

**XVIII Congreso Latinoamericano de Puertos
Desarrollo Portuario Latinoamericano:
Necesidades y Perspectivas
Miami, Biltmore Hotel, 08 al 10 de julio de 2009**

La Reversión de Puertos en Venezuela

Por

José Alfredo Sabatino Pizzolante (*)

(*) Abogado, Universidad de Carabobo. Master (MSc) en Administración de Puertos, y Master (LL.M) en Derecho Marítimo, ambos en la University of Wales College of Cardiff, Reino Unido. Miembro de la firma SABATINO PIZZOLANTE Abogados Marítimos & Comerciales. Ex-Consultor Jurídico del Instituto Puerto Autónomo de Puerto Cabello. Profesor de las Cátedras de Administración Portuaria y Derecho Portuario, en el área de Postgrado de la Universidad Nacional Experimental Marítima del Caribe. Miembro Titular del Comité Marítimo Internacional (CMI), Miembro del Instituto Iberoamericano de Derecho Marítimo, Miembro de la Asociación Venezolana de Derecho Marítimo, Vice-Presidente de la Asociación Venezolana de Derecho Portuario.

1.- ANTECEDENTES DE LA ADMINISTRACIÓN PORTUARIA EN VENEZUELA

Si bien es cierto que es a partir de 1991 cuando tiene lugar el proceso de descentralización portuaria venezolana, resulta interesante mencionar que se trataba de una vieja aspiración, la cual se remonta al menos a tres décadas, y en la cual Puerto Cabello jugará un papel de gran relevancia.

Ya para el año 59, la Cámara de Comercio de Puerto Cabello presentaba, ante la XV Asamblea Anual de Fedecámaras, celebrada en San Cristóbal, una ponencia sobre el cobro de los derechos portuarios y la necesidad de acometer la reforma de los Servicios Portuarios Nacionales. Un año más tarde, en la XVI Asamblea Anual de ese mismo organismo empresarial, que tendría como sede la ciudad de Cumaná, los organismos económicos del centro de la república, presentarían una ponencia relativa a la reorganización de los servicios portuarios. El sistema portuario, entonces, requería de urgentes reformas toda vez que los vicios existentes traían consigo el que las embarcaciones tuvieran que esperar largo tiempo para atracar, lo que afectaba sus itinerarios y, por consiguiente, incrementaba el costo de los fletes. Además, al depender los Servicios Portuarios del Ministerio de Hacienda, tenía lugar una fragmentación de responsabilidades dentro del ámbito portuario, sumamente inconveniente desde el punto de vista operativo y administrativo. Si a esta situación sumamos los numerosos daños y pérdidas de mercancía tenemos un panorama nada halagüeño que explica la preocupación de los organismos económicos de la época.

Los planteamientos formulados por los organismos que suscribían la ponencia, a los fines de solucionar la crisis portuaria son en verdad de vanguardia. Lamentablemente, el Ejecutivo Nacional, como tantas otras veces, no prestaría atención a dichas recomendaciones. Pero como quiera que fuera, resulta interesante transcribir lo que al entender de los ponentes, era la solución para el sistema portuario nacional: "La solución a este problema consiste en organizar en forma autónoma los Servicios Portuarios, de manera que cada uno de ellos esté obligado a efectuar los reajustes necesarios para que ninguno opere con pérdida, ni con utilidades excesivas, ni contando con que las utilidades de otro Servicio servirán para pagar sus propias pérdidas...()... En otras palabras, los puertos deben

ser administrados como si fueran empresas privadas, lo cual traería las siguientes ventajas:

1. Eliminaría las pérdidas sufridas por algunos puertos convirtiéndolas en beneficios. Si éstos resultan ser muy altos, se podrían revisar las tarifas al fin de un período dado, no menor de dos años./
2. Los obreros quedarían sometidos en todo caso a la Ley del Trabajo, la cual deberá aplicarse en toda su amplitud./
3. Permitiría una saludable competencia entre los distintos puertos, obligando a los de menor eficiencia a luchar por equipararse con los más eficientes. La competencia, desde remota época hasta hoy, ha sido factor de mejoramiento hasta el día en que se pruebe lo contrario./
4. Ofrecería la posibilidad de formar un personal especializado en puertos. En efecto, si se les maneja como si fueran empresas privadas, habrá estabilidad y escalafón, condiciones de aquel objetivo. Es de observar que algunas veces el gobierno ha aplicado estos principios en sus Servicios con éxito, pero sin continuidad./
5. Por último, el gobierno se vería libre de pérdidas y gastos innecesarios, cuando los Portuarios se paguen a sí mismos".¹ Se tratan de planteamientos formulados casi cinco décadas atrás.

Al año siguiente (1961) el Banco Mundial recomendaba, en un reporte preparado sobre las perspectivas de desarrollo del país, el establecimiento de una autoridad portuaria autónoma en cada uno de los mayores puertos públicos.² No obstante, el Estado permanecería indiferente a la multitud de reclamos y recomendaciones formuladas, no siendo sino hasta 1975 cuando se decide crear un ente autónomo, el cual tendría a su cargo la administración de los puertos comerciales de la nación, esto es, el Instituto Nacional de Puertos.

2.- LA CENTRALIZACIÓN COMO RESPUESTA

En efecto, el año 1975 se sanciona, en medio de grandes expectativas para el sector marítimo venezolano, la *Ley que Crea el Consejo Nacional de Puertos y el Instituto*

¹ Cámara de Comercio de Puerto Cabello (1960) "*Reorganización de los Servicios Portuarios*", XVI Asamblea Anual de Fedecámaras, Cumaná, pág. 25.

² International Bank for Reconstruction and Development (1961) "*The Economic Development of Venezuela*", Baltimore: John Hopkins Press, pág. 272.

*Nacional de Puertos*³, con lo que se establece el tan esperado ente portuario autónomo que de acuerdo al art. 8, letra a de la mencionada ley, asumiría la administración, organización, conservación y operación de los puertos venezolanos. Siguiendo lo que constituía el modelo portuario administrativo imperante en Latino América para la época, el INP fue concebida como una autoridad portuaria operativa, en el sentido de que correspondería a ella, "la prestación de los servicios de estiba, caleta, almacenaje, recepción y entrega de mercancías y realizar todas las operaciones y faenas concernientes a la movilización de la carga y funcionamiento de los puertos y terminales".

Las expectativas creadas, sin embargo, pronto fueron tornándose negativas ya que con el paso de los años el INP se convirtió en un monstruo burocrático, con una nómina de obreros portuarios exorbitante y con un gran déficit presupuestario, que le convertirían rápidamente en una vergüenza nacional y, lo que es peor, ocasionando un acentuado deterioro de los activos portuarios. De tal manera, que los reclamos de los distintos sectores de la economía, no cesaron con el establecimiento del INP, pues subsistían innumerables fallas en el sistema portuario que tenían, claro está, gran incidencia en el precio final de las mercancías que entraban y salían a través de ellos.

Dentro del Programa de Ajuste Estructural de la economía venezolana, que fuera iniciado por el Ex-presidente Pérez durante su segundo período de gobierno, los puertos constituyeron un blanco de primer orden. La explicación resulta, por demás, sencilla: un modelo económico de corte liberal, en donde se pretende que las fuerzas del mercado determinen el comportamiento del aparato económico, requiere de puertos sanos (eficientes) que coadyuven a asegurar la competitividad de las exportaciones y el bajo precio de las importaciones. A Pérez, entonces, debe reconocérsele el haber dado los primeros pasos en firme, que asegurarán el proceso de descentralización y privatización portuaria en Venezuela. Pero de igual manera debe ser afirmado, que los gobiernos regionales, particularmente el de Carabobo, también jugaron un papel muy significativo en este proceso, ya que el empeño puesto en la asunción de la competencia portuaria, y su

³ Con posterioridad reformada parcialmente por el Decreto-Ley No. 674, G.O. No. 3574 de fecha 21-6-85. Reglamentada mediante el Decreto No. 1835 de fecha 13-10-76.

actitud combativa frenarían, oportunamente, las apetencias del poder central que no vaciló en algún momento de imprimir el tradicional sello "centralista", en el articulado de la ley por medio de la cual se suprimía el INP.

3.- LA DESCENTRALIZACIÓN COMO SOLUCIÓN

A diferencia de otros países de la región, el mecanismo legal conforme al cual se adelantó la reforma portuaria en nuestro país, no consistió en una ley portuaria específica, en la que se establecieran los lineamientos maestros de la nueva organización administrativa a implantarse.⁴ En Venezuela, por el contrario, la descentralización portuaria tiene lugar por aplicación de una ley genérica de descentralización administrativa, es decir, la *Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público (DDT)*, sancionada el 28 de diciembre de 1989. (G.O. No. 4153 Extraordinaria de fecha 28-12-89) Es necesario tener presente que dicho instrumento legal estaba referido, únicamente, a los puertos públicos de uso comercial (Puerto Cabello, La Guaira, Maracaibo, Guanta, etc.) y no 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 15-8-90.⁵

La *Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público* establecía en su artículo 11, ord. 5º que a los fines de promover la descentralización administrativa y conforme a lo dispuesto en el art. 137 de la Constitución (1961), se transfiere a los Estados la competencia exclusiva sobre la "administración y mantenimiento de puertos y aeropuertos públicos de uso comercial", señalando en el párrafo único de ese mismo artículo, que los Estados asumirán estas competencias por ley especial dictada por las respectivas Asambleas Legislativas. Es así como el parlamento carabobeño, sanciona el año noventa y uno, la *Ley Mediante la cual el*

⁴ Tal y como ha sucedido, por ejemplo, en Colombia, Uruguay, México y Argentina.

⁵ Decreto No. 1069, G.O. No. 34531.

Estado Carabobo Asume la Competencia Exclusiva sobre sus Puertos de Uso Comercial y Crea el Instituto Puerto Autónomo de Puerto Cabello. (G.O.E.C. No. 422 Extraordinaria de 9-3-91), instrumento éste que servirá de modelo al resto de las leyes portuarias regionales.

Conviene tener presente, sin embargo, que para el momento en que se sancionan estas leyes regionales de puertos, el Instituto Nacional de Puertos aún se encontraba operando, pero con sujeción a una resolución ministerial que preveía el régimen legal transitorio, que habría de regir durante la transferencia de las operaciones de manos del INP a los Estados. Se trataba de la Resolución Ministerial No. 319, más tarde reformada por la No. 419, de fecha 1-10-91, relativa a las normas sobre Servicios Portuarios y Tarifas, que establecería las bases para la privatización de los servicios portuarios, que en lo sucesivo serían ejecutados por las Empresas de Servicios Portuarios, debidamente registradas en cada puerto, de acuerdo al procedimiento previsto en la mencionada resolución. A decir verdad, con esta resolución lo que se hizo fue reconocer legalmente una situación que de hecho venía ocurriendo, ya que la crisis del INP era tal que las empresas privadas eran las que ejecutaban las operaciones con su propio personal, pero al mismo tiempo debían cancelar esos servicios a los obreros del INP. Como quiera que sea el art. 1 de la Resolución No. 419, establecía: "Los servicios portuarios de carga, descarga, transferencia, llenado y vaciado de contenedores y, en general, la movilización de la carga, la recepción y entrega de mercancías; el pesaje de la carga, el almacenamiento; el suministro de equipos móviles, el amarre y desamarre de buques; el suministro de agua, combustible, víveres y afines a los buques; la seguridad industrial, las reparaciones menores, el suministro de la mano de obra; y otros servicios de naturaleza semejante, sólo podrán ser prestados por las sociedades mercantiles inscritas en el Registro de Empresas de Servicios Portuarios del Puerto adscrito al Instituto Nacional de Puertos en el que la empresa desee prestar sus servicios...".

Para el momento en que tiene lugar la promulgación de la *Ley para la Supresión del Instituto Nacional de Puertos* (G.O. No. 34922 de 13-3-92), ya la mayoría de los Estados

habían asumido la competencia sobre sus puertos.⁶ De acuerdo al art. 7 de esta ley, el Ministerio de Transporte y Comunicaciones, "quedará encargado de la realización de las actividades que correspondían al Instituto Nacional de Puertos por su Ley de creación, con excepción de las legalmente transferidas a los Estados...". Además, señalaba el mismo artículo que mientras los Estados no asumieran, mediante ley especial, la administración y mantenimiento de los puertos públicos de uso comercial, éstas funciones corresponderían al entonces Ministerio de Transporte y Comunicaciones.

4.- LAS NUEVAS ADMINISTRACIONES PORTUARIAS Y LAS EMPRESAS DE SERVICIOS PORTUARIOS

Como consecuencia de las reformas ocurridas, surgen en nuestro país Administraciones Portuarias autónomas que son los entes que tienen a su cargo la administración y mantenimiento de los puertos públicos de uso comercial, bien por sí mismo o a través de una delegación, mediante concesión. Estas administraciones portuarias, con la excepción de La Guaira, dependen de los gobiernos regionales que inicialmente asumieron la competencia portuaria, por vía de la Ley de Descentralización, Delimitación y Transferencias de Competencias del Poder Público (y que hoy tienen la competencia asignada por la Constitución de 1999) están gobernadas por leyes de puertos regionales dictadas al efecto, adoptando distintas figuras jurídicas para su constitución tales como Institutos Autónomos (Puerto Cabello y Falcón), Servicios Autónomos (Zulia) y Compañías Anónimas (Anzoátegui).

También es necesario mencionar que existe una marcada diferencia entre el caso venezolano y otras experiencias latinoamericanas como, por ejemplo, las de Colombia y Argentina, pues nuestras Administraciones Portuarias son cien por ciento públicas, al punto de que aún en aquellas Administraciones Portuarias que han adoptado la figura de sociedades mercantiles (ej. Guanta) el componente accionario pertenece en su totalidad a entes públicos.

⁶ Nueva Esparta, en julio de 1991; Zulía, en octubre de 1991; Falcón y Mérida, en diciembre de ese mismo año.

Las normas relativas a las Empresas de Servicios Portuarios, comúnmente llamados Operadores Portuarios, se encontraban inicialmente contenidas en la Resolución No. 419 del Ministerio de Transporte y Comunicaciones, cuyo contenido con ligeras variantes fue trasladado a diferentes reglamentos o resoluciones administrativas regionales, hoy ya derogada en su totalidad por la Ley General de Puertos, sancionada el año 2001.

No es nuestra intención analizar aquí la Resolución No. 419 en detalles, basta con señalar que conforme a la Resolución en cuestión (art. 9) cada puerto llevaba un Registro de Empresas de Servicios Portuarios, el cual distinguía tres categorías, a saber:

a) Empresas Operadoras Portuarias: Tienen a su cargo los servicios de carga, descarga, transferencia, llenado y vaciado de contenedores y, en general, cualquier otra operación que involucre la movilización de carga, entre naves y recintos portuarios, o dentro de ellos, así como los servicios de almacenamiento.

b) Empresas Suministradoras de Recursos: Proveen a las anteriores de recursos humanos y materiales, al tiempo que dan en arrendamiento equipos móviles.

c) Empresas de Servicios Suplementarios: Comprenden servicios de limpieza, mantenimiento, reparaciones menores, amarre y desamarre de buques, abastecimiento de agua, víveres y vituallas para las naves, de combustible, grasas y lubricantes, el pesaje de la carga mediante romanas, balanzas y básculas, la seguridad industrial, y cualquier otro servicio complementario.

Por otra parte, las Empresas Operadoras Portuarias tenían la opción de arrendar determinadas áreas de patio, tal y como sucede en Puerto Cabello, para el establecimiento de terminales de uso particular. Esto es hecho a través de un contrato de adjudicación de patio, que generalmente tiene una duración de cinco años, y por el que la empresa operadora paga al puerto una contraprestación mensual, tomando en cuenta el tamaño del área adjudicada.

5. TRAS LA APROBACIÓN DE LA CONSTITUCIÓN DE 1999

Tras la aprobación de la Constitución de 1999, se incluyen disposiciones relativas a los “puertos de uso comercial”, esto es, puertos públicos de uso público. En efecto, cuando se analiza el texto constitucional vigente se observa de la lectura conjunta de los artículos 156 numeral 26, y 164 numeral 10 que corresponde al Ejecutivo Nacional la competencia sobre el régimen de puertos y su infraestructura, mientras que a los Estados la competencia exclusiva sobre la administración, conservación y aprovechamiento de los puertos de uso comercial en coordinación con el Ejecutivo Nacional.

En otras palabras, la materia portuaria está inspirada en gran medida por el principio de la “descentralización”, por cierto, principio éste consagrado expresamente en los artículos 4 y 6 del texto constitucional.

Más tarde, se aprueba la Ley General de Puertos (septiembre de 2001 con sucesivas modificaciones), cuya Disposición Transitoria Segunda, estableció un lapso de seis meses, a los fines de que los Estados procedieran a adecuar sus leyes regionales al contenido de aquella, cosa que no ocurrió en algunas regiones como, por ejemplo, Carabobo y Zulia.

El criterio conforme al cual la administración, conservación y aprovechamiento de los puertos de uso comercial (regionales) es una competencia “exclusiva” de los Estados, fue ratificado expresamente por la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia en reciente fallo de fecha 19-12-2006, con Ponencia del Magistrado Francisco Carrasqueño, en la que se declaró la nulidad del art. 51 de la Ley General de Puertos, que establecía el aporte del 12,5% de los ingresos brutos de los puertos de uso comercial, a los municipios dentro de los cuales se encuentran localizados. En términos generales el máximo tribunal encontró que toda vez que el aprovechamiento de los puertos de uso comercial es una competencia exclusiva de los Estados, mal podría la Ley General de Puertos contener un dispositivo legal que imponga a las regiones que parte de los ingresos del ente administrador regional sean entregados mediante aporte a los municipios, declarándose en consecuencia la nulidad del citado artículo.

6. LA REVERSIÓN DE PUERTOS

Sin embargo, el TSJ ha cambiado radicalmente su criterio sobre la naturaleza de la “competencia” que los Estados tienen sobre los puertos de uso comercial, la cual parece ahora no ser “exclusiva”. La sentencia en cuestión está fechada 15 de abril 2008, y fue dictada por la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, con ocasión de un Recurso de Interpretación ejercido por el Procuraduría General de la República respecto del alcance de la potestad de “coordinación” que corresponde al Ejecutivo Nacional, de conformidad al numeral 10 del Art. 164 de la Constitución Bolivariana de la República de Venezuela, la cual como hemos mencionado señala que es de la “competencia exclusiva” de los Estados la conservación, administración y aprovechamiento de los puertos de uso comercial, en coordinación con el Ejecutivo Nacional.

Sin embargo, el TSJ en sentencia del 15-04-08 cambia radicalmente su criterio sobre la naturaleza de la competencia que los Estados tienen sobre los puertos de uso comercial, la cual no es ahora “exclusiva”, reconociéndole al Ejecutivo Nacional una competencia exorbitante, que le faculta a intervenir o revertir los puertos regionales. Lo que hace verdaderamente cuestionable la sentencia del TSJ, y la convierte más en una pieza política antes que jurídica, es que a partir de la Constitución de 1999 la competencia exclusiva que los Estados tienen sobre sus puertos de uso comercial es una originaria, difícilmente sustraíble por vía de intervención mucho menos de reversión.

Tras esta sentencia del TSJ, y el exhorto que allí el máximo tribunal le hace a la Asamblea Nacional, el órgano legislativo procede con la modificación de la Ley de Descentralización y la Ley General de Puertos, publicadas en la Gaceta Oficial del 17-03-09. Las modificaciones introducidas en estos textos legales fueron básicamente dos: 1. El Ejecutivo Nacional podrá revertir por razones estratégicas, de mérito, oportunidad o conveniencia, la transferencia de las competencias concedidas a los Estados; y 2. El Ejecutivo Nacional podrá decretar la intervención conforme el ordenamiento jurídico, de

bienes y prestaciones de servicios públicos, a fin de asegurar un servicio de calidad en condiciones idóneas y de respeto de los derechos constitucionales.

Con fundamento a lo anterior la Asamblea Nacional acordó la reversión inmediata al Poder Ejecutivo Nacional de la infraestructura portuaria de Nueva Esparta (Guamache), Zulia (Maracaibo) y Carabobo (Puerto Cabello), publicado en la Gaceta Oficial del 20-03-09, ocurriendo lo mismo con Vargas (La Guaira) en junio pasado, siendo que el Ministerio del Poder Popular para las Obras Públicas y Vivienda a través de la Resolución 54, crea la Comisión de Reversión encargada de adelantar todo el proceso relativo al traspaso de los puertos regionales al poder nacional, siendo así los estados Zulia, Carabobo y Nueva Esparta despojados de sus puertos.

Como consecuencia de este proceso de reversión actualmente en desarrollo, el Ejecutivo Nacional dicta el Decreto No. 6.645 (Gaceta Oficial No. 38.146 del 25-03-09) relativo a la creación de la sociedad anónima BOLIVARIANA DE PUERTOS, BP por sus siglas, cien por ciento capital de la república venezolana, ente ahora encargado del acondicionamiento, administración, desarrollo, mantenimiento, conservación y aprovechamiento de los bienes y servicios que comprenden la infraestructura portuaria de los puertos del Guamache, Maracaibo, Puerto Cabello y La Guaira así como de los futuros puertos revertidos. Es importante señalar que ya el Estado venezolano ya había creado en junio de 2007 (Gaceta Oficial No. 38.703 del 12-06-07) otra sociedad anónima denominada igualmente BOLIVARIANA DE PUERTOS, B.P.S.A. por sus siglas, de capital mixto Venezolano-Cubano, que tiene por objeto ... “la modernización, recuperación, equipamiento y construcción de puertos tanto en la República Bolivariana de Venezuela como en la República de Cuba, así como también la elaboración de los correspondientes estudios, proyectos de ingeniería, planes de desarrollo y gestión de financiamiento para tales fines...”. En consecuencia, se trata de entes distintos en su constitución y objeto.

Con arreglo a la Resolución No. 112 emanada del Ministerio del Poder Popular para las Obras Públicas y Vivienda (Gaceta Oficial No. 39.197 de fecha 10-06-09), órgano de adscripción del ente Bolivariana de Puertos, este último ha sido autorizado para adelantar la

revisión de todas y cada una de las contrataciones que abarquen el uso de los espacios e infraestructura portuaria, especialmente en el área de almacenes, silos y patios, que fueron debidamente suscritas en su oportunidad, entre las distintas empresas operadoras portuarias y los entes regionales que tenían a su cargo la administración del puerto. La misma resolución ministerial faculta a Bolivariana de Puertos “para definir las nuevas formas de aprovechamiento de los espacios, bienes, servicios e infraestructura comprendidos dentro del Proceso de Reversión...; con el propósito de garantizar el tránsito y comercio marítimo con seguridad, fluidez, eficacia, economía, calidad de servicio y en beneficio de la comunidad, todo ello en el marco de la política socialista que dicte el Ejecutivo Nacional, y en los términos más provechosos para la República Bolivariana de Venezuela..”.

La resolución ministerial en comento, además, le permite a Bolivariana de Puertos solicitar y tomar las acciones, medidas de aseguramiento y de control necesarias que garanticen la plena continuidad del servicio de almacenamiento y de cualquier otra operación portuaria, abarcando dichas medidas la “intervención” de las operaciones, todo ello en aras del interés general y en salvaguarda de los supremos intereses de la República Bolivariana de Venezuela.

Con base a estas facultades semanas atrás se produjo la intervención absoluta de los almacenes, patios y silos del puerto de Maracaibo, mientras que en los puertos de La Guaira y Puerto Cabello tiene lugar el proceso de revisión de los contratos de adjudicación o arrendamiento de áreas, cuyo resultado debería ser conocido en las próximas semanas.

7. REFLEXIONES FINALES

7.1.- Por espacio de casi dos década observamos con preocupación cómo el proceso de descentralización ocurrido en el sector portuario, amén de los logros obtenidos, también devino en la fragmentación del sistema portuario nacional y el surgimiento de muchas lagunas que atentan contra la modernización de los puertos nacionales.

Nadie debería poner en duda hoy día lo que el proceso de descentralización portuaria ha significado para Venezuela. Resulta justo reconocer que nuestros “puertos públicos de uso comercial” —como los definiría la Ley de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público Nacional— se encuentran actualmente en mejor situación, que cuando aquéllos eran administrados por el Instituto Nacional de Puertos (INP). Sin embargo, y como consecuencia lógica de la implantación del nuevo esquema, la descentralización portuaria supuso el nacimiento de un marco legal e institucional, que lejos de garantizar el cabal desarrollo del sistema portuario nacional, ha fomentado su fraccionamiento, con graves consecuencias para su modernización y nuestro comercio nacional e internacional. ¿Cuán grandes los logros de la descentralización portuaria han sido? Se trata de una interrogante de difícil respuesta, pues puede ser contestada de manera distinta, según se les responda desde un plano académico, político, nacional, regional, público, privado, etc.

Con todo y eso creemos que hubo interesantes avances en el sector, entre los que se cuentan, el incremento en la productividad portuaria, extensión de las jornadas de trabajo, adquisición de moderna maquinaria para manipulación de carga y profesionalización del sector estiba, todo ello a pesar de que el proceso descentralizador dio nacimiento a un sistema portuario anarquizado, en el que los puertos regionales mediante un accidentado programa de ensayo y error, se extralimitan en la competencia que les ha sido transferida y, peor aún, desconocen cualquier tipo de control y supervisión del Poder Nacional.

Al analizar detenidamente el proceso de reformas ocurridos en el sector portuario venezolano, se puede concluir que la “descentralización” ha jugado un papel fundamental como factor desencadenante de tales reformas pero, por otra parte, también se advierte que su justo valor ha sido exagerado por el discurso político, que pretende ver en aquélla el factor determinante de los logros alcanzados, cuando la verdad es que el éxito de las reformas ha estado asociada por una parte, a la liquidación de los empleados y obreros del INP y, por consiguiente, la desaparición de una contratación colectiva por demás leonina, y por la otra, a la privatización de las operaciones portuarias ocurrida incluso antes de verificarse la descentralización efectiva de los principales puertos regionales.

No obstante, dada la manera desordenada como la descentralización portuaria fue instrumentada en la década de los noventa, muchos fueron los aspectos en los que poco se avanzó, entre ellos, la ausencia de planes maestros, la poca atracción de capitales privados para el desarrollo de terminales especializados (contenedores y graneleros), la falta de capacitación y la rotación grotesca del personal en las administraciones portuarias siempre debido a los vaivenes políticos, la falta de coordinación y armonización de procedimientos entre los diversos entes del Estado con competencia en el área, especialmente la autoridad aduanera (SENIAT), y la ausencia de una clara política en beneficio de la mano de obra portuaria, bajo el esquema de los servicios portuarios privatizados.

Fueron estas fallas del proceso descentralizador portuario las que animaron a muchos a abogar por la aprobación de un instrumento legal de rango nacional, en nuestro caso, la Ley General de Puertos del 2001, mediante la cual se pudiera atender las tareas pendientes y en general, los retos del sistema portuario nacional.

7.2.- La falta de coordinación y armonización de procedimientos entre entes del Estado es responsable en gran parte, de los retardos que se vienen presentando en el proceso de despacho de mercancías que arriban a través de los puertos de uso comercial. Mientras algunos entes públicos han venido afirmando que el problema de retardos en los despachos y consiguiente congestión experimentado en meses recientes, es producto de la falta de equipos portuarios para manipulación de cargas por parte del sector privado, nosotros estamos convencidos que se trata de un problema mucho más profundo que tiene raíces sistémicas, lo que obliga a una profunda reflexión. No se justifica, por ejemplo, que a pesar de la implantación del Sistema Aduanero Automatizado (Sidunea), los niveles de canal rojo, esto es, mercancías sujetas a inspección física, rondan el 60%; tampoco, se explica cómo el sistema de aleatoriedad de embarques llevado por CADIVI (autoridad cambiaria) como consecuencia del control de cambio imperante, esté divorciado del Sidunea, lo que en la práctica trae como consecuencia que la casi totalidad de la mercancía de importación esté sujeta a inspección física. A lo anterior, habría que sumar otros procedimientos aduaneros *sui generis* que no están a la altura de una actividad portuaria cónsona con los tiempos

modernos, tales como los aplicados a los transbordos, aún pendientes de su tramitación a través del sistema automatizado como lo establece el reglamento correspondiente, y la exigencia de garantías y otras formalidades para el despacho de contenedores vacíos no previstos en la legislación aduanera, que entran y dificultan la operación portuaria.

7.3.- Lamentablemente la Ley General de Puertos no pasó de ser un instrumento conceptual, con declaraciones de principios de naturaleza rectores, pero más teórico que práctico. Habría que recordar, además, que desde su promulgación muchos Estados se han rehusado a adecuar sus leyes regionales portuarias a los principios consagrados en el texto portuario nacional.

Sin embargo, la mora no sólo corresponde a los Estados, pues a todo este orden de cosas ha contribuido en mucho la falta de reglamentación de la Ley General de Puertos, la cual inexplicablemente a la fecha no ha sido aprobada, así como la ausencia del Plan Nacional de Desarrollo Portuario que hace mucho debió haber sido aprobado por el INEA (Autoridad Acuática), para poder exigir a los puertos la elaboración de sus planes maestros con apego a los requerimientos de un sistema portuario nacional que hoy luce más fragmentado que nunca.

7.4. Todo este estado de cosas, en el marco de un ambiente altamente politizado e inspirado en el modelo socialista, ha animado a un sector para impulsar re-centralización de puertos porque la descentralización no funcionó, o porque existen argumentos de seguridad y defensa —tal y como lo hemos venido escuchando de boca de algunos promotores de las reformas— se trata de consideraciones a priori que, por el contrario, requieren un mayor criterio técnico para su concepción, pues después de todo está en juego el desempeño de un sistema portuario nacional, vital para el desarrollo económico de la nación. Entre las justificaciones que se manejaron en algún momento para justificar la intervención de los servicios portuarios —que no es otra cosa que un proceso de re-centralización por distinta vía— está el de que los servicios portuarios descentralizados serían los causantes del desabastecimiento y congestión dentro de los puertos. El tema es demasiado serio como para pretender simplificarlo con semejante afirmación; para el suscrito no cabe la menor

duda que hay problemas dentro de los puertos, pero que estos no se resolverán con un proceso de reversión de la competencia, a todas luces inconstitucional, tampoco con un proceso de recentralización.

La problemática demanda la participación del sector público y el sector privado, especialmente, la coordinación entre las diversas autoridades del sector público (SENIAT, CADIVI, IPAPC, etc.) y la seguridad jurídica que anime al sector privado a adelantar las inversiones que se requieren.

7.5. Surge indefectiblemente la necesidad de revisar el sistema portuario nacional en su conjunto y, especialmente, el desempeño de los puertos descentralizados pero no partiendo del supuesto fracaso del proceso descentralizador, sino asumiendo todos los sectores sus responsabilidades y exponiendo sus puntos de vista.

Sin embargo, el Estado se ha embarcado en un proceso de reversión cuyas consecuencias todavía se desconocen.

El gran reto para las nuevas autoridades portuarias debe ser el promover una profunda reflexión acerca de los aciertos y desaciertos del proceso de descentralización ocurrido en el sector. Las regiones, con todas las imperfecciones, se han beneficiado directamente de la descentralización, y creemos que cualquier nuevo modelo debe apuntar hacia un esquema que garantice a los municipios percibir directamente y efectivamente los beneficios de la actividad portuaria, en términos de inversiones en infraestructura y servicios públicos, pero también un esquema que garantice la prestación de los servicios portuarios por parte del sector privado, concentrándose el Estado en su rol planificador y de control.