

INVERSIONES Y CONCESIONES PORTUARIAS: ANÁLISIS CRÍTICO

Documento de Análisis – Segundo trimestre 2020

1. Contexto

En el año 1960 se fundó la Empresa Portuaria de Chile (Emporchi), la que tuvo a su cargo, en forma exclusiva, la explotación y administración de los puertos estatales. En ese entonces los puertos del país transferían alrededor de 27 millones de toneladas anuales, de las cuales cerca de 20 millones correspondían a cabotaje. A mediados de los '70 la carga transferida comenzó a crecer, principalmente debido al impulso del comercio exterior. En 1977 se transfirieron 30 millones de toneladas al año, y en 1980, 43 millones, lo que puso en evidencia importantes dificultades para atender eficientemente al comercio exterior por los puertos chilenos.

A principios de la década de los '80 se dictó la Ley N° 18.042, que circunscribió el rol de Emporchi a las funciones de almacenista y administrador de la infraestructura, poniendo fin al sistema exclusivamente público y permitiendo que empresas privadas pudieran prestar servicios portuarios para la transferencia de carga. Así, se puso en marcha el sistema multioperador en los frentes de atraque de los puertos estatales.

Entre los años 1991 y 1999 la carga transferida aumentó 45%, como consecuencia del gran crecimiento económico en ese período y a la mayor apertura de la economía nacional a los mercados internacionales, a través de una serie de acuerdos que derribaron las barreras arancelarias. A raíz de lo anterior, comenzaron a surgir problemas de congestión, especialmente en los puertos de Valparaíso y San Antonio, los cuales generaban enormes tiempos de espera para las naves. En 1997 el gobierno envió al Congreso Nacional un proyecto de ley, ampliamente apoyado por todos los sectores, el cual introdujo el mecanismo de las concesiones a privados en los puertos estatales, en la modalidad de mono operador, esto es, un operador único en cada frente de atraque. Emporchi fue dividida en diez empresas portuarias estatales autónomas, cuyo funcionamiento se asimiló a las normas de la ley de sociedades anónimas. Estas diez empresas pasaron a ser personas jurídicas de derecho público, autónomas y descentralizadas. Se estableció el concepto de recinto portuario como un área inembargable, compuesta de espacios terrestres y acuáticos. En el ámbito de la planificación, la ley creó dos instrumentos destinados a orientar las inversiones de privados: el Plan Maestro Portuario y el Calendario Referencial de Inversiones.

La ley 19.542 entró en vigencia a fines del año 1997. Dos años después comenzaron a operar los primeros terminales concesionados en San Antonio, Valparaíso y San Vicente (Talcahuano). En los años siguientes se incorporaron a este esquema los principales puertos del país. Al día de hoy este proceso ha permitido captar inversiones privadas en los puertos estatales por cerca de 2.000 millones de dólares, tanto en equipamiento como en obras de infraestructura y dragados.

2. Ley de Modernización Portuaria

El propósito de la Ley de Modernización Portuaria Estatal (Ley 19.542, de 1997) fue introducir mejoras de eficiencia en el desempeño de los puertos estatales. Con este objetivo:

- se reemplazó la antigua empresa portuaria estatal EMPORCHI por diez empresas portuarias estatales autónomas
- se estableció que las operaciones de estiba, desestiba y porteo de carga en los recintos portuarios debían ser realizadas por empresas privadas a través de una concesión por cada frente de atraque, cuya duración no podía exceder los 30 años
- se creó el concepto de Reglamento de Uso de Frentes de Atraque, el cual debía ser definido por cada empresa portuaria estatal y ser parte integrante de las bases de licitación de cada concesión
- se estableció la forma en que las empresas privadas podían obtener los contratos de concesión, a través de licitaciones abiertas
- se estableció la obligación de consulta a la hoy extinta Comisión Preventiva Central (actual Tribunal de Defensa de la Libre Competencia - "TDLC") de las bases de licitación, en aquellos casos en que las empresas portuarias optaran por operar los frentes de atraque bajo la modalidad mono operador, sin que exista competencia relevante en otros puertos dentro del área de Influencia (la respectiva Región).
- se crearon los conceptos de Recinto Portuario, Plan Maestro Portuario y Calendario Referencial de Inversiones

La Ley 19.542, en su artículo 14 indica que: *"Tratándose de frentes de atraque, la participación de terceros sólo se efectuará a través de concesiones portuarias. Para que proceda otorgarlas, en los puertos o terminales estatales de la Región deberá existir otro frente de atraque capaz de atender la nave de diseño de aquel frente objeto de la concesión portuaria; de lo contrario, el directorio deberá contar con un informe de la Comisión Preventiva Central [.....]. En este caso, las concesiones deberán realizarse en los términos que establezca el citado informe".*

En respuesta a las consultas realizadas a la Comisión Preventiva Central para las primeras concesiones de frentes de atraque, efectuadas en el año 1998, la Comisión estableció condiciones para las licitaciones y los contratos al inicio del nuevo sistema. Entre otras:

- estipuló que era imprescindible un sistema de tarifas máximas por los servicios básicos que prestan los concesionarios y, además, fijas por todo el período de la concesión
- exigió que los descuentos fueran públicos y no discriminatorios
- exigió calidades de servicio
- estableció porcentajes máximos de participación en la sociedad concesionaria para agentes integrados horizontal o verticalmente, vigentes durante todo el periodo de la concesión, sin perjuicio de las eventuales modificaciones futuras que aprobase la Comisión Preventiva Central.
- estipuló que el pago del concesionario a la empresa portuaria debía reflejar el costo de la infraestructura que utiliza

Estas condiciones perseguían asegurar que un operador privado de un terminal o puerto estatal no pudiera discriminar, aguas arriba o aguas abajo y en general adoptar conductas que atentaran contra la libre competencia, incluidas potenciales colusiones entre operadores de frentes de atraque ubicados en una misma Región.

La ley establece que si en el área de influencia del frente a concesionar no existe otro frente de atraque capaz de atender a la nave de diseño, las bases de licitación deben ir en consulta al TDLC, sin hacer distinción si tal frente alternativo es de propiedad pública o privada. Por lo tanto, el TDLC perfectamente podría establecer restricciones de integración vertical y/u horizontal en un frente a licitar que incluya a operadores de frentes de atraque que sean privados. Si no lo ha hecho a la fecha es probablemente porque no ha sido necesario. Lo que no puede hacer el TDLC es establecer normas o exigencias a operadores de frentes de atraque privados a raíz de la concesión de un frente de atraque público, salvo las que tienen que ver con las condiciones de la licitación, que sólo son atinentes al frente de atraque estatal -que será operado por privados- y que son obligatorias para todos los oferentes.

La promulgación de la ley de modernización portuaria inauguró un período de cambios importantes para la actividad portuaria de Chile. A la hora del balance, se constata que los objetivos de la ley se cumplieron.

La introducción del esquema de un solo operador por frente de atraque, sumado a las exigencias establecidas en las licitaciones y los reglamentos de uso de los frentes de atraque, tuvieron como resultado un aumento significativo de la capacidad de transferencia de carga, mediante inversiones en equipamiento y mejoras de gestión operacional, sin necesidad de emprender nuevos proyectos de infraestructura portuaria, excepto en los casos de Puerto Central en San Antonio y el Terminal 2 de Valparaíso.

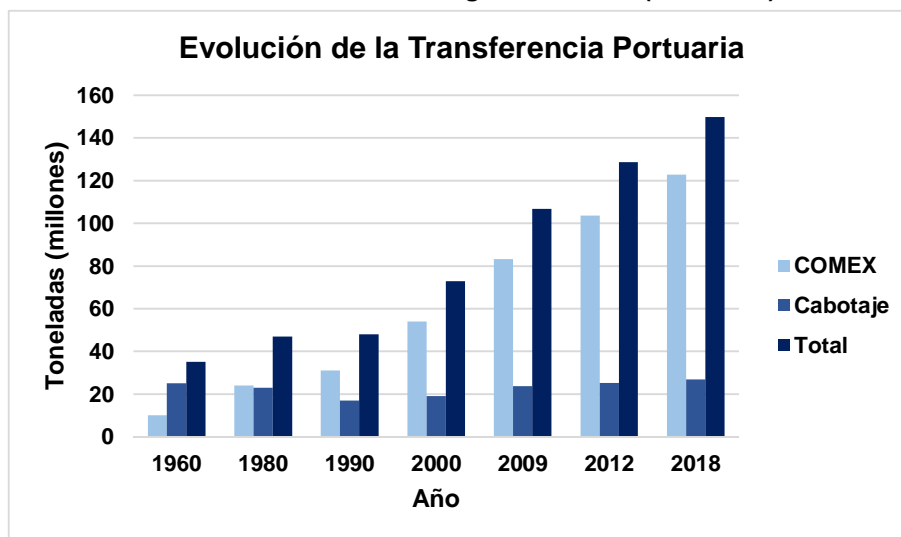
Los indicadores de eficiencia de las empresas concesionarias se comparan favorablemente con los puertos más eficientes del mundo. En América Latina, los puertos chilenos presentan indicadores de eficiencia por sobre el promedio de la región.

Cuadro N° 1: Frentes de Atraque Concesionados en Puertos

Puerto	Empresa	Inicio	Término
Arica	Terminal Puerto de Arica (TPA)	2004	2034
Iquique	Iquique Terminal Internacional (ITI)	2000	2030
Antofagasta	Antofagasta Terminal Internacional (ATI)	2003	2033
Coquimbo	Terminal Puerto Coquimbo (TPC)	2012	2032
Valparaíso	Terminal Pacífico Sur (TPS)	2000	2030
Valparaíso	Terminal Cerros de Valparaíso (TCVAL)	2013	2043
San Antonio	San Antonio Terminal Internacional (STI)	2000	2025
San Antonio	Puerto Central (PCE)	2011	2031
San Antonio	Puerto Panul	2000	2030
Talcahuano	San Vicente Terminal Internacional (SVTI)	2000	2030
Talcahuano	Talcahuano Terminal Portuario (TTP)	2012	2042

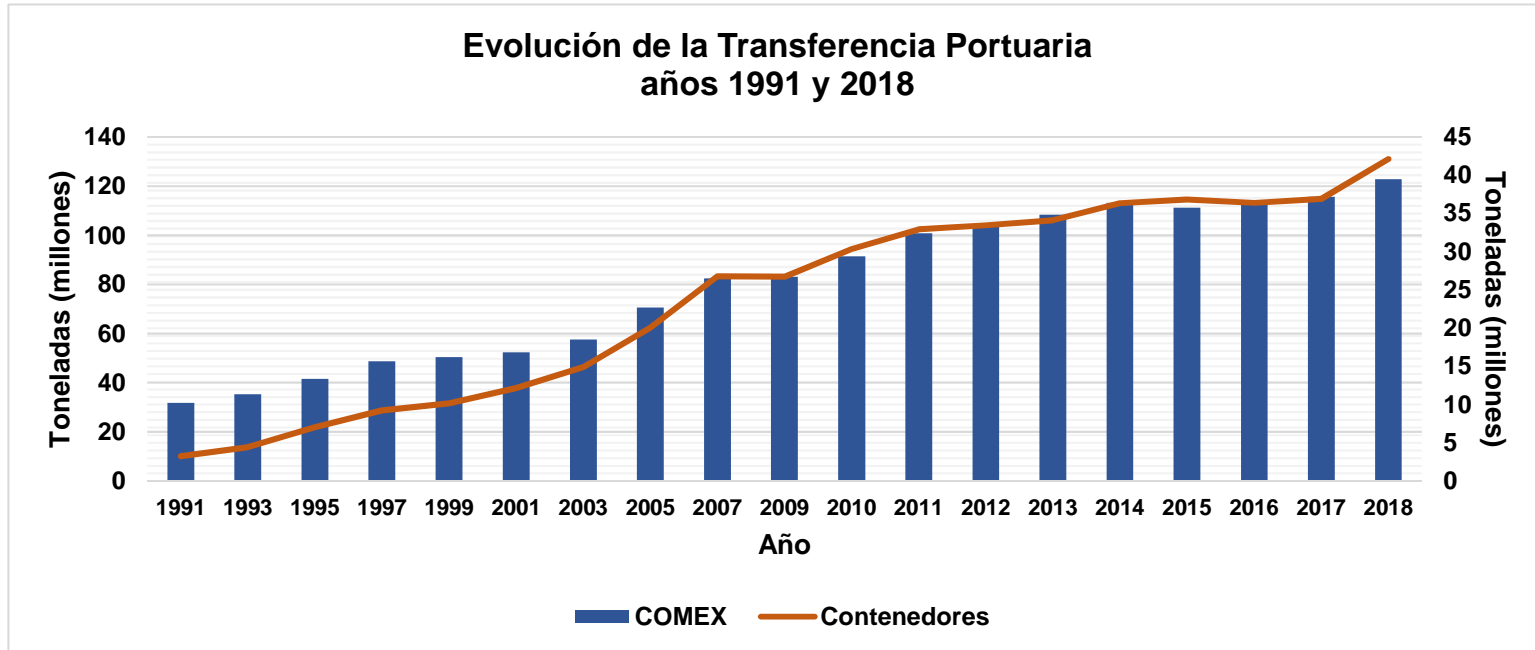
Fuente: MTT e información propia

Gráfico N° 1: Evolución Carga Transferida (toneladas)



Fuente: Directemar

Gráfico N° 2: Evolución Carga Trasferida Comex entre 1991 y 2018



Fuente: Directemar

Como las holguras de infraestructura aprovechables con aumentos de eficiencia -incluyendo inversiones en equipamiento- ya fueron utilizadas en algunos puertos, el próximo aumento de capacidad tendrá que alcanzarse mediante la construcción de nuevos frentes atraque y la automatización de algunos procesos, entre otras medidas. Y como simultáneamente se acerca el término de algunas concesiones importantes, se configura un momento apropiado para establecer las bases de una nueva etapa para los puertos públicos con la mirada puesta, ahora, en los próximos treinta años.

El propósito de este documento es hacer un recuento del proceso de modernización portuaria, especialmente respecto de los aprendizajes en los veinte años transcurridos desde la promulgación de la ley que le dio origen, de la experiencia de las licitaciones y los contratos de concesión, y señalar además los aspectos que constituyen tareas pendientes en el proceso de modernización, con el fin de incorporar este conocimiento en la planificación portuaria de largo plazo y, en particular, en las próximas licitaciones.

Actualmente convergen varias circunstancias propicias para concebir un sistema logístico, y en particular un sistema portuario, con visión de largo plazo. Sin embargo, los sucesos ocurridos entre el 15 de octubre y el de 30 de noviembre del 2019 han generado en el país una genuina inquietud y preocupación por el futuro, que pudiera verse agravada, al menos temporalmente, con ocasión del Corona Virus, cuyos efectos sobre el comercio exterior que se desarrolla vía marítima, ya se observan en los mercados internacionales. Independientemente de la interpretación que cada uno haga respecto de lo sucedido, así como de lo que nos depare el futuro, hay un hecho cierto: existe un mayor nivel de incertidumbre respecto de la evolución de las variables sociales, políticas y económicas del país. En este nuevo escenario, si Chile aspira a mantener una participación relevante del sector privado en este y otros ámbitos del quehacer nacional, nuestras autoridades deberán hacer un esfuerzo importante por reducir los niveles de incertidumbre en el sector, sobre todo para incentivar las inversiones que el sistema portuario irá requiriendo en transcurso del tiempo.

3. Marco Legal y Reglamentario

El marco legal y reglamentario está constituido por la Ley 19.542, su Reglamento y los dictámenes del Tribunal de Libre Competencia aplicables a cada concesión en particular. Dentro de este marco normativo y reglamentario, hay tres aspectos esenciales para la actuación del sector privado:

- Los Planes Maestros y los Calendarios Referenciales de Inversión
- Las Bases de Licitación y su esquema de incentivos
- Las características de la infraestructura de acceso a los recintos portuarios

Planes Maestros y Calendarios Referenciales de Inversión

Si bien los Planes Maestros Portuarios y los Calendarios Referenciales de Inversión de cada puerto estatal no han sido actualizados a una velocidad compatible con los cambios tecnológicos y los efectos de la globalización en el comercio internacional, hasta ahora han cumplido su objetivo. Estos instrumentos indican que en algunos puertos estatales se agotaron las holguras de capacidad portuaria aprovechables con aumentos de eficiencia, lo cual obligará en un futuro cercano a emprender significativas inversiones en infraestructura para aumentar su capacidad y así enfrentar el crecimiento de la carga transferida. Los dos proyectos más relevantes previstos en estos instrumentos son el denominado Puerto Exterior en San Antonio y el Terminal 2 del Puerto de Valparaíso, cuya primera licitación fracasó.

El objetivo del Puerto Exterior en San Antonio es proveer capacidad adicional mediante una expansión mar afuera del puerto, que aportará dos grandes frentes de atraque de aproximadamente 1,5 kilómetros de largo, con una capacidad de transferencia del orden de los tres millones de TEUS cada uno. El Terminal 2 de Valparaíso, en cambio, permitirá, mediante la construcción de un nuevo frente de atraque de casi 800 metros de longitud, mantener niveles adecuados de ocupación en los puertos de la Quinta Región, mientras se construye el puerto exterior.

Los Planes Maestros y los Calendarios Referenciales no han internalizado las tendencias de cambio en la industria naviera, como por ejemplo el aumento del tamaño de las naves. Hace 10 años las naves más grandes transportaban cerca de 9.000 TEUs; hoy operan naves de 23.000 TEUs y están en construcción naves aún más grandes. Nuestros puertos deben incorporar estas tendencias en sus instrumentos de planificación, a través de una revisión detallada de su infraestructura (obras de abrigo, eslora máxima, calado máximo, etc.), como asimismo las necesidades de obras y equipamiento para mitigar los efectos del cambio climático en nuestra costa.

Bases de Licitación

Dadas las reglas que establece la ley de modernización portuaria, se abrirán próximamente nuevos procesos de licitación de frentes de atraque, tanto de nuevos que serán creados, como de los existentes que deben ser relicitados por extinción del plazo de duración de las respectivas concesiones, incluido San Antonio. Ello abre la posibilidad de diseñar bases de licitación y contratos coherentes para las concesiones futuras, de manera que los concesionarios de los frentes de atraque actuales y de los nuevos terminales, como el Puerto Exterior de San Antonio y el Terminal 2 de Valparaíso, queden en igualdad de condiciones para competir.

En este sentido, la capacidad de transferencia de los dos nuevos concesionarios del Puerto Exterior de San Antonio, primero el del Terminal Mar y luego el del Terminal Tierra, que será casi tres veces mayor que la de los

mayores concesionarios actuales, debiera gatillar una reestructuración de la organización actual de los puertos de Valparaíso y San Antonio, en términos del ámbito que abarca cada una de sus concesiones, reduciendo el número de operadores, de modo de generar competidores de tamaño similar. Eso permitiría, de paso, aprovechar las ventajas de coordinación entre sitios de atraque de un mismo puerto, administrados por un solo operador, los que hoy están, generalmente, en manos de concesionarios distintos. Ello, con el objeto de aumentar así la capacidad de transferencia de las instalaciones de los puertos actuales. Esto requerirá sin embargo que el TDLC revise el criterio consistentemente aplicado en todas las consultas que se le han formulado para el establecimiento del sistema mono operador, conforme al cual han quedado severamente limitadas e incluso prohibidas las integraciones horizontales entre concesionarios que presten servicios en una misma región.

Para los próximos años se avecina un intensivo proceso de licitaciones de frentes de atraque en puertos estatales, nuevos y existentes, y es importante que todos estos procesos se desarrollen en condiciones similares, lo cual no siempre ocurrió con las primeras licitaciones. El Estado, a través del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones (MTT) y del Sistema de Empresas Públicas (SEP), debe hacer un esfuerzo por establecer a tiempo las coordinaciones necesarias entre los distintos puertos para que las condiciones de cada licitación sean equivalentes, permitiendo que los diferentes operadores compitan en igualdad de condiciones.

Incentivos para realizar inversiones en el período de la concesión

Como los períodos de concesión son largos (máximo 30 años) en relación con la velocidad en que cambian aspectos fundamentales del negocio (como la cantidad de carga transferida, el tamaño de las naves, el porcentaje de carga en contenedores, la logística, la tecnología, etc.), avanzada la concesión se podrían producir situaciones en las cuales el concesionario estuviera dispuesto a realizar inversiones para adaptarse a los cambios, pero esas inversiones no alcanzarían a ser amortizadas en lo que resta hasta el horizonte de la concesión.

Si bien en algunas de las últimas concesiones de frentes de atraque, se han establecido mecanismos que permiten a las empresas portuarias estatales aceptar o rechazar nuevas inversiones que pueda proponer el concesionario, ya sea que estén o no en el Plan Referencial de Inversiones, acordando las compensaciones requeridas, esta no es una práctica habitual, debiendo serlo. Siempre debiera existir espacio para que un concesionario pueda proponer inversiones que mejoren el nivel de servicio del terminal, independiente del tipo de concesión y su plazo.

Cada vez que sea posible, se debe mejorar la eficiencia de la transferencia de carga, evitando así que los puertos sufran deterioros que son evitables. En otros sectores concesionados, como las carreteras, se ha abordado este tipo de situaciones mediante negociaciones de aumentos de plazo, que como solución es inferior a un mecanismo de recuperación del valor residual de las

inversiones en la forma de un pasivo para el próximo adjudicatario de la concesión. La tasación de la inversión en infraestructura es un problema más sencillo y con menor incertidumbre que la predicción de la demanda durante una extensión del período de concesión. Prueba de ello, en el caso de los puertos, es lo sucedido con el traslado de servicios regulares entre San Antonio a Valparaíso en menos de 18 meses. En junio del 2018, empezó a operar desde el Puerto de San Antonio, el servicio regular de la naviera MSC denominado North Europe Westcoast Express, que hasta esa fecha operaba en el Puerto de Valparaíso. Meses después, en noviembre del 2019, MSC anunció que este mismo servicio volvía a operar desde el Puerto de Valparaíso. Este servicio contempla 52 recaladas por año y representaba para el Puerto de San Antonio el 5% de las recaladas totales debido al comercio exterior. Por su parte, en ese mismo período, la naviera Maersk también anunció que su servicio Atacama había sido trasladado desde San Antonio a Valparaíso. Ello demuestra, de paso, que las reglas de no discriminación arbitraria establecidas primero por la Comisión Preventiva Central y luego perfeccionadas por el TDLC han funcionado correctamente pues una naviera que tiene participación societario en determinado terminal portuario, cambió sus operaciones a otro donde no la tiene.

Por todo ello siempre debería contemplarse en todas las bases de licitación de concesión de frentes de atraque un mecanismo a través del cual el concesionario solicite a la empresa portuaria estatal la autorización para realizar inversiones no previstas en el contrato de concesión o en el calendario referencial de inversiones, como respuesta a situaciones nuevas que hayan surgido durante el período de la concesión. Acordadas las obras requeridas, será preciso establecer un mecanismo para valorarlas y un criterio de depreciación. De esta forma, al relicitar la concesión, el nuevo concesionario tendría como pasivo el valor residual de las obras y el acreedor sería el actual concesionario.

Infraestructura de Acceso

Cuando se ejecutaron las primeras licitaciones de frentes de atraque, a fines de los noventa, se encontraba en construcción un inédito programa de concesiones de carreteras que aumentaría en forma significativa la capacidad de nuestra principal conexión norte-sur, la Ruta 5, así como las carreteras transversales más importantes: la Ruta 68, la Ruta 78, el Acceso Norte a Concepción, la Autopista Los Libertadores hacia Los Andes, etc. Con el correr de los años, este programa permitió ampliar la capacidad y mejorar los estándares de las principales conexiones de nuestro país, y especialmente las vías que conectan nuestros puertos con los principales centros económicos y productivos del país.

Sin embargo, al pasar el tiempo, algunas de estas autopistas presentan elevados índices de congestión, y si bien se están planificando algunas obras de ampliación, éstas serán insuficientes para acomodar los flujos por los próximos 20 a 30 años, y ya no será posible seguir ejecutando nuevas ampliaciones dadas las restricciones de espacio. Por lo tanto, en las nuevas

concesiones de frentes de atraque este será un tema muy importante para los oferentes. Estas nuevas concesiones, como ya indicamos, requerirán inversiones significativas y, por lo tanto, se debe tener claridad de cómo ingresarán y egresarán del puerto los volúmenes de carga previstos para el horizonte de la concesión.

Hoy se está abordando el diseño del sistema ferroviario para el Puerto Exterior de San Antonio y, a través de él, el transporte de carga por ferrocarril en general. De hecho, se está planteando realizar inversiones inéditas para el transporte ferroviario de carga, no solo en la Quinta Región, sino también en la Octava. La Octava Región es la segunda en importancia en nuestro sistema portuario y en los últimos años el Estado le ha prestado poca atención. El sistema portuario de la esa región transfirió 26,7 millones de toneladas en el año 2019 y el de la Quinta, 36,6 millones de toneladas. El sistema portuario de la Octava Región está constituido por los dos puertos privados de uso público más importantes del país: Puerto Coronel y Puerto Lirquén, además de los puertos de San Vicente, Talcahuano y el puerto privado Muelles de Penco. Entendemos que, si bien el mejoramiento del sistema ferroviario surgió a raíz del Puerto Exterior de San Antonio, el proyecto que finalmente decida ejecutar el Estado, ya sea en la Quinta y/o en la Octava Región, permitirá que estas facilidades ferroviarias puedan ser utilizadas por todos los operadores en igualdad de condiciones.

Si bien las inversiones que EFE está realizando, y las que tiene previstas, son modestas en relación con las necesidades de rehabilitación de su red de carga, hay indicios de que podría haber inversiones muy superiores en un futuro próximo. En primer lugar, hay dos proyectos ingresados como ideas privadas al sistema de concesiones del MOP, uno de los cuales contempla un ferrocarril de carga que uniría la red ferroviaria norte-sur con los dos puertos de la V Región, si bien confunde objetivos y mezcla el tren de carga con un tren rápido de pasajeros, proyectos que en gran medida son incompatibles.

Por otra parte, EFE también está intentando llevar adelante un proyecto de tren de carga por su propia cuenta, el cual mejoraría la conexión actual entre el puerto de San Antonio y la ciudad de Santiago. Estos tres proyectos contemplan inversiones superiores a los 1.500 millones de dólares, y de materializarse constituiría un hecho inédito en el transporte ferroviario de carga en muchas décadas.

Se trata, en suma, de un momento que ofrece la oportunidad de emprender coordinadamente los proyectos de infraestructura portuaria, ferroviaria y vial que se requiere y al mismo tiempo generar un contexto de reglas claras y estables para los operadores portuarios. Es tal la importancia que adquirió el tema de la infraestructura de acceso a los recintos portuarios, que fue la propia FNE quien planteó en definitiva ante el TDLC, que previo a la licitación del Puerto Exterior de San Antonio, los problemas asociados a la falta de infraestructura ferroviaria debían estar definidos en forma clara y precisa. El Estado de Chile, a través de sus órganos competentes, deberá maximizar su esfuerzo por entregar absoluta claridad en este tema. El desarrollo de

licitaciones en un ambiente de competencia irá en beneficio de los usuarios de los puertos y permitirá un desarrollo orgánico de los recintos entregados bajo administración de las empresas portuarias estatales y de las concesionarias.

4. Indicaciones del Tribunal de Libre Competencia

Integración Horizontal

Las primeras licitaciones incorporaron exigentes restricciones a la integración horizontal, y con el tiempo se han incluso intensificado. Así, en los primeros pronunciamientos de la Comisión Preventiva Central se autorizó que el concesionario de un frente de atraque pudiera tener participación de hasta un 15% en otra sociedad concesionaria que explotara un terminal en una misma región. En resoluciones posteriores del TDLC se estableció una prohibición absoluta a la integración horizontal, de forma que la sociedad que se adjudicase la concesión de un frente de atraque no podría directa o indirectamente, participar en la sociedad concesionaria de otro frente de atraque público de la misma región (sea público o privado pero de uso público), debiendo en caso de adjudicarse otro proceso licitatorio, enajenar su participación. El TDLC estableció que después de 5 años se podía solicitar una relajación de tal restricción.

Con motivo de la consulta al TDLC respecto de las condiciones de la licitación del Terminal Mar del Puerto Exterior de San Antonio, EPSA solicitó mantener esa prohibición absoluta a la integración horizontal, para cuyos efectos encargó un informe al economista Patricio Arrau¹. Luego, en el curso de dicho proceso de consulta, también a solicitud de la Empresa Portuaria de San Antonio, el economista Ronald Fischer emitió un segundo informe que fue presentado al TDLC, el cual recomienda un modelo de negocio para incorporar los nuevos frentes de atraque del Puerto Exterior al sistema de frentes de atraque de la Región de Valparaíso².

En ambos informes se plantea que, si un operador actual de la región de Valparaíso se adjudicara una concesión del Puerto Exterior, tendría que vender el período restante de su actual concesión para evitar la integración horizontal (por la vía de enajenar su participación en la sociedad concesionaria). Varias líneas de argumentación distintas indican que las consecuencias negativas de esta medida, que se propone para evitar la integración horizontal, pueden ser evitadas empleando un mecanismo ligeramente distinto al propuesto en ambos informes:

- En primer lugar, los eventuales saldos de períodos de concesión de los actuales operadores, al momento de iniciar la operación del nuevo terminal, son insignificantes o inexistentes, salvo que alguno haga uso del período de extensión, como podría ser el caso de Puerto Central y STI en San Antonio.

¹ Patricio Arrau, 2017. "Informe Económico Licitación Terminal Mar en Puerto Exterior de San Antonio".

² Ronald Fischer, 2018. "Presentación ante el TDLC del modelo de negocios del Puerto de Gran Escala de San Antonio".

Los antecedentes sobre el proyecto del Puerto Exterior indican que desde el inicio de la construcción hasta que el primer frente de atraque habilitado pueda recibir la primera nave transcurrirán por lo menos siete años. Esto, suponiendo que se resuelve al mismo tiempo la necesidad de apoyo ferroviario para el nuevo puerto. Por lo tanto, es probable que el nuevo concesionario inicie sus operaciones entre los años 2028 y 2030, aproximadamente. Los operadores actuales que potencialmente podrían quedar excluidos de la licitación por razones de integración horizontal son STI y PCE, de San Antonio, y TPS, de Valparaíso, más un eventual segundo operador en Valparaíso, que podría entrar en un futuro próximo, si el Terminal 2 de Valparaíso se adjudicara a un operador diferente.

STI termina su concesión en diciembre del 2024, PCE en 2031 y TPS en 2030. Es decir, si el Puerto Exterior no experimenta ningún retraso (escenario optimista considerando que el TDLC aún no se pronuncia sobre la consulta de EPSA), la eventual integración de alguno de los operadores actuales duraría, como máximo, tres años. En tal caso, de acuerdo con las sugerencias contenidas en los informes de Arrau y Fischer, se debería vender una concesión a la que le restan tres años en el caso de PCE y dos años en el caso de TPS. STI, de ganar la nueva licitación, terminaría su concesión actual antes de empezar a operar el nuevo terminal. El caso del concesionario del terminal 2 de Valparaíso sería distinto, pues podría entrar a operar sabiendo que esto lo inhabilitaría para participar en la licitación del Terminal Mar del Puerto Exterior de San Antonio. En conclusión, es razonable plantear la duda sobre el sentido de obligar a un concesionario a vender sus últimos dos o tres años de concesión para evitar la integración horizontal (parcial, porque sigue habiendo competencia, como muy bien lo refleja el traslado de los servicios de MSC desde Valparaíso a San Antonio, y temporal, porque sería por un corto período), y si ese período residual tiene un valor comercial relevante para algún actor que no sea el concesionario actual, máxime en un contexto en que el Puerto Exterior podría tener ventajas competitivas derivadas, entre otros, de su gran tamaño.

- En segundo lugar, una obligación de venta desequilibraría la negociación en favor de potenciales compradores, lo cual generaría una pérdida para los concesionarios actuales en el caso de ganar la licitación del nuevo frente de atraque. Esta eventual pérdida operaría como un desincentivo a los actuales operadores para participar en la licitación, con lo cual se corre el riesgo de que desistan de competir. Es inusual que, en una licitación de este tipo, el mandante se ponga en una posición en que tres de los cuatro o cinco actores importantes, que han sido operadores en Chile por más de veinte años, y que no solo poseen amplia experiencia en el giro, sino que además han mostrado su calidad incluso en comparación con los mejores operadores portuarios del mundo, puedan quedar fuera de competencia.
- En tercer lugar, Fischer y Arrau coinciden en la efectividad que ha alcanzado la normativa de protección de la libre competencia para prevenir conductas atentatorias contra la competencia (tarifas máximas, calidad de

servicio y reglas de no discriminación). Argumentando en favor de relajar las restricciones a la integración vertical, Patricio Arrau señala que “el fortalecimiento de los contratos en cuanto a facultades de solicitud de información y régimen de multas de la empresa portuaria son un poderoso disuasivo de conductas anticompetitivas y discriminatorias”. Agrega que “la experiencia de los últimos años muestra que el fortalecimiento de los contratos permite controlar adecuadamente el riesgo de discriminación”. Es evidente que estos argumentos son aplicables también a conductas no deseadas derivadas de la integración horizontal.

Todo indica que la regulación debería irse trasladando desde las restricciones a la integración horizontal a favorecer intensamente la competencia en la licitación (“por la cancha”), puesto que, tal como dice el informe Arrau, *“la licitación del primer terminal del puerto exterior permite concebir la competencia en una década y media más de un modo diferente. Las economías de escala de un terminal de 3 millones de TEUs en el puerto exterior también son válidas para las dos dársenas actuales de la V Región. Es evidente que en San Antonio y en Valparaíso, levantar las restricciones horizontales de operación, es decir, concebir a los operadores actuales de las dos concesiones de cada puerto en una especie de operación conjunta sin restricciones, permitirá muchas sinergias y economías de escala. Desde las economías por teoría de cola en el arribo de los buques hasta las operaciones logísticas diversas, como por ejemplo la salida de la carga por modo ferroviario, se verían muy favorecidos. (...) Las relicitaciones del año 2029 para los actuales terminales de STI y de TPS podrían adquirir una nueva dimensión, orientándose al aprovechamiento de estas sinergias y economías de escala internas en cada dársena o área de abrigo”*.

El hecho de que en la mirada de largo plazo las cuatro concesiones actuales de Valparaíso y San Antonio (2 frentes de atraque en cada puerto), se visualicen fusionadas para generar actores comparables a los dos futuros concesionarios del Puerto Exterior (una concesión en cada puerto, cada una de dos frentes de atraque), debería ir cambiando la forma de entender la integración horizontal.

Adicionalmente, la operación de un tren de carga confiable entre la Región de Valparaíso y la bahía de Talcahuano, útil para balancear las capacidades, los servicios y eventuales paralizaciones por efectos climáticos, sanitarios, de terremotos o debido a conflictos laborales, tendría el efecto de ampliar las áreas en que los puertos podrían sustituirse, al menos para algunas cargas. Si el tren se hace realidad, ello implicará que los actuales operadores de los puertos de la Octava Región también serán sujetos de restricciones para operar en los terminales de la Quinta Región y viceversa. Con ello podemos llegar al absurdo que solamente un operador extranjero no tendría restricciones para operar un terminal en el país. Sin embargo, el efecto más relevante que se deriva de la existencia de un transporte ferroviario de carga de alto estándar entre los puertos de la zona central y Talcahuano, es que ampliará la zona de frentes de atraque que

compiten entre sí, disminuyendo la relevancia de una integración horizontal en ambas regiones.

- Finalmente, sin duda es conveniente prevenir la integración horizontal, pero los potenciales problemas derivados de esa integración pueden no ser tan graves, porque subsistiría de todos modos un grado de competencia importante. Y el precio de desincentivar a algunos de los más importantes operadores actuales en la licitación por el futuro terminal parece demasiado alto. La pregunta relevante es si hay alguna forma de evitar las consecuencias negativas de la integración horizontal sin desincentivar la participación de los operadores actuales en la futura licitación del Puerto Exterior.

Uno de los principales afectados por eventuales prácticas abusivas derivadas de la integración horizontal serían las navieras. Sin embargo, las navieras son el actor económico de mayor tamaño en toda la cadena logística y que tienen bastantes menos restricciones para integrarse verticalmente. Tomando esto en consideración, se puede pensar en el siguiente mecanismo: si uno de los operadores actuales que podría integrarse horizontalmente gana la licitación del Puerto Exterior, se podría tasar el período restante de la actual concesión y obligar al adjudicatario a ponerla en venta al precio establecido en la tasación. Si un comprador se interesa, el concesionario está obligado a vender al precio establecido. Si nadie la compra, la autoridad reguladora tampoco debiera preocuparse por el problema, puesto que la situación duraría no más de dos a tres años. No olvidemos que igualmente existirán siempre las protecciones que ofrecen las leyes, los contratos de concesión y la tuición del Tribunal de Defensa de la Libre Competencia.

Integración Vertical

Las primeras licitaciones consideraron restricciones severas para la integración vertical. Se estableció que los *usuarios relevantes*³, en conjunto, no podían poseer más del 40% de la sociedad concesionaria, ni derechos por más del 40% de sus utilidades. Sin embargo, la Comisión Preventiva Central estableció que después de 5 años se podía solicitar una relajación de tal restricción. Así ocurrió con la empresa STI de San Antonio quien formuló su solicitud en el año 2005, a lo cual el TDLC accedió y subió a 60% el límite de propiedad para calificar la integración vertical, lo que indica que no la visualizaba como una amenaza a efectos de evitar discriminaciones arbitrarias de parte de la

³ Los *usuarios relevantes* son las personas que por sí, o en conjunto con otros relacionados, efectúen, contraten o intervengan bajo cualquier modalidad en el transporte de carga por vía marítima, sea como empresas navieras, exportadores, importadores, consignatarios, fletadores, porteadores, transportistas, multimodales, agentes, corredores, forwarders o a cualquier título o modalidad en los siguientes casos: (a) cuando se trate de más de un 15% del tonelaje de carga marítima movilizada en la región; y, (b) cuando se trate de más de un 25% del tonelaje de carga marítima movilizada por medio del frente de atraque objeto de la concesión (Regla N° 8 del capítulo XV, Comisión Preventiva Central, 1998). Del mismo modo, el TDLC recientemente, en su informe N°14/2019 sobre la licitación del Frente de Atraque N° 2 de Antofagasta, ha considerado dentro del concepto de usuario relevante a las empresas de transporte terrestre, en especial, los ferrocarriles, dada la amplitud de su definición relativa a fletadores, porteadores y operadores de transporte multimodal. (Párrafo 130 del Informe N° 14/2019).

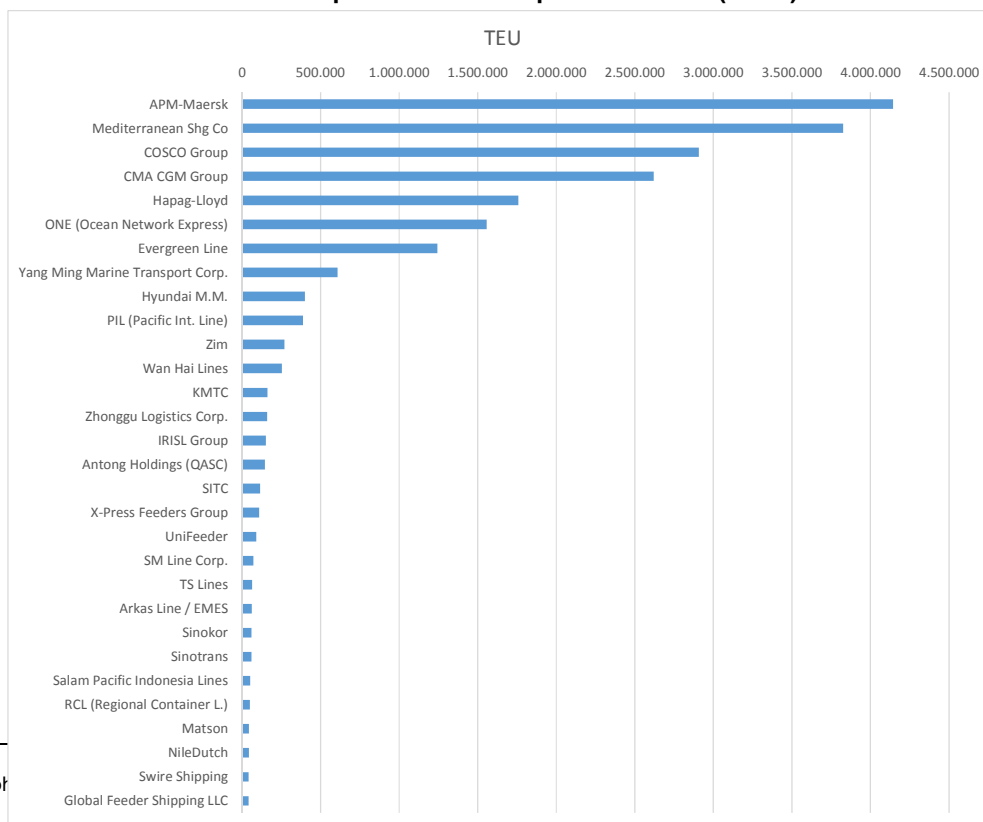
concesionaria hacia los usuarios del puerto. En cambio, fortaleció las restricciones a la integración horizontal.

Consistentemente con los criterios mencionados, en la licitación del Frente Costanera Espigón del puerto de San Antonio y del Terminal 2 de Valparaíso, el TDLC incrementó el límite de propiedad para calificar la integración vertical al 60%.

En teoría, la integración vertical, sobre todo si involucra a navieras podría tener consecuencias que afecten la libre competencia, por la eventual discriminación de la empresa concesionaria en favor de las navieras relacionadas. Pero la calidad de los servicios básicos portuarios y sus tarifas se encuentran reguladas y la evidencia empírica muestra que las reglas han sido eficaces para prevenir discriminaciones. Al mismo tiempo, la integración vertical es una tendencia de la industria que permite que el servicio se esté volviendo cada vez más “puerta a puerta”. Un solo actor toma la carga en el origen, la entrega en el destino y se hace responsable de ella durante todo su trayecto. Esto simplifica las operaciones de comercio exterior y entrega un mejor servicio a los generadores de carga (o, en su caso, a los importadores).

Desde hace varios años la industria naviera muestra signos de concentración. De acuerdo a los datos de la Conferencia de las Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo, al 1 de junio del año 2018 más del 60% de la carga mundial era transportada por las siete compañías más grandes⁴, las que se muestran en el Gráfico N° 3 siguiente.

Gráfico N° 3: Capacidad de Transporte Navieras (TEUs)



4 Alpt

Fuente: Alphaliner, Public Top 100, 10 de marzo 2020.

En el mercado de contenedores la concentración es aún mayor. Según el Informe sobre Transporte Marítimo 2018, elaborado por UNCTAD⁵, 3 alianzas de navieras: 2M, Ocean Alliance y THE Alliance, controlaban el 93% del tráfico de contenedores Este-Oeste. A comienzos del año 2018, 15 navieras controlaban el 70% de la capacidad de la flota portacontenedores a nivel mundial. Sin embargo, en junio del 2018 ya eran solo 10 navieras las que controlaban ese porcentaje.

Considerando que son las navieras los mayores actores económicos en una eventual integración vertical, y que la escala de la concentración de esa industria es planetaria, una reacción eficaz contra la integración vertical de ese tipo de actores sólo puede ser emprendida por países o bloques económicos de tamaño significativo, y en ningún caso por un país cuyo comercio exterior es del orden del 0,5% de la transferencia total de carga en el mundo.

Por otra parte, también existen importantes niveles de concentración en los operadores de terminales de contenedores a nivel mundial. Según señala la consultora Drewry en su reporte anual del año 2019⁶, el mayor operador mundial de terminales de contenedores es PSA, que movilizó 60,3 millones de TEUs el año 2018, lo que representa el 7,2% del tráfico mundial. En segundo lugar se ubicó Hutchison Ports, con 46,7 millones de TEUs, lo que representa el 5,6% a nivel mundial. En tercer lugar se ubicó Cosco Shipping con 46,1 millones de TEUs, lo que representa el 5,5% a nivel mundial. En cuarto lugar está DP World con 44,2 millones de TEUs, que equivale al 5,3% a nivel mundial. El ranking lo completan las empresas APM Terminals con 42,8 millones de TEUs, China Merchants Ports con 35,1 millones de TEUs y Terminal Investment Ltd con 26,5 millones de TEUs.

Estas 7 empresas operadoras de terminales de contenedores, que tienen presencia a nivel mundial, controlan en conjunto cerca del 40% de las operaciones en el mundo. Además, en la propiedad de algunas de ellas participan también algunas de las 10 navieras más grandes del mundo.

En resumen, la integración vertical de la industria logística es un fenómeno que ocurre a una escala que excede el alcance de la regulación de un país pequeño como Chile. Una forma en que el país podría hacer frente a ese fenómeno es a través de promover la acción de organismos multilaterales de los cuales Chile forma parte.

Por estas razones, lo más probable es que en los procesos de licitación continúe disminuyendo la preocupación por la integración vertical, al mismo tiempo que madura el concepto de cadenas logísticas integradas, más que secciones independientes con fricciones transaccionales relevantes en cada etapa de la cadena.

⁵ Informe sobre Transporte Marítimo, UNCTAD 2018, página 66.

⁶ Extracto publicado por la Revista Logística & Negocios en su Web del 19-11-2019. <https://revistalogisticaparaguay.com/ranking-de-puertos-de-mayor-incremento-en-el-movimiento-de-contenedores/>

5. Rol del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones, del Sistema de Empresas Públicas y de las empresas portuarias

Al Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones (MTT) le correspondió un rol muy relevante en la primera etapa de licitaciones de frentes de atraque. No solo fue responsable del desarrollo de un marco legal y reglamentario exitoso, sino que además lideró en forma adecuada la implementación de este sistema.

Sin embargo, con el correr de los años, este ímpetu declinó en intensidad hasta casi desaparecer. Como parte del esquema de la política portuaria desarrollado en la segunda mitad de los noventa, el MTT debía realizar dos tareas claves: por un lado, efectuar la planificación estratégica del desarrollo de nuestro sistema portuario, y por otro, generar las bases para un Ley General de Puertos que definiera de manera precisa los roles de los distintos actores del sistema, tanto públicos como privados.

Sin embargo, estamos lejos de contar con una Ley General de Puertos, y tampoco contamos con un sistema, aunque sea rudimentario, de planificación estratégica de nuestro sistema portuario. Es más, el país no cuenta con una estadística razonable de la carga que se mueve por los puertos nacionales integrada con los sistemas logísticos asociados, ni tampoco con información de origen y destino de la carga a nivel nacional, aspecto clave cuando se trata de enfrentar los desafíos que impone la planificación estratégica. Es muy probable que este tema no sea sólo de responsabilidad del MTT; hace años que el Estado de Chile dejó de lado los temas relacionados con la planificación en casi todos los sectores.

El SEP, por su parte, no solo es el encargado de nombrar los directorios de las empresas portuarias estatales, es también el encargado de preocuparse de su gestión y eficiencia. Han pasado casi 20 años desde la promulgación de la ley y por lo menos hasta el año 2019 nuestros puertos estatales no disponían de informes de gestión ni balances con cierto nivel de uniformidad y según normas de contabilidad universalmente aceptadas (IFRS).

Las empresas portuarias estatales tuvieron un rol fundamental en cada una de las licitaciones de frentes de atraque que les correspondió desarrollar. Sin embargo, una vez adjudicados los contratos, han mostrado un comportamiento más bien errático. Ellas son las responsables no sólo de la correcta ejecución del contrato de concesión, sino que son parte integrante de la cadena logística y del negocio en su conjunto y tienen un amplio campo de actuación para colaborar con sus concesionarios en hacer más eficiente y competitivo nuestro comercio exterior.

Aspectos tales como los cierres de puertos, la adquisición del instrumental adecuado para medir los parámetros climatológicos en cada terminal y los Estudios de Maniobrabilidad, son algunos ejemplos de problemas en los cuales las empresas portuarias no han tenido el nivel de involucramiento esperado.

Con el objeto de reducir los niveles de incertidumbre de los procesos de licitación futuros, tanto el MTT, el SEP como las empresas portuarias estatales deberán hacer los esfuerzos necesarios para entregar mayor certeza en los aspectos que se detallan a continuación.

Estudios de impacto ambiental

Actualmente los estudios de impacto ambiental (EIA) de los proyectos de inversión en los puertos estatales son desarrollados por el proponente que se adjudica la licitación de cada frente de atraque. Después de la adjudicación, hecha sobre la base de un anteproyecto, el adjudicatario debe desarrollar el proyecto definitivo, realizar el EIA y tramitar su aprobación. Esto conlleva varias dificultades. La primera es que es difícil estimar el plazo que toma la aprobación de estos estudios y por lo tanto el plazo que tomará al concesionario empezar a recibir ingresos. La segunda es que solo una vez finalizada la tramitación ambiental y definidas las mitigaciones, es posible saber el costo final del proyecto. En tercer lugar, no sólo es requisito para invertir la aprobación del EIA, sino que también hay que hacerse cargo de todos los recursos legales que pueden interponerse después de aprobado el EIA. Y en la eventualidad que el EIA no sea aprobado, el adjudicatario se queda con las manos vacías después de varios años de esfuerzos invertidos en el desarrollo de la propuesta, el proyecto de ingeniería y la tramitación del EIA.

La primera solución posible para esta situación es que la empresa portuaria desarrolle el proyecto hasta un nivel de detalle que permita tramitar la aprobación ambiental. Esta opción tiene el inconveniente de rigidizar el diseño, de manera que, si el proponente ganador desea hacer algún cambio posterior en el proyecto, tendría que hacerlo a su riesgo.

Otra opción es hacer una precalificación de proponentes sobre la base de una ingeniería conceptual del proyecto. Con los proponentes precalificados se desarrolla un diseño hasta un nivel de detalle que permita realizar el EIA, que es tramitado por la empresa portuaria estatal. Al igual que en el caso anterior, queda poco espacio para cambios posteriores en el proyecto.

En ambos casos, la licitación se realiza con el EIA totalmente aprobado, con las instancias administrativas y judiciales cerradas, y con las mitigaciones y compensaciones definidas, que entendemos es el procedimiento que se está aplicando en el caso del Puerto Exterior.

Cualquiera sea la opción, lo fundamental es acotar el riesgo en el proceso de licitación. El caso sucedido con el Terminal 2 del Puerto de Valparaíso nos debe hacer reflexionar para buscar una solución eficiente al problema. No sólo se trata de acotar la incertidumbre de los oferentes, de modo que exista una real competencia en la licitación, sino que también se debe reducir el riesgo para el Sistema Portuario Nacional y el comercio exterior. Nuestro país posee recursos acotados y, por tanto, si diseñamos sólo una opción, y ese diseño tiene problemas, el país paga altos costos. El caso del Terminal 2 de Valparaíso es

un ejemplo, que por lo demás perjudicó al propio Estado: el concesionario operó el puerto durante años -obteniendo ganancias-, sin hacer ninguna inversión. Debemos aumentar nuestra capacidad de transferencia en la zona central, y nuestra única opción de corto plazo es el Terminal 2, pero este proyecto no cuenta con el nivel de aceptación suficiente en la ciudad. La demanda sigue aumentando, a tasas menores a las previstas, pero estamos contra el tiempo para diseñar, ahora, una solución diferente.

Mano de obra y régimen laboral

Actualmente, las leyes y reglamentos definen diversos regímenes laborales para los trabajadores del sector portuario. Al igual que en la mayor parte de los puertos del mundo, en Chile coexisten dos regímenes laborales: trabajadores permanentes (contrato indefinido o a plazo fijo) y trabajadores eventuales. Estos últimos, bajo dos sistemas: eventuales con Contrato de Provisión de Puestos de Trabajo (CPPT) y eventuales sin convenio. En el primero se establecen condiciones negociadas con los sindicatos de trabajadores, incluyendo en el convenio el pago de un mínimo de turnos garantizado que equivale al sueldo mínimo legal, independiente de que efectivamente se realicen. En el segundo caso, los trabajadores son requeridos individualmente en función de la frecuencia de la recalada de naves. En todos los casos (permanentes y las dos modalidades de eventualidad) el empleador paga las cotizaciones de pensiones y salud, bonos por colación, movilización, un aporte para contingencias y los aguinaldos que correspondan.

Igual como sucede en otras industrias, los puertos de diversos países presentan diferentes porcentajes de trabajadores eventuales, que dan cuenta de las estacionalidades que se producen en las actividades asociadas a la recalada de naves y el manejo de la carga, lo que permite, por una parte, no disponer de trabajadores sin actividad esperando la llegada de las naves, y por otra, evitar un déficit de mano de obra en el peak de las faenas de carga/descarga y similares (grandes naves con descargas muy voluminosas; simultaneidad de arribo de naves).

Las tarifas máximas establecidas para los servicios básicos de los concesionarios no tienen ningún mecanismo de reajuste relacionado con los costos de mano de obra. Así, por ejemplo, el establecimiento de una jornada laboral de 40 horas, en el caso más favorable, podría tener un impacto superior al 20% en los costos de mano de obra de los operadores portuarios de todos los puertos, estatales y privados. Sin embargo, este aumento de los costos, que en contratos estándar a nivel global son entendidos como “act of god” o fuerza mayor⁷, en el caso de los puertos estatales podría no ser íntegramente traspasado a tarifas, por cuanto éstos tienen un límite máximo de tarifas establecido en sus contratos.

7

Se refiere a un acto de autoridad, ejecutiva, legislativa o judicial, imposible de prever y que está fuera del alcance de gestión o administración por parte del concesionario o contraparte.

A su vez, los costos de mano de obra representan más de la mitad de los costos de operación. Considerando que los períodos de concesión son de más de 20 años, la no inclusión de los costos de mano de obra en la reajustabilidad de las tarifas representa un riesgo que escapa al alcance de los concesionarios, y es además un pie forzado para las normales relaciones laborales dentro de estas empresas. Solo en los últimos 7 a 8 años, el costo laboral de los terminales portuarios se ha incrementado en un 100% en términos reales. Hasta ahora este aumento ha sido asumido por las empresas, pero claramente esta situación no es sostenible en los próximos años.

El Estado debería analizar, además, la posibilidad de autorizar, mediante un mecanismo transparente y no discriminatorio, que los concesionarios establezcan tarifas diferenciadas, que permita equilibrar de mejor manera sus costos laborales, por ejemplo, cobros especiales para operaciones nocturnas y también para fines de semana y festivos.

Cuando el país crece, es deseable que ese crecimiento se vea reflejado en las remuneraciones de todos los chilenos, pero en el caso de los concesionarios, al no disponer de mecanismos de reajustabilidad de sus tarifas que reflejen el aumento en los costos de la mano de obra, estas mejoras están severamente limitadas. Lo sensato es que las tarifas del concesionario tengan mecanismos de reajustabilidad en función del aumento en los costos de la mano de obra, así como de otros factores que reflejen la realidad de la industria.

Tarifa de uso portuario (TUP)

En el estudio de INECON del año 1994⁸ se propone un criterio para determinar las tarifas de uso portuario (TUP), de modo que las TUP vigentes en cada puerto estatal debieron determinarse, al menos inicialmente, tomando como base el estudio ya indicado.

Las prestaciones por las que se cobra la TUP a las naves que recalán en un puerto son: la provisión de aguas abrigadas, la provisión de los servicios comunes del puerto, los costos fijos de operación para la administración general, seguridad, dragado y cualquier costo incurrido por el puerto en relación con las actividades de servicios de aduana, control de contaminación, incendio, rescate y mantención de ayudas para la navegación. El criterio que se propone para cobrar por las obras de abrigo es efectuar cargos en la medida y proporción en que las naves utilicen las aguas abrigadas que provee un puerto. Para las tarifas de los servicios comunes se propone que correspondan *“a los óptimos para una buena conservación de los bienes comunes existentes y la eficiente operación del puerto. Para ello, debe simularse una empresa modelo que lleva a cabo dichas funciones y determinar los gastos en que ésta debe incurrir”*.

Sin embargo, en la práctica, el criterio para determinar las TUP no es conocido para los actores económicos relacionados con los puertos estatales. No se

⁸ INECON. “Desarrollo de un sistema de tarificación portuaria”. Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones, 1994.

explicitan los criterios para su determinación, no se conocen las características de la empresa modelo, así como tampoco si existen estudios para cada caso que hayan caracterizado la empresa modelo, ni el destino de los fondos recaudados. CAMPORT ha estimado que los ingresos de las empresas portuarias estatales por concepto de TUP, desde el año 2000 a la fecha, se ubican entre los 500 y los 550 millones de dólares, pero no existe una fuente de información que permita corroborar este valor ni conocer el destino de esos fondos.

Durante el período transcurrido desde las primeras concesiones, las diferentes empresas portuarias han modificado el valor de la TUP, cambiando con ello los costos finales de operar en sus instalaciones. Cuando se ha consultado al SEP o la respectiva empresa portuaria los motivos del cambio en la TUP y la explicación de los nuevos valores, no se ha logrado obtener una respuesta completa ni detallada. Estos cambios en la TUP han implicado un cambio en la relación de costos entre los puertos respecto de la que existía al momento de adjudicarse las concesiones. Esto pudo implicar que, a consecuencia de esta nueva relación de costos, se haya modificado la demanda de naves por atracar en los puertos, cambiando los ingresos de los concesionarios.

Cuando comenzaron a operar las primeras concesiones no se cobraba la TUP, aun cuando existía el estudio que recomendaba como calcularla y la facultad en la ley para cobrar por este concepto. Como el modelo estaba en sus fases iniciales de implementación y el país vivía una realidad política y económica muy diferente de la actual, es posible que este aspecto no haya sido considerado relevante durante las primeras licitaciones, pero lo será en las que vendrán y no se puede predecir cómo impactará en los costos. Entendemos que el SEP está efectuando actualmente un diagnóstico con potenciales medidas que permitan corregir estos problemas. Idealmente, el Estado debiera dictar un reglamento para todas las empresas portuarias estatales que establezca la forma como se debe calcular la TUP en cada uno de los terminales y los criterios que se deben cumplir para recalcular o modificar dichas tarifas, como asimismo, normas comunes para que entreguen periódicamente sus resultados e indicadores, además del destino de los fondos recaudados.

El Estado, a través del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones, el Sistema de Empresas Públicas y las 10 empresas portuarias estatales debieran, en esta próxima etapa, incorporar en las bases de licitación medidas que permitan acotar los riesgos para los licitantes y colaborar en que puedan proyectar sus costos con mayor precisión, de modo de contar con el mayor número posible de ofertas competitivas que beneficien a la empresa portuaria y al país.

Impacto del cierre de puertos

Los cierres de puertos por condiciones climáticas adversas, tienen un gran impacto en la capacidad de transferencia, en el nivel de servicio ofrecido a las naves y en el negocio de los concesionarios. Al analizar los eventos de

marejadas que dan origen al cierre de los puertos, cuyo detalle se puede consultar en el estudio “Análisis de marejadas históricas y recientes en la historia de Chile”, elaborado por Rodrigo Campos en el año 2016, se concluye que:

- *“A lo largo del tiempo se presenta una tendencia a aumentar la categoría o nivel de daños que ocurren en eventos de marejadas. Se aprecia que desde el año 2010 se produjo un notorio incremento en la categorización de daños”⁹*
- *“En todas las zonas en estudio el impacto más frecuente corresponde a cierres de puerto. En este contexto, con la información recopilada de las diferentes empresas portuarias, se obtiene que monetariamente la V región es la que presenta mayores costos por efecto de suspender sus operaciones” (íd)*
- *“La cantidad anual de eventos y las categorías máximas anuales en la Escala de Campos¹⁰ indican que los eventos de marejadas van en aumento en cuanto a cantidad e intensidad” (íd)*

En el seminario “Cambio climático: un desafío para la infraestructura”, realizado el 3 de octubre de 2019 en el Ministerio de Obras Públicas, Benjamín Carrión, de PRDW Consulting Port and Coastal Engineers, señaló que en Chile y en el resto de la región están aumentando los cierres de puertos producto del cambio climático. *“Aquí es cuando se puede realizar una adaptación, no necesariamente en infraestructura, sino también aplicando por ejemplo un software de oleaje, nuevos servicios o sistemas de seguridad que permiten que la nave esté más tiempo disponible”¹¹.*

En el mismo seminario, Patricio Winckler, académico de la Universidad de Valparaíso, señaló que *“de los 21 certificados de cierre de puertos, ninguno es igual a otro y estamos trabajando con la Armada para resolver y establecer criterios y planes de trabajo para cierre de puertos” (íd).*

Si tomamos los 14 puertos más importantes del sistema portuario nacional, que transfirieron durante el año 2018 el 87,1% de nuestro comercio exterior, medido en USD, la suma de días cerrados en estos 14 puertos durante 2018 fue de 777 días, sin considerar los días de paro y bloqueo ilegal en Valparaíso. Esto significa que, por condiciones climáticas, solo trabajaron un 85% del tiempo disponible.

Lamentablemente no hay mucha información respecto de los días de cierre en los distintos puertos del mundo. Sin embargo, México publicó, por lo menos hasta el año 2016, un Reporte Anual de Cierre de Puertos, emitido por la Coordinación General de Puertos y Marina Mercante, dependiente de la Secretaría de Comunicaciones y Transporte. En este reporte, del año 2016, los

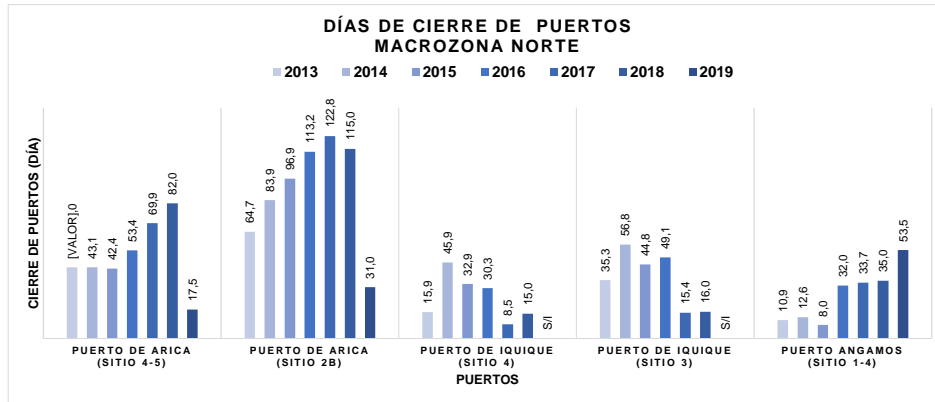
⁹ Rodrigo Campos, 2016. “Análisis de marejadas históricas y recientes en la historia de Chile”.

¹⁰ Escala de 1 a 10 que mide la magnitud de los daños por marejadas. El cierre de puertos es un daño que está incluido en todos los niveles de la escala, del 1 al 10.

¹¹ Fuente: <http://www.infraestructurapublica.cl/inversion-portuaria-cambio-climatico-foco-seguridad-tecnologia-servicios/>. Fecha de acceso: 10 de octubre de 2019.

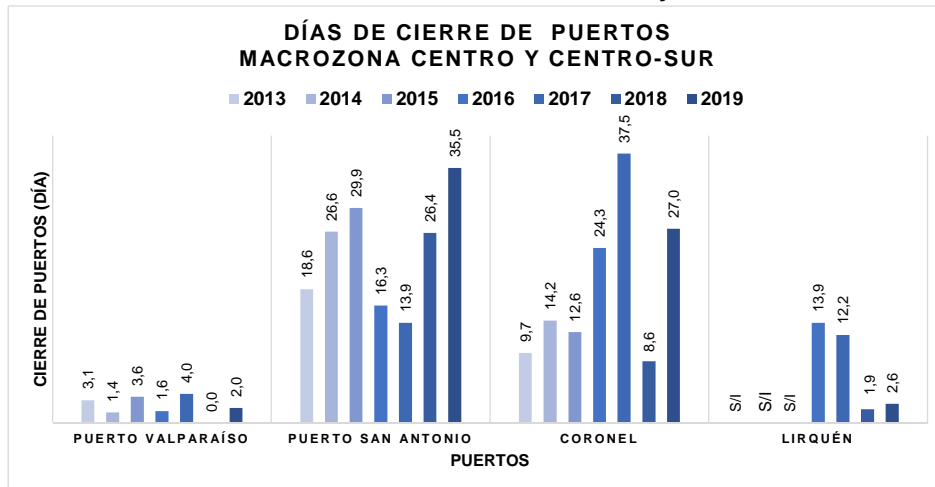
11 puertos del Pacífico operaron un 98,8% del tiempo y los 6 puertos del caribe operaron un 93,1% del tiempo. Si bien las cifras de días de cierre de diferentes puertos en el mundo no son comparables, debido a que las condiciones geográficas y ambientales son distintas, estos valores nos permiten una aproximación para efectos de comparación.

Gráfico N° 4: Cierres Puerto Macrozona Norte



Fuente: Información Socios Camport, se excluyen cierres por naves menores

Gráfico N° 5: Cierres Puerto Macrozona Centro y Centro Sur



Fuente: Información Socios Camport, se excluyen cierres por naves menores

Actualmente la Capitanía de Puerto local es la que determina el cierre de cada puerto. Si bien hay criterios generales, no hay ninguna condición objetiva que deba cumplirse para el cierre. Y aunque la hubiera, no se dispone en todos los puertos del instrumental necesario para medir dicha condición.

La decisión de la autoridad marítima no está sujeta a ninguna restricción, lo que abre la posibilidad de discrepancias con las navieras, los concesionarios y los otros actores económicos involucrados. En ocasiones, los concesionarios consideran que es posible hacer labores de transferencia de carga y sin

embargo la autoridad marítima decreta el cierre del puerto o del frente de atraque. Como el cierre total o parcial de los puertos involucra costos económicos importantes para las navieras y los operadores portuarios, es preferible que se defina un conjunto de condiciones objetivas, comunes y predecibles para la decisión, y que esas condiciones sean verificadas con mediciones instrumentales. Eso permitiría, además, reducir la incertidumbre en la evaluación de los riesgos que enfrentan los concesionarios al momento de postular a una licitación.

Asimismo, sería más razonable que esa decisión fuera colectiva. Hoy es una responsabilidad exclusiva del Capitán de Puerto, quien tomará la decisión siempre en forma conservadora, aduciendo razones de seguridad, sin internalizar los efectos económicos de la decisión. Sin embargo, como esa decisión involucra -e involucrará siempre- costos económicos para las navieras y los operadores portuarios, costos que además son crecientes, sería más razonable que esa decisión fuera colectiva, compartiendo la responsabilidad entre el capitán de la nave, el operador portuario, el Capitán de Puerto y el práctico de turno.

Independiente de quién o quienes tomen la decisión, es indispensable que, como dijimos, esa decisión esté fundada en criterios objetivos y que éstos sean alimentados por información de climatología. Sin embargo, en pleno siglo XXI, no todos los puertos nacionales cuentan con el instrumental necesario para medir -ni menos aun anticipar- los diferentes parámetros que caracterizan las condiciones operacionales de nuestros puertos y terminales como, por ejemplo: altura y dirección de la ola, intensidad de la corriente, velocidad y dirección del viento, etc. En algunos terminales han sido los concesionarios quienes han adquirido parte del instrumental. Sin embargo, la Autoridad Marítima no los usa a plenitud por cuanto indica que éstos no estarían localizados donde corresponde, prefiriendo adoptar sus decisiones sobre la base de una inspección visual y su criterio, experiencia y sentido común.

Existen -con creces- recursos para que el Estado y/o las empresas portuarias estatales resuelvan este problema. Como dijimos, los puertos estatales han recaudado cerca de USD 550 millones por concepto de TUP y, además, varios de ellos entregan o han entregado utilidades al Estado. Si se destinan recursos de la TUP para adquirir este equipamiento, como se debiera, es muy importante que el Estado verifique la inexistencia de subsidios cruzados entre los puertos estatales, puesto que, si ello ocurre, tal inequidad puede afectar el normal funcionamiento de la industria.

Finalmente, cabe señalar que existe el denominado Estudio de Maniobrabilidad (EM), que corresponde a un documento técnico que aprueba la Capitanía de Puerto respectiva. Este documento contiene la descripción detallada de las maniobras que efectúa una nave tipo para ingresar, permanecer y salir de una instalación portuaria, así como las condiciones tipo de vientos, mareas, corrientes, oleaje, etc., y constituye la única guía para maniobrar en una instalación portuaria, pero, como ya se indicó, nada indica sobre las condiciones climáticas bajo las cuales se cerrará la instalación por mal tiempo.

Este documento es obligatorio para todos los puertos a nivel mundial. En nuestro caso, la mayoría de los puertos estatales han derivado la responsabilidad de generar el documento en los concesionarios de frentes de atraque, aun cuando en el puerto exista más de un frente de atraque concesionado y las maniobras de un concesionario interfieran con las del otro concesionario. Es hora que esta responsabilidad sea asumida íntegramente por las respectivas empresas portuarias y que ello sea consignado en las nuevas bases de licitación.

6. Rol de Directemar como Autoridad y Prestadora de Servicios

La Armada de Chile, a través de Directemar, ejerce dentro de sus atribuciones diversas funciones claves en nuestro comercio exterior como, por ejemplo, provee los Servicios de Faros y Balizas, los Servicios de Practicaje y Pilotaje y de ella dependen las Capitanías de Puerto.

Los servicios de Faros y Balizas, así como los Servicios de Practicaje, están sujetos a un sistema de tarifas fijadas por la Armada, y su utilización y pago son obligatorios para cualquier nave que ingrese a aguas nacionales y desee recalar en algún puerto del sistema. Las Capitanías de Puerto están a cargo de un Oficial Naval y, entre otras funciones, determinan los cierres de puerto y/o sus terminales y aprueban los Estudios de Maniobrabilidad mencionados en el punto anterior. Ya nos hemos referido a todos ellos, excepto a las tarifas por los servicios de Faros y Balizas.

Faros y Balizas (F&B)

La actual reglamentación que regula el cobro de F&B¹² a las naves que ingresan a aguas territoriales chilenas, cuya última modificación fue hecha a fines de la década de los '70, presenta varios desajustes con la realidad de la industria marítima actual:

- La escala de la actividad de transferencia de carga en los puertos chilenos es hoy más de veinte veces superior que a fines de los '70
- Los ingresos anuales que representa para la Armada de Chile los cobros por este servicio son tres veces superiores a los costos de proveerlo (ver Referencia N° 14)
- Cuando se dictó el reglamento, la mayoría de las naves utilizaban F&B como una ayuda importante para la navegación. Hoy, gran parte de los buques utiliza muy marginalmente o no utiliza los F&B, excepto en la zona austral. La tendencia es que, en el futuro, solamente las embarcaciones menores utilizarán el sistema de F&B

12 Si se desea mayor información, consultar el estudio "Estudio de Definición de una Estructura Tarifaria para el Servicio de Faros y Balizas" realizado por Ricardo Paredes y José Manuel Sapag para el Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones en el año 2012.

- El cobro se hace por Tonelada de Registro Grueso¹³ (TRG), lo que no guarda relación directa con los costos de proveer los servicios de F&B, que son independientes del tamaño de la nave. Antes, cuando no había buques muy grandes, esta forma de cobro no generaba una distorsión importante. Pero actualmente este cobro desincentiva la llegada de grandes buques, que es la tendencia mundial y que favorece al comercio nacional, por las grandes economías de escala que ello genera en la industria naviera

Si bien no hay claridad acerca de la base sobre la cual DIRECTEMAR calcula los cobros de F&B, los valores se encuentran entre los más altos del mundo. En algunos casos, los cobros por F&B se comparan con los de muellaje, lo que es desproporcionado en comparación con los puertos del resto del mundo. Entendemos que la Armada de Chile está consciente de estos inconvenientes y adoptaría, en el corto plazo, algunas medidas para paliar el problema. Sin embargo, debe entenderse que estos ingresos son la fuente de financiamiento de DIRECTEMAR y, por tanto, una solución definitiva sólo podrá darse en un plazo más prolongado. En tal horizonte, un programa de racionalización de los cobros por F&B debiera contemplar los siguientes elementos:

- Aplicar una rebaja global de las tarifas, con un mínimo de 20%
- Activar un sistema de descuentos que opere con los TRG acumulados de cada naviera
- Para todas las naves, la ventana anual para efectos de cobro se debe contar a partir de la fecha de ingreso de la nave a las aguas territoriales por 12 meses corridos (no calendarizados)
- Aplicar topes máximos de los TRG a cobrar, es decir, se debe cobrar por TRG hasta un cierto valor y a partir de ese valor el cobro no debiera variar con los TRG (tarifa plana)
- Los reemplazos de naves debidamente informados a la Autoridad Marítima producto de fallas, mantenciones u otras razones tales como reasignaciones de itinerarios, se deben pagar conforme su propio TRG, pero para efectos del cobro anual se debe considerar que reemplaza a la nave que originalmente debe ingresar a Chile
- Eliminar la exigencia de pago completo de la tarifa anual de F&B cuando una naviera solicita un “waiver” por cabotaje
- Ante la posibilidad de que una nave se encuentre en el país y tenga que efectuar una salida para, posteriormente, dentro del mismo viaje, continuar su operación en un puerto nacional, ya sea porque así se programó inicialmente o bien producto de una circunstancia sobreviniente o no disponibilidad de sitio, se debe considerar como continuidad de viaje y no aplicar un cobro como viaje adicional

Si bien este tema no guarda relación directa con las concesiones de frentes de atraque, de todos modos impacta en los costos totales de transporte de nuestro comercio exterior de manera importante. También es cierto que este impacto es parejo, es decir, afecta a cualquier nave que ingrese a aguas nacionales sin

¹³ En otros países se utilizan criterios diferentes como, por ejemplo, cobrar por recalada.

distinción del puerto al que arriba. Sin embargo, en último término, la competitividad está dada por el costo total por recalada, independientemente de su composición; todo suma.

Para tener una idea del impacto de los cobros por Faros y Balizas, así como de la TUP, en el estudio “Diagnóstico y Análisis de los Efectos y Consecuencias de la Estructura Tarifaria de Faros y Balizas” realizado por el economista José Manuel Sapag en el año 2019 para Camport, se realizaron simulaciones para diferentes servicios navieros, por ejemplo para un servicio Asia-Sudamérica, atendido por 10 naves del tipo Santa Class de 85.676 TRG, cada una de las cuales recalca 5 veces en el año. En el puerto de Callao, donde no se cobra TUP, este servicio cuesta a la naviera USD 128.478 por año. En Chile, en cambio, este mismo servicio cuesta a la naviera USD 705.908 por año, tal como se aprecia en el cuadro N° 2 siguiente.

Como sabemos, esta segunda etapa de concesiones de frentes de atraque considerará inversiones muy superiores a las anteriores, siendo la más relevante la del Puerto Exterior. Junto con lograr un aumento importante de capacidad de la infraestructura, esta inversión tiene como finalidad permitir que las naves más eficientes del mercado -de mayor tamaño y menor costo de transporte- puedan recalcar en Chile. Sin embargo, si ese costo total es muy elevado, hay opciones de mucho menor costo a pocos días de viaje, como Perú.

**Cuadro N° 2: Estructura de Costos Operacionales en la Ruta Asia-Sudamérica
Nave de 85.676 TRG**

ITEM COSTO	Callao – Perú	%	Valparaíso - Chile	%
Tarifa por Recalada US\$ por TRG	US\$ 0,12		US\$ 1,21	
Pago por Recalada	US\$ 10.281		US\$ 103.668	
Nº de Recaladas por Nave	5		5	
Pago Anual Señalización Marítima	US\$ 51.405	40,0%	US\$ 264.739	37,5%
Pago Anual de Uso de Puerto TUP	US\$ 0	0,0%	US\$ 197.696	28,0%
Gastos Portuarios Anuales	US\$ 77.073	60,0%	US\$ 243.473	34,5%
Total	US\$ 128.478	100,0%	US\$ 705.908	100,0%

Fuente: Camport, basado en el informe “Diagnóstico y Análisis de los Efectos y Consecuencias de la Estructura Tarifaria de Faros y Balizas”, 2019.

No es descartable que, si nuestros costos siguen creciendo y no son explicitados en forma razonada, en el mediano plazo algunos agentes cambien su decisión de recalada hacia otros países, dejando a nuestro comercio exterior para naves tipo feeder, más pequeñas y de mayor costo de transporte para los usuarios, con los consiguientes impactos asociados.

Las tarifas por los servicios de F&B deben internalizar el hecho que son aplicadas al comercio exterior y no pueden ser entendidas sólo como instrumento recaudatorio.

7. Otras Acciones del Estado

Este es el momento propicio para abordar otras cuestiones relacionadas con nuestro sistema portuario. La economía chilena es la más abierta al comercio exterior entre todos los países de la región y está dentro de las más abiertas del mundo. La competitividad de nuestras exportaciones y el precio de los productos importados son relevantes para el desarrollo económico nacional.

Se debe seguir avanzando en aspectos relacionados con la construcción de nuevos frentes de atraque, la licitación de su operación y la regulación de la industria para evitar comportamientos que atenten contra la competencia. Pero, en esta etapa, eso no basta. Se requiere abordar los problemas que subsisten en otros aspectos de la industria portuaria, como su institucionalidad, las reglas que afectan a los puertos estatales y privados, las reservas de espacio en nuestras costas para el sistema logístico en el largo plazo y el tránsito de contenedores entre puertos nacionales.

Institucionalidad del sistema portuario

Así como los puertos agotaron sus holguras de eficiencia con la actual infraestructura, y a partir de ahora las ampliaciones de capacidad van a requerir inversiones en infraestructura significativas, la institucionalidad del sistema portuario también agotó sus holguras institucionales. La institucionalidad actual dispersa las facultades relacionadas con el sistema portuario en una serie de organismos, haciendo muy difícil la planificación, la ejecución de los proyectos y la regulación de los puertos, considerando que todos los puertos del país son parte de un solo sistema.

Si la cadena logística ha de ser tratada como un solo objeto de planificación, ejecución y regulación, la primera tarea para el sistema portuario es ser parte -institucionalmente- de un sistema logístico. Desde ya, los tres tipos de puertos (estatales, privados de uso público y privados de uso privado) debieran enfrentar condiciones y regulaciones equivalentes, aunque no iguales. Pero, además, se requiere que sean parte de una estrategia coordinada y estén regulados por el mismo organismo. Las respuestas institucionales a este tipo de necesidades no son únicas, pero se pueden establecer algunas condiciones que debería cumplir el ordenamiento institucional de los puertos, a saber:

- La planificación estratégica del sector portuario como un solo sistema - hoy inexistente- debiera radicarse en un organismo coordinador de carácter nacional, en conjunto con la planificación del resto de los componentes de la cadena logística, lo cual incluye, especialmente, las carreteras y el ferrocarril de carga

- Las facultades relacionadas con regulación y reglamentación portuarias que obedezcan a políticas y regulaciones nacionales debieran residir en un organismo de alcance nacional
- La parte local de la gestión portuaria, en el caso de los puertos estatales, debiera permanecer en la respectiva empresa portuaria

La existencia de una entidad única de coordinación que visualiza y planifica el sistema portuario en su conjunto garantizaría la existencia de escenarios posibles para el largo plazo, concordados entre todos los actores, cuestión que no siempre se cumple cuando se planifica descoordinadamente. Además, permite concebir el rol de cada puerto como parte del sistema portuario nacional, y en esa perspectiva conceder nuevas concesiones marítimas, efectuar inversiones de ampliación de capacidad o licitar frentes de atraque en puertos estatales en consistencia con el escenario que se visualice más robusto.

Es importante hacer una distinción cuando hablamos de que una única entidad debe planificar el sistema portuario en su conjunto. Esta entidad debe contar con una estrategia coordinada entre lo público y lo privado para el desarrollo del sistema portuario. Ello significa que en el caso de los puertos estatales podrá definir y coordinar los respectivos planes maestros de cada puerto, bajo una lógica común y conocida. Sin embargo, si bien el MTT debe considerar a los puertos privados existentes como parte de una planificación estratégica coordinada, cada puerto privado debe mantener grados de libertad para adoptar sus decisiones en función de las condiciones que enfrente en cada momento. La ventaja para el sistema portuario en su conjunto es que, al existir una estrategia coordinada estable y conocida por todos los actores, cada uno de ellos adoptará mejores decisiones para el sistema en su conjunto.

Esta readequación institucional requiere coordinar de manera eficiente, o bien redefinir, los roles del MTT, la Dirección de Obras Portuarias del MOP, el SEP y la DIRECTEMAR, entre otros organismos.

Necesidad de que los puertos estatales y los puertos privados de uso público se rijan por reglas equivalentes

En Chile hay puertos estatales, puertos privados abiertos al uso público y puertos privados de uso privado, estos últimos mayoritariamente terminales usados en la industria minera. Los puertos estatales se rigen por la Ley 19.542, y los puertos privados, ya sean de uso público o privado, se rigen por las condiciones generales para desarrollar una actividad comercial en Chile y por el DFL 340 de 1960, que es el instrumento a través del cual se otorgan concesiones marítimas para construir puertos.

El desarrollo de los puertos estatales es gestionado y coordinado por el Estado de Chile a través del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones, el SEP y cada una de las empresas portuarias. Por otra parte, los puertos privados, sean estos de uso público o privado, son gestionados por cada propietario, con relativa independencia del resto del sistema portuario nacional.

La necesidad de administrar la red logística nacional como un solo sistema está limitada por la dispersión institucional del régimen de inversiones, de regulación y de administración de los puertos. Como se indicó, los puertos estatales dependen del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones y del SEP. Las concesiones de los puertos privados (de uso público y de uso privado) son entregadas por la Subsecretaría de las Fuerzas Armadas (DFL 340) y no tienen establecida ninguna regulación especial que los vincule al sistema portuario estatal.

Cada puerto, incluyendo cualquier instalación que permita la transferencia de carga o pasajeros desde una embarcación, requiere la presencia de varios organismos públicos: Aduanas, el SAG, la PDI, etc. Desde ese punto de vista, la proliferación de puertos, ya sean públicos o privados, especialmente los terminales para minería, que en general son instalaciones privadas de uso privado, representan un problema para el Estado, puesto que debe aumentar la dotación de los servicios públicos relacionados, o convivir con situaciones débilmente atendidas.

Además, junto con la construcción de un puerto, ya sea público o privado de uso público, hay que proveer los accesos terrestres para los vehículos (o ferrocarril) que acuden al puerto, los cuales representan inversiones importantes, comparables o superiores a las inversiones portuarias. En este aspecto no debieran existir diferencias entre terminales públicos o privados de uso público: en ambos casos el Estado debiera actuar de la misma manera. Diferente es el caso de los puertos o terminales de uso privado. En estos casos no es claro que el Estado deba hacerse cargo o colaborar en el financiamiento de los accesos terrestres, ya sean vehiculares y/o ferroviarios, aunque la gestión logística y las eventuales inversiones deben coordinarse y ser coherentes con los planes de desarrollo de la conectividad territorial.

Por último, el número de lugares aptos geográficamente para establecer puertos en la costa chilena es limitado.

Todas estas razones debieran conducir en el futuro a que el Estado defina claramente aquellas zonas o áreas que tendrán uso portuario, de manera de ordenar el otorgamiento de concesiones marítimas con fines de desarrollo portuario. En algunos casos hay concesiones privadas de uso privado (terminales usados por la actividad minera) a unos pocos kilómetros de distancia entre sí, atendiendo a veces una demanda de un buque a la semana, o menos. Es evidente que estas operaciones pueden concentrarse en menos puertos, lo cual incluso produciría ahorros a las empresas que los utilizan.

Los puertos privados enfrentan un engorroso proceso para obtener todos los permisos que requieren para materializarse. La reciente construcción por parte de la empresa OXXEAN de un puerto multipropósito en Chiquihue fue una demostración de esta situación. Además, enfrentan un régimen tributario inusual. Los concesionarios deben cancelar anualmente una renta por la concesión, que de acuerdo con la última versión de la Resolución que las

define (Res. Exenta N° 6.439 de fecha 19 de octubre del 2018), asciende, por lo menos, al 84,5% de la tasación fiscal del terreno solicitado en la concesión. Esto significa que en el período de la concesión (30 años), los puertos cancelan al Estado 13 veces el valor fiscal del terreno, en circunstancias de que un arriendo cancela, en igual período, entre 1,1 y 1,2 veces el valor del terreno. Además de lo anterior, el concesionario debe cancelar las contribuciones de bienes raíces, que ascienden al 10% de la tasación comercial de lo construido por el propio concesionario en los terrenos solicitados para la concesión. En el caso de un arriendo, las contribuciones son canceladas por el propietario del terreno, no por el arrendatario. Si los puertos realizan cualquier modificación a su infraestructura o equipamiento, son tasados nuevamente por el SII y se actualiza su avalúo fiscal y por lo tanto su pago anual. Cabe finalmente recordar, que tanto el terreno entregado en concesión como las obras que construyó el concesionario en dichos terrenos, son propiedad del Estado.

Haciendo un pequeño ejercicio, y suponiendo un **valor 1** para la tasación fiscal de los terrenos y área marítima entregados en concesión por el Estado y un **valor de 30** para las obras portuarias ejecutadas por el privado para habilitar un puerto, obras que son propiedad del Estado y que transcurridos el plazo de 30 años de la concesión se entregan al Estado de Chile, el concesionario cancela en los 30 años, 13 veces el valor de la tasación fiscal por el “arriendo” y 46 veces el valor de la tasación fiscal por concepto de contribuciones por bienes que no son de su propiedad, solo los explota. **Es decir, 59 veces el valor fiscal de la propiedad.** Lógicamente, estos criterios actúan como un desincentivo para las inversiones.

Debe tenerse presente que, exceptuando los terminales usados por la actividad minera, cuando un privado decide solicitar una concesión marítima para construir un puerto, y lo construye, lo más probable es que esa instalación opere para siempre, independientemente de quien las opere. Las actuales normas bajo las cuales operan los puertos privados son idénticas a las que se aplican a la concesión de un kiosco en una playa para la temporada de verano, lo cual obviamente resulta absurdo.

El sistema portuario debiera tratarse como un sistema. Esto significa que todos los puertos debieran enfrentar reglas y regulaciones equivalentes. La diferenciación del tratamiento de los aspectos regulatorios y fiscales de los puertos en función de su modalidad de concesión o propiedad es un problema más para la planificación y regulación del sistema portuario en particular, y de la cadena logística en general.

Reserva de espacios para el sistema logístico en el largo plazo

El desarrollo económico de Chile requiere un plan nacional de ordenamiento territorial que guíe el desarrollo nacional en el largo plazo. Son múltiples los aspectos que inciden sobre la capacidad de la cadena logística y que tienen necesidad de uso de espacio en el territorio nacional. Por ejemplo:

- reservas de borde costero para futuros puertos o para futuras ampliaciones de puertos existentes
- reservas de espacio interior para áreas de respaldo de los puertos actuales o futuros
- reservas de franjas para carreteras de acceso a los puertos, así como accesos viales (casi siempre urbanos) a los puertos
- reserva de franjas para accesos ferroviarios a los puertos actuales o futuros
- reserva de espacios bien localizados que sirvan como zonas de transferencia de carga

Se requiere abordar la cadena logística como un sistema para identificar y resolver cuellos de botella. Sin embargo, el Estado no ha desarrollado ni se encuentra desarrollando un plan nacional de ordenamiento territorial, y si no ejerce liderazgo para reservar espacios, se vuelve muy difícil generarlos después que se han instalado otros usos del suelo.

Las bahías aptas para puertos usualmente compiten con otros usos: urbanos, turísticos, reservas ambientales (terrestres o marinas), acuicultura, pesca, etc. Chile tiene 103 comunas costeras.

El tamaño de las naves que a partir de ahora empezarán a llegar a los puertos chilenos presentará varios desafíos, porque las instalaciones existentes no están preparadas para este cambio. Aumentarán los requerimientos puntuales de capacidad de transferencia y de áreas de respaldo.

La necesidad de ampliar la capacidad de la conectividad de los puertos con los centros de generación/demanda de la carga y reducir la congestión generada por el tránsito de camiones en las ciudades, junto con el desafío de reducir los gases de efecto invernadero, obligará a aumentar la participación del ferrocarril en el transporte de carga, lo cual requerirá no sólo inversiones importantes en infraestructura ferroviaria, sino también reservas de espacio para el ferrocarril.

El rol del Estado en esta materia es insustituible. La demora en abordar estos temas está generando trabas de difícil solución en el futuro.

Libre tránsito de contenedores entre puertos nacionales

Las restricciones al tránsito de contenedores entre puertos nacionales plantean un problema logístico al momento de enfrentar una situación particular que cambia la planificación de la ruta de una nave. Una vez que un contenedor es descargado en un puerto nacional, la labor de transportarlo a otro puerto nacional enfrenta dificultades innecesarias. Si un buque arriba desde el norte con destino a Iquique, por ejemplo, y encuentra el puerto cerrado, no puede descargar en otro puerto nacional (por ejemplo, Antofagasta o Arica) para reenviar posteriormente la carga al puerto de destino.

Las regulaciones del Cabotaje indican que en caso que una nave de comercio exterior desembarque un contenedor en un puerto distinto a su destino, este

contenedor debe ser trasladado a su destino final por una nave que opere bajo bandera nacional, a menos que se tramite una autorización especial en el Ministerio de Transportes. Esta autorización tiene como requisito que las naves que operan bajo bandera nacional informen previamente al ministerio de que no disponen de capacidad para efectuar ese traslado. Si bien esa autorización es tramitada por el Ministerio en pocos días, el procedimiento no tiene lógica. No es inusual que las naves de comercio exterior decidan desembarcar ese contenedor, por ejemplo, en Callao, para posteriormente trasladarlo al puerto de destino final con otra nave de su propiedad, con los costos del caso, para evitar la tramitación y la demora que significa conseguir la autorización mencionada.

Esta situación se resolvería si se estableciera una forma ágil y simple para transportar entre puertos nacionales los contenedores relacionados con el comercio exterior, con lo cual la cadena logística tendría una mejora importante sin necesidad de inversiones de ninguna clase.

8. Rentabilidad de las Concesiones Portuarias

Las rentabilidades de las empresas que operan los frentes de atraque de los puertos estatales se ubican en un rango razonable, considerando las incertidumbres involucradas en su actividad, como muestra el Cuadro N° 3.

La comparación de las rentabilidades de los concesionarios de los puertos estatales con, por ejemplo, la industria de las autopistas urbanas y las carreteras, constituye una prueba de la prudencia que han tenido las autoridades a cargo de las licitaciones portuarias, al dar nacimiento a una industria que incorporó inversiones privadas por más de 2.000 millones de dólares manteniendo rentabilidades razonables.

**Cuadro N° 3: Rentabilidad/Patrimonio Año 2014-2018
Empresas Concesionarias Puertos Estatales**

N°	Empresa	2014		2015		2016		2017		2018	
		Result.	Rent./ Patrim.	Result.	Rent./ Patrim.	Result.	Rent./ Patrim.	Result.	Rent./ Patrim.	Result.	Rent./ Patrim.
		mUS\$	%	mUS\$	%	mUS\$	%	mUS\$	%	mUS\$	%
1	TPA	6.043	16,9%	9.225	21,6%	9.374	18,1%	6.622	11,2%	3.803	16,4%
2	ITI	7.577	37,2%	9.432	38,9%	8.654	30,4%	7.846	28,5%	7.367	21,3%
3	Cia. Port. Mejillones	23.327	25,5%	34.783	38,2%	32.277	32,2%	23.554	20,6%	26.485	22,5%
4	ATI	1.461	5,4%	-2.694	-10,9%	-5.427	-28,1%	-3.945	-25,7%	-534	-3,6%
5	TPC	8.179	30,9%	-367	12,4%	6.304	8,0%	-5.135	-17,8%	-5.420	-22,4%
6	TCVAL	2.600	3,5%	3.890	18,6%	203	0,4%	5.037	9,2%	-26.010	-87,7%
7	TPS	10.961	25,3%	11.425	25,6%	7.212	18,0%	10.533	17,5%	-2.236	-5,0%
8	STI	9.362	10,4%	15.440	17,5%	9.082	10,0%	4.055	4,4%	8.581	10,1%
9	PCE	-10.042	1,9%	614	1,2%	2.089	-0,9%	-3.434	-5,6%	3.291	0,6%
10	SVTI	7.310	11,8%	7.501	12,4%	7.373	11,1%	-593	-1,2%	-5.189	-7,2%
11	Chacabuco (1)	93	0,7%	389	3,3%	193	1,7%	223	1,8%	209	1,7%
12	Austral (1)	1.221	2,9%	1.734	4,6%	1.588	4,2%	868	2,2%	1.597	3,9%

Fuente: Memorias de cada empresa

Nota (1): Las empresas portuarias Chacabuco y Austral no han concesionado sus frentes de atraque y son operadas directamente a través de contratos con empresas de muellaje.

9. Síntesis de proposiciones

Como síntesis de las propuestas contenidas en el presente informe, podemos destacar:

A. Condiciones de competencia

A1. Integración Horizontal: definir un mecanismo que, salvaguardando las condiciones de competencia, permita que los actuales concesionarios de los terminales de San Antonio y Valparaíso puedan participar en la licitación del Puerto Exterior de San Antonio sin la condición de vender o ceder su actual concesión a cualquier precio.

A2. Integración Vertical: tomar en consideración, al momento de definir restricciones a la integración vertical, que a nivel mundial los grandes operadores portuarios ya están integrados, al igual que las navieras.

A3. Incentivos para realizar inversiones al final del período de concesión: incorporar en todas las bases de licitación la posibilidad que los concesionarios puedan realizar inversiones no previstas en sus contratos, estableciendo un criterio para valorar los nuevos activos, así como su depreciación.

B. Reducción de Incertidumbre para los Oferentes

B1. Estudio de impacto ambiental: las siguientes licitaciones de concesiones de frentes de atraque, nuevos o existentes, deben efectuarse con la tramitación ambiental completamente terminada, la cual debe ser realizada por la empresa portuaria respectiva.

B2. Criterios de reajustabilidad de tarifas: las nuevas bases de licitación deben incorporar criterios de reajustabilidad para los cambios materiales que inciden en las tarifas de los futuros concesionarios, como, por ejemplo, los costos laborales, cambios en los criterios de cálculo de la TUP, etc.

B3. Cierres de puertos: Definir criterios objetivos a nivel nacional para determinar el cierre de un puerto y la restricción operacional en un frente de atraque determinado. Implementar en cada puerto el instrumental necesario para una medición en línea de las variables relevantes, con capacidad de anticipación.

B4. Tasa de Uso Portuario (TUP): Definir reglamentariamente un criterio justo y transparente para cobrar y asignar recursos para inversiones y bienes comunes, como lo dispone la ley, reportando en los balances anuales de las empresas portuarias estatales los ingresos e inversiones según normas IFRS.

C. Costos Totales del Sistema Portuario

C1. Tarifas del Servicio de Faros y Balizas: se debe definir una metodología racional y transparente para determinar las tarifas por los servicios de Faros y Balizas con un horizonte de largo plazo, utilizando un criterio único de carácter nacional. El sistema tarifario no puede ser entendido solamente como un instrumento recaudatorio.

D. Planificación y Regulaciones

D1. Reservas de espacios territoriales para el desarrollo de la cadena logística de mediano y largo plazo: se deben definir a la brevedad los espacios costeros aptos para uso portuario, y reservarlos con exclusividad para dicho fin, así como las fajas territoriales para el desarrollo de infraestructura vial y ferroviaria.

D2. Necesidad de que los puertos estatales y los puertos privados de uso público se rijan por las reglas equivalentes, aunque no iguales: modificar el DFL 340 y sus reglamentos, de modo de equiparar los regímenes jurídicos, tributarios y reglamentarios de los puertos.

D3. Institucionalidad y planificación estratégica del sistema portuario: el Estado debe contar con una planificación estratégica coordinada entre los puertos públicos y privados, de modo que todos los actores tengan como referencia para sus decisiones el mismo escenario de largo plazo.

D4. Necesidad de información estandarizada: definir, a través de un reglamento, la forma en que todas las empresas portuarias, públicas y privadas, deben entregar la información operacional de sus instalaciones, como también la forma de presentación de sus balances (IFRS).

D5. Libre tránsito de contenedores entre puertos nacionales: se debe ajustar la actual reglamentación de modo que los contenedores de comercio exterior puedan ser transportados por navieras extranjeras en forma ágil y eficiente dentro del territorio nacional.

Finalmente, para esta segunda etapa de licitación de concesiones de frentes de atraque, el Estado debe generar unas bases tipo que incorporen los criterios estructurales expuestos, en un proceso de debate público en que participen todos los actores del sistema logístico. Dentro de ese marco, cada puerto estatal podrá incorporar en forma acotada, y previa aprobación, variables de su propia realidad. La elaboración de bases tipo presenta la ventaja de someterlas al TDLC una sola vez.