



ENFOQUE ACTUALIZADO PARA EL DESARROLLO DE LA POLÍTICA PORTUARIA

PRÓXIMA DÉCADA Y EL TÉRMINO DE
LAS PRIMERAS LICITACIONES DE
TERMINALES PORTUARIOS ESTATALES
CHILENOS



FUNDACIÓN
LIBERTAD
REGIÓN VALPARAÍSO

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	02
RESUMEN EJECUTIVO	03
TEMARIO :	
CAPÍTULO I : DEFINICIONES MINISTERIALES RESPECTO A POLÍTICA PORTUARIA NACIONAL	04
CAPÍTULO II : ROL DEL ESTADO	07
CAPÍTULO III : PUERTOS PÚBLICOS Y PUERTOS PRIVADOS DE USO PÚBLICO	09
CAPÍTULO IV : DIFERENCIACIÓN DE LA LEGISLACIÓN PORTUARIA PARA ZONA SUR – AUSTRAL.	15
CAPÍTULO V : CONCEPTO AMPLIADO DE RED LOGÍSTICA DE GRAN ESCALA	17
CAPÍTULO VI : TEMAS CON LAS COMUNIDADES DEL ENTORNO DE LOS PUERTOS	19
CAPÍTULO VII : AGUAS ABRIGADAS Y RESERVA DE BORDE COSTERO	21
CAPÍTULO VIII : DISPONIBILIDAD Y CONTINUIDAD OPERATIVA DE PUERTOS	27
CAPÍTULO IX : COSTOS RELEVANTES DE LA INDUSTRIA MARÍTIMO-PORTUARIA	29
CAPÍTULO X : LA EVALUACIÓN DE LA OCDE A LAS POLÍTICAS PORTUARIAS CHILENAS	34
CAPÍTULO XI : CAMBIOS EN LA INDUSTRIA MARÍTIMO PORTUARIA NACIONAL	39
CAPÍTULO XII : RELICITACIONES Y LICITACIONES DE NUEVOS TERMINALES	43
CAPÍTULO XIII : SÍNTESIS DE PROPUESTAS	48



INTRODUCCIÓN

En Abril de 2018, se publicó el documento *“Lineamientos estratégicos para el desarrollo portuario estatal”*, trabajo realizado por un equipo multidisciplinario dirigido por el Senador Francisco Chahuán Chahuán que incluyó a profesionales y especialistas portuarios con amplia experiencia, con el interés de compartir y contribuir a la visión estratégica actualizada para el desarrollo del sector portuario estatal, en el entendido que esa propuesta ha de servir como referencia para precisar el enfoque y línea de trabajo que tienen que enfrentar cada una de los puertos del Estado, en el corto, mediano y largo plazo.

A 10 años del término de las primeras concesiones portuarias de terminales estatales a operadores privados, el sector portuario chileno requiere de ajustes urgentes en la próxima década para fortalecer su exitosa experiencia de sus primeros 20 años.

El aporte de esta nueva propuesta como complemento al mencionado documento, también liderada por el Senador Francisco Chahuán Chahuán y denominada *“Enfoque actualizado para el desarrollo de la Política Portuaria”*, se orienta al logro de un avance cualitativo de la industria portuaria nacional, con el objeto de internalizar los principales cambios positivos que en los últimos años se han producido en los tráficos e integración naviera y en la conformación de los operadores portuarios.

Los ajustes implican la conveniencia de modernizar la Ley No 19.542, actualizar el reglamento de concesiones portuarias, adaptar el reglamento de uso de frentes de atraque, la ampliación de disposiciones modernizadoras del sector logístico y el fortalecimiento de la institucionalidad vigente, pero principalmente el anticipar una estrategia y programa de relicitaciones y nuevas licitaciones de terminales portuarios estatales, considerando el nuevo escenario que imponen estos cambios.

Reiteramos que al igual que nuestra primera propuesta de lineamientos, que se efectúa esta nueva propuesta con la convicción de que constituye un aporte para el sector y la industria marítimo-portuaria y hace propicia la ocasión para manifestar el profundo y desinteresado deseo de seguir aportando con ideas, proyectos y líneas de trabajo concretas que puedan servir para consolidar el desarrollo que nuestros puertos y el sistema logístico nacional merece y necesita.



RESUMEN EJECUTIVO

No obstante los importantes avances alcanzados por efecto de la política pública para los puertos estatales con la implementación de la Ley 19.542 de modernización portuaria, el sistema portuario estatal chileno evidencia un agotamiento en su capacidad y eficiencia logística además, una progresiva obsolescencia en su infraestructura. Eso amenaza el equilibrio entre el crecimiento económico y el desarrollo portuario, siendo necesario anticipar una mirada y acciones que permitan enfrentar el aumento de la demanda, con respuestas adecuadas y oportunas a los requerimientos del comercio marítimo internacional, en el mediano/largo plazo.

Para dichos efectos, el presente documento como complemento actualizador del documento “Lineamientos estratégicos para el desarrollo portuario estatal”, recoge los recientes cambios producidos en la industria marítimo portuaria y en el comercio exterior, y propone priorizaciones de acciones para los futuros requerimientos, para enfrentar el último tercio del primer período de licitaciones de terminales portuarios, considerando además la experiencia de 20 años del Modelo Portuario chileno vigente, bajo el siguiente enfoque temático de contenidos :

La política portuaria nacional definida por el MTT y el SEP, y el rol del Estado respecto a políticas públicas y a las directrices para los distintos estamentos públicos que intervienen en los procesos de facilitación y fomento del comercio exterior.

Normativas respecto de puertos estatales y puertos privados de uso público, y de requerimientos de aguas abrigadas y reserva de borde costero.

Diferenciación de la legislación portuaria para la zona sur- austral, el cabotaje y conectividad.

Relación con las comunidades del entorno de los puertos y participación ciudadana.

La disponibilidad y continuidad operativa de puertos y concepto ampliado de Red Logística de Gran Escala.

La validación de las propuestas de este informe con la evaluación de la OCDE a las políticas portuarias chilenas.

Los cambios en la industria marítimo-portuaria nacional, y el programa de relicitaciones de terminales portuarios concesionados y licitaciones de nuevos terminales.



CAPÍTULO I: ***DEFINICIONES MINISTERIALES RESPECTO A POLÍTICA PORTUARIA NACIONAL***

1.1 Respecto al Desarrollo Marítimo Portuario y Logístico

Desde el anuncio de la construcción del Puerto de Gran Escala en San Antonio, se ha generado un escenario de pronunciamientos ministeriales en cuanto a temas elementales para el mejoramiento y desarrollo portuario y logístico del país.

Entre los principales pronunciamientos se encuentran la construcción alternada entre los proyectos de ampliación de infraestructura portuaria de San Antonio y Valparaíso, la ejecución del Terminal 2 como prioridad, conectividad vial y ferroviaria, espacios de diálogo y encuentro entre el puerto y la ciudad, la digitalización de los procesos, entre otros.

Las principales manifestaciones del ministerio de Transportes al respecto han sido la siguientes:

a) Desarrollo marítimo portuario:

El cambio se debe hacer ahora en cuanto soluciones de corto, mediano y largo plazo. El desarrollo marítimo portuario es fundamental para el país y no queremos heredarle a las futuras generaciones el costo de no hacerlo. Hoy podemos dar el salto.

b) Apoyo al Puerto de Gran Escala Exterior:

Necesitamos también anticipar la construcción del Puerto de Gran Escala en San Antonio, porque también -en el largo plazo- se va a necesitar disponer de esa capacidad adicional y tratándose de las dimensiones de ese puerto es posible que diez años todavía sea poco para disponer de esos sitios nuevos en la macrozona central.

c) Construir de manera alternada:

De acuerdo con lo requerido por la demanda, además del Terminal 2 de Valparaíso se deben concretar los dos proyectos de Puerto a Gran Escala contemplados, uno en San Antonio y el otro en Valparaíso (sector de Yolanda), y que las inversiones debieran hacerse por etapas en forma alternada, partiendo por San Antonio.

Ambos puertos deben incrementar su capacidad de manera equilibrada y permitiendo que haya competencia. Es importante que crezca tanto Valparaíso como San Antonio. La capacidad portuaria se necesita en la región pensando en el largo plazo. Construir puertos toma cada vez más tiempo, entonces es una buena opción que los dos puertos crezcan armónicamente y que exista en cierta forma competencia entre ellos mismos. De modo que independientemente que se avance en los estudios y la licitación, el desafío para el MTT es cómo hacer que en los dos puertos haya crecimiento de capacidad.

d) Construcción del Terminal 2 como prioritario:

Todos los esfuerzos se concentrarán en una primera instancia en la concreción del Terminal 2 en Valparaíso, ya que de lo contrario se produciría un efecto desastroso para el comercio exterior. Se ha tenido una historia larga y es necesario contar con esa capacidad en un plazo mediano.

e) Conectividad vial y ferroviaria:

Si se habla de ampliación portuaria, no se puede dejar atrás la conectividad, puesto que sin una conectividad pensada estratégicamente es imposible el tránsito de la carga de manera eficiente.

Todos los esfuerzos están enfocados en potenciar la conectividad vial y ferroviaria de las ciudades y el conjunto del territorio, los centros logísticos y los sistemas de información y coordinación.

f) Marco regulatorio y gobernanza:

El MTT reconoce el papel preponderante de la gobernanza, así como en promover las mejoras necesarias al marco regulatorio y el desarrollo de los mecanismos que garanticen la sostenibilidad de la cadena logística.

g) Generar espacios de diálogo y encuentro entre el puerto y la ciudad:

El MTT ha encomendado a las empresas portuarias estatales, la elaboración de un plan de relacionamiento con la ciudad, que tenga como objetivo generar espacios de encuentro y diálogo con los actores locales. De esta forma, se busca avanzar en un desarrollo integral de la actividad portuaria en la ciudad, mediante una mirada conjunta respecto a cómo debe crecer el puerto, garantizando la vocación portuaria de la ciudad, y mantener la calidad de vida de sus habitantes.

En particular, se ha enfatizado en la necesidad de llegar a espacios de acercamiento entre puerto y ciudad, especialmente por el Terminal 2.

h) Digitalización de los procesos :

Se debe avanzar hacia la digitalización de los procesos, aún estamos lejos de una logística sin papeles. Digitalizar los procesos es básico dentro de la cadena logística y es necesario evitar las fricciones entre las propias organizaciones y agentes, por lo que cambiarlo es perentorio para no afectar el comercio exterior del país.

i) Conveniencia de seguir impulsando la construcción de infraestructura portuaria (Caso del T2 de Valparaíso):

El 08 de marzo de 2019 el concesionario del Terminal Cerros de Valparaíso (TCVAL), empresa ligada al fondo australiano IFM Investors, informa a la Empresa Portuaria Valparaíso que ejercería su opción de no continuar el contrato de concesión para construir el proyecto Terminal 2, además de mantenerlo y operarlo.

Al respecto, el MTT se ha mantenido consecuente con la idea de seguir impulsando dicho proyecto y no buscar un plan alternativo, argumentando que no hay espacio en este momento para llegar a tiempo con el desarrollo de un plan alternativo. Con un proyecto nuevo no se llega antes de 15 años y Valparaíso no se puede estancar en su desarrollo portuario.

Asimismo, dicho ministerio enfatiza que hay mucho camino avanzado, por lo que no es recomendable en términos de tiempo comenzar desde cero, además que los proyectos deben tener todas las autorizaciones ambientales correspondientes antes de firmar

1.2 Las Tareas asignadas a las Empresas Portuarias. Funciones y atribuciones de los Directorios (mensajes del SEP y del MTT).

A mediados de 2018, la ministra de Transportes y Telecomunicaciones, junto al presidente del Sistema de Empresas Públicas (SEP), entregaron a los presidentes de las diez empresas portuarias estatales, los siguientes lineamientos estratégicos, desafíos y metas que impacten positivamente en el crecimiento económico del país.

a) Fortalecer la eficiencia de gestión: Constituir directorios de excelencia, que cumplan el Código SEP y desarrollen empresas que destaquen por su eficiencia operacional y que ejecuten inversiones pertinentes en el tiempo y costos presupuestados.

b) Adaptabilidad a los cambios: Leer adecuadamente los cambios de la industria y los requerimientos del entorno, anticipando necesidades, planificando de forma oportuna el desarrollo de infraestructuras.

c) Asegurar la oportuna disponibilidad de información para la toma de decisiones de planificación, inversión y gestión, generando mecanismos de recolección, procesamiento y análisis de datos que permitan hacer análisis prospectivos del sector.

d) Relación con las comunidades: Configurar a las empresas como buenos vecinos, transparentes y comunicativos, proponiendo mecanismos de integración con las ciudades y sus comunidades.

e) Cuidado del entorno y el medio ambiente: Impulsar la generación de instrumentos para la medición de los efectos de la actividad portuaria sobre el conjunto de la economía, las comunidades y el medio ambiente.

f) Mejora de los índices de seguridad y productividad: Promover, junto a los actores que operan en sus recintos, la definición y aplicación de estándares de seguridad e higiene en las faenas portuarias y protección de los derechos laborales de sus trabajadores.

De la misma forma, se establecieron metas comunes a las 10 empresas portuarias enfocadas en fomentar proyectos de accesibilidad vial portuaria, el desarrollo de las comunidades Logístico-Portuarias y el Comité Portuario de Coordinación de Servicios Públicos (CPCSP) y Consejo de Coordinación Ciudad-Puerto. Así también, generando una medición y mejora de la eficiencia en la atención de naves, avances en materia de seguridad laboral y entregando estadísticas periódicamente al ministerio de Transportes y Telecomunicaciones.



CAPÍTULO II:

ROL DEL ESTADO

En uso de sus facultades el Poder Ejecutivo del Estado debe dictar o promover las políticas públicas sobre las distintas áreas sociales. Entre estas políticas públicas la del transporte marítimo, de los puertos y del transporte terrestre de los cargamentos marítimos. Todo ello debiera ser objeto de un análisis coordinado entre los distintos elementos y la correspondiente logística que los integra, de modo coherente con las otras políticas públicas con las que se relacionan.

El Estado por ley 19.542 de 1997 estableció una Política de Estado para el desarrollo y gestión de los puertos que desde siempre fueron estatales.

El objeto de estas bases de política portuaria es asegurar, mediante concesiones de operación o de construcción y operación de frentes de atraque con inversiones privadas, la existencia de capacidad de oferta portuaria suficiente y oportuna al servicio de comercio exterior del país y garantizar operaciones seguras, rápidas y eficientes.

El escenario que se presenta para la próxima década, exige al Estado definiciones de políticas públicas para el sector logístico y portuario en las siguientes materias tales como :

a) Propiciar la actualización de normas vigentes de la Ley y su reglamentación para adaptarse a los cambios que ha impuesto la Industria en los últimos años.

- b)** Compatibilizar esta política con proyectos de conectividad vial y ferroviario de carga.
- c)** Modernizar normativas para facilitar y agilizar la concreción de inversiones privadas en el sector transporte y portuario en especial.
- d)** Otorgar facultades resolutivas en el ámbito logístico para mejorar la productividad portuaria.
- e)** Creación de un fondo de infraestructura para desarrollo de aguas abrigadas.
- f)** Contar con normativa que garantice la reserva de áreas del borde costero para desarrollo portuario.
- g)** Adaptar el rol de servicios públicos fiscalizadores que intervienen en las actividades del sector comercio exterior, para que se constituyan en facilitadores de los procesos de su competencia.
- h)** Revisar y objetivizar los costos aplicables al sector armatorial por usar nuestro litoral y aguas abrigadas, y los servicios de apoyo a la navegación.
- i)** Ampliar el rol de las autoridades del sector portuario, tanto en términos espaciales como en términos de autoridad y autonomía de gestión.
- j)** Diseñar estrategias y acciones que promuevan una relación armónica e integrada con la ciudad y sus comunidades y cumplir con los principios de Responsabilidad Social Empresarial (RSE), para el logro de mayores ganancias sociales.
- k)** Resolver con la ciudad los problemas de acceso a los puertos (última milla).

Estas materias deberían constituirse en los objetivos esperados por el Estado, para proyectar el futuro del funcionamiento exitoso del modelo portuario.



Puerto de San Vicente.



Puerto Angamos, Mejillones.

CAPÍTULO III:

PUERTOS PÚBLICOS Y PUERTOS PRIVADOS DE USO PÚBLICO

3.1 Normativa legal vigente para puertos de uso público

A. Puertos estatales: Ley N° 19.542 de 1997

Históricamente, se ha entregado al Estado la responsabilidad de actuación directa como agente económico en la provisión de facilidades portuarias al transporte marítimo. Los puertos de servicio público destinados a la carga general y a los servicios de línea nacieron y se desarrollaron por impulso del Estado, sólo se exceptuaban los terminales que formaban parte de la logística de procesos mineros de magnitud mayor.

En ese contexto, el Estado tuvo que afrontar el desarrollo de infraestructura portuaria, considerando que la costa chilena no ofrecía estuarios o bahías abrigadas naturalmente y que la profundidad del mar adyacente obligaba a costos desproporcionados construir las obras de ingeniería requeridas para reposar aguas en términos adecuados a las faenas de embarque y desembarque.

Los puertos chilenos se desarrollaron a inicios del siglo XX, como dependencias de las Aduanas mediante el Servicio de Exportación de Puertos. En 1960, se creó la Empresa Portuaria de Chile, con 10 Puertos estatales, en virtud de un DFL 600, bajo la modalidad de explotación directa.

En 1981 se produce la privatización de las operaciones portuarias, bajo un esquema competitivo de agentes de estiba privados, bajo la modalidad multioperada.

Después de una larga tramitación parlamentaria que implicó una legislación de quórum calificado, se publicó la Ley N° 19.542, de 1997, que establece la política pública de Estado, con la creación de 10 Empresas Portuarias estatales.

De esta manera la ley citada abrió a la participación privada, incluso a la iniciativa privada, la construcción de los nuevos frentes de atraque dentro de las aguas abrigadas con inversiones del Estado, mediante licitaciones públicas, prohibiendo que las nuevas empresas portuarias las que realizaran directamente, salvo razón de subsidiariedad al fracasar dichas licitaciones.

En este modelo, la coordinación de los intereses que participan en los puertos y la obligación de anticipar las demandas futuras impulsando la construcción de terminales son sus grandes responsabilidades.

Las Empresas Portuarias son de este modo el instrumento del Estado para materializar las políticas públicas en materia portuaria que se expresa en asegurar la atención oportuna y suficiente de la demanda, garantizando la competencia entre los puertos y dentro de los puertos, de acuerdo a las reglas que fije el Tribunal de la Libre Competencia, y bajo la supervisión del ministerio de Transportes, al que la ley le entrega de manera exclusiva importantes atribuciones con ese propósito.

A partir del año 1999 se inicia el proceso de licitación de los terminales portuarios estatales, bajo el esquema de concesionamiento a privados, con un plazo máximo de 30 años.

Con la experiencia acumulada se echa de menos la idea original de dotar a las empresas en conjunto con el ministerio de Transportes, de atribuciones para invertir en infraestructura de acceso a los puertos e invertir expeditamente en favorecer la logística relacionada con el transporte interno de los cargamentos marítimos, complementos imprescindibles de la gestión marítimo-portuaria.

Al respecto, cabe considerar que en 10 años más expira la primera tanda de licitaciones de frentes de atraque a particulares en los puertos estatales y esto obliga a las empresas, al ministerio de Transportes y al Tribunal de la Libre Competencia a revisar las reglas dictadas originalmente para asegurar un exitoso nuevo proceso licitador y relicitador de terminales portuarios.

Esto particularmente por el cambio sustancial que ha presentado la industria con la concentración de líneas navieras, el ingreso de algunas de esas navieras a la propiedad de los actuales concesionarios y la llegada de operadores portuarios mundiales, todos los que muy probablemente participarán en las licitaciones futuras. Igualmente, las sociedades vinculadas a estos actores requerirán de accesibilidad, conectividad terrestre e integración logística interna de los cargamentos marítimos.

Revisión de la Ley 19.542 en la Cámara de Diputados

A 20 años de la entrada en vigencia de esta Ley, se constituyó en la Cámara de Diputados la Comisión investigadora de la Ley que moderniza el sector portuario estatal, la que buscará revisar y evaluar detalladamente el impacto de la normativa vigente, investigando especialmente la actuación que los órganos de la administración del Estado han tenido en su implementación y puesta en marcha.

Cumpliendo con los acuerdos alcanzados, se constituyó en la Cámara de Diputados la Comisión investigadora “de las actuaciones de los órganos de la administración del Estado en relación con la aplicación, evaluación e impacto de la Ley 19.542, que Moderniza el Sector Portuario Estatal”.

La Comisión llama, además, a revisar y evaluar detalladamente el impacto de la vigente Ley de Puertos, investigando especialmente la actuación que los órganos de la administración del Estado han tenido en su implementación y puesta en marcha a 20 años de su entrada en vigencia.

Lo anterior, poniendo especial énfasis en infraestructura, para poder responder a la alta demanda existente; en materia tributaria, donde se requiere que los recursos que se obtienen contribuyan a mejorar a las ciudades que albergan a los puertos.

En relación con la institucionalidad involucrada, señalaron los/as diputados/as solicitantes de la instancia, que es necesario que exista un alto nivel de coordinación ministerial; en materia laboral avanzar decididamente hacia mejores condiciones para los trabajadores; en materia de desarrollo sustentable, concesiones, inversión y subsidios. Estos y otros puntos, sostuvieron, merecen ser objeto de análisis y evaluación.

En el mismo contexto, insistieron en que la actuación de los órganos de la administración del Estado, desde la entrada en vigencia de la Ley, merece ser puesta en cuestionamiento, con el objetivo de contar con la evidencia adecuada para futuras y necesarias reformas legislativas que permitan actualizar y otorgar dinamismo a la actividad portuaria.

Para el cumplimiento de su propósito, la Comisión Especial deberá rendir su informe en un plazo no superior a 90 días y para el desempeño de su mandato podrá constituirse en cualquier lugar del territorio nacional.

B. Puertos Privados: DFL N° 340 de 1960 “Ley de Concesiones Marítimas” y su reglamento, DS (M) N° 9 de enero de 2018.

La Ley 19. 542, de 1997, que estableció la política pública del Estado sobre puertos estatales dejó fuera los puertos privados, los que en consecuencia se rigen por las normas generales de todos los emprendimientos económicos particulares. De este modo está abierta la opción de que empresarios privados inicien esos emprendimientos a lo largo del litoral chileno, para facilitarlos la referida Ley creó en el carácter de información pública, la obligación de las empresas portuarias de establecer cada una un plan de Desarrollo Portuario y un Calendario Referencial de sus inversiones.

Sin embargo, si miramos lo realidad vemos que son pocos los puertos de uso público desarrollados por particulares y además podemos anotar que los existentes ocupan espacios de borde costero de propiedad de antiguas instalaciones de empresa mineras que los obtuvieron con anterioridad a la creación del ministerio de Bienes Nacionales y cuando no existía la actual normativa que impide vender espacios del borde de mares y ríos navegables y en consecuencia obtuvieron en su época la propiedad de esos bordes marítimos.

Esto nos lleva a pensar que la actual normativa de Concesiones Marítimas ha quedado obsoleta en a lo menos tres aspectos:

- i)** Los plazos máximos que la ley permite para las concesiones a particulares y que no se aviene con inversiones que por su rentabilidad requieren de plazos más extensos para recuperar la inversión.
- ii)** Las concesiones marítimas entregan derechos precarios que pueden voluntad de la subsecretaría de Marina dejarla sin efecto dando un plazo muy breve y sin posibilidad de recuperar la inversión que pasa a poder del Fisco, esta circunstancia impide que el derecho de la concesión se use para garantía de créditos, como sería normal. Un ejemplo para imitar son las normas de concesiones de la Ley de los Bienes de Uso Público que otorga derechos sólidos y por ende sujetos ser dados en garantía, quizás se debería considerar sus plazos, y
- iii)** Más allá de las concesiones marítimas mismas, un emprendimiento portuario requiere conectarse con las redes nacionales de carreteras o ferroviarias y no verse forzados a comprar grandes predios que hacen inviable el emprendimiento o no están a la venta. Vale la pena traer a colación que expropiaciones o servidumbres legales pueden imponerse para la construcción de ferrocarriles o para el tendido eléctrico. Bien podría considerarse facultar al ministerio de Transportes para que simultáneamente con la concesión marítima pueda decretar la expropiación o la servidumbre correspondiente.

Un punto último sobre la materia es la excepcionalidad del sistema chileno existente para determinarla línea que separa en los bordes marítimos o lacustres la propiedad del bien nacional de uso público con la propiedad particular la que es solamente administrativa y sin efectivos controles. En las legislaciones de los países marítimos esta importante definición está entregada al Poder Judicial o a Tribunales Especiales.

3.2 Diferencia de condiciones comerciales entre puertos privados y públicos.

Hoy no existe una Política del Estado respecto a la competencia de puertos estatales con puertos privados de uso público. Lo anterior, significa que las condiciones de funcionamiento y competitividad entre puertos públicos y privados de uso público, en una misma área de influencia son diferentes, lo que condiciona el desarrollo de una plena competencia.

Mientras los puertos estatales y sus terminales concesionados están limitados por el cumplimiento de estrictas condiciones, impuestas por la ley, sus reglamentos de licitación y concesiones y, en sus contratos de concesión tales como

- a)** Plazo máximo de concesión sujeta a realización de inversiones.
- b)** Aplicación de servicios básicos y tarifas máximas.
- c)** Otorgamiento de Servicios tarifas en condiciones objetivas y no discriminatorias.
- d)** Cumplir con giro exclusivo para la concesión.
- e)** Exigencia de estándares de calidad para el otorgamiento de los servicios, y sanciones por no cumplimiento.
- f)** Cumplimiento de restricciones verticales y horizontales.
- g)** Prioridades de atraque.

Los terminales privados de uso público, competidores de los terminales de puertos estatales tales como Angamos en Mejillones, Lirquén, Coronel y Chincui en cambio, se pueden regir por condiciones de otorgamiento de servicios y, contratos operativos y comerciales privados y convenidos, que le brindan ventajas en su gestión.

Para lograr condiciones que permitan una plena y sana competencia entre puertos privados y estatales, por el uso de terminales de uso público, deberían existir reglas o normativas en que la competencia se diferencie por la relación precio/calidad y oportunidad en el otorgamiento de servicios portuarios de los terminales.

En resumen, la competencia es entre operadores privados, ya sea siendo concesionario o dueño de la terminales, por lo tanto la idea no es desincentivar la inversión privada, tampoco sobreinvertir, sino solo generar condiciones de mayor transparencia competitiva.

Los cambios a La ley de Administración del Bordo Costero y Concesiones Marítimas que rige a los puertos privados, que se encuentran en trámite parlamentario, como la Comisión investigadora de la ley que moderniza el sector portuario estatal que se constituyó en la Cámara de Diputados, deberían ser instancias que aborden este tema para delinear una política pública al respecto.

A continuación, se exponen casos de puertos representativos.

Casos representativos

En la última década la competencia entre puertos estatales y privados, ambos de uso público, en un par de regiones ha generado condiciones para las que es conveniente diseñar una política pública que brinde la oportunidad del mejor uso y desarrollo de las instalaciones portuarias estatales.

Es posible que la diversificación de actividades en todo o parte los recintos portuarios estatales, sea la mejor y más conveniente solución para el óptimo uso de ellos y no necesariamente solo destinar los esfuerzos a continuar compitiendo por la atención de naves y cargas, cuando las opciones de desarrollo y crecimiento de sus instalaciones no sean las aptas o convenientes para atender los nuevos y mas exigentes requerimientos de la industria.

A esto se suma, las expectativas de la ciudadanía respecto a ocupar espacios para desarrollo urbano alternativo, que no se afecte las actividades ciudadanas existentes y además que la actividad portuaria otorgue recursos para el desarrollo de la ciudad.

En el país existen casos representativos que se analizan y que enfrentan a la definición estratégica de su futura sustentabilidad, como los de Puerto Antofagasta y los terminales estatales (no concesionados) de Puerto Montt al sur.

A. Caso Antofagasta - Mejillones

Ambos puertos transfieren el mismo tipo de cargas : generales y graneles. Puerto Antofagasta, en virtud del tratado con Bolivia debe atender las cargas de comercio exterior de ese país.

Además de los tres terminales privados de uso público que están ubicados en la bahía de Mejillones; como son: Complejo Portuario Mejillones de Codelco (incluye los operadores Terminal de Graneles Norte TGN y Puerto Angamos) y Puerto Mejillones, la bahía abrigada de Mejillones está en condiciones de desarrollar nuevos terminales portuarios, y no cuenta con mayores problemas de accesibilidad y de inconvenientes con la ciudad.

Por su parte, el Puerto Antofagasta cuenta dentro de sus aguas abrigadas con un terminal aún no concesionado y dificultades para atender naves de mayor envergadura, pero a su vez, cuenta con accesibilidad vial y ferroviaria que provoca inconvenientes con las actividades de la ciudad.

En este contexto, el Puerto de Antofagasta ya ha concesionado áreas del recinto portuario para actividades inmobiliarias comerciales (Mall).

Este escenario debe considerarse para diseñar una política pública que proyecte el desarrollo de las instalaciones portuarias.

B. Casos de los Terminales de Puerto Montt al Sur

En el caso específico del puerto de Puerto Montt hay una serie de situaciones de mercado y de infraestructura que han desembocado en un estancamiento en las actividades de transferencia de carga por sus sitios comerciales 1 y 2, los que cuentan con limitaciones operativas y de desarrollo (calado y dimensiones físicas) insuperables que le impiden atender naves graneleras y cruceros de mayor calado y envergadura, ni crecer en áreas de respaldo.

Además, cuenta con accesibilidad vial que provoca inconvenientes con las actividades de la ciudad.

Su actividad de conectividad regional en la atención de naves de trasbordo de pasajeros y cargas es uno de roles principales, a pesar de tener competencia privada en el terminal de Oxxean.

Por su parte su actual competencia, el terminal Chincui de Oxxean ubicado en Chinquihue cuenta con mejores condiciones operativas y náuticas, ha logrado posicionarse como la terminal que puede desarrollarse incluso con inversiones en nueva infraestructura con sitios de calados que le permiten seguir atendiendo naves mayores, inclusive cruceros.

Este caso también debe considerarse para diseñar una política pública específica que proyecte el desarrollo y uso de las instalaciones portuarias.

Un caso similar ha ocurrido con Puerto Chacabuco, ya que al igual que en Puerto Montt, también ha enfrentado la fuerte competencia de inversiones privadas del terminal Oxxean, ubicado en la misma bahía.

Las prestaciones y adaptabilidad comercial de la competencia han sido más rápidas que la posible de lograr en los puertos estatales, por sus restricciones legales y reglamentarias en esa materia.

Finalmente, al fomentar la conveniente inversión privada en puertos públicos de uso público, se debe contar con políticas públicas claras al respecto, que incluyan los aspectos de desarrollo de los puertos estatales competidores.



CAPÍTULO IV:

DIFERENCIACIÓN DE LA LEGISLACIÓN PORTUARIA PARA ZONA SUR-AUSTRAL:

El desarrollo de las actividades marítimas y portuarias chilenas, se pueden distinguir por su localización y características propias en 2 grupos:

- a)** Zona norte y zona central, asociado a un gran movimiento de productos mineros y a los tráficos de naves de itinerario (Servicios regulares de comercio exterior) que transfieren principalmente carga contenerizada y general fraccionada.
- b)** Zona sur-austral que comprende los puertos de Puerto Montt, Chacabuco y Punta Arenas, zonas en que además existe un gran número de rampas y movimiento de tráficos de conectividad entre poblados. En esta zona existen servicios de cabotaje y no existen servicios regulares de comercio exterior, pero cuenta con un importante tráfico y servicios de cruceros.

La industria del cabotaje sur-austral la conforman tres segmentos distintos—conectividad, servicios a la acuicultura y turismo— que operan en todos los casos en mercados desconcentrados y donde impera la competencia.

Por lo anterior, respecto a la conectividad y cabotaje, es necesario y conveniente para el país el dividir y separar la normativa que rige la industria marítima portuaria de las zonas sur austral respecto de las del resto de Chile, ya que cada zona tiene sus particularidades muy distintivas.

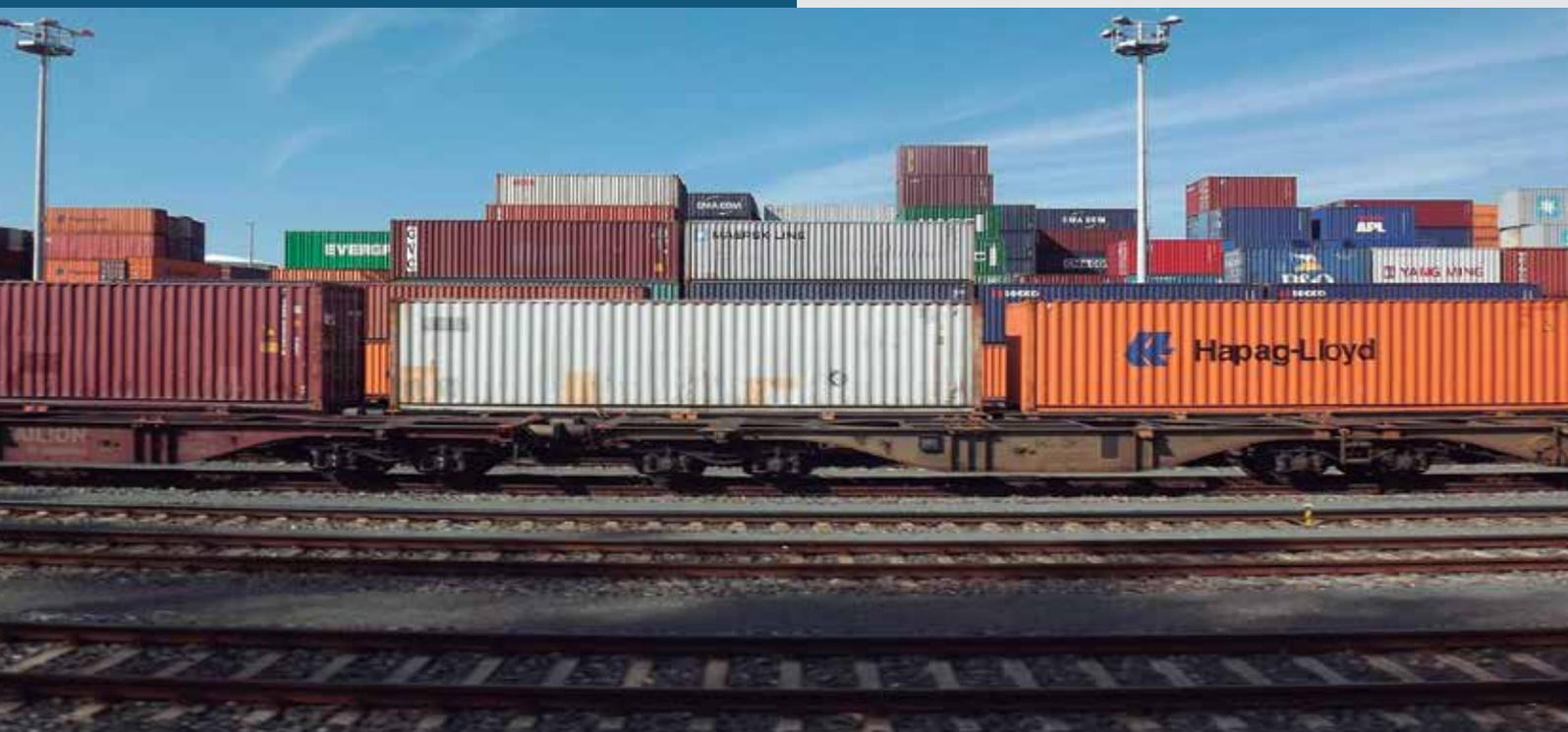
La ley actual no distingue entre navegación de alta mar y por aguas interiores. Diferencias entre ambas se determinan a nivel reglamentario y de excepciones, lo que se estima que genera un marco normativo de mayor incertidumbre e inestabilidad.

Asimismo, las naves que atienden los tráficos intra e interregionales son comparativamente pequeñas con respecto al tráfico internacional, pero con una tripulación expresada en tripulantes por unidad de TRG bastante mayor que la navegación de altura. En la actualidad, y en virtud de la Ley 19.542, los puertos de la zona norte y central han concesionado terminales a privados, y los puertos de zona sur-austral aún no concesionan sus terminales.

En resumen, debe propenderse a generar las modificaciones legales y reglamentarias que apunten a otorgar las suficientes atribuciones específicas a los terminales estatales como manera de continuar e incrementar el desarrollo de facilidades portuarias para la conexión austral.

Las actuales administraciones portuarias regionales (Empormontt, Emporcha y Epaustral), además de los actuales terminales bajo sus mandatos, deben continuar asumiendo la incorporación y administración de terminales de transbordadores y rampas regionales, ampliando su rol a una especie de autoridad regional de puertos y terminales de propiedad del Estado.

Los cambios posibles en la ley de Cabotaje como la Comisión investigadora de la ley que moderniza el sector portuario estatal que se constituyó en la Cámara de Diputados, deberían ser instancias que aborden este tema para diferenciar normativas y establecer una política pública al respecto.



La Red Logística de Gran Escala considera la modernización del sistema ferroviario.

CAPÍTULO V:

CONCEPTO AMPLIADO DE RED LOGÍSTICA DE GRAN ESCALA

De acuerdo con la definición del ministerio de Transportes y Telecomunicaciones la Red Logística de Gran Escala (RLGE) es la concreción de una red de sistemas en la que todos los sectores involucrados, es decir, desde la conectividad marítima hasta la vial y ferroviaria, pasando por aspectos como sistema de tecnologías y normas, entre otros, se integren y avancen de manera conjunta. Ello implica una nueva forma de entender la planificación e implementación de sistemas logísticos macrozonales.

De esta forma, los actores privados y públicos llegaban a convergencias en cuanto a las modificaciones que necesitaba el sector, tales como crear una entidad portuaria- logística nacional, la integración del transporte multimodal, la existencia de una sana competencia entre puertos y los posibles beneficios compartidos entre la comunidad y el puerto, entre otros alcances.

Los mismos actores, a pesar de discrepar respecto del momento en que la capacidad de infraestructura portuaria actual debía ampliarse, en lo inmediato concordaban que no se necesitaba construir un megapuerto, pero sí que se debía continuar con los estudios para su implementación.

El sector naviero, por su parte, expresó que el problema hoy es la logística de conectividad terrestre y congestión en los accesos. Confirmando que se tiene capacidad suficiente en los puertos, y que esto marcaría otro punto de inflexión dentro de las prioridades de la industria.

Por esta razón, es crucial tomar decisiones a corto y mediano plazo, ya que no podemos pensar en ampliar los puertos si no contamos con los elementos necesarios para el correcto funcionamiento de toda la logística, es decir, conectividad y productividad.

De hecho, algunos de los puertos estatales están asfixiados por la ciudad, hecho que afecta a la ciudadanía, debido a que las vías de transporte terrestre de cargas cruzan la ciudad y se encuentran con el flujo de vehículos menores y peatonal.

Asimismo se debe modernizar el transporte ferroviario de carga, definiendo mecanismos normativos claros para incorporación de inversión privada y considerando y que existe interés de proyectos por parte de holdings internacionales.

En términos de productividad, se debe avanzar en invertir en nuevas tecnologías, e implementarlas en las diversas instituciones públicas como el SAG, Aduanas y PDI, entre otros. Estas plataformas llamadas Port Community System (PCS) deben ser aplicadas por todos los integrantes de la cadena logística, tal como debería ser una ventanilla única, un solo sistema para todos a nivel nacional.

En el frente marítimo, se deben mejorar tecnológicamente los sistemas predictivos para enfrentar de mejor manera los efectos del cambio climático y enfrentar las marejadas que provocan el cierre de puertos.

Al igual que los alcances anteriormente mencionados, es esencial fortalecer la institucionalidad, para así contar con políticas públicas acordes al escenario actual de la industria y que además, incluyan a los puertos privados que son grandes actores que pueden contribuir al avance del desarrollo logístico.

La institucionalidad debe poseer facultades resolutorias en el sector logístico inland, y así poder agilizar el funcionamiento de la cadena logística. Esta coordinación debe ser entre los distintos actores que toman las decisiones, ya sea quienes conforman los ministerios de Transportes y Telecomunicaciones, Obras Públicas, Hacienda, Bienes Nacionales, Defensa, entre otros, más las comisiones relativas a logística y materia portuaria, las que debieran tener un carácter más resolutivo.

Bajo este contexto, lo apremiante hoy es comenzar a invertir en los factores prioritarios que componen la Red Logística de Gran Escala, para preparar e implementar la cadena de suministro y distribución de esta Red bajo una visión de Estado que vele por responder logísticamente y en forma oportuna para cuando los intereses del comercio exterior chileno lo requieran.



CAPÍTULO VI:

TEMAS CON LAS COMUNIDADES DEL ENTORNO DE LOS PUERTOS

Un tema recurrente es la relación entre el puerto con la ciudad, donde debe haber un equilibrio entre ambas partes, sin duda, el desafío más importante es cómo lograr que conviva un puerto con la ciudad, logrando armonía, sostenibilidad y adaptándose a los nuevos requerimientos de la industria.

Los puertos deben perfeccionar la participación ciudadana en temas relacionados con proyectos de desarrollo logístico, y lograr empatía e interés ciudadano, es la forma de enfrentar temas como :

6.1 Administración de los riesgos

Teniendo en mente que el objetivo es generar las condiciones para servicios eficientes y continuos, es necesario contar con una estrategia y herramientas colaborativas y transversales que permitan la continuidad de servicios ante:

- a) Paros de trabajadores portuarios, aduaneros y/o de otros servicios públicos o privados que tengan relación con la actividad portuaria.
- b) De la misma manera el sistema logístico debe ser capaz de minimizar el impacto de paros del sector transporte; vial y ferroviario.

c) Situaciones de naturaleza como terremotos, tsunamis, aluviones, erupciones volcánicas y otros fenómenos de alto impacto en las redes logísticas.

d) Riesgos ambientales asociados directa o indirectamente con la actividad portuaria.

6.2 La relación Ciudad-Puerto

La industria debe responder inquietudes de la comunidad ante el desarrollo portuario y las externalidades negativas de la actividad logística, lo que puede lograrse mediante:

a) Una efectiva incorporación de los municipios en los Consejos de Coordinación Ciudad- Puerto, permitiéndoles expresar su posición respecto a la planificación del desarrollo portuario-logístico en la comuna.

b) Ser escuchados por parte de los directorios de empresas portuarias cuando se traten temas de desarrollo portuario-logístico que involucre a la ciudad. A esta temática se refirieron expertos internacionales, en la última versión de la AAPA en Valparaíso, donde se destacó la importancia de contar con el apoyo de la ciudadanía al momento de intervenir en el territorio, considerando que “La gestión de los puertos ha cambiado mucho, no es sólo operación, hay que comprometerse al diálogo para tener licencia social”.

Es así como se pueden considerar iniciativas positivas de participación ciudadana para abordar aspectos de movilidad (terrestre y marítima), infraestructura, espacios públicos, medioambiente, entre otros.

A su vez, las Autoridades deben trabajar activamente con universidades, gremios en general, entre otras agrupaciones e instituciones para internalizar la vocación portuaria de la ciudad, difundiendo los cambios de la industria y los proyectos futuros, aclarando dudas y generando empatía de que los cambios son para un beneficio conjunto.

c) Crear una instancia para una participación activa de la municipalidad en relación con los proyectos portuarios que tengan efectos directos en la ciudad. Un caso ilustrativo es el proyecto Paseo del Mar en el sector Barón de Valparaíso, el cual fue impulsado por el ministerio de Vivienda y Urbanismo.

d) Abrir un espacio de discusión respecto a la contribución económica del puerto a la ciudad, mediante el financiamiento de proyectos concretos priorizados, asociados a efectos de la actividad para la ciudad, como por ejemplo el mejoramiento de carreteras, caminos y calles por donde transitan los camiones. Es así como todas las inversiones requeridas debieran estar debidamente gestionadas y auditadas para poder transparentar a la comunidad.



El Puerto de Iquique cuenta con aguas abrigadas.

CAPÍTULO VII:

AGUAS ABRIGADAS Y RESERVA DE BORDE COSTERO

7.1 Aguas abrigadas

A pesar de que Chile tiene miles de kilómetros de costa, en muy pocos sectores abiertos al frente oceánico se dan las condiciones naturales de aguas abrigadas para construir un puerto, lo que los planes de ampliación portuaria obligan a extremar el uso de las actuales aguas abrigadas en los puertos existentes, y a habilitar infraestructuras de abrigo.

El alto costo de infraestructura de abrigo y sin réditos para el inversionista privado, obliga a inversión fiscal, lo que aconseja la creación de un Fondo de Infraestructura para la construcción de obras imprescindibles y no rentables privadamente, como son los nuevos rompeolas o molos para generar aguas abrigadas.

El caso del molo de puerto Valparaíso

En 1912 partió la construcción del actual puerto de Valparaíso, en la que durante 18 años se fue ganando terreno al mar, ensanchando terraplenes y habilitando malecones y sitios de atraque. Había que resguardar las nuevas instalaciones de los temporales

en una bahía desprotegida de los vientos del noroeste, y la solución fue emplazar un molo de abrigo de mil metros de largo, en 2 tramos, cuya estructura está en su mayor parte sumergida, y alcanza, en su extremo, 60 metros de alto desde el fondo del mar.

Opinión de expertos

A la vuelta de un siglo, los expertos señalan que la estructura exterioriza el paso del tiempo. En el codo del molo, donde se unen los dos tramos, hay una fisura diagonal que ha aumentado en la última década –al menos en 30 centímetros, al comparar fotos de 2006 y 2015–, mientras que en el cabezo o punta del molo hay deformaciones propias de un asentamiento estructural. No obstante, indican que tal vez por el momento no es un problema, pero puede transformarse en uno grave si estos daños empiezan a ser mayores.

Así lo han advertido en los últimos años a la Dirección de Obras Portuarias del MOP y a la Armada, que ocupa la estructura a su cargo como base naval, donde atracan y reciben apoyo logístico las unidades de la Escuadra.

Opinión de la Armada

Por su parte La Armada que está encargada del molo manifiesta que los actuales daños ya se monitorean, y descarta que comprometan la estructura, ya que la falla en el muro rompeolas del molo es aparente y "solo corresponde a la separación de los bloques que componen la pantalla rompeolas, construida en base a bloques de hormigón independientes entre sí. La aparente falla es de más de 20 años".

Concluye que no se presenta un compromiso estructural que recomiende intervenir o reparar el molo de Valparaíso en el sector faro Duprat.

Sobre el desnivel en la calzada del sector Punta Molo, afirma que "fue causada por el terremoto 8,8 Richter del 27 de febrero de 2010, y no restringe la capacidad del molo para operar", discrepando con los expertos que afirman que fue con la magnitud del sismo 7,8 Richter de 1985.

Finalmente, la Armada que está encargada del molo, ha señalado que a raíz de las fuertes marejadas de 2015 se provocaron daños a la estructura, los que ya fueron reparados.

Opinión del sector naviero

El sector naviero por su parte estima que este tema es delicado y que se debe transparentar, debido a que las líneas navieras, en una mirada de largo plazo, están viendo con preocupación, ya que las aguas abrigadas de puerto Valparaíso sólo son efecto del molo.

No se sabe la magnitud de los daños y no se tiene la información precisa que debieran preparar y entregar las autoridades competentes. En consecuencia, a lo menos se debiera disponer la realización de los estudios pertinentes para saber cuál es su real estado en la actualidad.

Estudio para comprobar estado del molo de Valparaíso

Por lo expuesto se hace necesario que el Estado, a través de los organismos pertinentes, diagnostique y levante información científica sobre su situación.

En virtud de lo anterior, el ministerio de Obras Públicas firmó el 15 de marzo de 2019 un convenio con la Universidad de Chile para evaluar la estabilidad estructural del molo de Abrigo de Valparaíso, que en algunos sectores presenta visibles fisuras. El estudio, que demorará 196 días, y establecerá también la estimación de peligro sísmico y resistencia frente a tsunamis.

Un diagnóstico exhaustivo requerido, supone estudios de riesgo sísmico, de marejadas y tsunamis, calidad de los hormigones, estabilidad global y condiciones geotécnicas del relleno del molo.

Al respecto, las autoridades han señalado que el deterioro del molo es evidente y que luego del estudio se deben disponer las obras necesarias para reforzar su estructura, como se ha hecho en el puerto de Iquique, porque un colapso pondría en riesgo las operaciones portuarias, ya que el molo es el que abriga las aguas de la bahía donde están ubicados los terminales marítimos.

7.2 Borde costero

A. La reserva de zonas especiales para construir los puertos del futuro

Actualmente no existen zonas de nuestra costa reservadas para uso portuario futuro. A pesar de que Chile tiene miles de kilómetros de costa, en muy pocos sectores se dan las condiciones naturales para construir un puerto. Las zonas aptas para uso portuario, con un abrigo natural inicial y con posibilidades de accesibilidad, son escasas, y si no se reservan para este uso, éstas podrían ser asignadas para otros fines que sí tienen opciones de localización y con ello perderse la posibilidad de construir los nuevos puertos que requeriremos en el futuro.

Para el uso del borde costero, es urgente modernizar la Ley de Concesiones Marítimas DFL N° 340 de 1960 y su reglamento, DS(M) N° 9 de enero de 2018, y, por otra parte, avanzar en una estructura legal que permita la reserva de bahías y áreas costeras para futuros desarrollos portuarios.

B. Respecto a las Concesiones Marítimas

En Chile coexisten puertos estatales y puertos privados, siendo la mayoría instalaciones privadas, en el año 2018 existían en el país 95 instalaciones portuarias, de las cuales 15 eran públicas y 80 privadas.

Para construir sus instalaciones, los privados deben solicitar a Directemar una concesión marítima que abarque parte o el total de los 80 metros de playa establecidos en la ley como propiedad fiscal y los espacios de agua (bienes nacionales de uso público) necesarios para el desarrollo y uso del proyecto.

Por esta concesión los privados pagan una renta anual, establecida como un porcentaje de la tasación fiscal del terreno, porcentaje que es definido por la subsecretaría de las Fuerzas Armadas. La reglamentación vigente establece que este porcentaje mínimo es el 16%, sin un techo máximo, lo cual establece un primer criterio discrecional.

Adicionalmente, los concesionarios deben pagar el impuesto territorial, de conformidad con la Ley 17.235. Por lo tanto, una vez construidas las obras, éstas son tasadas a valor comercial por el Servicio de Impuestos Internos (SII). Sobre esta segunda tasación, se debe pagar una nueva renta anual equivalente al 10% del avalúo.

En la práctica, la superposición entre las tasaciones practicadas por el SII a los terrenos utilizados y el alto porcentaje usualmente definido por la subsecretaría de las Fuerzas Armadas significa para los privados pagar varias veces, en el plazo de la concesión, el

valor comercial del terreno, cuestión que actúa claramente como un desincentivo a la inversión. Todo ello en un contexto en que, de acuerdo a la ley, las obras y los terrenos (incluso los ganados al mar) se transfieren al Estado al término del período de concesión.

Es usual que durante el plazo de vigencia de la concesión se soliciten áreas adicionales para respaldo o ampliaciones, o que en el área original se ejecuten nuevas inversiones. Estas nuevas inversiones originan una nueva tasación del SII, y por consiguiente aumenta la renta que los privados deben pagar anualmente, lo cual es un nuevo desincentivo a la inversión.

Como agravante de la situación descrita, el valor real de la renta lo conoce el privado sólo después de ejecutadas sus inversiones, una vez que el SII ha tasado, con lo cual no le resulta posible evaluar su proyecto con un nivel de riesgo acotado. Si bien el valor que pagan actualmente los concesionarios no les impide continuar con su negocio, esta incerteza debida a la discrecionalidad de la autoridad está poniendo freno a nuevas inversiones en este sector.

Las concesiones se otorgan por 30 años y por lo tanto deben ser renovadas cada vez que pasan esos 30 años. Cuando alguien decide construir un puerto, no lo hace para 30 años; en la práctica la instalación opera por siempre, independiente de su propiedad. La normativa actual (y el proyecto de ley nada dice sobre esto), no establece ningún tipo de prioridad al momento de solicitar la renovación (igual para un puerto que para una cafetería en la playa). Debiera existir un criterio que indicara que, tratándose de puertos (u otras instalaciones estratégicas), al momento de la renovación la prioridad la tiene el concesionario vigente, y que automáticamente se renueva la concesión a menos que el concesionario tenga o hubiera tenido un comportamiento inadecuado, debidamente preestablecido y auditable.

Es preciso explicitar en el ordenamiento jurídico que durante este período de varios años que está tomando el trámite de renovación de las concesiones actuales, éstas se mantengan legítimamente vigentes.

C. Ley de Administración del Borde Costero y Concesiones Marítimas

En julio de 2012 el Ejecutivo ingresó a la Cámara de Diputados el proyecto de ley de Administración del Borde Costero y Concesiones Marítimas, el cual, entre muchas otras materias, traspasa la tuición del borde costero desde la subsecretaría de las Fuerzas Armadas al de Bienes Nacionales.

Siete años después sin mayor actividad en el Congreso, luego de varios debates, informes e indicaciones, el Ejecutivo decidió reimpulsar el proyecto de ley de administración de uso del borde costero y concesiones marítimas, el que se encuentra en tramitación en el Senado, y el Ejecutivo se apresta a enviar un nuevo set de indicaciones que, según se ha informado, cambian en gran medida el contenido del proyecto original.

Es fundamental que en esta ley sobre el uso del borde costero se defina un mecanismo ágil y eficiente que le permita al país resguardar en forma efectiva las zonas más aptas para garantizar un uso portuario futuro.

El proyecto busca que la administración y coordinación del uso del borde costero pase al ministerio de Bienes Nacionales y establece un nuevo régimen de concesiones marítimas gestionado por esta cartera. Con estos cambios se quiere acelerar la tramitación de las solicitudes asociadas a las concesiones para así fomentar el desarrollo de la zona costera.

Hoy todas las tramitaciones de concesiones son de largo tiempo y engorrosas, lo cual, en opinión de Bienes Nacionales, posterga y compromete las decisiones de inversión asociadas al uso del borde costero. Por otra parte, el actual régimen impide que un mismo sector pueda ser concedido a distintos interesados para desarrollar actividades compatibles. Pero la idea es que se faculte a este ministerio a autorizar dos o más concesiones en un mismo lugar.

La iniciativa de ley es bien vista por la Cámara Chilena de la Construcción (CChC) y por el sector naviero, que si bien consideran que los puertos chilenos exhiben actualmente una capacidad de infraestructura suficiente-aunque es necesario hacer algunas inversiones en obras de abrigo en los puertos de propiedad estatal, considerando los efectos del cambio climático- a mediano plazo estiman que serán necesarias nuevas inversiones que permitan atender la creciente demanda por la transferencia de carga.

Período de Transición

El proyecto de ley define como base para el funcionamiento del sistema que exista una zonificación completa del borde costero, que cada región debe tramitar y aprobar, supuestamente indicando en cada zonificación regional las bahías aptas para uso portuario.

Hoy solo dos de las regiones tienen su zonificación aprobada por decreto supremo. En ausencia de la zonificación (período de transición), el proyecto de ley establece que las solicitudes de concesión deben ser sometidas a la decisión de las denominadas Comisiones Regionales de Uso del Borde Costero, las cuales están integradas por más de 15 instituciones de diverso tipo y sus decisiones no tienen efecto mandatorio o vinculante.

Este diseño de transición genera una nueva incertidumbre para los inversionistas.

Como alternativas, se propone que la ley defina para este período de transición un mecanismo más expedito de aprobación; o bien que no se modifique la operatoria establecida en la actual reglamentación hasta que no se encuentren completamente definidos y operativos los respectivos planes de zonificación del borde costero.

Existe otra transición de duración indefinida: el lapso que transcurre entre hoy y el momento en que la ley -eventualmente- resulte aprobada que consiste en las decisiones sobre el otorgamiento de concesiones, las discrecionalidades en la fijación de rentas, los desincentivos a las inversiones y las ocupaciones ilegales(tomas) de terrenos en el borde costero que ocurren día a día.

Así, las dificultades que se explicitan en el presente documento seguirán ocurriendo, avance o no la ley en su tramitación. El riesgo es que no se aborden a la espera de un proyecto de ley cuyo plazo de tramitación es incierto y que puede demorar muchos años.

Para contrarrestar estos elementos negativos y evitar que se consoliden, se visualizan dos opciones: i) que se fije trámite de urgencia al proyecto de ley y se establezca comometa su promulgación dentro del presente año y ii) que mientras se tramita latamente el proyecto, se despache por el Ejecutivo un proyecto de “ley corta” que aborde los desafíos planteados.

D. Precedentes de algunos inconvenientes

El ministerio de Bienes Nacionales ha anunciado la regularización de buena parte de las viviendas pertenecientes a los llamados “balnearios brujos”, originados en tomas de terrenos de carácter fiscal ubicados en el borde costero, principalmente en las regiones de Atacama y Antofagasta y que son destinados ilegalmente a casas de veraneo y negocios.

Muchas de esas viviendas se encuentran en zonas de riesgo de inundaciones por marejadas y tsunamis. Este anuncio es una mala señal que atenta contra lo que pretende el proyecto de Ley: administrar el borde costero con racionalidad, dando participación a todos los actores y estableciendo criterios y normativas que deben respetarse.

La paradoja respecto a lo propuesto en este informe es que mientras se discute la ley de administración de uso del borde costero, en los hechos se están ocupando ilegalmente los terrenos cuyo uso y administración se está intentando regular.

Por ello es relevante diseñar políticas que controlen este desarrollo urbano informal, y adoptar líneas de acción recomendadas, tales como :

- a) Perseguir penalmente a los responsables de los loteos irregulares
- b) Erradicar todas las viviendas localizadas en zonas de riesgo o de valor ambiental y patrimonial
- c) En aquellos casos de situaciones de facto consolidadas, regularizar de modo que se cumpla con la normativa legal aplicable a este tipo de construcciones.
- d) Evitar nuevas tomas asignando formalmente usos del suelo -en forma temporal- a terceros, para mantener el control de sus concesiones

Es también la oportunidad para mejorar deficiencias regulatorias como por ejemplo cobros que se superponen, como la discrecionalidad de los cobros que realiza la subsecretaría de las Fuerzas Armadas a los concesionarios marítimos, que se suman a los impuestos cobrados por el SII mediante sucesivas revalorizaciones de terrenos e instalaciones.

Otros hechos inconvenientes, son que el concesionario sólo conoce el valor real de los pagos después de ejecutadas las obras privadas y que no existe ninguna prioridad para que los puertos puedan renovar sus concesiones frente a otras inversiones menos estratégicas o de menor envergadura.

Finalmente, la Ley de administración de uso del borde costero, brinda la posibilidad de planificar el uso del borde costero con una visión de largo plazo.



CAPÍTULO VIII:

DISPONIBILIDAD Y CONTINUIDAD OPERATIVA DE PUERTOS

Sin importar cuál es el origen o causa de los problemas internos y externos que puedan surgir en una terminal portuaria, debemos estar conscientes que lo primordial es brindar como país seguridad, calidad y productividad a todo el desarrollo del proceso, para así garantizar la continuidad del servicio portuario.

Para tender a la mayor continuidad de los servicios portuarios se debe administrar los riesgos operacionales, originados por las siguientes razones:

8.1 Razones de Fuerza Mayor

Chile es un país que se encuentra en constante vulnerabilidad ante desastres naturales, por lo que terremotos, tsunamis, volcanes, incendios forestales, inundaciones y aluviones no son algo nuevo para el territorio nacional. En el caso de las instalaciones portuarias, encontramos los terremotos, tsunamis y marejadas.

En el caso de los terremotos y tsunamis, por una parte, hay que estar preparados para enfrentar los posibles riesgos, como el colapso de las instalaciones y maquinaria, y además fortalecer los planes de evacuación para los trabajadores portuarios y la ciudadanía en

general que se encuentre en los sectores aledaños. Esto es un trabajo en conjunto de las empresas portuarias, con la Armada de Chile y organismos nacionales e internacionales con mayor experiencia en el área.

Por otra parte, es esencial contar con tecnología antisísmica en todos los sitios de atraque a nivel nacional y reparar los daños estructurales debido al paso del tiempo o los ocasionados por movimientos telúricos anteriores y establecer planes de continuidad de negocios para garantizar el servicio post desastre.

Las marejadas se han sumado a factores climáticos y oceanográficos habituales que provocan cierres de puerto, determinados por la Autoridad Marítima. Con respecto a la frecuencia de las marejadas, ha habido un aumento del número de eventos máximos a partir del año 2010. Estudios de expertos estiman que, de seguir el aumento observado, podría presentarse un incremento de 11 eventos por año, en que los puertos pueden quedar suspendidos de sus actividades.

Ante esta situación, los puertos y la Autoridad Marítima deben continuar buscando parámetros objetivos para establecer sistemas predictivos con apoyo tecnológico, para evitar la mayor parte de los cierres de puerto.

8.2 Razones de orden laboral

El principal hecho que afecta el nivel de las operaciones portuarias en nuestro país es el alto número de días huelgas que paralizan el normal funcionamiento de las terminales portuarias, siendo Chile uno de los países con más conflictos de Sudamérica en relación a los trabajadores portuarios.

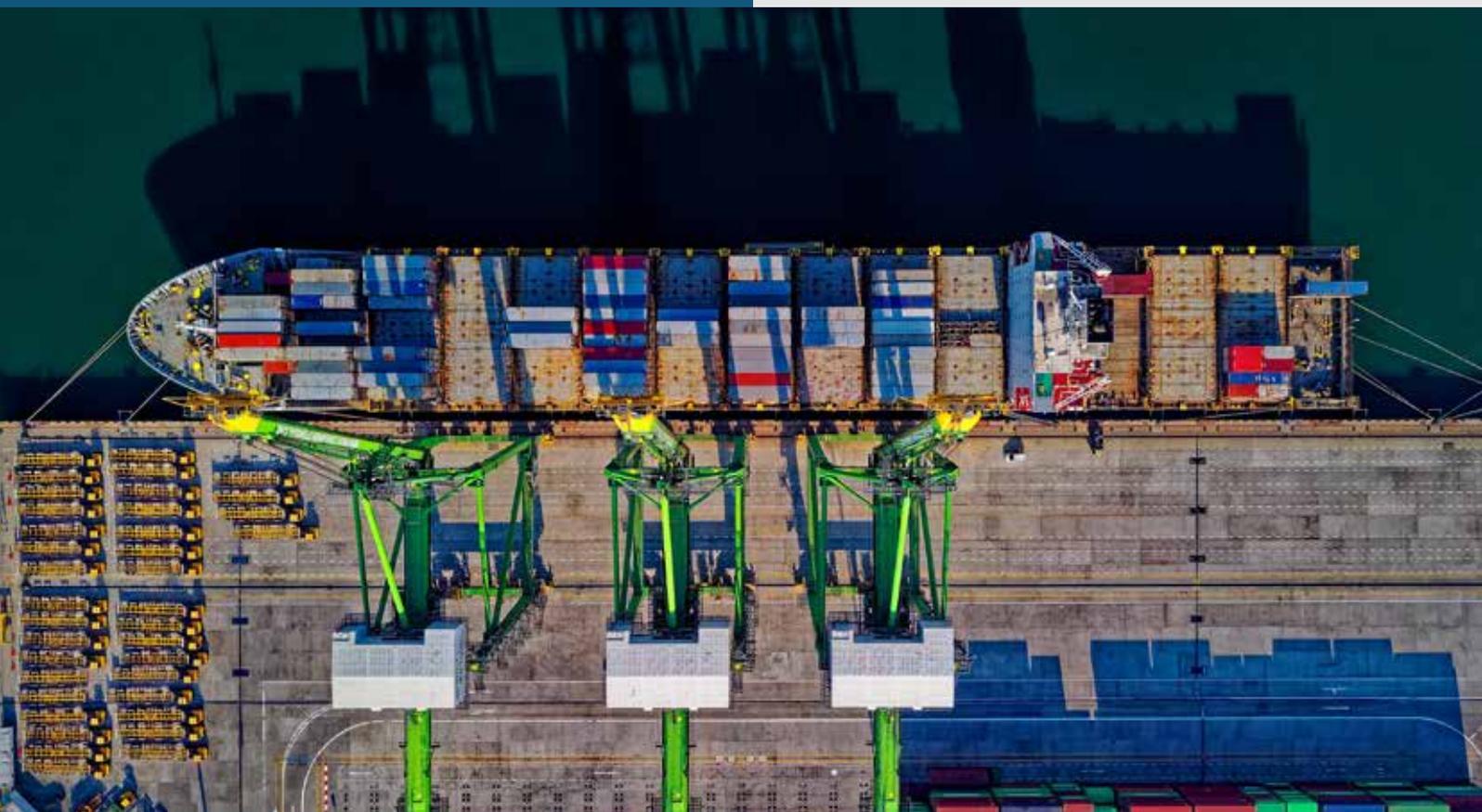
El sector naviero calculó que 20 días de paro significan una pérdida de más de USD 500 millones, teniendo en cuenta los costos de almacenamiento, la pérdida de alimentos perecibles y el retraso de las importaciones.

A los paros portuarios, se pueden sumar las paralizaciones del gremio camionero, Aduanas, SAG, entre otras instituciones que pueden afectar directa o indirectamente el normal funcionamiento operativo de los puertos y de la cadena logística.

Por esta razón el Estado debe adelantarse a estas situaciones y asegurar la continuidad de servicios, a través de políticas públicas que establezcan un trabajo en conjunto con los diversos gremios y así estar al tanto de las necesidades de todas las partes, ofreciendo una mayor estabilidad laboral e incentivos que permitan una relación de mayor compromiso.

Lo importante es estar preparados como país para poder enfrentar todo este tipo de situaciones mediante un trabajo en conjunto entre puertos que se ubiquen en sectores aledaños y actuar como verdaderos complejos portuarios, donde los puertos estén en igualdad de condiciones.

De esta forma, si ocurre un terremoto y una terminal sufre daños estructurales, o surge alguna huelga que no permita operar con normalidad, inmediatamente actuar regidos bajo políticas de Estado diseñadas para garantizar la continuidad de los servicios, ya que estos problemas no sólo afectan a un puerto o a una terminal, sino que también a los propios trabajadores y se empañan la imagen de nuestro país en la industria.



CAPÍTULO IX:

COSTOS RELEVANTES DE LA INDUSTRIA MARÍTIMO-PORTUARIA

Para lograr ser competitivos como país, no sólo basta con tener una infraestructura acorde a los nuevos requerimientos de la industria y un sistema logístico acorde al mismo, sino que también hay que considerar el factor económico, donde las tarifas de los servicios ofrecidos sean competitivas en términos de costos.

En este informe se analizarán los costos relevantes para la industria y que, a juicio del sector naviero, en el modelo chileno representan falencias respecto a puertos de otros países, principalmente de la costa oeste de Sudamérica, estas son: la Tarifa de Uso de Puerto (TUP), señalización marítima (Faros y Balizas) y los servicios de practicaaje.

9.1 Servicio de uso de puerto

a) La Tarifa de Uso de Puerto (TUP)

La Ley 19.542 que modernizó el sistema portuario chileno autorizó a las empresas portuarias creadas por esta ley a generar cobros como la TUP.

La Tarifa de Uso de Puerto (TUP) es una tasa que cobran las Empresas Portuarias Estatales chilenas a las naves que utilizan aguas abrigadas por concepto de Tonelada de Registro Grueso (TRG). Esta tarifa fue creada en el año 2000 con el objetivo de cubrir los costos comunes del puerto, desde los costos fijos de operación, además de los costos de capital, asociada a la infraestructura portuaria destinada a proporcionar áreas de aguas abrigadas, para financiar la mantención, prolongación o construcción de obras de abrigo necesarias para el desarrollo de los puertos que cobran dicho importe. Cabe destacar que las empresas portuarias de Talcahuano/San Vicente, Chacabuco y Austral no cobran esta tarifa.

Para dimensionar el costo de la TUP por recalada, el sector naviero ha señalado que hoy un buque contenedor grande (120.000 TRG) puede pagar en promedio US\$ 50.000 a US\$ 60.000 por entrar a puerto. Y si bien otros puertos en Latinoamérica cobran una tarifa por estos conceptos, el TUP nacional sería del orden de tres a cuatro veces mayor, lo que sumado a otras variables resulta que recalar en Chile sea, en la última línea, del orden de un 20% a 25% más costoso que recalar en otro país.

Finalmente, como la competitividad portuaria se origina por la certeza de operatividad de nuestros puertos en forma oportuna, el sector naviero estima que al no realizar inversiones en infraestructura en puertos que tienen cierres por razones climáticas u oceanográficas, sin duda que influye negativamente en la confianza y en el desarrollo del comercio exterior chileno.

La implementación de la TUP data del año 2000, y de ahí a la fecha se estima que ha totalizado del orden de US\$ 500 millones, siendo la segunda fuente de ingresos de las empresas portuarias tras el canon de arriendo de los concesionarios, y que puede variar entre un 30% y un 50% del total de ingresos.

b) Destinos de los recursos recaudados por la tarifa TUP

En el sector naviero acusan falta de transparencia respecto del destino de los dineros tras la Tarifa de Uso de Puerto (TUP). Hoy, la industria denuncia que tales retornos permanentemente extraídos por el Estado central (ministerio de Hacienda) a las Empresas Portuarias estatales que la cobran, como parte de las utilidades que percibe, no se están traduciendo en desarrollos -ni siquiera se quedarían mayoritariamente en los puertos-, lo que ya está afectando la competitividad del país.

Aluden que no se conoce si los recursos recaudados en la última década se han invertido efectivamente en ello, dada la escasa transparencia en la información que las empresas portuarias públicas entregan, considerando que la TUP influye significativamente en la competitividad de Chile en materia portuaria, ya que representa un importante costo para acceder a los sitios de atraque.

El problema está en que hoy la falta de infraestructura sí está complicando al sector. Todos coinciden en que no se han hecho aguas abrigadas, lo que ha elevado los días de cierre de los terminales producto de marejadas.

En efecto, el Sistema de Empresas Públicas (SEP) fue consultado respecto al detalle del destino de los recursos recaudados por concepto de TUP, a objeto de esclarecer la visión que sostiene que lo recaudado no se ha traducido en nuevas obras de abrigo, o en estudios e inversiones que aseguren el aporte de aguas abrigadas y que permitan una mayor operatividad del puerto, y con el fin de desmitificar así que el Fisco estaría retirando todos esos dineros.

En lo pertinente a aguas abrigadas, la respuesta indica que esos dineros han ido en un 25% a depreciación, entendida como el costo anualizado de reposición de la infraestructura a 50 años, donde se consideran solo obras de abrigo y defensa; y 0% a costo de capital asociado a infraestructura destinada a proporcionar áreas de aguas abrigadas. El resto corresponde a inversiones y estudios asociados a bienes comunes, obras de mantención y reparación, e inversiones que no son obras de abrigo; a costos fijos de administración y a impuesto a la renta.

La respuesta concluye que resulta claro que lo recaudado no logra cubrir las expensas que las distintas empresas deben hacer para cubrir los gastos asociados al origen de la tarifa consultada, y que se trata de infraestructura esencial, pues sin el acceso al servicio, los operadores de terminales no podrán operar en el mercado respectivo.

Desde el ministerio de Transportes, en tanto, se reconoce que existe una discusión sobre el uso de la TUP y es una discusión que no siempre está bien fundamentada e ilustrada, pero que es necesario mantenerla, ya que es esta tarifala que permite la mantención de espacios comunes, los dragados de algunos de los sitios. No obstante, se puede revisar o redefinir los usos de esos fondos, pero es necesario tener un fondo común.

En el sector naviero insisten en que no se trata del cobro y el valor -que todos están dispuestos a pagar-, si no en transparentar el uso de una de las principales fuentes de ingresos detrás del sistema portuario nacional, ya que hoy la competencia de Chile ya se está viendo afectada por obras no realizadas, mientras los dineros se siguen cobrando y que sería bueno conocer en mayor detalle cómo y dónde se están invirtiendo los fondos recaudados por la TUP.

La visión del sector naviero, propuso como alternativa para el financiamiento estatal de las obras de abrigo, que la TUP cobrada por la Empresas Portuarias Estatales se reserve para la generación de un fondo nacional destinado directamente a financiarlas, o permita levantar financiamiento privado mediante la emisión de bonos de infraestructura con cargo a los flujos futuros que en este fondo nacional ingresen por concepto de TUP.

Las razones aludidas para el financiamiento estatal de las nuevas obras de abrigo son los altos costos asociados al desarrollo de estas obras con inversiones con un largo plazo para su rentabilización, no obstante, son esenciales para la sustentabilidad de la estrategia económica del país en un mundo globalizado.

9.2 Señalización marítima

a) Servicio y Tarifas de Faros y Balizas (FyB)

El Estado de Chile, mediante Directemar que es un organismo de la Armada de Chile, ofrece a la comunidad marítima servicios integrales de seguridad que abarcan diversos ámbitos, tales como la señalización marítima, que incluye todas las actuaciones operacionales que garantizan la seguridad de la nave, su tripulación y la protección del medio ambiente.

En ese contexto, la tarifa del servicio de señalización marítima, denominada Faros y Balizas (FyB), corresponde a la valoración por los servicios de seguridad marítima brindados a usuarios de mares y puertos chilenos, y la constituye el transporte que se protege cuando los navieros están expuestos al transitar por los mares chilenos.

b) Unidad de cobro

Tradicionalmente en Chile, la unidad de cobro por el servicio de FyB ha sido en USD por cada TRG de la nave, a la que se podrá optar por pagar mediante una tarifa anual o por cada viaje, de acuerdo con la siguiente diferenciación:

La tarifa anual:

1. Naves chilenas dedicadas al cabotaje y naves especiales chilenas que operen exclusivamente en aguas nacionales. Las naves de pasajeros chilenas, dedicadas exclusivamente al turismo en aguas sometidas a la jurisdicción nacional, pagan un valor menor.
2. Naves especiales extranjeras que operen exclusivamente en aguas nacionales y naves chilenas o extranjeras, de servicio exterior.

La tarifa por viaje:

1. Naves chilenas o extranjeras. Se entiende por viaje:
 - 1.1. En el caso de nave nacional u operada por empresa nacional, el recorrido que realiza desde que deja su puerto base hasta que regresa al mismo.
 - 1.2. En el caso de nave extranjera, el recorrido que esta nave realiza desde que entra hasta que sale de las aguas sometidas a jurisdicción nacional. Sin perjuicio de lo anterior, cuando esta nave efectúe servicio de cabotaje pagará además la tarifa anual señalada.

c) Dimensión comparativa de cobro por FyB

De acuerdo a información proporcionada por los propios operadores navieros, los costos de FyB representan del orden del 4 % de la estructura de costos operacionales totales del servicio de transporte marítimo.

Del mismo modo, estiman que para los viajes directos de servicios contenerizados regulares entre Asia y Chile, la tarifa actual de FyB puede llegar a representar sobre el 15% de la estructura de costos totales para una nave de alto TRG de 8.000 a 10.000 TEUS, de capacidad. Esta situación llevaría a los navieros a comparar su operación con feeders y transbordos (en Panamá o Callao por ejemplo), respecto a la reducción de su transit time y otros efectos.

El mayor valor de este servicio respecto a los países comparados de la WCSA se alude que se debe a que en Chile existe una costa más larga y una zona sur-austral con muchos canales navegables.

En relación a las altas tarifas establecidas en Chile con respecto a las internacionales, es evidente que hay que replantearse los costos, pensando que es un factor importante que determina la elección de los clientes. En el caso de “Faros y Balizas”, las naves extranjeras portacontenedores en su mayoría no utilizan el servicio sur austral, por lo que no se justifica que deban pagar los elevados costos que significa tener una larga costa de 4.200 kilómetros y donde además el 48% de los faros de Chile se concentran en la región de Magallanes.

9.3 Practicaje

Los prácticos son especialistas que asisten al capitán durante las operaciones de atraque y desatraque del buque. Los prácticos autorizados de puerto no son empleados de la Directemar, no obstante, lo anterior, de acuerdo al artículo 8 del Reglamentos de Prácticos, éstos quedan sujetos jerárquica, administrativa y disciplinariamente al Director General o a la Autoridad Marítima local, respectiva.

Servicio monopolístico

Los puertos chilenos son comparativamente los únicos que cuentan con un servicio de practicaje monopolístico prestado por la Autoridad Marítima, y su tarifa (fijada por decreto) obedece a un ingreso base (fijo) de los prácticos, más un factor variable por TRG/nave, lo que no es compatible con el principio de libre competencia del modelo de economía de mercado imperante, ya que el solicitante del servicio no puede seleccionar a quienes van a ejecutar el practicaje.

En los puertos de otros países, el practicaje es un servicio que se presta por empresas privadas en un mercado competitivo. Las tarifas obedecen a precios de mercado y en general su unidad de cobro es por maniobra y tipo de nave. Estos mercados además ofrecen servicios integrados (prácticos, remolcadores, lanchas, etc) y fidelizados, lo que permite importantes economías de escala. Se evidencia que los puertos chilenos, para los servicios de Faros y Balizas y de Practicaje cuentan con las tarifas comparativas más altas respecto de los puertos de costa oeste de Sudamérica WCSA.

De este modo se produce la inconsecuencia de que quién aprueba los planes de maniobra es la propia Autoridad Marítima, también es quien define el número de prácticos oficiales, controla los permisos para los prácticos autorizados, genera los sumarios, sanciona a los prácticos y caduca sus permisos.

Respecto de las recaudaciones por este servicio, no se conoce una base objetiva sobre la cual se generan los niveles de precios de las tarifas de practicaje y pilotaje. Lo que se puede concluir, por ejemplo, es que el impacto que generan las tarifas de practicaje en el costo total por recalada, es del orden del 2 al 5%, dependiendo del tipo de nave y su respectivo TRG.

El sector marítimo-portuario estima que el practicaje y pilotaje constituye una actividad que liberalizada brinde más eficiencia, mejor servicio y un menor costo, con la única condición a cumplir e que los prácticos de bahía o de canales estén certificados por la autoridad competente.





Puerto de San Antonio.

CAPÍTULO X:

LA EVALUACIÓN DE LA OCDE A LAS POLÍTICAS PORTUARIAS CHILENAS

Hemos estimado conveniente validar nuestras propuestas del presente informe, con el detallado análisis de las políticas portuarias chilenas que a finales del año 2016 realizó el International Transport Forum (ITF), organismo de la OCDE que publicó el estudio: "Ports Policy Review of Chile" donde identifica sus principales obstáculos y finalmente ofrece una serie de recomendaciones basadas en la experiencia de casos exitosos internacionales.

Esta organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) agrupa a 36 países miembros (incluido Chile) y su misión es promover políticas que mejoren el bienestar económico y social de las personas alrededor del mundo. Trabaja para entender qué es lo que conduce al cambio económico, social y ambiental.

El diagnóstico de dicho estudio identifica que dentro de las principales falencias encontradas están la falta de una estrategia de políticas portuarias, transporte multimodal de carga no eficiente, leyes de cabotaje muy estrictas, falta de regulaciones medioambientales, entre otros puntos, que se detallan resumidas a continuación :



a) Chile no tiene una estrategia explícita de políticas portuarias

Chile no tiene una visión global concreta de políticas portuarias como parte de una cadena de suministro más amplia, ya que los planes y las iniciativas tienden a estar fragmentadas entre los diversos actores que participan en la materia (más de 30 organizaciones). Sin embargo, el Estado está consciente de que no existe tal visión, por lo que a lo largo del tiempo y bajo diferentes gobiernos diversas comisiones han realizado estudios y propuestas a largo plazo.

A lo anterior, los expertos agregan que, el sistema portuario se ve afectado por la velocidad para la toma de decisiones para legislar, concretar proyectos, o realizar cambios en general etc. El posponer decisiones provoca un gran costo económico y social, lo cual aún no ha sido internalizado por parte de las autoridades encargadas.

b) Sistema dual de puertos

Chile posee un sistema portuario dual con puertos públicos (12) y privados (52), de los cuales el ministerio de Transporte y Telecomunicaciones está a cargo de los puertos públicos y el ministerio de Defensa de los puertos privados. Sólo los puertos privados aumentaron de 22 en 1994 a 52 en 2014.

El aumento de los puertos privados está facilitado por un marco legal que le otorga al ministerio de Defensa la facultad para decidir y, que no está integrado a la política nacional de transporte de Chile, cuyas concesiones marítimas están garantizadas sin la evaluación de las inversiones necesarias para conectar el puerto con la zona interior del país.

En algunos casos los puertos privados han presionado para lograr la construcción de carreteras que los puertos públicos en la misma región aún no han conseguido, lo que ha generado costos adicionales para el sector público.

c) Carencia de una estrategia multimodal coherente para el transporte de carga.

Un asunto de suma importancia para el sistema portuario chileno es establecer una mayor multimodalidad en el transporte entre el puerto y la zona interior. Un mejor transporte terrestre será esencial para evitar la congestión en las principales ciudades puerto y carreteras del país.

Lo anterior se encuentra reconocido en las políticas chilenas, que ha definido mínimos de participación ferroviaria en la división modal puerto – zona interior.

Chile necesita un cambio en el paradigma, pero en la actualidad no cuenta con una estrategia multimodal coherente para el transporte de carga.

Esto se demuestra de distintas formas incluyendo la falta de inversión, la nula priorización del transporte ferroviario de carga, los desafíos gubernamentales, la infrautilización de las conexiones ferroviarias privadas y los subsidios al transporte por camión.

d) Leyes de cabotaje “muy estrictas”

La ITF considera que la navegación costera en Chile no es una modalidad de transporte competitiva, es costosa y no existe una red de servicios extensa, por lo que para los embarcadores la llegada de la carga embarcada a destino puede tomar un largo tiempo. En la actualidad, ésta se ve dificultada por leyes de cabotaje muy estrictas, las cuales estipulan que naves de bandera chilena y compañías navieras chilenas con tripulación también chilena deberían realizar el cabotaje.

Las compañías extranjeras pueden, pero no solicitan exención, por los altos costos adicionales de transacción y procedimientos burocráticos. Por lo tanto, ya que no existe argumento comercial para ellas, y el resultado son mayores riesgos en la cadena de suministro, costos de transporte y congestión vial.

e) Orientación externa limitada

Los puertos chilenos generalmente prestan limitada atención a lo que ocurre fuera del área portuaria. Esta falta de orientación externa representa un riesgo para la futura expansión de los puertos.

Un motivo para esta falta de visión de futuro es que el mandato legal de un operador portuario está restringido al área del puerto. Además, las autoridades portuarias están limitadas por una falta de medios financieros, ya que gran parte de las ganancias está sujeta a impuestos o es retirada, teóricamente hasta el 100%.

A pesar de que las directivas de los puertos tienen la misión de asegurar que las oportunidades de expansión no sean dificultadas, en la práctica las posibilidades son limitadas. Por lo general, la expansión de los puertos sólo ocurre en zonas adyacentes. No es imposible expandir puertos a otros lugares, por ejemplo, a terminales en zonas interiores, pero para hacerlo posible es necesario un decreto especial.

Del mismo modo, el desarrollo de puertos secos y áreas de espera para camiones sólo es posible dentro del municipio al cual el puerto pertenece. Pero, debido a que la mayoría de los puertos chilenos se encuentran ubicados en ciudades, el espacio necesario para dichas áreas a menudo no se encuentra disponible.

f) Ciudades puerto obtienen beneficios limitados

Generalmente, las ciudades portuarias en Chile se enfrentan a los impactos negativos de los puertos sin obtener mucho del beneficio financiero de las actividades portuarias. Por ejemplo, no existen impuestos portuarios locales, a pesar de que la población de la ciudad portuaria debe soportar la mayoría de las externalidades ocasionadas por el puerto, tales como, ruido, congestión y contaminación.

Por consiguiente, en Chile las relaciones entre las ciudades y sus puertos no están libres de tensión. Los reconocidos Comités Ciudad – Puerto fueron introducidos en 1997 como un mecanismo legal para el diálogo entre la ciudad y el puerto, sin embargo, su implementación ha sido lenta.

En la actualidad, las ciudades chilenas obtienen limitados beneficios económicos de sus puertos. A pesar de esto, hay aquí oportunidades que podrían ser exploradas, tales como, la creación de agrupaciones de negocio marítimo que puedan mejorar la contribución económica de los puertos con sus ciudades y regiones cercanas.

g) Falta de desarrollo de políticas portuarias ambientales

En Chile, el impacto ambiental de los puertos no se monitorea sistemáticamente. De modo que, por lo general, los puertos no pueden informar a los ciudadanos de sus alcances y ni tampoco si este impacto aumenta o disminuye. No obstante, dicho impacto ambiental podría ser considerable.

La mayoría de los puertos más grandes de Chile son urbanos, por lo tanto, sus impactos afectan a relativamente gran parte de la población. No existe una estructura nacional o internacional que proporcione incentivos para las políticas portuarias ambientales en Chile. También hay una notable falta de políticas ambientales voluntarias por parte de los puertos chilenos.

h) Otros obstáculos

Asimismo, en el informe los expertos advierten que Chile es uno de los países de Sudamérica en que surgen más conflictos con los trabajadores portuarios, debido a que hay condiciones laborales mediocres y en general no hay una instancia de negociación estructurada entre empleadores y empleados. De la misma manera, indican que no hay incentivos en cuanto al practicaje (en casos de mal tiempo, por ejemplo), y que la actividad es un monopolio en nuestro país. De la misma forma, señalan que existe una falta de coordinación entre el puerto y la planificación urbana, ya que la mayoría de los puertos están ubicados en ciudades pobladas.

Las recomendaciones de OCDE

El informe OCDE luego de analizar la situación actual de las políticas portuarias chilenas, propone una serie de recomendaciones para ejecutar de manera de que se pueda avanzar en dichas materias:

a) Formular una estrategia logística y portuaria unificada para Chile

- Establecer y potenciar una jerarquía nacional descentralizada de puertos, mientras no dificulte la habilidad del sector privado para reaccionar e invertir rápidamente.
- Desarrollar una estrategia nacional de transporte de carga para que los puertos sean parte de una red logística.
- Modificar la Ley de Concesiones Marítimas, incorporando responsabilidades para el ministerio de Transporte y Telecomunicaciones y terminar con concesiones no utilizadas deteniendo la práctica de extensión de los períodos de concesión cuando no haya actividad.
- Hacer que los puertos privados paguen por la infraestructura necesaria para conectar el puerto con la zona interior (Conectividad terrestre) .
- Solicitar a los puertos privados publicar los precios de los servicios ofrecidos a terceras partes y hacerlos no discriminatorios, considerando extender al sector portuario privado operador de terminales de uso público, los principios aplicados a los puertos estatales, tales como, transparencia y la no discriminación de usuarios portuarios.

b) Introducir incentivos de desempeño para el practicaaje

- Considerar introducir la competencia al campo del practicaaje y proporcionar incentivos a los prácticos con objeto de mejorar su desempeño y reducir las ineficacias.
- Definir criterios objetivos para el cierre de puertos, ya que fueron calificados como impredecibles.

c) Desarrollar un acuerdo laboral portuario en conjunto a largo plazo

- Optimizar la legislación laboral del empleado portuario, con objeto de converger con el régimen laboral general de Chile y estimular el empleo permanente.
- Mejorar las condiciones básicas del trabajador, tales como, cobertura médica y horario laboral máximo y desarrollar una cultura de negociaciones más consensual.

d) Liberalizar el cabotaje

- Implementar exenciones a las regulaciones de cabotaje en casos objetivos, tales como el impedimento de la recalada de la nave a puerto ante cierres de puerto, y cancelar las sanciones fiscales actuales para firmas extranjeras que soliciten una exención de las regulaciones de cabotaje.
- Facilitar exenciones objetivas para ciertos tipos de carga.
- Facilitar el cabotaje para un número seleccionado de puertos principales, mientras se garantice la conectividad de las regiones remotas.
- Debatir en instancias internacionales acerca de una política de cabotaje supranacional.

e) Crear igualdad de condiciones para todos los medios de transporte terrestres

- Formular un plan de acción ambicioso para aumentar el transporte ferroviario de carga.
- Eliminar gradualmente los subsidios al transporte por camión.
- Implementar sistemas de reserva de acceso a puerto y programas de incentivo para mejorar el flujo regular de carga hacia y desde dicho acceso.

f) Modernizar la gestión de los puertos

- Extender el mandato de las autoridades portuarias, tanto en términos espaciales como en términos de autoridad.
- Proporcionar a las autoridades portuarias más instrumentos, por ejemplo, más posibilidades para conservar los ingresos generados a partir de las actividades portuarias.
- Llevar a cabo un estudio anual acerca de los impactos económicos de los puertos en Chile.
- Estimular un diseño de concesión que promueva mayores ganancias sociales.

g) Crear una plataforma para políticas portuarias ambientales

- Definir los principales objetivos para el desempeño ambiental de los puertos, incluyendo un programa de medición continua de la calidad de aire en el puerto y el desarrollo de una propuesta completa para abordar la contaminación del aire generada a partir de la actividad portuaria.
- Permitir a los puertos el desarrollo de sus propios instrumentos.

h) Mejorar las relaciones puerto-ciudad

- Fortalecer la cooperación entre ciudades y puertos públicos.
- Elaborar esquemas objetivos que proporcionen a las ciudades una parte de los ingresos portuarios.
- Fomentar la creación de oportunidades para la utilización del puerto como impulsor de desarrollo económico local.
- Coordinar de forma más estrecha la planificación urbana y portuaria.



El Puerto del Callao en Perú, es el más grande la costa oeste sudamericana

CAPÍTULO XI:

CAMBIOS EN LA INDUSTRIA MARÍTIMO PORTUARIA NACIONAL

11.1 Nuevo escenario

En Chile se ha iniciado la actividad de fusiones y adquisiciones en el sector portuario, la que se había iniciado y ha ido en aumento en América Latina en los últimos años.

Chile se enfrenta a un nuevo escenario respecto de los potenciales operadores de los terminales portuarios, considerando que en los últimos años se ha producido la integración naviera en los tráficos marítimos y la llegada de operadores portuarios Internacionales, los que se han incorporado a la participación accionaria en los terminales portuarios concesionados, constituyendo los nuevos desafíos futuros del modelo portuario chileno.

Esta situación obliga a revisar esta industria integrada, de modo que el Estado adapte las mejores condiciones logísticas y legales que le brinden los más convenientes resultados.

11.2 Cambios en la industria y en los mercados, que exigen adaptaciones al modelo portuario chileno.

A. El potencial de tráficos en la costa oeste de Sudamérica (WCSA)

Chile es el principal actor del mercado que en el mundo naviero se conoce como WCSA (siglas en inglés de Costa Oeste de Sudamérica), con una participación de alrededor del 59% en las importaciones registradas por los puertos de este mercado y de alrededor del 45% de las exportaciones, medido en volumen.

En paralelo, se ha visto un importante crecimiento de la capacidad portuaria en América Latina, tanto mediante ampliaciones como proyectos nuevos.

Expertos afirman que América Latina necesita invertir fuertemente en infraestructura logística para cerrar sus brechas de competitividad con otras regiones del mundo y probablemente el sector portuario es uno de los que más inversiones ha recibido.

Esto ha traído un aumento de la competencia y una creciente presión sobre los márgenes operativos de los operadores portuarios, no obstante la conveniencia de las inversiones se justifican porque son proyectos de largo plazo.

El WCSA es un mercado particularmente fuerte en el segmento de carga a granel, dada la importancia de Chile y Perú como productores de minerales. Ambos países representan el 27% del mercado global de concentrados de minerales y con las expansiones mineras en cartera, las necesidades logísticas-portuarias seguirán en aumento.

Principalmente por esta participación, Chile es el cuarto usuario del Canal de Panamá, con 30,4 millones de toneladas en el año 2018, según cifras de la Autoridad del Canal (ACP).

Al mismo tiempo, la costa oeste de América Latina presenta una importante tasa de crecimiento económico que ha hecho crecer el tráfico de contenedores, no obstante, a diferencia de lo que ha sucedido en México o en el Caribe, la expansión de la capacidad portuaria de la WCSA ha estado por detrás del crecimiento de la carga.

Sin embargo, esto está cambiando. DP World (actual propietario de Puerto Central de San Antonio) está construyendo un nuevo puerto en Posorja - Ecuador, además opera el terminal Muelle Sur del puerto del Callao, en Perú, y adquirió el año pasado el 50% de Terminales Portuarios Euroandino, que opera el puerto de Paita - Perú, proyectos que se suman a las inversiones de Cosco ShippingPorts de Hong Kong en el terminal Portuario de Chancay, en Perú.

Chile por su parte, proyecta concesionar Terminales en Valparaíso (T2) y en el Puerto Exterior de San Antonio.

B. Navieras y operadores portuarios

En este contexto regional de la WCSA, los principales cambios en el modelo portuario chileno se han producido en los últimos años, en que tanto las líneas navieras como la llegada de operadores portuarios internacionales, se han incorporado a la propiedad los terminales portuarios concesionados.

La última expresión de esto fue la negociación que concluyó en la venta de Puertos y Logística (Pulogsa), perteneciente al grupo Matte, a DP World (DubaiPorts), el cuarto operador global más grande de terminales portuarias de contenedores en el mundo, controlado por el gobierno de Dubai. Pulogsa opera las terminales multipropósito Puerto Central en San Antonio y Puerto Lirquén en la bahía de Concepción.

La operación de DP World forma parte de una ola de adquisiciones en el sector portuario en todo el mundo y que ha involucrado a América Latina, cuya actividad compradora podría continuar con los planes de construir en Chile un Terminal 2 en Valparaíso y un nuevo Puerto de Gran Escala en la bahía de San Antonio.

La naviera Cosco Shipping Ports, de Hong Kong, el cuarto operador global más grande de terminales portuarias de contenedores en el mundo, opera sus tráficos navieros en puertos chilenos y opera un Terminal portuario en Perú.

Toda esta intensa actividad se da en un mercado que enfrenta un profundo proceso de transformación a escala global, impulsado por la consolidación que se observa en el sector naviero, del que la fusión de la chilena Compañía Sudamericana de Vapores con la alemana Hapag-Lloyd en el 2014 fue una muestra.

Inversiones proyectadas

La gigante estatal dubaití DP World, que en Abril de 2019 tomó el control de los puertos Central en San Antonio y Lirquén del Biobío tras comprarlos a los grupos Matte y Angelini, informó sobre nuevas inversiones en dichos terminales para aumentar las operaciones, su eficiencia y dar más empleo. Además, anticipó que implementará políticas ambientales, de salud y seguridad de las personas. El propósito es acelerar las inversiones ya planificadas tanto en Puerto Central como en Puerto Lirquén, y muy probablemente se tomarán decisiones para realizar inversiones adicionales que no fueron contempladas previamente por esta compañía.

En los próximos tres a cinco años, DP World planea invertir en la expansión de la Fase II en Puerto Central, para ampliar su capacidad, además de garantizar una extensión de 10 años de la concesión. En Lirquén, en tanto, el foco estará en la adquisición de grúas gantry y de patio.

Se trataría de inversiones estimadas en el sector por US\$ 200 millones.

C. El sector portuario chileno

Si bien en el país ya había presencia de empresas extranjeras en los grupos accionarios de terminales portuarios, como SSA Marine en STI San Antonio, MSC en TPS Valparaíso y el fondo de inversiones australiano IFM (que adquirió a la española OHL Concesiones, la Terminal 2 de puerto Valparaíso), expertos estiman que con la llegada de los principales operadores de terminales del mundo, las portuarias chilenas seguirán teniendo su espacio en el negocio y que se mantendrán las oportunidades y los espacios para el crecimiento y desarrollo de operadores, terminales y participaciones accionarias medianas y grandes, ya que el sector portuario chileno ha adoptado similares estrategias de crecimiento, a una escala más regional y se han expandido y mantienen proyectos con socios locales en Argentina, Uruguay, Ecuador, Colombia, Costa Rica, México y Estados Unidos.

Los dos principales grupos chilenos operadores de puertos (actuales incumbentes de los terminales concesionados en Chile) son NeltumePorts, vinculado al grupo de empresas Ultramar, y SAAM parte del grupo Quiñenco.

Ambos grupos tienen subsidiarias que brindan distintas actividades de servicios portuarios y logísticos, una integración de negocios que es cada vez más fuerte en el sector portuario.

El año 2018 el grupo canadiense ATCO adquirió el 40% de NeltumePorts, el operador portuario de Grupo Ultramar, que opera 16 terminales en Chile, Brasil, Uruguay y Argentina.

Por su parte, el grupo SAAM opera 10 terminales en Chile Ecuador, Colombia, Costa Rica, México y Estados Unidos.

11.3 Traslado y nuevas conformaciones de líneas navieras entre puertos

Además de todos los elementos anteriores no hay que olvidar factores externos que influyen en la industria como son, las nuevas estrategias de las líneas navieras -los verdaderos referentes de la industria- ya sea a nivel global como las nuevas fusiones, como por ejemplo de líneas que operan en Chile :

- a) Hapag Lloyd con United Arab Shipping Company;
- b) El plan de A.P. Moller - Maersk, CMA CGM, Hapag-Lloyd, MSC y Ocean Network Express por establecer una asociación de transporte de contenedores;
- c) Cosco Shipping Holdings Co., (empresa estatal china principal operador de terminales de contenedores en el mundo) quienes construyen y gestionan un puerto en Chancay, Perú.

A nivel local, durante el año 2018, dos líneas navieras nuevas llegaron a San Antonio (COSCO con su servicio WSA3 al terminal STI y CMA-CGM con el servicio WSA4 a Puerto Central) y el traslado de 2 líneas navieras desde el puerto de Valparaíso a San Antonio (ONE, con servicio Asia al terminal STI y MSC con el servicio Europa a Puerto Central).

Este último hecho provocó en el año 2018 el aumento significativo en la transferencia de carga de contenedores de Puerto San Antonio.

Es evidente que dada esta dinámica actividad se requiere revisar permanentemente los movimientos de las líneas navieras para entender el porqué de sus acciones y adelantarse a sus requerimientos.



Puerto de Valparaíso.

CAPÍTULO XII:

RELICITACIONES Y LICITACIONES DE NUEVOS TERMINALES

En la próxima década y a 10 años del término de las primeras concesiones portuarias de terminales estatales a operadores privados, el modelo portuario chileno requiere anticipar una estrategia y programa de relicitaciones de actuales concesiones y nuevas licitaciones de terminales portuarios estatales, que consideren -para fortalecer su exitosa experiencia de sus primeros 20 años- los ajustes requeridos producto de los cambios que ha impuesto la industria.

Estos ajustes implican la conveniencia de modernizar el sector logístico nacional mediante la actualización de aspectos y disposiciones legales, institucionales y reglamentarios que rigen actualmente al sector, los que deben tramitarse en las distintas instancias públicas, tales como en el parlamento, TDLC y la FNE, SEP y ministerios competentes.

12.1 El caso del T2 del Puerto de Valparaíso

A. Visión de futuro (Corto / mediano plazo)

En lo inmediato, el Puerto Valparaíso debe construir los 2 sitios de atraque de corto/mediano plazo que requiere la V Región, con el actual proyecto T2 o un T2 mejorado técnicamente, respaldado principalmente por la ventaja de contar con aguas abrigadas que evita costosas inversiones en molos, y por la asumida conveniencia de contar con puertos regionales complementarios que garanticen continuidad de servicios.

La capacidad de la infraestructura de la V Región (VAP, SAI) tiene hoy (año 2019) una disponibilidad de capacidad de app. un millón de TEUS, y de acuerdo a la demanda proyectada habría un plazo de 10 años para tener un primer nuevo sitio habilitado en la V Región.

B. Requerimientos para relícitar el Terminal T2

En este contexto, la Empresa Portuaria Valparaíso EPV, para potenciar su oferta de relicitación del T2 debe proponer y propiciar adecuaciones convenientes dado el nuevo escenario que enfrenta este concesionamiento.

Para estos efectos, se debe aprovechar la instancia de revisión a la que está siendo sometida la Ley 19.542 en la Cámara de Diputados.

En lo inmediato, EPV debe :

- Gestionar la aprobación final del RCA
- Formular una nueva visión técnico-comercial para generar un modelo de concesionamiento y licitación apto para enfrentar el nuevo escenario de potenciales interesados en adjudicarse o participar en grupos accionarios de concesiones portuarias instalados en Latinoamérica, constituidos por operadores internacionales (DP World, y los operadores chinos Cosco y China Merchant) y empresas navieras integradas.

Hasta ahora los concesionarios de TCVAL (OHL e IFM) fueron empresas constructoras o de financiamiento de inversiones.

12.2 Actuales concesionamientos de terminales portuarios

En el cuadro siguiente se muestra el registro nacional de concesiones portuarias de terminales estatales por puerto, en que se indican las fechas de término de las concesiones, las que finalizan sin la alternativa de prórrogas o continuidad después de los 30 años.

PUERTO	CONCESIÓN	GRUPO ACCIONARIO	%	INICIO	PLAZO	TÉRMINO	CARGAS	TON 2018
ARICA	Terminal Portuario Arica (TPA)	Inversiones Neltume Ltda	35%	2004	30 años 20 años (aumentó 10 años)	2034	Multipropósito	3.101.507
		Grupo Empresas Navieras S.A	25%					
		Ransa Comercial	20%					
		SAAM Puertos S.A	15%					
Inv. y Construcciones Belfi S.A	5%							
IQUIQUE	Iquique Terminal Internacional(ITI)	SAAM Puertos S.A	99,99%	2000	30 años 20 años (aumentó 10 años)	2030	Multipropósito	2.416.213
		SAAM Inversiones Spa	0,001%					
ANTOFAGASTA	Antofagasta Terminal Internacional (ATI)	SAAM Puertos S.A	35%	2003	30 años 20 años (aumentó 10 años)	2033	Multipropósito	2.663.144
		Grupo Empresas Navieras S.A (FCAB) Inv. Pta de Rieles Ltda	35%					
			30%					
COQUIMBO	Terminal Portuario Coquimbo (TPC)	Inversiones Neltume Ltda. Inv. y Construcciones Belfi S.A	70% 30%	2011	20 años, y opción de extender 10 años	2031	Multipropósito	477.493
VALPARAÍSO	Terminal Pacífico Sur (TPS)	Inversiones Neltume Ltda. Con Tugs Terminals (MSC)	60,01% 39,99 %	1999	30 años 20 años (aumentó 10 años)	2029	Contenedores	10.114.670
	Terminal Cerros de Valparaíso (TCVAL)	Concesionario IFM Investors se acoge a opción de no continuar		2013	--	2020	Multipropósito	
SAN ANTONIO	San Antonio Terminal Internacional (STI)	SSA Marine SAAM Puertos S.A	50% 50%	1999	Opción de término el año 2025	2029	Contenedores	22.060.128
	Puerto Central (PCE)	Pulogsa (DP World) Portuaria Lirquén S.A	99,20%	2011	30 años	2031	Multipropósito	
	Puerto Panul	Graneles de Chile Marítima Valparaíso-Chile S.A Inversiones Cádiz S.A	40% 49% 11%	1999	30 años	2029	Graneles	
TALCAHUANO/ SAN VICENTE	San Vicente Terminal Internacional (SVTI)	SAAM Puerto S.A SSA Marine	50% 50%	1999	30 años	2029	Contenedores	6.117.544
	Talcahuano Terminal Portuario(TTPSA)	Grupo Empresas Navieras S.A Portuaria Mar Austral	99% 1%	2011	30 años	2031	Multipropósito	

A fines de la próxima década se deben relicitar 4 de las actuales concesiones en los Puertos de Iquique (1), Valparaíso (1), San Antonio (1) y San Vicente (1).

12.3 Nuevas licitaciones y relicitaciones de terminales

En el cuadro siguiente se muestra el registro nacional de concesiones portuarias de terminales estatales por puerto, en que se indican la fechas de término de las concesiones, las que finalizan sin la alternativa de prórrogas o continuidad después de los 30 años.

Entre estas alternativas de nuevas licitaciones se encuentran los segundos terminales públicos no concesionados de los puertos de Iquique y Antofagasta, el Terminal T2 de Valparaíso y la primera etapa del puerto exterior de San Antonio.

PUERTO	CONCESIÓN ACTUAL	INICIO	TÉRMINO	RELICITACIÓN CONCESIÓN	NUEVA CONCESIÓN
IQUIQUE	Iquique Terminal Internacional (ITI)	2000	2030	TERMINAL 2	
	Terminal Público (*)	--	--		TERMINAL 1
ANTOFAGASTA	Antofagasta Terminal Internacional (ATI)	2003	2033		
	Terminal Público (*)	--	--		TERMINAL 1
VALPARAÍSO	Terminal Pacífico Sur (TPS)	1999	2029	TERMINAL 1	
	Terminal TCVAL (**)	--	--	TERMINAL 2	TERMINAL 2
SAN ANTONIO	San Antonio Terminal Internacional (STI)	1999	2029	TERMINAL 1	
	PGE Puerto Exterior	--	--		PRIMERA ETAPA
TALCAHUANO/ SAN VICENTE	San Vicente Terminal Internacional (SVTI)	1999	2029	PUERTO SAN VICENTE	

(*) Licitaciones en estudio por las respectivas Empresas Portuarias.

(**) Existe la alternativa de relicitar el T2 o licitar una nueva concesión T2

12.4 Lineamientos para enfrentar futuros concesionamientos de terminales portuarios (próxima década)

En la actualidad no se cuenta con definiciones o lineamientos públicos – basados en los 20 años de experiencia del modelo portuario-chileno- tendientes a conformar una estrategia para enfrentar en forma integral y oportuna los procesos logísticos y actualizaciones normativas que requieren los futuros concesionamientos, los que necesariamente se deben producir en la próxima década, ya sea por el término de las concesiones vigentes o por las nuevas licitaciones de terminales.

Algunas implementaciones previas que debieran conformar estos lineamientos para enfrentar los proyectos de concesionamiento y desarrollo de infraestructura portuaria, de corto y mediano plazo, se refieren a los siguientes aspectos:

- Contar con una nueva visión técnico-comercial para generar un modelo de concesionamiento y licitación apto para enfrentar el nuevo escenario de potenciales interesados en adjudicarse los terminales.
- Considerar los requerimientos de las líneas navieras y operadores portuarios, sus procesos de integración naviera y participación accionaria en los terminales portuarios.
- Garantizar que los proyectos de concesionamiento cuenten con todos los permisos y autorizaciones previas a la licitación.
- Implementación y desarrollo oportuno de proyectos de conectividad y transporte vial y ferroviario, y la habilitación de terminales intermodales portuarios e inland, requeridos por la industria.
- Considerar el nuevo escenario o de integración urbana a la actividad costera y reserva de áreas para la actividad portuaria, aprovechando que el Ejecutivo decidió reimpulsar el proyecto de Ley de administración de uso del borde costero y concesiones marítimas.
- Considerar y robustecer aspectos coordinadores prioritarios para implementar la Red Logística de Gran Escala.
- Revisión de costos de tarifas que afectan a la industria naviera, tales como la TUP, Faros y Balizas, y Practicaje.

Para estos efectos, se debe aprovechar la instancia de revisión a la que está siendo sometida la Ley 19.542 en la Cámara de Diputados, y los ajustes para actualización de aspectos y disposiciones legales, institucionales y reglamentarios que rigen actualmente al sector, que deben tramitarse en las distintas instancias públicas.

Finalmente, tampoco se cuenta con un programa y cronograma planificado de relicitaciones y nuevas licitaciones de Terminales portuarios.

12.5 Programa de relicitaciones y nuevas licitaciones de terminales

De acuerdo con lo expuesto, se hace imprescindible iniciar el proceso de definición de un programa y cronograma de relicitaciones y nuevas licitaciones para los terminales existentes y aún no concesionados, como para los terminales por construir.

En lo inmediato, según la incorporación de infraestructura portuaria de la V región, el terminal T2 se debe construir y estar operativo previo al término de las concesiones de STI y TPS, es decir antes del término de la próxima década.

Respecto de los terminales públicos no concesionados de Antofagasta e Iquique, aunque no se cuenta con plazos apremiantes para sus concesionamientos, ambos poseen condiciones diferentes para su implementación. Antofagasta enfrenta la competencia de los terminales de Puerto Mejillones que transfiere los mismos tipos de cargas; e Iquique depende de su propia evolución de tráfico naviero y tipos de carga y de la alternativa de ampliar el terminal concesionado o concesionar el Terminal 1.

Entre las principales definiciones del programa y cronograma debe considerarse la alternativa de relicitar en forma simultánea o no los terminales concesionados STI y TPS en la V región, y la siguiente concesión de la primera etapa del PGE Puerto Exterior de San Antonio.

El orden en que se vayan realizando las licitaciones en los terminales de la V región, en un corto periodo de tiempo, sin duda enfrentará intereses de incumbentes y nuevos proponentes, que tendrán que decidir si postular antes o después a los terminales licitados.

Es evidente que la estrategia para definir el programa y cronograma será lograr la mejor conveniencia para el país, tanto para concesionar a los mejores operadores portuarios interesados, como licitar en las mejores condiciones técnico-económicas para el conjunto de alternativas posibles que proporcione el mayor rédito para el Estado.



CAPÍTULO XIII: ***SÍNTESIS DE PROPUESTAS***

Los cambios en la industria marítimo-portuaria nacional, hacen necesario revisar y actualizar normas reglamentarias, en base a la experiencia adquirida por el modelo de concesionamiento portuario chileno, a 20 años de realizadas las primeras concesiones de terminales estatales a privados. Las instancias para canalizar propuestas de actualizaciones que permitan delinear una política pública, son la Ley de Administración del Borde Costero y Concesiones Marítimas que rige a los puertos privados, que se encuentran en trámite parlamentario, como la Comisión investigadora de la Ley que moderniza el sector portuario estatal que se constituyó en la Cámara de Diputados y las alternativas de cambios en la Ley de Cabotaje.

Los temas relevantes, entre otros que se han planteado en el Cap. II Rol del Estado, frente a la necesidad de definir políticas públicas, que se pueden tratar en esas instancias son:

- a) La actualización de normas vigentes de la ley y su reglamentación para los futuros procesos de licitación de terminales portuarios
- b) Compatibilizar esta política con la implementación de proyectos de conectividad vial y ferroviario de carga.
- c) Garantizar la reserva de áreas del borde costero para desarrollo portuario.
- d) Diferenciar la normativa para regir la actividad marítimo – portuaria de la zona sur-austral del país.
- e) Crear un Fondo de Inversiones de infraestructura para desarrollo de aguas abrigadas.
- f) Objetivizar los costos aplicables al sector armatorial por usar nuestro litoral y aguas abrigadas y los servicios de apoyo a la navegación.

La validación de nuestras propuestas planteadas en el presente Informe demuestran la concordancia con el análisis de las políticas portuarias chilenas que realizó la OCDE con su estudio: "Ports Policy Review of Chile".

Finalmente y de acuerdo con lo expuesto, para anticipar una estrategia pública se hace imprescindible iniciar el proceso de definición de un programa y cronograma de relicitaciones y nuevas licitaciones para los Terminales existentes y aún no concesionados, como para los terminales por construir.



FUNDACIÓN
LIBERTAD
REGIÓN VALPARAÍSO

2019