

UNIVERSIDAD DE CHILE

Facultad de Filosofía y Humanidades

Departamento de Historia

INVERSIONES PUBLICAS, GANANCIAS PRIVADAS

EL PUERTO DE VALPARAÍSO 1980-1990.

Análisis espacial del proceso de privatización

Informe de Seminario para optar al grado de Licenciado en Historia

Autor:

BENJAMÍN LARENAS MOLINA.

Profesor Guía:

Eduardo Caviedes B.

SANTIAGO, DICIEMBRE DEL 2001

1. INTRODUCCION

Quizás uno de los aspectos menos estudiados sobre la fisonomía de los lugares es su imbricación con los procesos históricos que los contextualizan, en tanto estos últimos consideren el espacio como una variable explicativa y no como un mero resultante de dichos procesos.

Nuestra investigación busca explorar el tratamiento del concepto espacial desde una dimensión que realce su acepción como variable histórica.

Hemos escogido como objeto de análisis el Puerto de Valparaíso en tanto que representa una unidad de trabajo acotada en su dimensión territorial, de funciones específicas con una fuerte impronta regional, determinantes en ciertas características de su entorno. El Puerto de Valparaíso fue considerado uno de los eslabones claves para la articulación del proyecto de desarrollo del país que se formuló a partir del diseño realizado por la Corporación de Fomento durante la década del cuarenta. Durante la segunda mitad de la década de los ochenta y la primera de los noventa fuertes tensiones cruzan la relación entre los administradores públicos y los agentes particulares en torno a la privatización de sus actividades operacionales, las cuales se realizan, curiosamente declarando perseguir similares objetivos: el desarrollo del país.

En ese sentido, el Puerto de Valparaíso se constituye en un escenario privilegiado para el estudio sobre el despliegue de las políticas públicas, en tanto ellas son el resultado de disputas entre intereses no siempre explícitos y cuyo expresión territorial no ha sido aún suficientemente cuestionada.

El instrumento histórico, propiamente tal, que hemos considerado relevante para el desenvolvimiento de nuestra investigación se materializa en las diversas versiones que, en distintos momentos, se engarzan con la idea de desarrollo de la región, las cuales ponen acento en la actividad portuaria, toda vez que ellas son concebidas como preponderantes en el entramado económico y social de la región. Tales proyectos son formulados por distintos actores comprometidos en la actividad portuaria, ya sean agentes privados o públicos,

convocados por algún organismo (generalmente algún órgano gubernamental que asume la condición de coordinador de la iniciativa estatal) una vez que se ha considerado pertinente poner a tono la infraestructura portuaria a la nueva tecnología y la adecuación a los circuitos comerciales y financieros.

La inserción de nuestra economía en el concierto internacional puede ser descrita genéricamente como subordinada, dependiente. Sin embargo es posible discernir al interior de esta modalidad una serie de matices que adquieren un significado mayor cuando sus impactos se verifican como intentos de adaptación que tienen importantes cambios en la infraestructura portuaria, y con ella, cambios en las posibilidades y destinos de la región. En este sentido tales intentos adquieren una fisonomía específica que se verifica en iniciativas concretas, de muy distinta índole, y de las cuales nos interesa analizar aquellas que muestran una dinámica mayor tanto por sus implicancias espaciales y por los actores comprometidos

La presente aproximación al estudio del espacio como variable inclusiva de los procesos históricos, intentará además dar cuenta que estos últimos, tienen una forma de mostrársenos no siempre estudiada en cuanto expresión material de la pugna de intereses de las clases dominantes, cuyo enfrentamiento se da en diversos escenarios que no se reducen a los clásicamente estudiados, tal como se registra en torno a la intensa actividad investigativa que se concentra en los asuntos de política del Estado.

2. MARCO CONCEPTUAL

El elemento central del que nos serviremos para establecer la importancia del estudio del espacio como factor de los procesos históricos se asienta en la disputa por el excedente económico y su acumulación, en tanto objetivos que sintetizan la actividad principal del capitalismo, por cuanto es a su alrededor donde se verifican las relaciones de poder y los procesos sociales, a partir del momento en que el hombre ha sido capaz de producir y obtener más valor que el necesario para su reproducción simple (plusvalor) y de acumularlo socialmente (excedente).¹

De lo que se trata, para nuestro interés, es de seguir el circuito del excedente, tanto en su nivel social como espacial. En tanto espacial, su importancia reside en que es un elemento participante no sólo en el proceso de producción de ese excedente, sino también en los de reproducción, de reinversión, de acumulación de excedente y, como consecuencia lógica de esto, del mantenimiento del sistema social.

Al considerar que cada modo de producción se basa en una forma de producir y reproducir plusvalor y excedente, las relaciones de poder que se derivarán deberán ser coherentes tanto con la división del trabajo y con los medios de producción, así como también con una articulación y organización del espacio que posibilite, y también optimice, ese tipo de reproducción, de reparto social y de redistribución y de acumulación.

El espacio se nos muestra, en este sentido, como factor dentro de las relaciones sociales, por tanto, de las relaciones de poder. El poder utilizará y manipulará el espacio, poniéndolo a su servicio (la mayoría de las veces tras una ardua disputa) para obtener su propio mantenimiento y reproducción, realizando una exhaustiva consideración de las características físicas propias del lugar y de la genealogía histórica del mismo.

¹ Se sigue aquí el sentido que adquiere el concepto capitalismo en el capítulo 3 de F. Braudel: *La dinámica del Capitalismo*, Alianza Editorial, Madrid, 1985

Es posible que la idea de manipulación se complete si se la vincula a la gestión. Gestión del espacio significa, también entonces, gestión del excedente con el fin de alcanzar su reproducción ampliada. El poder organiza (gestiona) la sociedad toda, incluyendo al espacio, para garantizar el mantenimiento y reproducción de ese poder y persiguiendo una reproducción ampliada. Es de interés anotar que producción, gestión y apropiación del excedente no siempre recaen en los mismos e iguales actores. La configuración de una sociedad sobre un modelo de relaciones sociales de producción que impliquen tal separación, implicará que cuanto mayor sea la asimetría asegurada por las relaciones de poder, más estable será la sociedad, por cuanto significa que el poder ha alcanzado ha imponerse de una forma contundente y sin réplica. Cuanto menor sea la asimetría, es probable que nos encontremos ante una situación de crisis.

Planteada la situación de crisis, la lucha dentro del bloque dominante por la hegemonía no es solamente una lucha “intrasocial”, sino que implica a su vez una inevitable lucha por el dominio y hegemonía espacial. Es decir que en una estructura social real, la que se concreta en un territorio, las relaciones de poder no se representan exclusivamente por la dialéctica social, sino también por una dialéctica espacial.

Hasta este momento hemos sostenido el planteamiento de que el espacio es soporte y factor del proceso de la realidad sociohistórica, sin los cuales ésta queda débilmente configurada. Para fundamentar tal afirmación, y a modo de síntesis, podemos bosquejar los siguientes elementos:

- La dimensión física inherente al espacio. Su dominio puede conducir a la pugna y al conflicto por su apropiación y control.
- El espacio contiene y aporta los recursos necesarios para la reproducción humana. En el se encuentran tanto los recursos físicos, como la fuerza de trabajo necesaria para su transformación en mercancías y servicios.
- Estos recursos se distribuyen heterogéneamente en el espacio, tienen una desigual distribución. Ello convierte al espacio en un factor que asume valores distintos en cada localización. Sin duda que de aquí se derivarán importantes consecuencias ante la apropiación de espacios considerados especialmente dotados de algún valor significativo que haga apreciable su explotación.

- El espacio como soporte de las relaciones humanas y sociales y de la producción material. Consiguientemente el espacio como entidad necesaria para la producción de valor necesario para la reproducción y, también, de sobre valor (plusvalor y excedente). La aparición del excedente, en tanto plusvalor socialmente acumulado, hará aparecer el problema de sus usos y reparto.²

El Puerto de Valparaíso, al ser considerado como unidad productiva, hecha la salvedad de la magnitud de sus operaciones, se ha ido construyendo y constituyendo al fragor de las contradicciones, a veces insuperables, que enfrentan a los distintos agentes y factores que se vinculan a la producción específica del servicio portuario. Un tira y afloja que ha recorrido toda su historia y que está lejos de acabarse.

Es la mirada a estas contradicciones que se articulan en un espacio concreto y por el dominio de tal espacio, de lo que trata este estudio.

² La bibliografía que estudia esta disputa es demasiado abundante para ser reseñada aquí. Una buena aproximación es remitirse a Foro Valparaíso Futuro y Foro Valparaíso Futuro II de 1994-1995, respectivamente. El tono coloquial no alcanza a disimular los intereses contrapuestos.

3. EL PUERTO DE VALPARAÍSO EN EL CONTEXTO NEOLIBERAL

1.- El Puerto de Valparaíso ha sido considerado un elemento central de los proyectos de desarrollo que se han articulado para el país. La particularidad locacional de mayor centralidad, cercanía con la mayor concentración de población, y de los centros productivos ameritaron esta especial consideración.

2.- El Estado ha asumido la mayor responsabilidad en la inversión y gestión de la infraestructura y operaciones de la actividad portuaria en Valparaíso, generando una territorialidad específica en la ciudad, es decir un modo de asociar los procesos sociales (y muy especialmente los productivos) al espacio, que ha redundado en subsidios otorgados a agentes privados y en mecanismos de traspaso del plusvalor creado por la actividad productiva portuaria desde lo público a lo privado.

Las consideraciones espaciales en torno al Puerto de Valparaíso tienen un punto de partida en sus particularidades inherentes físicas, es decir, en las capacidades para soportar una actividad productiva específica portuaria y su ampliación, de acuerdo a los requerimientos proyectados en cada ocasión.

También ha debido tomarse nota de la genealogía espacial del lugar y del entorno con el que ha querido y deseado vincularse, particularmente la ciudad de Santiago. Desde este punto de vista resulta importante apreciar el estado de las comunicaciones, del transporte,

específicamente del tipo que es funcional a la movilización de la carga portuaria, la localización de los destinatarios de carga de volumen apreciable, las capacidades administrativas y financieras que soporten operaciones fluidas y crecientes. En fin, las condiciones para desarrollar la actividad a escalas superiores.

Desde la década de 1940, cada vez que ha logrado formularse desde el poder una idea de desarrollo del país, se ha convertido al Puerto de Valparaíso en un factor imprescindible de tal proyecto. La envergadura de las transformaciones que demanda cualquier cambio en una

unidad productiva compleja, como lo es la actividad portuaria, significó siempre costos importantes, ya sean económicos, políticos, sociales y en menor medida culturales. Ha sido el Estado el agente privilegiado, dada su capacidad para la producción y gestión del excedente, quien ha debido realizar los esfuerzos más ingentes para producir las modificaciones, de cualquier índole, que resultaren pertinentes a el proyecto de desarrollo vigente.

Aún cuando las transformaciones espaciales del Puerto de Valparaíso han tenido un impacto significativo en la territorialización de actividades que le son propias, así como aquellas que demandan las externalidades, esta nueva configuración no ha implicado un cambio sustantivo en el modo mismo de acumulación capitalista. Al contrario, ha reafirmado la convicción de los agentes privados para utilizar la capacidad del Estado, en tanto administrador de los bienes públicos, también de la voluntad ciudadana que en él se representa, para generar el marco regulador de la producción y apropiación del excedente que devienen de esta nueva estructuración territorial en beneficio propio.

Las modalidades en que el agente privado se ha servido del Estado para la apropiación del excedente, que produce la espacialización de la actividad del Puerto de Valparaíso, han sido de las más variadas, entre ellas la expropiación (p.e. en el desarrollo del Proyecto Acceso Sur), compra y enajenación de bienes (p.e privatización de la modalidad de carga del sistema ferroviario estatal), inversiones importantes en todo tipo de infraestructura (p.e. ampliación de frentes de atraque, dotación electrónica en los procesos de muellaje, almacenamiento, etc.); normativas territoriales relativas al espacio (p.e. regulación de almacenes extraportuarios, proyección de áreas de antepuerto), o la carencia de ellas como ocurre respecto al transporte realizado por camiones de carga, los cuales no tienen limitaciones a la entrada al puerto ni al estacionamiento en la ciudad; a la disposición de los recursos productivos y disponibilidad de los mismos (p.e la transformación futura de la estación Viña del Mar de los ferrocarriles en una gran plaza de almacenamiento de containers) etc.

La vocación portuaria de la ciudad de Valparaíso se debe a unas pocas razones de orden geográfico físico, como lo es el estar dotado de condiciones que se requieren en este tipo de obras, esta calidad es absolutamente inusual dada la reconocida carencia de bahías adecuadas para la instalación de puertos, a pesar de la extendida faja costera que posee nuestro país.

Sin embargo esta vocación tiene un connotación específica, cual es la especialización creciente que ha alcanzado como punto de transbordo de importaciones, en lo fundamental y

en menor medida de exportaciones, para la ciudad de Santiago; pudiendo afirmarse que el puerto de Valparaíso es una extensión de servicios de transporte del área productiva metropolitana. Ello no debiera llamar mayormente la atención si se considera que en ella se concentra cerca de un tercio de la población, de modo tal que la planificación de las actividades e infraestructura portuaria se realiza desde la perspectiva que busca satisfacer las necesidades de un ámbito que excede con creces los límites de la Quinta Región.

Es conocido que la planificación tiene un origen económico y que es fundamentalmente económica. Pero sería superfluo sostener que es ese su único significado, ya que incluso “los planes propiamente económicos, llevan implícita una serie de cuestiones institucionales, políticas, sociales y de otra índole, que varían naturalmente según el tipo y carácter de los mismos”³. Así por ejemplo, los economistas han buscado y ofrecido diversas soluciones a los problemas que suscitan la dinámica variable de las operaciones portuarias, que debe ajustarse a cada momento a circunstancias de índole internacional, particularmente las que se relacionan con asuntos de mercado, no bastando los cálculos ni las más brillantes operaciones financieras; pues para que efectivamente se constituyan como soluciones “requieren necesariamente del aparato institucional, de la adecuada instrumentación jurídica para conseguir las de una manera eficaz, justa y coherente”⁴.

De modo que la apropiación del excedente, en una entidad como la portuaria, requiere el manejo de una cantidad insospechada de variables que ha complejizado la relación trabajo-capital, y que incluye aspectos institucionales y jurídicos, ajustes a situaciones de mercado y tecnología internacional, aspectos de escala de análisis (particularmente las territoriales), etc., cualesquiera sea el lugar, espacio u actividad, desde donde se pretenda tal apropiación del excedente.

Asumiendo que el análisis de esta complejidad escapa al ámbito de este examen es que se ha escogido algunos de los problemas que aparecen como centrales en todos los estudios sobre el

³ Mauricio Calignon: “Los planes urbanísticos como instrumentos jurídicos en la planificación del territorio”, pp 11, Memoria Fac.de Cs. Jurídicas y Sociales de la U.C.V, Valpo. 1991.

⁴ Idem, pp 14.

puerto de Valparaíso, tanto privados como públicos y que abordan aspectos tan disímiles como de administración, infraestructura, operatividad, desarrollo comercial, etc.⁵, y que se remiten a las cuestiones de las obras de accesibilidad, entre ellas principalmente a las que se relacionan con el transporte, y a las implicancias de lo laboral toda vez que en estos aspectos se ha verificado con más nitidez las contradicciones de un sistema portuario que se muestra como uno de los más dinámicos e inestables de la economía neoliberal que se ha impuesto en nuestro país.

Como se verá más adelante la inserción de nuestra economía en el sistema mundial de libre mercado, bajo un bombardeo apologético sobre sus bondades y la inigualables oportunidades que presentaría, se ha realizado de una manera un tanto burda, pues ha considerado solo aspectos funcionales para obtener plusvalía directa, sin tomar los recaudos en torno a proyecciones sobre la fuerza laboral e infraestructura portuaria que permitan asegurar para un futuro no mediato la permanencia del puerto de Valparaíso como un instrumento privilegiado en la planificación del desarrollo de Chile.

No se ha renovado infraestructura, ni se ha remodelado la espacialidad portuaria si no es con la intervención directa de la inversión pública, ya sea asumiendo los costos que implica la transformación o a través de subsidios camuflados como lo son las concesiones, o generando una institucionalidad laboral (solo posible de realizar desde los aparatos centrales que normar el trabajo) propicia al nuevo estado de cosas.

Efectivamente los rendimientos obtenidos, tanto en el aprovechamiento de los espacios y sus potencialidades, así como de las horas-hombre en el área del trabajo, se han incrementado de una manera imposible de sospechar poco tiempo atrás. También es cierto que tales beneficios no son compartidos, produciéndose una inequidad en la distribución de los mismos, y que se encuentra en la base del actual sistema de explotación de la operación portuaria, que es desde donde arranca de verdad la insistencia por privatizar el puerto de Valparaíso.

⁵ Se pueden mencionar los informes FMI, JICA, versiones varias de CEPAL, de la DGOP del MOP, que en el curso de la década 80-90 han incidido fuertemente en los debates sobre los puertos de Chile.

Se ha escrito abundantemente sobre la necesidad de ajustar la estructura portuaria y su operatividad a los tiempos y las necesidades del mercado mundial. Se han realizado cálculos financieros sobre las pérdidas que significa el desajuste de tales variables comparado con otros puertos chilenos y, sobre todo, con los puertos modelos europeos, norteamericanos o asiáticos. Se correlaciona el incremento del comercio mundial y la oportunidad del puerto de Valparaíso para servir de engarce del comercio de los mega mercados internacionales y los regionales que se articulan en el día de hoy. Millones de dólares parecen esperar a quienes actúen en consecuencia para obtenerlos y el puerto de Valparaíso, se dice, tiene la primera opción.

4. LA INFRAESTRUCTURA PORTUARIA, ¿ DE VALPARAÍSO?.

No muchos están dispuestos a admitir hoy en día el hecho simple que el puerto de Valparaíso es un objetopreciado como instrumento de obtener plusvalor gracias a la intervención del Estado como administrador de lo público. Se ha construido sobre lo público y desde lo público. La franja costera y el mar territorial tienen al fisco como su tutor obligado, lo que se encuentra ratificado en sendos tratados internacionales y en numerosas disposiciones legales internas. Desde la construcción del molo de abrigo propuesto por la comisión Krauss, hasta las remodelaciones de los frentes de atraque recientes, ha sido el erario público quien ha sufragado el total de las erogaciones.

Hasta la década de 1970 se concebía este despliegue de inversión pública intrínsecamente relacionada con la ciudad. Se preguntaba el diputado Eugenio Ballesteros Reyes: “¿ Qué le faltaba a Valparaíso en 1970?, en el orden estrictamente portuario, nuevos molos de abrigo, nuevos espigones de atraque, nuevas bodegas, un frigorífico digno de nombre, pero también el ensanche de su hinterland con el acortamiento de la vía ferroviaria a Santiago, la construcción del túnel Lo Prado y la rectificación y pavimentación de la carretera a Mendoza que representaba la mayor de sus esperanzas. En el orden de la edificación y el urbanismo, incentivos crediticios y tributarios para que la construcción privada tomara vuelo, apoyo de los poderes públicos para que la construcción oficial hiciera lo propio (la cárcel, los juzgados del crimen, la ciudad universitaria de Playa Ancha, los hospitales).⁶

Un poco más, un poco menos todo ello fue ocurriendo. Se tuvo la percepción que el desarrollo del puerto era una parte integral del desarrollo de la ciudad. La importancia de Valparaíso como puerto queda fielmente rubricada con la presencia en esta ciudad de los principales órganos rectores de la actividad marítima tales como EMPORCHI, DGOP. Luego de la reorganización administrativa que impulsaran los militares se agregarían DIRECTEMAR, se reforzaría el asiento de la I Zona Naval, el recién creado INFOP entre otros.

⁶ El Mercurio de Valparaíso, 16 de Agosto de 1969, pp 2.

La desarticulación del polo industrial regional por la quiebra o el traslado de un número importante de fábricas y talleres coadyuvó a fijar mayor atención en la gran empresa del puerto, manifestándose rápidamente intereses contrapuestos al formular hipótesis para su desarrollo. Desde lo público se reclamaba potenciar la instalación portuaria reservando para esta actividad el borde costero desde Punta AnDES a Punta Duprat (sita en el Muelle Barón), dado que este es considerado, espacialmente, un bien escaso que debe reservarse al desarrollo portuario⁷ y sobre el cual se han hecho inversiones que tenían como único fin este objetivo, las cuales irremediablemente se perderían si se dedicaran a otros fines. Por el contrario, desde lo privado se ha apelado al concepto de eficiencia, utilizando el mínimo de infraestructura localizada actualmente en el puerto y creando nuevos sitios extraportuarios, iniciando un acelerado movimiento inmobiliario en los sectores posibles de ser utilizados como tales, cuyo ejemplo más claro se verifica en Placilla, entroncando la conexión Santiago- Acceso Sur, con la asistencia de inversiones directas y subsidios de numerosos organismos fiscales.

Al estructurarse los sitios extraportuarios, donde se ha autorizado por ley el desarrollo de variadas actividades que sólo podían tener lugar en el puerto (fundamentalmente las que se relacionan con el aforo y fiscalización tributaria)⁸ se ha materializado una aparente agilidad que beneficia la capacidad de responder a necesidades de mayor comercio internacional. Las cifras no son suficientes para demostrarlo.

El sector privado, reunido en la Cámara Marítima y Portuaria de Chile, puso atención en algunos significativos hechos. En primer lugar siguieron con atención los análisis de la comisión de expertos del FMI, quienes en 1977 señalaron que si Chile no aumentaba significativamente su infraestructura portuaria, sus puertos colapsarían. Consideraron además, que más del 90% del transporte físico del comercio exterior se realiza por vía marítima y que, en consecuencia, un colapso de los puertos lo era también de la economía. Tomaron debida nota que entre esa fecha y 1994 el comercio exterior creció por sobre un 9% anual, y que aún sin crecer la infraestructura destinada a carga general en forma significativa, los puertos no colapsaron. Deducen que lo anterior fue posible gracias a la reforma portuaria de 1981, conocida oficialmente como el Modelo Portuario Chileno y popularmente como las leyes del

⁷ NN.UU a través de sus expertos ha recomendado la protección de los recintos portuarios.

⁸ Actualmente este tipo de sitios se encuentran regidos por el DS HDA 845 1986.

autofinanciamiento, que habrían significado “ahorros” en costos directos de US\$ 130.000.000 al año y casi duplicar la infraestructura a través de un uso más eficiente de la misma.

El modelo tenía poco de proyectivo. En la Cámara Marítima pronto se dieron cuenta que frente al crecimiento del comercio exterior a tasas más importantes y acumuladas, no estaba garantizada la inversión para infraestructura. Concluyen que se necesita un nuevo modelo portuario, cuyos dos ejes principales serían la incorporación del sector privado a invertir en los puertos estatales y la creación de recintos extraportuarios. Frente a lo primero, su realización requería de previas condiciones, entre ellas que el Estado fijara de antemano su política tarifaria y la eficiencia administrativa, entregando los actuales y futuros terminales en concesión. Los privados se resisten a invertir en la creación de nuevos terminales en los puertos estatales, consideran que se generaría una sobre inversión, aumentando la infraestructura sin optimizar los rendimientos de la actual.

El interés privado por invertir en nuevos sitios es inversamente proporcional a la participación que tenga el Estado en la gestión de los actuales sitios. Por lo tanto exigen una definición clara y categórica en este punto para perspectivar su participación en el crecimiento del puerto a través de la construcción de nuevos sitios.

La inversión en nuevos sitios obligaría en muchos casos a la construcción de rompeolas para generar espacio de aguas abrigadas. “En Valparaíso, el sector privado no podrá construirlos, a menos que en tarifado por uso de áreas comunes se incorpore el concepto de uso de aguas abrigadas como una señal para el privado de lo que puede obtener por construir la obra”⁹. O sea, aunque no se diga explícitamente, apropiarse del excedente que generan las aguas territoriales.

Mientras tanto el esfuerzo público, bajo los imperativos de responder a la mayor demanda de infraestructura, no se ha detenido y continúa dotando al puerto de suficiente capacidad para ajustarlo a esas necesidades. Se reconstruyeron los sitios 1, 2 y 3, invitándose al sector privado para que instale en el último dos grúas para la transferencia de contenedores. Se planea la recuperación de los sitios de atraque de los sitios 4 y 5 y se estudia el

⁹ Rodolfo García Sanchez, Vicepdte CMPCH, en Foro Valparaíso Futuro II, pp 57.

acondicionamiento del espigón. Se demolieron almacenes que dada su estructura no eran funcionales al tipo de carga moderna, creándose nuevas áreas disponibles, etc.

Todo este despliegue ha tenido efectos inmediatos no deseados, una difícil situación financiera se cierne sobre la Empresa Portuaria Valparaíso. Si bien el sistema puerto ha mejorado su eficiencia, lo que se ha reflejado en el rendimiento de toneladas-hora-nave, el mejoramiento de la eficiencia va en contra de los intereses del puerto, produciéndose menos ganancias. A la fuerte inversión hecha por lo público en infraestructura, se suma el que las medidas administrativas implementadas por la aduana (como hacer los trámites anticipadamente) han permitido que muy poca carga quede en el puerto, la que lo hace se queda menos tiempo, lo que redundará en menos ingresos por concepto de almacenaje. Cuando aumenta el rendimiento tonelada-hora-nave hay menos ingresos para el puerto por concepto de muellaje (servicios prestados desde el práctico, remolcadores, impuestos, arriendos, carga y descarga, etc.). Resulta evidente que las medidas que facilitan la incorporación de privados a las operaciones portuarias en un marco de crecimiento del comercio exterior, que demanda una rápida respuesta, no se condicen con el tiempo que necesita la inversión pública para tornarse redituable.

La Empresa Portuaria Valparaíso, considerando las proyecciones de carga futura, ideó un plan maestro que incluía alternativas de desarrollo físico, compuesta de dos etapas. La primera consistía en consolidar los proyectos que ya se han enunciado, aquellos que se referían a los sitios de atraque y aumentar el área disponible para el manejo de la carga; la segunda incluía la implementación de sitios de atraque en la Costanera, a continuación del espigón y en el sector Barón. Se buscaba un desarrollo de la actividad portuaria coherente con los objetivos comerciales del puerto de Valparaíso enfrentado a una demanda creciente, con los del desarrollo de la propia ciudad, incorporando condiciones que permitieran un manejo adecuado de los conflictos que genera la actividad portuaria en su relación ciudad-puerto.

Para resolver los temas de la administración se tomaron dos medidas fundamentales y simultáneas, la liquidación de EMPORCHI subdividiéndola en empresas locales, entre ellas la Empresa Portuaria de Valparaíso, y la reorganización del Servicio Nacional de Aduanas. Se tendía a hacer coherentes y consistentes la eficiencia aduanera y la eficiencia portuaria. Para tal efecto, y entendido que la actividad fiscalizadora es uno de los factores que incide negativamente en la utilización adecuada de los recintos portuarios, se propone hacer más

eficientes estas tareas trasladándolas a recintos extraportuarios. Además para el año 1994 hay que considerar la no despreciable cantidad de 90.000 cointainers que deben detenerse y necesitan espacio para su establecimiento y reparación.

En la actualidad la economía regional recibe anualmente, por concepto de derechos, tarifas salariales, arriendos, impuestos, etc., una suma del orden de US\$ 100.000.000.- por uso de las instalaciones portuarias. Si se considera que en el plano original la ciudad destinó 1000 m lineales en el borde costero para la construcción de las obras portuarias (el resto se encuentra inmovilizado y subutilizado), resulta una “rentabilidad” de US\$ 100.000 por metro lineal al año¹⁰

Se han realizado cálculos para la actividad pesquera artesanal y semi industrial que se desarrolla en los tres lugares de desembarco tradicionales de Valparaíso, El Membrillo, Costanera (al interior del recinto portuario) y Caleta Portales, obteniéndose una rentabilidad del orden de los US\$ 15.000 por metro lineal ¹¹.

Para el año 1897, un desglose de los cobros que se realizaban en los distintos ítemes de la faena portuaria regional, arrojaban la suma de US\$ 82.000.000.¹²

Estas cifras demuestran lo relevante que ha sido la instalación portuaria, demostrando que lejos, la actividad comercial del puerto de Valparaíso es la más rentable, que su desestimación al reemplazarla por sitios extraportuarios no se justifica sino por intereses inmobiliarios. Menos aún se puede desconsiderar este argumento para dar apoyo a las ideas en boga de explotar turísticamente lugares que son apropiados para construir instalación portuaria, tal como se pretende hoy en día con el sector Barón –Yolanda. Sólo la actividad portuaria

¹⁰ El cálculo lo realiza Alejandro Espinoza G, en Valparaíso en el Siglo XXI, pp 22 autoedición, Valpo, 1999.

¹¹ Idem.

¹² Felipe Rioja R. “El sistema portuario de la V región como polo de desarrollo”, en: Valparaíso busca su destino, pp 98, Edición del IIPTCH, USACH, Colección Terra Nostra, Santiago, 1989.

justificaría una inversión adicional que permita habilitar este sector para que su rentabilidad se quede del lado del dominio público.

Es conocido que en el contexto de economías de escala, en el cual funciona la actividad portuaria de Valparaíso, se debe obtener ventajas de las externalidades que genera la misma. Una de las más importantes se refiere al transporte. Este es uno de los puntos críticos del sistema.

5. LOS CAMINOS NO SE HICIERON SOLOS.

(de una canción popular venezolana)

Todo estudio sobre el comercio exterior realizado en la última década pronostica un volumen creciente de carga nacional y también proveniente de los países vecinos, así como aquella que transitará entre los mega mercados internacionales. La accesibilidad terrestre al puerto de Valparaíso ocupa un lugar importante, sino prioritario, entre los factores que deben ser resueltos para garantizar el funcionamiento expedito del puerto en el futuro, y garantizar de esa manera su capacidad de atracción de esa carga.

Cuando la privatización de las operaciones portuarias no se encontraba en el horizonte, el tema preocupaba y ocupaba importantemente al ministerio público. Se desarrolló un sistema ferroviario complejo cuyos terminales conectaban al Puerto con Santiago y, al menos, con Bolivia y Argentina. El sistema carretero se proyectaba reservando franjas para la construcción de futuras vías de acceso (entre las cuales se encuentran la del Camino La Pólvara y el acceso Cabrtería) con grandes obras en la ruta 68 (incluida la construcción del Túnel Lo Prado), mejorando la conexión hacia el interior de la región (como la abandonada Vía Elevada), etc..

La redefinición que hizo el régimen militar del puerto porteño, implicó en buenas cuentas un abandono casi absoluto de todo empeño en renovar y crear infraestructura de acceso al mismo. Dificultosamente terminó lo que se había planificado en gobiernos anteriores y dio vuelta al revés toda la orientación pública que se había diseñado para el crecimiento del puerto. Se entregó al manejo de empresas privadas, fundamentalmente las especializadas en la conducción de containers, los accesos a la zona portuaria asegurándoles la prioridad de tránsito a los clientes de las mismas, entre esa normatividad discreta incluso ferrocarriles quedó desplazado al otorgársele ritmos de tráfico de maquinarias y carga en los horarios que aquellas empresas fijaban. La saturación de las vías con su consecuencia directa de falta de expedición comenzó a tornarse en el mayor de los problemas del puerto.

Un tópico que ha merecido la atención de los especialistas, dada la multiplicidad de opciones que entrega, ha sido el transporte de carga por carreteras. Las características topográficas del

puerto de Valparaíso demandan esta atención ya que cualquier alternativa debe considerar una cantidad de aspectos significativos, entre ellos, la disponibilidad de espacio para la construcción de caminos, que en el puerto de Valparaíso son relativamente escasos y de un índice de constructibilidad complejo, por ende muy caros; se debe resolver, además, el tránsito de carga por la ciudad y el estacionamiento de camiones que ocupan cientos de metros lineales de vía, tornándolas improductivas para el objetivo que fueron creadas.

Los cálculos que se realizaron para soportar técnicamente una solución al crecimiento del puerto, en lo que se refiere a infraestructura vial, tienen que ver con el crecimiento de la carga portuaria. Estudios realizados por equipos de expertos designados por la Comisión Nacional de Ciudades Puertos¹³ en 1994 habían concluido que en el plazo de tres años, dadas las obras que se han señalado anteriormente, el puerto de Valparaíso duplicaría su capacidad. En cifras ello significaría crecer de los 9 millones de toneladas que el conjunto de los puertos de la V región movilizaban en 1991, a 26 millones de toneladas en el 2010. En cuanto a Valparaíso ese incremento significaba pasar de 5 millones de toneladas a 12 millones, y en escenarios optimistas hasta 15 millones de toneladas. Se trata de cifras espectaculares que no encuentran una infraestructura vial adecuada para ellas. Hasta hoy solo se observa congestión, deterioro y una muy baja operatividad vial.

Se puede analizar el problema de la respuesta más adecuada apelando a los propios actores de la actividad portuaria. Sin duda todos requieren una urgente solución pues el problema de la falta de vías constituye un eslabón demasiado importante del conjunto de la operación portuaria. ¿Quién debe resolver?, o dicho de una manera más cruda ¿Quién pagará las obras necesarias para incrementar la infraestructura vial?.

La respuesta de los privados es directa¹⁴, sin subterfugios. No pueden ser los clientes, puesto que la opción de otros puertos la tienen a mano; tampoco los operadores privados portuarios

¹³ Esta organización nació de las resoluciones que se tomaron en la celebración de los 200 años de la constitución del primer cabildo de Valparaíso, en 1991 se denominó Asociación de Ciudades Puerto de Chile.

¹⁴ Intervención de Rodolfo García Sánchez, vicepresidente Ejecutivo de la CMPCH, Foro Valparaíso Futuro II, pp 57.

pues estas erogaciones solo harían aumentar sus tarifas; no pueden ser los transportistas pues el mercado opera eligiendo a quienes realizan el mejor servicio al más bajo costo. Solo queda como financista la Empresa Portuaria de Valparaíso, pues ella es la que se beneficia con el aumento de transacciones en la movilización de un volumen mayor de carga.

El estado tenía la palabra y la respuesta fue contundente. Se iniciaron trabajos en escala regional que constituyeron la inversión pública más cuantiosa del quinquenio 1995-2000. Se realizaron modificaciones importantes en el eje Santiago-Valparaíso y Valparaíso-Los Andes, obras de conexión costera con la VI y VII Región, se estudia una nueva conexión con Mendoza. El monto de la inversión fluctuó aproximadamente en los US\$ 530.000.000. Incluye el trazado vial de una amplia circunvalación que une Valparaíso con Viña del mar, resolviendo el tema de la entrada al Puerto por el acceso Sur (camino La Pólvora), del cual se encuentra realizada su primera etapa y en ante-proyecto la tercera que implicará grandes obras en las cercanías del molo de abrigo; y un futuro acceso por Cabritería.

Todas estas obras han avanzado no sin complicaciones, particularmente el llamado de atención en torno a la oportunidad y costo de las mismas. Sobre el acceso Sur, el mismo director de obras portuarias regional, por oficio interno, da a conocer al director nacional la conveniencia de destinar recursos a implementar el acceso Cabritería, estableciendo que el ahorro que se produciría bordea los US\$ 7.000.000.- Cuestiona asimismo lo indeterminado del plazo para el finiquito de las obras, y quizás lo más importante, que no se encuentra en la obra iniciada (el acceso Sur) una respuesta convincente a las reales demandas de vía que requiere el incremento de carga portuaria; es decir, que es insuficiente. ¿Por qué entonces se siguió avanzando en una obra tan cuestionada?

La mayor parte de esta campaña de realizaciones viales se ha realizado en la modalidad de concesiones, donde el fisco expropia las franjas de suelo necesarias, que son en buenas cuentas los gastos más significativos que involucra la ejecución de este tipo de trabajos, los privados ejecutan y mantienen a cuenta de ingresos futuros por concepto de peajes. La importancia del rubro transportes es evidente, entre otras cosas porque el puerto de Valparaíso tiene la ventaja de la comunicación más directa con Santiago y Los Andes, lo que quiere decir, distancias más cortas. Piénsese que el ahorro en fletes es una de las variables fuertemente considerada a la hora de elegir un puerto para la descarga. En cuanto a los dineros involucrado en el futuro de las operaciones por carreteras debe tomarse en cuenta que para el

año 1996, un estudio del MOP determinó un costo medio de 5 centavos de dólar por tonelada-kilómetro en rutas planas y 10 centavos de dólar en tramos de cordillera. Entre 1995-96 ingresaron al puerto de Valparaíso 150.000 camiones que movilizaron carga con diversos destinos, se proyecta para el año 2015 el ingreso de 400.000. Un verdadero y gran negocio.

El acceso Cabritería se proyectó para vehículos livianos. El más directo al puerto si se respetaba el viejo principio de mantener para uso portuario el borde costero, tiene una extensión menor en 20 Kms de costo, como de operaciones para siempre, cercenando simultáneamente las posibilidades de crecimiento del área portuaria en su planta física. Una medida no tan insólita cuando se aprecia que las medidas que se toman para resolver el tema de los ingresos al puerto deben cumplir, en primer lugar, con su condición de ser rentables en el corto plazo. La institucionalidad pública ha mostrado como nunca, que en el plano de salvaguardar ese específico interés de los privados, posee una eficiencia envidiable.

En cuanto a la carga conducida por medio ferroviario ocurrió otro tanto. En un par de palabras se puede resumir el porque es difícil la situación de los ferrocarriles en Chile y sus conexiones con los puertos, y con el puerto de Valparaíso en particular.

El desarrollo de la industria automotriz en el mundo impuso la idea que el ferrocarril debía seguir el camino de los medios de transporte anticuados, retirarse de la escena de los transportes dada su ineficiencia. En Chile, los economistas del gobierno militar dispusieron la muerte lenta, pero segura, por inanición, de la Empresa de Ferrocarriles del Estado. Se abandonaron las grandes maestranzas, las vías, la maquinaria. Después del terremoto de 1985, la misión de JICA que estudió la reconstrucción de los puertos de la V Región, llegó a recomendar el levantamiento de las vías férreas en el puerto para destinarlas a fines más “nobles”.

Algunas circunstancias de índole internacional hacían ver que todo esto iba en la dirección exactamente opuesta a la de las necesidades. De hecho en ningún puerto del mundo se suprimió el ferrocarril para la atención de su carga. En primer lugar la crisis del petróleo hizo considerar a la electricidad como fuente energética privilegiada, anulándose las ventajas que aquel tuvo en cuanto a precios y disponibilidad. Un segundo hecho tiene que ver con el mismo desarrollo automotriz, que de tan abundante comenzó a producir atochamiento, lentitud e inseguridad. Por último, la adopción generalizada del uso del contenedor, que nacido en el ambiente portuario, elimina la única desventaja cierta del ferrocarril respecto del

camión, el servicio puerta a puerta. Hoy se desarrollan técnicas bimodales que tienden a potenciar el servicio de transporte combinando lo mejor de las características de ambos medios, creando además áreas apropiadas para el intercambio de carga.

El desmantelamiento de la capacidad ferroviaria para atender la carga portuaria, en tanto empresa pública no solo se articula por la vía de no financiar sus operaciones desde lo público, sino además consultó la venta a una empresa particular de numerosos paños de la franja costera sita entre el muelle Barón y Yolanda, el que había sido habilitado por el perseverante esfuerzo de varias generaciones y habilitado por el Estado para el uso comunitario, como lo son la Av. España y la franja ferroviaria; terrenos de borde mar, rellenos, ganados a la naturaleza. Asunto que sería útil investigar dado que esa empresa será la mayor beneficiada al cambiar, como se pretende con la habilitación turística, el destino del uso de suelo.

Puestos en la condición de nula posibilidad de desarrollarse, se inició el proceso de privatización de los ferrocarriles estatales en 1993. El itinerario se dio como sigue: Se crea FEPASA (Ferrocarriles del Pacífico, S.A) en Diciembre de 1993, la estructura societaria queda constituida en un 99.999% por Empresa de ferrocarriles del Estado (EFE) y 0.001% el fisco. El 100% de la empresa es estatal.

En Abril de 1994 se abre el proceso de licitación donde se fijan las condiciones y características para el arriendo de las líneas ferroviarias, de ellas se reserva la línea 1 para el transporte de pasajeros y carga, cuyo mantenimiento y control de tráfico quedaba en manos de EFE. La línea dos, destinada a carga, se entrega en exclusividad a FEPASA, quienes debían asegurar el mantenimiento y control de tráfico. Para el servicio de personal, maestranza y otras, FEPASA que no tiene personal subcontrata a EFE. En Marzo de 1994, EFE traspasa activos y contratos de transporte. En Noviembre se produce la adjudicación de la licitación a la Empresa de Transportes del Pacífico S.A. En Enero de 1995, previo pago de la cuota correspondiente, se entrega la administración al grupo privado. FEPASA queda constituido con un 51% por Transportes del Pacífico, un 48.999% perteneciente a EFE y un 0.001% el fisco.

Un dato que resulta muy esclarecedor del tenor de la privatización, es aquel que describe la membresía de los titulares de la empresa Transportes del Pacífico S.A., entre ellos se encuentra el Grupo CB ligado a Cruz Blanca, con el 67.9%; el mismo al que se le había traspasado una fracción de los ahorros previsionales de los trabajadores chilenos, en una de

las operaciones más importantes de capitalización de los grupos privados realizadas bajo el régimen militar.

La proyección para el manejo de carga portuaria que es posible realizar contando con la capacidad de los ferrocarriles, si se toma en cuenta no solo sus características técnicas y de costo, considerando que las tarifas ferroviarias son un 50% más baratas que el transporte carretero; sino además que la empresa ferroviaria posee áreas propias cercanas al puerto, suficientes para organizar el tráfico de grandes volúmenes físicos de carga, son impresionantes.

La empresa FEPASA ha calculado que puede atender la demanda de transporte desde el puerto de Valparaíso, que se eleva al 20% del total de carga conducida desde sus sitios de atraque y desde sus almacenes y bodegas, con dos trenes acondicionados en sus estructuras y aumentando el número de vagones por tren. Ello significaría aumentar desde la capacidad de 650 toneladas por tren a más de 2.000 elevando enormemente el rendimiento.

En una pugna que ha sido histórica entre camiones y ferrocarril, este último comienza a ser considerado. De hecho la nueva reestructuración de áreas de manejo de la carga en los sitios portuarios ha considerado el diseño de vías de ferrocarril; sin embargo aún hay expresiones de una competencia que dista mucho de ser “libre”. El atochamiento de camiones en los sitios impide la circulación de los carros de tren, la EPV (empresa Portuaria de Valparaíso) y Aduana manejan, como dos candados superpuestos, el acceso a los recintos portuarios de los trenes cobrándoles peaje por el uso de las vías, y una tasa de “arrastre de carro” que en la práctica significa elevar artificialmente el costo de transporte ferroviario a más de medio dólar por tonelada, lo que dificulta la competitividad de este medio. El acceso restringido y el peaje intraportuario no se aplica al transporte de camiones.

Sin embargo como ventaja real del transporte ferroviario por sobre el carretero pasa por un hecho de tremenda importancia: las vías están. Ya las había construido el fisco, durante décadas, conectando ciudades, centros productivos y proyectándolas hacia lugares de desarrollo estratégico futuro. En el contexto de la licitación se deja constancia que FEPASA pagará un cánón de arriendo por el uso de las vías desde Saladillo y Ventanas por el Norte hasta Puerto Montt en el Sur, además de realizar el mantenimiento de las mismas. Tales erogaciones, el año 95, no van más allá de los US\$ 11.000.000. La vía que conecta al puerto de Valparaíso es capaz de absorber, en estudios realizados por FEPASA, hasta 12 trenes

adicionales por lo que aspirar llegar a 5.000.000 de toneladas de carga desde el puerto, es posible realizarlo, se trata de la mitad de la carga proyectada manejada por el puerto de Valparaíso en la próximos años.

Más allá de las cuantiosas inversiones ha realizar en la reposición del equipo mecanizado, restaurar las vías abandonadas, incorporar la informática para dar un uso pleno al equipo rodante, etc., las cifras permiten percibir que se está frente a un negocio de los más rentables, y esta rentabilidad se sustenta en el trabajo e inversión fiscal realizada durante las largas décadas del proyectado desarrollo hacia adentro al amparo del Estado.

6. EL LUGAR DONDE TRES SON MULTITUD

El modelo de reestructuración portuaria, tal como la reformulación de cualquier actividad productiva, no quedaba completa si no asumía el problema de la fuerza de trabajo. En la actividad del puerto se había constituido, al fragor de innumerables y muchas veces cruentas luchas, una suerte de monopolio laboral, donde los trabajadores lograron imponer un marco regulatorio del trabajo por ellos realizado, que se centraba en una serie de conquistas en torno al salario, a beneficios sociales y a la reserva de nichos de actividad para gremios específicos.

La negociación colectiva, el instrumento que permitió consolidar hasta el año 1973 este contexto de estabilidad laboral, era percibido como un medio de distribución de la riqueza, la cual no se encontraba plenamente garantizada por el sistema tributario (a pesar que esa es su función específica en la economía del país). De igual modo era el mecanismo que permitía ajustar en el tiempo, a medida que se modificaban las condiciones y tecnología del trabajo, los derechos adquiridos con las necesidades productivas.

Los trabajadores portuarios contaban, para configurar un marco de conquistas y condiciones por sobre el resto de los trabajadores de la región, con un elemento particular: precisamente trabajar en un espacio de características tales que no podía ser reemplazado en la función que cumplía. No se trata de la actividad desarrollada, pues muchos trabajadores en múltiples faenas a lo largo del país poseían la expertiz de los trabajadores portuarios, sino del lugar específico donde se desarrolla la labor. La fuerza del movimiento sindical portuario se asienta en el dominio que estos alcanzaron sobre el espacio portuario, reivindicando para sí la exclusividad del trabajo en este espacio.

Tal es la sensibilidad de la economía cuando esta se refiere al comercio exterior, que el tratamiento desde lo institucional público hacia el mundo laboral portuario, fue el de una permanente concesión hacia sus aspiraciones lo que se reflejó en una nutrida legislación específica para el sector, la cual fue coherente con la idea general de otorgar a los trabajadores parte de las utilidades de la actividad económica, beneficios sociales y seguridad; y que reforzó el dominio espacial de los trabajadores portuarios.

Parte de esta legislación quedó conformada por el estatuto administrativo que normaba el trabajo en el sector público, para los trabajadores de EMPORCHI, y una serie de disposiciones normativas (13 Leyes y 27 Decretos Supremos) desde el año 1952 hasta el año 1981, abordando una diversidad de materias, entre las cuales destacan el establecimiento de feriado, exclusividad de trabajo marítimo para gremios de obreros, también para gremios de empleados, establecimiento de la matrícula por gremios, configuración de la Oficina de contratación de empleados Marítimos.

EMPORCHI realizaba todas las funciones de asignación de sitios, designación de los lugares de depósito de las mercancías, operaciones de transferencia de la carga de las naves al muelle y viceversa, porteo entre el costado de la nave y el almacén, arrumaje, recepción y entrega de la carga dentro de los almacenes portuarios, etc., para lo cual utilizaba personal, equipos y maquinaria propias. Al mismo tiempo el sector privado portuario solo podía intervenir en el interior de las naves, realizando labores de estiba y desestiba a bordo de ellas, para lo cual debía utilizar a trabajadores eventuales y discontinuos que solo realizaban esas labores. Este personal se encontraba asociado a sindicatos únicos y se requería de una matrícula para ejercer sus funciones, la que era entregada por la Autoridad Marítima en número limitado por especialidad y por puerto. Para determinar el número de trabajadores que podían acceder a las faenas portuarias existían oficinas de contratación, de carácter tripartito, que una vez al año fijaban los límites de crecimiento de trabajadores portuarios autorizados para realizar estos trabajos. El derecho exclusivo de la faena portuaria se encontraba consagrado por normas especiales de diverso nivel jerárquico.

El amparo del estatuto administrativo para los empleados fiscales se complementaba con la inamovilidad en el trabajo, fijación de horarios (turnos), condiciones laborales y remuneraciones fijadas por el gobierno a través de decretos supremos.

El haber organizado de tal manera este sistema laboral implicaba un rígido marco laboral sectorial, otorgando el monopolio del trabajo en el espacio portuario a los trabajadores, donde los sindicatos marítimos tenían por ley, la exclusividad para desarrollar estas labores, no pudiendo los empresarios utilizar otros trabajadores que aquellos que el sindicato nombraba, dentro de un listado de trabajadores matriculados ante la autoridad marítima.

El año 1973 comienza el proceso para desarticular este entramado proteccionista, en el marco de una “economía de libre mercado”, el cual comienza con el establecimiento del nuevo

sistema laboral portuario y nuevas disposiciones con el carácter de reglamentos y otros que orientan la conformación de comisiones.

El establecimiento de un nuevo marco institucional portuario se inició con la dictación de la Ley 18.042 destinado a cambiar totalmente el sistema estatal que se venía aplicando desde la década del '60, sin embargo esta normativa legal de corte liberal y sin mayores regulaciones no pudo ser implementada. La diversidad de interpretaciones que sugería la misma así como la fuerte competencia de los privados para obtener la mayor parte del negocio, en un momento de fuerte dispersión del empresariado, lo impidió. La Ley quedó vigente, pero de ella sólo se aplicó el precepto que permitía el ingreso de privados como operadores del sistema portuario, todos sus demás elementos y principios no tuvieron aplicación práctica. Una comisión designada por el régimen militar trabajó durante cuatro años para intentar regular el sistema e impedir la formación de monopolios. Los desencuentros entre lo público y lo privado y al interior de los organismos intervinientes obligó a la derogación de la Ley. Esta situación se prolongó hasta 1990 cuando se dicta la Ley 18.966 que restaura la plena vigencia jurídica del sistema portuario.

Nos interesa aquí dar cuenta de lo ocurrido en el intertanto. La Ley 18.032 vino a decretar la eliminación del monopolio sindical para el desarrollo del trabajo portuario y junto con poner término al sistema de matrículas e indemnizar en más de US\$ 50.000.000 a los trabajadores matriculados y suplentes, también decretó la libertad del sistema laboral y dio por terminado todos los convenios colectivos y las restricciones al uso de mano de obra en el puerto. Al decretarse la libertad laboral en el sector se propició la negociación por empresa y por cada puerto, permitiendo también que las empresas estibadoras operaran integralmente desde el fondo de las bodegas de las naves, hasta el lugar de reposo de las mercancías y vice-versa, dándose por terminado el sistema de quiebre o fragmentación de las operaciones al tener que empleaba trabajadores diferentes abordó y en tierra.

Tal como se señaló en otro lugar, EMPORCHI dejó de prestar las operaciones de movilización de cargas y desahució a gran parte de los trabajadores estatales que realizaban dichas tareas, los que pudieron pasaron a prestar servicios en el sector privado. Al año 1981 es

personal estatal en la cadena nacional de puertos había sido reducido de 5.117 trabajadores¹⁵ a 1.625 en apenas tres años.

La reducción de personal cumplía así con el doble objetivo de abaratar al máximo el factor costo laboral en la operación portuaria, y al mismo tiempo, reducir hasta un punto extremo, la capacidad de defensa del trabajador de tal modo que se hiciera imposible una resistencia inmanejable frente al objetivo máspreciado: Arrebatarse al conjunto laboral portuario el dominio espacial de la actividad portuaria.

Tal resistencia ocupa una página importante en las luchas de los trabajadores contra el régimen militar instaurado en 1973. Los trabajadores portuarios constituían un sector dentro de la masa laboral regional, que se encontraba inserta dentro de un movimiento predominante de tercerización de la actividad económica, del cual supieron obtener beneficios de todo orden que los situaba como un gran grupo de elite dentro de la masa laboral regional. Sin duda que esto trajo consecuencias para el comportamiento político del sector, el cual claramente había desarrollado un grado significativo de influencia dentro del aparato de gobierno y dentro de la institucionalidad política, preferentemente a través de los partidos y los sindicatos. Numerosas huelgas, paros y movilizaciones de distinta índole, jalonan en el período estudiado, esta lucha.

Las indefiniciones, las pugnas y la movilización de los trabajadores impidieron una efectiva regulación del sistema portuario, en lo laboral, sino hasta el año 1981, a pesar que la reorganización del factor trabajo a través del denominado Plan Laboral ya regía para todo Chile desde 1978.

Es al interior de este sistema portuario, desde la perspectiva laboral, donde hay que buscar la respuesta al porqué los privados pretenden detentar el derecho a dominio y el derecho a uso del espacio portuario.

Efectivamente se habían consolidado dentro de las operaciones portuarias una serie de inflexibilidades y de monopolios que hacían del sistema un mecanismo poco plástico para adaptarse a los cambios que venían ocurriendo en la dinámica del comercio exterior, anquilosándose un sistema que todos reconocían como poco eficiente y de muy altos costos,

¹⁵ La cifra corresponde al año 1978, se encuentra reseñada en la Memoria de ese año de la CMPCH.

concurriendo la asistencia de numerosos subsidios cruzados, y también el muy relevante tema, descoordinaciones y desregulaciones que impedían poner algún límite al persistente aumento de costos en las faenas de cargas y descargas, con su consecuencia directa de no articularse un tarifado regulado y atractivo para los clientes.

Para comprender la magnitud de la importancia que tiene el hacerse del dominio espacial donde se desarrolla el trabajo portuario, es necesario realizar un examen general de la situación del Puerto de Valparaíso en su papel dentro del comercio exterior. Este análisis muestra que nuestra balanza de pagos exhibe un relativo equilibrio en la década, ello queda demostrado al revisar el estado de cuenta de la balanza comercial que traduce productos a valores monetarios. Sin embargo, para efectos de la carga movilizada hacia el exterior, es decir nuestras exportaciones, se debe considerar la importancia creciente que han jugado los puertos privados especializados en la circulación de carga a granel (de materias primas), acumulando las mayores cifras de las exportaciones. El puerto de Valparaíso realiza la función específica de recibir la parte más importante de las importaciones, y en épocas acotadas la exportación hortofrutícola estacional. De allí, que en un contexto de demanda internacional por sitios de atraques aptos y económicos, el tema de la tarifa adquiere un enorme significado.

La reestructuración laboral en el puerto apuntó a transferir desde el factor trabajo en la producción portuaria, la condición y calidad de competencia a que aspira el puerto porteño para atraer volúmenes cada vez crecientes de carga. Para los trabajadores del puerto esto significó en primer lugar perder el dominio del espacio laboral, modificar los sistemas de operación portuaria, cuyo efecto más visible fue liquidar el sistema de turnos y de cuadrillas alargando la faena productiva durante el día, así como el fin de las conquistas de descansos y feriados que prolongó la actividad desde 295 días laborales al funcionamiento durante todo el año. La eficiencia productiva del Puerto de Valparaíso también descansa en la cesantía provocada, en jornadas extenuantes, en salarios reducidos.

7. A MODO DE CONCLUSIÓN

El análisis del factor espacial en la historiografía nacional necesita ser recuperado para obtener un más completo conocimiento de los fenómenos sociales, políticos, económicos y culturales. Esta insuficiencia puede ser explicada como resultado de la incomprensión del fenómeno espacial como un factor explicativo del movimiento de las sociedades y sus instituciones, a ello han contribuido no poco el desconocimiento conceptual y metodológico para el tratamiento riguroso de esta variable.

En geografía económica se admite en general que la localización de las actividades productivas es función entre los factores productivos y los costos diferenciales que generan su movilidad. Cuando uno de los factores no posee movilidad, como una bahía propicia para la actividad portuaria, se deben intensificar las potencialidades de los demás factores para suplir esa “deficiencia”. La movilidad es traducida como posibilidad de acortar distancias lo que implica menos fletes, menos combustibles, menos peajes, etc.

La experiencia indica que el espacio contiene una capacidad infinita de crear plusvalía, ello depende de cómo se ordenen los factores productivos en y sobre el. Las regulaciones económicas y jurídicas norman las relaciones de poder que condicionan un comportamiento determinado de los factores productivos.

En Chile la irrupción de los militares condujo a una inflexión refundadora de todos los aspectos de nuestra sociedad. Ella se desarrolló en un contexto internacional de una nueva etapa de globalización de los grandes bloques hegemónicos de la economía mundial. Esta expansión de tales bloques, por medio de muchas vías, presionaron a las economías dependientes y subdesarrolladas (y la nuestra lo es en extremo, más aún en los períodos de crisis, como el ocurrido a mediados de los ochenta) a deshacerse de sus activos sociales, fundamentalmente de la propiedad pública como de las regulaciones de protección en el trabajo.

Este fenómeno, aún abierto en el sentido que es un proceso que se encuentra aun desarrollándose, se ha constituido en un hecho histórico en si mismo dadas las profundas

repercusiones en todo ámbito de la sociedad nacional. Desde la década de los ochenta hasta hoy es el proceso dominante de la economía chilena.

El derecho de propiedad en Chile se define a través de tres características, la propiedad, el dominio y el uso del bien. Desde esa perspectiva, y dado que las estructuras creadas y construidas que dan fisonomía al puerto solo adquieren sentido cuando sobre ellas se desarrolla la actividad económica, es decir, las operaciones portuarias; se puede admitir que al permitir que privados ejerzan el dominio y uso de esas operaciones, nos encontramos ante un proceso de privatización portuaria. la privatización del Puerto de Valparaíso.

Dicho de otro modo, la existencia aún de la propiedad fiscal sobre parte de la infraestructura portuaria es funcional a la privatización del puerto de Valparaíso. El control del Estado y el control directo de los procesos productivos permitió a los grandes grupos económicos imponer principios, normativa y fiscalización sobre los mismos, utilizándoles para desviar el valor acumulado del trabajo, de la infraestructura y de las externalidades creadas, durante muchos años hasta el presente, que se repartían socialmente de muchos modos; hacia sus propios bolsillos.

El modo específico utilizado se verificó como una intervención en amplia escala sobre los principales factores productivos de la actividad portuaria. Aquí se sostiene que tal intervención tiene un acentuado carácter espacial, dadas las características intrínsecas del proceso estudiado, el cual se realiza como una lucha para el dominio y uso de un área, como lo es el de la actividad portuaria y su entorno, así como de los factores que aseguran, según su movilidad, una mayor rentabilidad.

Así al Estado se le reservó la tarea más importante. De un lado conserva aun la obligación de realizar las inversiones de mayor envergadura en infraestructura fija, ya sea en el borde costero, al interior de los puertos o en carreteras, cuyos costos los privados no se encuentran “motivados” o en “condiciones” de asumir. De otro lado se le utilizó para generar la normativa que terminó con las conquistas sociales en el ámbito laboral, conducente a bajar los costos operacionales e la faena portuaria, entre ellas se destaca el fin de la exclusividad para realizar faenas portuarias. Otro tipo de normativa se orientó a la liquidación de los activos físicos de la Empresa de ferrocarriles del Estado, así como el traspaso del derecho de uso de vías como de la cartera de clientes a privados.

Todo ello en un contexto de crecimiento de los volúmenes de carga a un ritmo sostenido, lo que da cuenta de lo acertado de la voz común que establece que se privatiza aquello que genera rentabilidad, no lo que produce pérdida.

Los privados han concurrido al festín por vía despejada, prácticamente sin riesgos comerciales y con una normativa que asegura el manejo a discreción de los factores productivos en la actividad portuaria con el fin de disponer de las ganancias al máximo límite posible.

No suscita mayor sorpresa descubrir que en las sociedades constituidas con el fin de administrar las concesiones de los bienes y usos públicos, en la actividad económica del puerto y sus externalidades, se encuentren a los grandes consorcios que habían hecho su aparición en las operaciones fiscales de salvataje de la banca, del traspaso de los fondos de pensiones, en la estructuración de la salud privada, etc. A pesar de las fluctuaciones del comercio internacional, el Puerto de Valparaíso se convirtió en una nueva fuente de traspaso del plusvalor que se asocia a su actividad, al mundo privado.

BIBLIOGRAFÍA GENERAL

BURKHALTER, LARRY. Privatización portuaria: bases, alternativas y consecuencias. Publicación de las Naciones Unidas, Cepal, Santiago de Chile, 1999.

CASTRO HURTADO, RUBEN. Desarrollo Portuario de la Bahía de Valparaíso, Tesis, Universidad católica de Valparaíso, Valparaíso, 1986.

CARMONA MAYER, GERMAN. Valparaíso, puerta de la Quinta Región. Instituto de investigaciones del patrimonio territorial chileno, Colección Terra Nostra, Ed. USACH, Santiago, 1989.

CONNELLY, THOMAS. Puertos: el rol del Estado, control y fiscalización, sistemas de administración portuaria, rol de entes privados. Chile, España y Argentina. Publicación de las Naciones Unidas, Cepal, Santiago de Chile, 1998.

COBOS, TERESA Y OTROS. Valparaíso: 1536-1986. Monografías históricas N° 1. Instituto de Historia UCV, edición UCV, Valparaíso, 1987.

GUERRA, PEDRO Y OTROS. Desarrollo y gestión en el área metropolitana de Valparaíso, Revista Geográfica N° 100, Departamento de Geografía UCV, edición UCV, Valparaíso, 1986.

ORTEGA MARTINEZ, LUIS. CORFO: 50 años de realizaciones 1939-1989. Fac. Humanidades, Departamento de historia USACH, Santiago, 1989.