

Administración de puertos

POR

RAÚL SIMON

La ley del 21 de Junio de 1887, al organizar los diversos ministerios, encomendó al Ministerio de Hacienda todo lo relacionado con el comercio interior y exterior del país. Los asuntos portuarios correspondieron a este ministerio.

En 1904 hubo un primer intento de administración de puertos.

El 5 de Marzo se creó, por decreto N.º 595 la *Junta Central de Puertos* y juntas departamentales dependientes de ella.

Esta junta sólo existió en el nombre. No hizo otra cosa que derrochar 40.000 Libras en dragar la bahía de Valparaíso.

En Septiembre de 1910 el Gobierno disolvió la Junta Central creando la actual *Comisión de Puertos*.

La Comisión de Puertos recibió todas las atribuciones que poseía la antigua Junta Central de Puertos. Su forma actual fué ordenada por el decreto N.º 2172 del 20 de Agosto de 1912.

Prácticamente, la C. de P. fué organizada con el objeto de estudiar, proyectar y atender la ejecución de nuestras obras portuarias. Se le encomendó además un programa general de mejoramiento de puertos, programa que fué concluido por la Comisión y publicado en la Memoria relativa al puerto de Antofagasta.

La Comisión de Puertos es obra de un simple decreto gubernativo. No tiene fundamento estable y, por lo tanto, puede ser disuelta en cualquier momento.

En resumen, podemos decir que «respecto a administración de puertos, en Chile nada tenemos de definitivo».

Dentro de poco tendremos que administrar Valparaíso, San Antonio y Antofagasta. Es preciso entonces pensar con tiempo como vamos a hacerlo.

Hasta hoy se han hecho los siguientes proyectos de administración:

- 1) De la Dirección General de la Armada en 1899
- 2) De la Junta Central de Puertos en 1901

3)	Del Ingeniero don Domingo Casanova en	1911
4	• • • • • Raúl Claro Solar en	1912
5	• • • • • Aurelio Núñez en	1917

Los dos primeros tienen el carácter de estudios intuitivos, sin base técnica de ninguna especie. Nos ocuparemos sólo de los tres últimos.

PROYECTO DEL INGENIERO DON DOMINGO CASANOVA

El ingeniero Casanova consulta dos oficinas centrales. Para la construcción y vigilancia de las obras portuarias crea un departamento especial en la Dirección General de Obras Públicas, que se denominará *Inspección General de Obras Fluviales y Marítimas*.

La explotación y conservación estaría a cargo de una *Administración de Obras Marítimas y Fluviales*. Suprime además las juntas locales de administración y las reemplaza por un ingeniero administrador.

Este sistema sería ideal con un Gobierno ideal.

Para nosotros traería el inconveniente de la intromisión gubernativa. Serían las cámaras las que resolverían las conveniencias de la ejecución de las obras y llegaríamos al grave defecto de *la falta de oportunidad en su ejecución*.

• PROYECTO DEL INGENIERO DON RAÚL CLARO SOLAR

El ingeniero Claro Solar crea juntas locales dependientes de la Comisión de Puertos, para la cual pide fundamento estable.

Las Juntas estarían formadas por:

- 1 El Presidente de la Cámara de Comercio, que la presidirá.
- 2 El Intendente, Gobernador o Sub delegado Civil que resida en el puerto.
- 3 El Gobernador o Sub delegado marítimo.
- 4 Un miembro designado por la Cámara de Comercio.
- 5 Dos miembros directamente nombrados por el Presidente de la República y escogidos, a proposición de la C. de P, entre los jefes de marina o los mayores contribuyentes residentes en el puerto.

Desde luego, no es posible dar a las Cámaras de Comercio del país el mismo carácter de sus similares francesas.

El resto del personal de la junta carece de capacidad técnica y ni siquiera es miembro de ella el ingeniero administrador del puerto.

También encuentro bastante criticable *la verduzca manía de inmiscuir al personal de la marina de guerra en asuntos puramente comerciales*

PROYECTO DEL INGENIERO DON AURELIO NÚÑEZ

El ingeniero Aurelio Núñez publicó en los Anales del Instituto de Ingenieros un proyecto de ley que rija la administración y explotación de las obras marítimas de Valparaíso.

El señor Núñez mantiene a la Comisión de Puertos con carácter de oficina consultiva del Gobierno, con encargo de controlar las juntas que se establezcan directamente y administrar aquéllos puertos que no la tengan,

Estas juntas locales estarían formadas por representantes del Estado y por miembros de las entidades directamente interesadas en los adelantos del puerto.

Compondrían la junta,

Por el Estado:

El ingeniero administrador del puerto, que la presidirá.

El Superintendente de Aduanas.

El Director General de la Armada o, en su representación, un Contralmirante en servicio activo.

El ingeniero de la provincia.

El Administrador de los FF. CC. del Estado.

ELEGIRÁN UN REPRESENTANTE:

La Municipalidad.

La Cámara de Comercio.

La Liga Marítima.

TENDRÁN DOS REPRESENTANTES:

Los Armadores, consignatarios de naves y comerciantes.

Se enterará así diez miembros.

La Junta procederá a:

«Administrar las entradas generales y especiales que se detallan en la ley».

«Realizar estudios y ejecutar obras nuevas—previa aprobación por el Presidente de la República de un plan general de obras de ensanche—y las necesarias de explotación y conservación.

Los recursos de la Junta serán los generales del puerto—excepto aduanas, naturalmente más los especiales que se concedan por la ley.

En este proyecto —muy bien estudiado, por lo demás—se detallan:

Las atribuciones de la Junta de Puerto.

Recursos financieros de la Junta.

Funciones de la Junta de Puerto.

Artículos transitorios.

Tenemos dos principales observaciones que hacer.

En primer lugar, llama la atención la composición heterogénea de la Junta. Si bien es verdad que el ingeniero jefe es directamente responsable, deberá de todas maneras estar sometido a las decisiones de la mayoría de la Junta.

Los miembros de la Junta, elegidos entre el comercio, la marina de guerra, consignatarios de naves, etc., estarán casi siempre en contra de las soluciones técnicas que presenten los miembros ingenieros. Recientes están los resultados de las exigencias del comercio, de la marina, etc., que obligaron a los ingenieros de la Comisión—en contra de su criterio—a adoptar soluciones de transacción para las obras portuarias de Valparaíso.

Por otra parte, estimo peligrosa para los puertos chilenos las soluciones de Consorcio, pues los GRANDES INTERESES LOCALES SON EXTRANJEROS CASI SIEMPRE.

La segunda observación se refiere a la Comisión de Puertos.

No encuentro conveniente que se sustraiga a la Comisión el estudio y vigilancia de las obras nuevas, que en el actual proyecto quedan bajo la incumbencia de la Junta Local.

OBSERVACIONES GENERALES DEDUCIDAS DE ESTOS PROYECTOS

Se ha propuesto para los puertos chilenos, aparte de la organización perfectamente centralista del ingeniero don Domingo Casanova, JUNTAS LOCALES relativamente autónomas.

Se ha querido asimilar estas juntas a los PORT AUTHORITIES ingleses, a las CÁMARAS DE COMERCIO francesas, o al CONSORZIO de Génova. Estos sistemas apenas si son aplicables en grandes puertos con intereses locales enteramente nacionales.

Por otra parte, estos sistemas han fracasado en Inglaterra, Canadá, Italia, EE. UU. etc.

Si en Francia se espera buen resultado de los CONSEJOS AUTÓNOMOS DE ADMINISTRACIÓN es porque están perfectamente fiscalizados por las oficinas técnicas del Estado. Por otra parte, las Cámaras de Comercio, que tienen situación preponderante en el Consejo, son poseedoras, desde mucho tiempo atrás, de la utilidad de los puertos y son, por regla general, instituciones de gran experiencia en asuntos portuarios.

No es posible, entonces, confundir las Cámaras de Comercio francesas con sus similares chilenas.

La implantación de las juntas autónomas en nuestros puertos traería, como primera consecuencia, la intromisión de elementos decorativos y extranjeros.

En realidad, no se le encuentra explicación a la costumbre de nombrar funcionarios, senadores, y, sobre todo, ALMIRANTES DE NUESTRA MARINA DE GUERRA.

¿Qué se pensaría si para el Consejo de los FF. CC se nombrara a un general de ejército?

Los puertos comerciales, como toda empresa de esa índole, deben tener una administración técnica que trabaje y sea fiscalizada. Las obras de puerto, como toda obra de ingeniería, deben ser estudiadas y ejecutadas por una dirección técnica especialista, y no por juntas de vecinos.

Hemos hablado ya de la labor inútil de la antigua Junta de Puertos. Ahora, como una comprobación de lo dicho, hablaremos de la labor de la Comisión de Puertos.

Creada esta comisión en 1910, como cuerpo consultivo del Ministerio de Hacienda, tiene actualmente a su cargo el estudio, construcción, conservación y explotación de las obras de mejoramiento marítimas y fluviales. Al mismo tiempo debe informar al Ministerio acerca de las solicitudes particulares.

Podemos dividir la comisión en dos grupos. El primero, formado por un almirante, un senador, el Intendente de Valparaíso, etc. Esta es la parte decorativa de la comisión.

El segundo grupo lo constituye la llamada sub-comisión de puertos que está formada por ingenieros civiles especialistas.

La labor de la comisión se debe a la sola actuación de la sub-comisión, la cual, desde 1910, ha realizado lo siguiente:

Estudio definitivo de las obras de mejoramiento del puerto de Valparaíso, aprobado por el Supremo Gobierno, y en actual ejecución.

Estudio definitivo de las obras de mejoramiento del puerto de San Antonio, aprobado por el Supremo Gobierno, y en actual ejecución.

Estudio definitivo de las obras de mejoramiento del puerto de Antofagasta, aprobado por el Supremo Gobierno, y en actual ejecución.

Estudio definitivo de las obras portuarias de Constitución, aprobado por el Supremo Gobierno.

Se encuentran en actual estudio las obras de mejoramiento de los puertos de Lebu, Puerto Saavedra, y otros de menor importancia.

Simultáneamente con esos trabajos, la comisión ha preparado un plan general de obras portuarias, basado en la clasificación de los puertos chilenos, tomando por base su importancia actual y futura.

Además, tiene bajo su vigilancia la ejecución de las obras contratadas de Valparaíso, San Antonio y Antofagasta.

Este trabajo, que requiere numeroso personal, ha sido llevado a cabo con un presupuesto anual de \$ 195 000 m. c.

He hecho esta exposición con el objeto de manifestar la utilidad de una comisión técnica en la administración de puertos. Dicha comisión debería ocuparse del estudio de las obras y de la supervigilancia de su administración.

Me atrevería, eso sí, a insinuar la conveniencia de integrar la comisión con

algunos especialistas en economía política, a fin de que estudieran el porvenir, influencia comercial y zonas de atracción de nuestros puertos (1).

Aprovechando esta ligera crítica sobre administración de puertos, y sin despreciar ninguna de las experiencias recogidas, he resumido en un ligero ante proyecto las observaciones aplicables a nuestros puertos.

ANTE PROYECTO DE LEY DE ADMINISTRACIÓN DE OBRAS MARÍTIMAS Y FLUVIALES

ARTÍCULO 1.º

Dividese la administración de obras marítimas y fluviales en dos servicios:

- a) DE ESTUDIO Y CONSTRUCCIÓN.
- b) DE CONSERVACIÓN Y EXPLOTACIÓN.

ESTUDIO Y CONSTRUCCIÓN.

ARTÍCULO 2.º

Constitúyese una Comisión de Puertos formada por ingenieros civiles y presidida por el Ministro de Hacienda. La Comisión se completará con especialistas en Ciencias Económicas.

ARTÍCULO 3.º

La Comisión procederá a:

- 1) Hacer un estudio técnico y comercial de los puertos de la República y deducir de él un plan general de obras marítimas y fluviales.
- 2) Ejecutar los estudios y proyectar las nuevas obras.
- 3) Informar las propuestas de ejecución de las obras y hacerse cargo de su vigilancia. Podrá ejecutar las obras por administración cuando lo estimare conveniente.

ARTÍCULO 4.º

Las obras nuevas se clasificarán en dos grupos:

- 1.º Las que deban costear los gastos de interés y amortización del capital invertido, más los gastos de conservación, explotación y administración. Propuestas y ejecutadas estas obras por la Comisión de Puertos, esta será responsable de su CONVENIENCIA ECONÓMICA.

1) Sobre esto léase la interesante obra, del señor Daniel Martner, *Nuestros Problemas Económicos*.

2.º Las que sean ejecutadas bajo el criterio proteccionista del Estado. En este caso EL ESTADO ES RESPONSABLE DE SU CONVENIENCIA, Y PROCEDERÁ A SALVAR LOS DÉFICITS ANUALES CON LOS PRESUPUESTOS GENERALES DE LA NACIÓN.

ARTÍCULO 5.º

La Comisión informará sobre todas las solicitudes particulares, ya se trate de formación, construcción, arrendamiento de puertos, etc., o concesión de bahías, canales, ríos, etc., y sobre todo los asuntos en que sea consultada por el Gobierno.

EXPLOTACIÓN Y CONSERVACIÓN.

ARTÍCULO 6.º

La explotación y conservación estarán, en cada puerto, a cargo de un INGENIERO ADMINISTRADOR, dependiente de la Comisión de Puertos.

El personal será fijado por el administrador y nombrado por la Comisión.

La administración se hará según reglamentos especiales dictados por la Comisión y aprobados por el Supremo Gobierno.

ARTÍCULO 7.º

En puertos cuyo tráfico comercial exceda de 1 (XXX) (XXX) de toneladas, habrá un CONSEJO LOCAL ADMINISTRATIVO formado por:

- 1) El ingeniero administrador, que lo presidirá.
- 2) El primer alcalde de la ciudad.
- 3) El superintendente de aduanas.
- 4) Un representante de las empresas ferroviarias que tengan intervención en el puerto.

Las resoluciones se tomarán por simple mayoría. EL EMPATE SE DECIDIRÁ A, FAVOR DE LA FRACCIÓN QUE CUENTE CON EL VOTO DEL INGENIERO ADMINISTRADOR.

ARTÍCULO 8.º

El Consejo procederá a:

- 1) Administrar las entradas aquí detalladas.
- 2) Explotar, según tarifas determinadas, las instalaciones existentes.
- 3) Nombrar el personal y fijar los honorarios.
- 4) Atender la conservación de las obras.
- 5) Atender los servicios de vigilancias, sanidad, salvataje, seguridad, etc. dentro del recinto del puerto.

6) Obtener empréstitos destinados a obras de mejoramiento, y cuyos intereses y amortización sean servidos con las entradas ordinarias.

7 La percepción de los derechos de aduana no dependen del Consejo Administrativo.

8) El Consejo se mantendrá ajeno a los asuntos del ejército, la armada y la policía del orden.

ARTÍCULO 10.

Serán informados por la Comisión de Puertos y sometidos a la aprobación gubernativa los asuntos siguientes:

- 1) Colocación de empréstitos.
- 2 Tarifas, derechos y sus modificaciones.
- 3 Presupuestos y balance anual.

ARTÍCULO 11.

Cada obra cuyo costo sea superior a \$ 50 (XX) oro 18 d. será considerada como obra nueva. Su estudio y ejecución pertenece, por lo tanto, a la Comisión de Puertos.

ARTÍCULO 12.

Las consultas del Consejo serán informadas por la Comisión antes de dos meses y por el Gobierno antes de uno. Pasado ese plazo, las resoluciones del Consejo serán ejecutadas.

ARTÍCULO 13.

Los recursos del Consejo serán ordinarios y extraordinarios.

Serán recursos ordinarios:

Los que se perciban de la simple explotación del puerto, conforme a las tarifas aprobadas por el Gobierno.

Serán recursos extraordinarios:

- 1 Los que otorgue el Estado en su presupuesto anual.
- 2 Los derechos especiales que pueda imponer el Estado a la navegación, explotación o a la zona local servida por el puerto.
- 3) Los empréstitos debidamente autorizados.
- 4) Multas, indemnizaciones, legados y demás entradas accidentales.

ARTÍCULO ESPECIAL

Los miembros de la Comisión de Puertos serán contratados por períodos renovables cada diez años.