57: Situación de Buenos Aires	401
Ilustración 58: Puerto de Buenos Aires.....	402
Ilustración 59: Movimiento de barcos.....	433
Ilustración 60: Buques de ultramar	433
Ilustración 61: Movimiento de cargas para importación y exportación (Ton.)	434
Ilustración 62: Movimiento de Contenedores (en TEUs).....	434
Ilustración 63: Ubicación del CTM.....	475
Ilustración 64: Arribo de buques al puerto de Montevideo	500
Ilustración 65: Evolución de tráficos del puerto de Montevideo.....	501
Ilustración 66: Principales puertos brasileños	525
Ilustración 67: Distribución de las Administraciones Hidroviarias brasileñas.....	529
Ilustración 68: Comunicación del puerto de Santos	576
Ilustración 69: Conexión ferroviaria en Santos.....	576
Ilustración 70: Área de influencia de Santos.....	582
Ilustración 71: Comunicaciones con las áreas productivas próximas	583
Ilustración 72: Distribución según tipo de carga en el puerto de Santos.....	584
Ilustración 73: Conexión por carretera del puerto de Paranaguá.....	592
Ilustración 74: Conexión ferroviaria del puerto de Paranaguá.....	593
Ilustración 75: Conexión con el área de influencia	599
Ilustración 76: Distribución según tipo de carga en el puerto de Paranaguá.....	600
Ilustración 77: Cuenca Amazónica	608
Ilustración 78: Hidrovía de Madeira Amazonas.....	619
Ilustración 79: Comparación costes al buque entre distintos puertos en América del Sur.....	650
Ilustración 80: Comparación costes/TEUs entre distintos puertos en América del Sur	651
Ilustración 81: Grado de utilización del contenedor en puertos de América del Sur.	659
Ilustración 82: Proyecto Área Retiro.....	734
Ilustración 83: Modificación del destino de la Dársena F.....	737