

PROPOSICIONES PARA UN DESARROLLO COMPETITIVO DEL SECTOR PORTUARIO CHILENO

Jaime Gibson

Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones
Avenida Amunátegui 139, Santiago; Fono: 697 34 97; Fax: 672 27 85

Daniel Fernández

SECTRA, Ahumada 48, 5º Piso, Santiago
Fono: 632 15 63; Fax: 696 64 77

RESUMEN

En la década pasada, los puertos chilenos pudieron responder al gran aumento de los volúmenes de carga gracias a notables ganancias de eficiencia. En ellas ha sido un factor fundamental la introducción de competencia al interior de los puertos, la que es reforzada por el ambiente competitivo en el transporte marítimo que impulsa el uso de naves y equipos de transferencia con mejores características tecnológicas.

La continuidad de un proceso de crecimiento basado en la apertura al comercio exterior plantea el desafío de seguir aumentando la capacidad, ahora con la ampliación de la infraestructura. Pero no sólo se incrementa la demanda por transferencia de cargas, también lo hacen otras actividades que se alojan en los puertos. La expansión de éstos precisa de espacios escasos que tienen usos alternativos y acentúa la presión sobre las redes de acceso. Entonces, una etapa protagonizada por inversiones en infraestructura, como la que se inicia, pone en el centro de la discusión una adecuada asignación de los recursos. Se suma a ello el interés de que haya condiciones apropiadas para que el sector privado asuma un papel activo en dichas inversiones. En este trabajo se postula que a estos efectos, hay que crear un marco propicio a la competencia entre puertos.

Se presenta un análisis tanto de los problemas que envuelve la búsqueda de un desarrollo portuario competitivo en el caso chileno como de los vacíos y rigideces que dificultan el logro de este objetivo, que son múltiples. Sobre esa base se propone un conjunto de medidas que van desde la creación de instrumentos de planificación portuaria descentralizada hasta la transformación de la institucionalidad del sector y de EMPORCHI, en orden a estructurar un sistema abierto a la competencia en las inversiones y que provea sustentabilidad en el largo plazo.

1. INTRODUCCION

La apertura de la economía chilena al comercio exterior ha significado un enorme aumento de la actividad portuaria. En los últimos 15 años, el volumen de carga transferido en los puertos de uso público prácticamente se triplicó, mientras durante los 15 años previos se mantuvo aproximadamente constante. Este crecimiento de la demanda ha sido absorbido gracias a mejoras espectaculares de la eficiencia operacional. Pero a medida que las holguras de capacidad se han ido agotando, se ha hecho evidente la necesidad de ampliar la infraestructura.

De hecho, los primeros años de esta década han sido pródigos en materia de inversiones portuarias, registrándose proyectos a lo largo de todo el territorio nacional, si bien los de mayor envergadura están concentrados en las Regiones V y VIII. La Tabla 1 presenta una lista de los proyectos que corresponden a puertos de uso público. Hay también numerosas iniciativas relacionadas con terminales especializados, construidos y operados por ciertos usuarios para sus propias necesidades. Estos puertos de uso privado, así denominados aunque pueden pertenecer a una empresa estatal (por ej., ENAP), están destinados típicamente al movimiento de graneles sólidos y líquidos. Siendo el volumen de carga movilizada en ellos claramente mayor al de los puertos de uso público (el doble en 1991) su desarrollo y operación presenta problemas mucho menores, por la relativa simplicidad de sus instalaciones y de las faenas de transferencia y de acopio o distribución de la carga.

Retornando a los puertos de uso público, es interesante constatar la importante presencia de proyectos del sector privado entre los gestados recientemente. Hasta hace muy poco, el único puerto privado de uso público era Lirquén. Pese a que gran parte de estos proyectos están basados en la atención de cargas masivas generadas por actividades productivas en que participan sus propietarios, la decisión de incursionar en el negocio portuario en sí es un hecho revelador de que existe genuino interés de empresarios por invertir en el sector.

El panorama descrito parece alentador: la operación es eficiente y la oferta está respondiendo al crecimiento de la demanda. Pero esta es una imagen simplista. La respuesta de la oferta, especialmente en el caso de la VIII Región, se ha producido con retraso, tras años en que se ha experimentado una congestión significativa. Por otro lado, el sector privado ha manifestado que las mejores oportunidades futuras están en la ampliación de algunos puertos estatales, las que no se pueden materializar porque no hay reglas apropiadas para que tales inversiones sean asumidas por privados y el Estado no dispone de los recursos necesarios. Es decir, que haya proyectos en marcha no implica que son todos los posibles ni necesariamente los más atractivos.

En realidad, el problema es complejo. Hay que añadir otros ingredientes, menos debatidos pero igualmente relevantes. Todos nuestros principales puertos están enclavados en áreas urbanas y una creciente actividad portuaria supone recargar las redes de acceso, las que a su vez están tensionadas por la propia dinámica de la ciudad y el aumento de la tasa de motorización. Al mismo tiempo, el puerto va siendo ahogado ya que no tiene terrenos para expandirse: la zona aledaña a su recinto tiene otros usos ya consolidados. Esto plantea dificultades severas a futuras ampliaciones ambiciosas. Siempre es posible crear explanadas mediante rellenos pero su costo es alto, especialmente en costas de perfil abrupto como la nuestra. Pero nunca ha habido en el país una vinculación orgánica entre el desarrollo urbano y el portuario.

TABLA N° 1

INVERSION EN INFRAESTRUCTURA PORTUARIA DE USO PUBLICO 1990-1997
 (en millones de U\$)

SECTOR	PRIVADO	ESTADO
Ejecutado:		
Caldera	5	6
Puchoco	12	12
Ventanas	33	4
Corral	15	
SUBTOTAL	65	22
En ejecución:		
Mejillones	18	57
Lirquén (ampliación)	35	
SUBTOTAL	53	57
En proyecto:		
Coronel	32	47
SUBTOTAL	32	12
TOTAL	150	138

Fuente: EMPORCHI

La escasez de bahías con buenas condiciones naturales para uso portuario genera otro fenómeno: la concentración de actividades que requieren aguas abrigadas. Es frecuente que los puertos en Chile alberguen a naves mercantes de distinto tipo, a pesqueros industriales y artesanales, a naves de guerra y hasta a embarcaciones recreativas. Esta combinación no es inusual en el mundo y se resuelve sectorizando el puerto. Pero los puertos chilenos son pequeños y las posibilidades de sectorización limitadas. Si, como es probable, todas las fuentes de demanda crecen, surgirán conflictos agudos entre usos alternativos. Esto ya está ocurriendo, con ejemplos visibles como San Antonio y Talcahuano/San Vicente.

Así vistas las cosas, la situación actual tiene una doble cara. Por un lado, hay elementos muy positivos que han permitido acomodarse a la evolución de la demanda. Esto es, principalmente, producto de las reformas introducidas a comienzos de la década de los 80, que estimularon la eficiencia operacional y dieron forma a un ambiente comercial en el negocio portuario, en todos sus componentes. La propia Empresa Portuaria de Chile (EMPORCHI) genera utilidades, descontadas la depreciación y una imputación de los gastos de la casa matriz, en cada uno de los diez puertos que administra. Por otro lado, los desafíos que planteará, previsiblemente hacia fines de esta década, la continuidad del proceso de crecimiento económico del país son cuantitativa y cualitativamente muy superiores. Y, como se ha señalado, el marco existente para enfrentarlos presenta graves vacíos y rigideces.

En este trabajo se sostiene que es necesario hacer una profunda reforma del sector en orden

a ponerlo a tono con las exigencias de una etapa de desarrollo. Los avances anteriores se enfocaron a optimizar el uso de los recursos existentes en cada puerto y por ello no dan respuesta a problemas que están en el ámbito de sistemas más amplios. La diversidad de las demandas, la dificultad de predecir su evolución y la variedad de soluciones posibles invitan a buscar fórmulas basadas en la competencia para el desarrollo portuario. Los buenos resultados que ha traído la competencia al interior de los puertos (CEPAL, 1989; Cámara Marítima de Chile, 1990) avalan esta orientación.

La reforma de los sistemas portuarios es un tema de notable vigencia en América Latina. Varios países han iniciado programas de cambios estructurales en los últimos años (CEPAL, 1992). A diferencia del caso chileno, en ellos se aborda simultáneamente la búsqueda de mayor eficiencia operacional y de competencia entre puertos. Como el modelo imperante era el de puertos estatales administrados por una sola empresa nacional, la reforma simultánea, frecuentemente presionada por situaciones insostenibles en cuanto a ineficiencia y a costos, ha tendido a concentrarse en desmontar rápidamente la empresa nacional y reemplazarla, en mayor o menor grado, por empresas privadas. Se genera así la imagen que un proceso de esta naturaleza consiste básicamente en privatizar. Esta es una visión superficial. La experiencia chilena muestra que es posible abrir importantes espacios al sector privado y alcanzar altas cotas de eficiencia aun manteniendo una empresa estatal de alcance nacional. Lo que está en discusión es cómo propender a una buena asignación de recursos naturales y de inversión, cuestión que no se soluciona simplemente sustituyendo al Estado por privados. Hay en este sector considerables barreras a la entrada, externalidades y otras fuentes de poder monopólico que precisan de regulación.

Se trata entonces de diseñar un esquema que contemple tanto la acción del Estado como de los privados, con la perspectiva común de impulsar un desarrollo competitivo y sustentable en el largo plazo. Es esencial tener en cuenta en el diseño la situación concreta para aprovechar al máximo los elementos positivos ya existentes, y evitar las construcciones ideologizadas que fomentan polémicas encendidas y estériles. En este sentido, lo que propone este trabajo está basado en la realidad chilena y no pretende configurar un modelo de validez general.

El Capítulo 2 está destinado al análisis de los retos que impone establecer competencia en el desarrollo portuario, desde un punto de vista eminentemente conceptual. En el Capítulo 3 se aborda la redefinición del papel del Estado en el sector, con referencia al caso chileno, y proposiciones más detalladas sobre diversos temas relevantes están contenidas en el Capítulo 4. El Capítulo 5 presenta unas breves reflexiones finales.

2. DESARROLLO PORTUARIO Y COMPETENCIA

En tanto estación de transferencia, un puerto es un eslabón en la cadena de transporte. Pero por su magnitud física y la de las actividades que se llevan a cabo en él es también una singularidad espacial y económica. Ambas dimensiones son relevantes para hablar de competencia.

Cuando se mira el puerto como eslabón, se pone el acento en los rendimientos y costos de la transferencia de carga y en su accesibilidad en cuanto al transporte marítimo y al terrestre. Allí se juega la atractividad de un puerto en relación a otro, desde la perspectiva de los

embarcadores y consignatarios de mercaderías. Pero en muchos casos no son éstos los que eligen directamente el puerto de que harán uso. En carga general, está creciendo la oferta de servicios "puerta a puerta" (origen - destino de la carga) de forma que el usuario opta entre operadores multimodales que se encargan de contratar el transporte en todas sus etapas. Los servicios marítimos regulares definen los puertos en que recalcarán, por lo cual la elección de compañía naviera y de puerto de embarque/desembarque no son independientes. En este segmento de la demanda, los puertos compiten más bien por atraer a los navieros, antes que a la carga misma. En el caso de ganeles o de embarcadores que controlan grandes volúmenes (exportadores de cobre, productos forestales, fruta, etc.) la situación es opuesta pues el dueño de la carga es quien decide qué puerto usar.

La diferencia anotada es importante porque en el primer caso, no necesariamente coinciden los intereses del embarcador o consignatario con los del naviero, "cliente" del puerto. Como los puertos constituyen, en mayor o menor grado, un monopolio espacial, la concesión de ventajas a un naviero o a un grupo pequeño de ellos para vincularlos a un puerto determinado puede acarrear consecuencias negativas en el mercado del transporte. El costo de los fletes es, en carga general, mucho mayor que los costos portuarios, de modo que una alteración de este mercado podría tener efectos perniciosos sobre el comercio exterior. En consecuencia, es indispensable que la competencia entre puertos por atraer a compañías navieras no se haga en desmedro de la competencia entre éstas. El problema central en este sentido es que no haya discriminación en el acceso a las facilidades del puerto y en las condiciones para su uso, tarea que compete a la administración del puerto.

Además de ofrecer sitios de atraque, un puerto presta numerosos servicios indispensables para la realización de la transferencia de cargas. Los de mayor incidencia en los costos son: practicaje y remolcadores, para las maniobras de atraque y desatraque de las naves; movilización de la carga (estiba/desestiba, transferencia y porteo); acopio y almacenaje de cargas. Cada uno de estos servicios requiere equipos e instalaciones distintos y puede ser prestado por diferentes operadores. Este es el dominio de la competencia al interior del puerto, clave para su eficiencia. Los obstáculos a un régimen competitivo en este ámbito pueden provenir de:

- barreras normativas a la entrada, caso del practicaje o almacenaje;
- barreras técnicas, como sucede con equipos de transferencia indivisibles o de muy alto costo;
- integración vertical, por ejemplo de compañías navieras o grandes embarcadores con empresas de carga/descarga.

La experiencia chilena de los últimos años señala que los dos primeros pueden ser bien controlados con una regulación adecuada, aunque todavía no se ha logrado en el practicaje y almacenaje. Asimismo, que el último obstáculo no tiene mayor relevancia práctica si existe efectiva competencia en el transporte marítimo y hay una administración portuaria independiente que asegura equidad en el trato a los diversos operadores.

La oferta de sitios de atraque merece un análisis más detenido. En principio, cada puerto sería un oferente distinto, entre los cuales se puede establecer competencia. Sin embargo, las condiciones de monopolio espacial hacen que difícilmente haya más de dos o tres puertos que son alternativas reales, lo que tiende a configurar oligopolios. Si ellos pertenecen a un mismo propietario, como sucede con los puertos estatales, o la relación demanda/capacidad

para el conjunto implica un cierto nivel de congestión, como ha ocurrido en la VIII Región, el poder monopólico aumenta. Esto ha dado pie a la imposición de tarifas máximas por uso de infraestructura para los puertos estatales. Aunque es importante prevenir el ejercicio de poderes monopólicos en esas tarifas, ello no sólo no es suficiente sino que está lejos de generar condiciones de competencia entre puertos. Como se ha dicho, hay muchos otros servicios involucrados y las tarifas de muellaje ni siquiera son, en muchos casos, el elemento de costo más significativo. La gravitación de la provisión de infraestructura, en términos de competitividad, reside principalmente en el nivel de servicio: evitar congestión y procurar un ambiente favorable a obtener altos rendimientos operacionales. Es decir, interesa más la cantidad y calidad de la infraestructura que el precio que se cobra por ella, salvo abusos monopólicos.

En consecuencia, la competencia entre puertos está fundamentalmente vinculada al régimen de inversiones. Si éste es restrictivo o está gobernado por consideraciones ajenas a lo económico, no podrá haber verdadera competencia. Es aquí donde el modelo de puertos estatales administrados por una misma empresa presenta sus mayores debilidades. La característica escasez, en países en desarrollo, de recursos fiscales para inversión, los procedimientos burocráticos a que se somete su asignación y las naturales resistencias a que puertos que están en una mano tengan dinámicas diferenciales, son hechos constatables. A esto se agrega la dificultad para que habiendo puertos de uso público estatales y privados, los recursos se orienten a los proyectos socialmente mejores, independientemente de su origen.

Ahora, al mirar un puerto como singularidad espacial, aparecen otros fenómenos que afectan la competencia. Desde luego, hay un número limitado de localizaciones propicias para un puerto, lo que constituye una poderosa barrera de entrada. Puede haber varios interesados en desarrollar un proyecto portuario en el mismo lugar; incluso es factible que éste sea requerido para otras actividades marítimas.

En Chile, el borde costero (fondo de mar, playa y terrenos de playa) es un bien nacional que sólo puede ser entregado en concesión a privados o en destinación a entidades públicas, por la Subsecretaría de Marina del Ministerio de Defensa Nacional. Asignar un área a uso portuario y adjudicársela a un peticionario es un proceso institucional no sujeto al mercado. Esta decisión, cuyas consecuencias son de largo plazo - dados los períodos normales de concesión - condiciona decisivamente la competencia entre inversiones portuarias y entre estas y otras no portuarias.

Otro aspecto destacable es que una vez establecido un puerto en un lugar, su desarrollo afectará considerablemente el entorno. El transporte de cargas hacia y desde el puerto, su acopio y almacenaje dentro de él o en sus cercanías, la instalación de oficinas e industrias relacionadas con la actividad portuaria y los correspondientes movimientos de personas, influyen en la conformación y empleo de la zona urbana. Como se expuso en la Introducción, esta relación ciudad-puerto, tan determinante en el potencial competitivo de un puerto a mediano y largo plazo, no ha tenido un tratamiento formal en la gestión del espacio urbano, que es también un proceso institucional a través de los Planos Reguladores. Además de esta componente de ordenación del territorio hay en la relación ciudad-puerto otras externalidades de corto plazo, especialmente la congestión en los accesos al puerto y la contaminación ambiental. La magnitud de estas externalidades puede variar notablemente de un lugar a otro y si no existen mecanismos para internalizarlas, la competencia entre puertos se verá distorsionada.

Todo lo referente a esta dimensión del puerto como singularidad espacial apenas ha sido tenido en cuenta en el país, en términos normativos. Los complejos problemas que presenta son abordados, si es que lo son, de manera ad-hoc por las diversas instituciones implicadas. La ausencia de reglas claras y estables y de procedimientos institucionales homogéneos y eficientes es algo a corregir para que sea posible un desarrollo portuario sustentable. Estas últimas consideraciones son igualmente válidas para puertos de uso público y terminales privados.

En definitiva, el examen realizado conduce a afirmar que la competencia en el sector portuario es un concepto multifacético, que remite a situaciones específicas muy diversas. Se comprueba que las mayores deficiencias están en el terreno de la competencia entre puertos, donde ni siquiera hay bases sólidas para un desarrollo racional, no digamos competitivo. Sin embargo, no hay que olvidar, ni menos despreciar, que están sobre el escenario los agentes esenciales: una demanda vigorosa, empresas de servicios portuarios capacitadas, una empresa estatal cuya eficiencia operacional y económica no se pone en duda e inversionistas privados interesados en el sector. Lo que ha faltado es que el Estado precise y asuma la misión que le corresponde, definiciones que han sido diferidas por largos años ante los conflictos políticos e institucionales que conllevan.

3. EL ROL DEL ESTADO

No es materia de este trabajo el análisis de los conflictos recién mencionados. Pero hay que reconocer que no es viable una reforma que no concite un razonable grado de acuerdo. Sin duda, las discrepancias más agudas están radicadas en el papel que cabe al Estado, especialmente en lo tocante a su acción empresarial. A continuación se ofrece un planteamiento sobre dicho papel en la perspectiva de un desarrollo competitivo y sustentable, cuya presentación pretende ser lo más objetiva posible en orden a contribuir a un debate que pueda ser convergente.

3.1. El Estado Regulador

Está claro que el Estado, en tanto depositario del borde costero y representante de los intereses comunes, tiene que desempeñar **funciones normativas y regulatorias**. Sus objetivos han de ser:

- velar por el buen uso de los recursos físicos costeros;
- procurar un desarrollo armonico de los puertos en relación con el medio ambiente natural, las áreas urbanas adyacentes y las vías de acceso a ellos;
- prevenir y corregir las distorsiones a la competencia que puedan surgir de poderes monopólicos o de externalidades;
- velar por la existencia de condiciones técnicas de seguridad en las obras y operación portuarias.

Los principales problemas concretos que esto plantea han sido identificados en el Capítulo 2. Pero hacer estas funciones compatibles con un desarrollo competitivo lleva a **no otorgar al Estado el papel de rector del sistema**. Para que haya competencia, la iniciativa debe estar en los agentes económicos, los cuales tendrán que atenerse a las normas y regulaciones que

se fijen. En este contexto, el Estado determina reglas del juego y controla su cumplimiento pero es neutral en el desenvolvimiento de ese juego.

Esto difiere sustancialmente de la realidad actual. El marco normativo y regulatorio es difuso y disperso. En algunos temas, hay normas distintas para EMPORCHI y para los puertos explotados por privados; en otras, sólo hay disposiciones que se aplican a los puertos estatales. Más aun, los procedimientos e instancias que deben seguir los proyectos portuarios son completamente distintos si son originados por EMPORCHI o por privados. Por otra parte, a través de la forma en que el Estado ejerce su control sobre EMPORCHI y el grado de discrecionalidad con que cuenta sobre los proyectos privados, indiscutiblemente asume una función rectora. Pero lo hace de manera inorgánica, constituyendo sólo una tutela coyuntural que opera impulsando o negando determinadas iniciativas. En todo lo que tiene que ver con decisiones de largo plazo, el Estado carece de instrumentos. Estas son materias que llaman a cambios sustantivos.

3.2. El Estado Empresario

En segundo lugar, aparece la cuestión del Estado-empresario. Su presencia es hoy dominante en los puertos de uso público, en lo referente a explotación de infraestructura. ¿Es posible que haya competencia en estas condiciones? La respuesta necesita un análisis matizado. Para empezar, ya existe un alto grado de competencia dentro del puerto. ¿Habrá más si el puerto estuviera en manos privadas? Difícilmente y existe el riesgo de que haya vinculaciones entre el explotador de infraestructura y uno o más operadores. El esquema de empresa estatal que administra el puerto y explota su infraestructura, con empresas privadas que prestan los demás servicios ha probado funcionar bien. En particular, es consistente con la preservación de la competencia entre navieros, asunto delicado cuando los puertos son pequeños, que es el caso en Chile.

El problema es con la competencia entre puertos. En muchos países del mundo existen puertos estatales en competencia, constituidos como empresas autónomas. En este sentido, lo que no se sostiene es la empresa de carácter nacional. El único argumento económico en favor de este modelo son las economías de escala en el uso de recursos humanos de alta calificación, los que quedan fuera del alcance de varios de los puertos estatales, muy pequeños. Pero esto admite soluciones diversas que van desde la transformación de los departamentos técnicos centrales de la empresa única en una unidad que presta servicios a las empresas portuarias autónomas, hasta mantener agrupados los puertos de menor tamaño.

Con todo, que haya puertos estatales autónomos no es garantía de competencia. Como se vio en el Capítulo 2, es decisivo que las inversiones estén regidas por normas competitivas. El sistema imperante en el país para las inversiones de las empresas públicas tiene sus bondades pero no está diseñado con una lógica competitiva: el poder de decisión radica, al fin y al cabo, en el Ministerio de Hacienda lo que quita contenido a la autonomía institucional que pudieran tener los puertos.

Más allá de lo anterior, ya se ha comentado el interesante fenómeno de apertura de nuevos puertos privados de uso público. Hay que pensar también en el significado de la competencia entre éstos y los estatales. Un aspecto muchas veces discutido es que no se dan en ese terreno condiciones equitativas porque las empresas públicas pueden sobrevivir con utilidades

bajas y no enfrentan el riesgo de la quiebra si incurren en pérdidas. Menos discutido, pero también real, es que una serie de normas especiales sobre el manejo de las empresas públicas y la intervención de criterios político en el nombramiento de directores y ejecutivos, son factores que perjudican a esas empresas en relación con las privadas. El balance puede no ser concluyente pero parece necesario avanzar en dos direcciones:

- establecer ciertas reglas mínimas que configuren un patrón de acción comercial de las empresas estatales, a fin de reducir la incertidumbre que su presencia puede implicar para competidores privados en un negocio de largo plazo como el portuario;
- crear una normativa para las empresas portuarias estatales que les permita funcionar con parámetros similares a una empresa privada, salvo que su campo de acción esté delimitado con precisión.

Pero el punto de mayor interés contingente en cuanto a promover competencia entre puertos es la posibilidad de que inversionistas privados puedan llevar a cabo proyectos dentro de los puertos estatales. Esto otorgaría gran movilidad al desarrollo portuario y relativizaría la dicotomía estatal-privado. Esta posibilidad existe actualmente en la forma de contrato de operación y ha sido usada en algunos casos. Siendo una opción válida, tiene dos limitaciones: entrega un margen reducido de autonomía al inversionista en la gestión y éste asume sólo una parte del riesgo del negocio. Esto no es satisfactorio para el propósito de estimular la competencia.

Lo que se propone es **habilitar un régimen de concesiones** a privados dentro de los puertos estatales, análogo al establecido para áreas costeras fuera de ellos. Surgen dos inquietudes: cómo se vinculan el concesionario y el puerto en las decisiones de administración, y los eventuales conflictos entre privados y la empresa estatal por emprender un determinado proyecto. Una solución congruente se encuentra **delimitando las funciones de la empresa estatal**. En líneas gruesas, consiste en que ella se encarga de:

- administrar el puerto
- proveer los bienes comunes (obras de abrigo, vías de acceso y de circulación interna)
- explotar los frentes de atraque actualmente existentes.

El desarrollo y explotación de nuevos frentes de atraque quedaría en manos de inversionistas privados. Por lo tanto, no habría competencia entre inversiones estatales y privadas, salvo en las mejoras o ampliaciones marginales de la infraestructura existente, que serían realizadas por la empresa estatal y podrían estar en conflicto con un proyecto de nuevo frente de atraque. Esto puede manejarse mediante el concepto de reglas mínimas antes planteado. El concesionario tendría la facultad de fijar sus tarifas y decidir el esquema de prestación de servicios dentro de sus instalaciones, lo que abre otra dimensión de competencia al interior del puerto.

La unidad técnica del puerto queda preservada por la existencia de una **administración única**, que se encargará de la asignación de sitios y de disponer el uso de los bienes comunes, ejercida por la empresa portuaria estatal. Esta queda en una posición de juez y parte con respecto a un concesionario pero las tareas de administración pueden reglamentarse para evitar discriminaciones. Por lo demás, bien podría ocurrir que el concesionario tenga vinculaciones con compañías navieras o embarcadores lo que lo situaría en una posición semejante. Esto refuerza la necesidad de establecer **reglas claras sobre la operación de**

los puertos de uso público. Complementariamente, es conveniente que exista una instancia independiente, de carácter jurisdiccional, que pueda resolver con la agilidad requerida eventuales conflictos.

Lógicamente, todos los proyectos de inversión dentro de los recintos portuarios estatales relacionados con otros usos, deberán ser emprendidos por el sector privado.

En suma, se puede configurar así un sistema en que la presencia de empresas portuarias estatales no obste al desarrollo de la competencia. Al contrario, al concentrarse en ciertas funciones básicas cuyo traspaso al sector privado plantea serios interrogantes y obligaría a complicadas regulaciones, se está aprovechando un pilar ya asentado y que mantendrá vigencia. Por otro lado, se posibilita una participación creciente del sector privado sin alterar lo que hoy funciona bien, asignandole una función inequivocamente privilegiada en el desarrollo de nueva infraestructura además de la que ya tiene en la operación de los puertos.

4. ALGUNAS PROPOSICIONES ESPECIFICAS

En los Capítulos precedentes se ha esbozado una dirección de cambio para el sistema portuario nacional que requiere construir un nuevo marco regulatorio para la inversión y operación portuarias y un marco institucional para la acción del Estado y para EMPORCHI. Son muchos los temas involucrados y es imposible tratarlos todos aquí con algún detalle. En las Secciones que siguen se abordan las proposiciones que se considera más importantes e innovadoras.

4.1. Instrumentos de Planificación

La viabilidad de los puertos en el largo plazo depende, entre otras cosas, de la existencia de áreas de expansión, marítimas y terrestres, de las que se pueda disponer sin incurrir en enormes gastos de relocalización de otras actividades. De no ser así, tarde o temprano un puerto se encontrará ahogado por su entorno. Por otra parte, son pocas las zonas costeras aptas para el desarrollo de puertos y deberían constituir una posibilidad abierta a ese efecto, aunque en el presente no tengan un uso portuario. La falta de previsión en este campo puede acarrear grandes costos en un futuro lejano. En esta clase de problemas el mercado no entrega respuestas satisfactorias, por lo que es necesario introducir elementos de planificación territorial desde el Estado que den lugar a áreas protegidas en cuanto a usos permitidos.

Para que las decisiones consiguientes tengan estabilidad y sean adoptadas con el mínimo de discrecionalidad es conveniente que se expresen en instrumentos formales, cuya aprobación y eventual modificación se ajusten a procedimientos establecidos y participativos. Se propone crear dos tipos de instrumento: Planes Maestros y Áreas Costeras Reservadas.

Todo puerto, de uso público o privado, deberá contar con un **Plan Maestro**, con un horizonte mínimo de 20 años y periódicamente actualizado, que especifica las áreas marítimas y terrestres comprendidas por el desarrollo previsto del puerto y los usos que se les dará. Será propuesto por la empresa administradora y su aprobación corresponderá a la instancia de planificación sectorial (Comisión de Planificación de Inversiones en Infraestructura de Transporte, CIPIT), a la Subsecretaría de Marina y a los organismos locales y regionales pertinentes

(Municipalidad, MINVU, SERPLAC). Así, un Plan Maestro aprobado reflejará la visión compartida por la empresa, el Estado y la comunidad local sobre el desarrollo potencial de ese puerto. En su discusión habrán de surgir, si procede, las diversas concepciones sobre el empleo a dar al borde costero y los usos a ser acogidos en el puerto.

Las áreas comprendidas en un Plan Maestro contendrán al recinto portuario mismo, sus accesos y su zona de expansión. Parte de ellas serán objeto de concesión marítima y el resto tendrá que ser adquirido por la empresa portuaria, en el momento que corresponda. Sin embargo, la inclusión en el Plan Maestro significará que se asigna a esas áreas marítimas y terrestres un uso portuario u otro afín bien definido. Esto deberá plasmarse a través del Plan Regulador Comunal o de disposiciones de la Subsecretaría de Marina, según sea la naturaleza del área afectada. En las áreas asignadas por un Plan Maestro que no están ya bajo la tutición del puerto (en concesión o en propiedad), éste tendrá preferencia pero no derechos adquiridos. Si otros interesados presentan proyectos que requieren parte de dichas áreas se podrá revisar el Plan Maestro, con idéntico procedimiento al usado en su aprobación, dando lugar eventualmente a una reducción de las áreas asignadas por él. Así se puede combinar la perspectiva de largo plazo en el desarrollo portuario con la preservación de un ambiente competitivo. Las revisiones periódicas serán útiles también en este sentido.

Hay que resaltar que un Plan Maestro no constituye un compromiso de desarrollo de obras o inversiones específicas. Sin embargo, el puerto deberá esgrimir argumentos convincentes sobre la plausibilidad de la proyección supuesta para sus actividades en orden a que se reserven las áreas que solicita. Los Planes Maestros de los diversos puertos serán un insumo valioso tanto para la planificación de las ciudades respectivas como de las redes de transporte de mayor ámbito.

Área Costera Reservada es una zona marítimo-terrestre que quedará destinada a uso portuario, aunque no lo tenga en el presente, debido a sus particulares características naturales. Su definición corresponderá a los mismos organismos ya mencionados y se especificará una fecha tentativa en que se licitará su concesión, parcial o total, para el desarrollo de un nuevo puerto.

En las áreas protegidas, mientras su uso no sea requerido para fines portuarios, se podrá autorizar con carácter precario otras actividades compatibles, con el propósito de optimizar el empleo de recursos que son escasos.

4.2. Proyectos de Inversión y Concesiones

En este trabajo se ha puesto énfasis en la necesidad de liberalizar el régimen de inversiones en los puertos. En el Capítulo 3 se delineó una asignación de responsabilidad por el desarrollo de proyectos entre el sector público y el privado, que provee flexibilidad al privilegiar la inversión privada en toda nueva infraestructura, en cualquier clase de puerto. Sin embargo, el régimen legal chileno requiere para todo proyecto en la costa del otorgamiento de una concesión, que supone una aprobación técnica del proyecto. Actualmente, esto se hace a través de un proceso poco estructurado y sujeto a un alto grado de discrecionalidad.

En consonancia con los conceptos previamente expuestos, se plantea que el análisis de los proyectos debería referirse únicamente a dos materias: **consistencia con el Plan Maestro del**

puerto respectivo y a los **impactos** (externalidades) sobre el medio ambiente natural, las áreas urbanas adyacentes y las redes de acceso. Para ello, todo proyecto deberá presentarse acompañado de un estudio técnico en relación con esas materias, de acuerdo con las pautas fijadas por una metodología estándar que definirá el Estado. Este enfoque es común, independientemente de que se trate de un puerto de uso privado, de un puerto estatal o privado de uso público y de que el proyecto haya sido presentado por una empresa privada o estatal.

Como resultado del análisis, el proyecto será aprobado o bien se determinará que se deben incorporar medidas paliativas o inversiones complementarias para asumir las externalidades. En el último caso, será decisión del inversionista si continúa adelante con el proyecto modificado o desiste. Una vez aprobado el proyecto, procederá la asignación de la concesión. Se debería mantener la revisión técnica del proyecto de ingeniería definitivo que actualmente realiza la Dirección de Obras Portuarias.

En cuanto al otorgamiento de concesiones, hay que modificar el régimen de concesiones marítimas y crear la figura de concesión en los puertos estatales, bajo condiciones apropiadas a la naturaleza de los proyectos portuarios y coherentes con los nuevos elementos que se están proponiendo. Cabe destacar dos aspectos. Por un lado, hay que dar **garantías de estabilidad**, en contraposición a la precariedad de las concesiones actuales, posibilitar la transferencia o arriendo de los derechos y fijar reglas racionales y no discriminatorias para el cobro por los derechos otorgados. Por otro, habría que contemplar la **competencia entre proyectos** en un mismo lugar mediante mecanismos transparentes de licitación.

En el Capítulo 3 se hizo referencia a que, al menos en una primera etapa en que la infraestructura portuaria explotada por el Estado es muy dominante, es necesario definir ciertas reglas mínimas sobre el comportamiento comercial de las empresas estatales para minimizar incertidumbres, que podrían desalentar a inversionistas privados o incentivarlos a trabajar con mayores tasas de rentabilidad que las usuales en esta actividad. Además de los cambios institucionales para la conformación de empresas estatales autónomas, se propone recurrir a dos elementos: un **sistema tarifario predecible** y un **calendario referencial de inversiones**.

En lo que se refiere a tarifas por uso de muelle, su valor máximo está fijado pero por un simple decreto. Regular esas tarifas mediante una ley daría mayor estabilidad. Hasta ahora, la preocupación ha sido por tarifas máximas para proteger a los usuarios de abusos monopólicos. No obstante, lo que interesa a inversionistas competidores es que no se apliquen tarifas demasiado bajas. Aunque se podría recurrir en ese evento a la Comisión Anti-Monopoliros, configurar un sistema tarifario construido sobre bases económicas sólidas será un instrumento útil para la dinámica del sector, en un momento en que todavía la competencia es muy limitada. A este fin, es indispensable que haga uso del concepto de empresa modelo, de forma que el sistema no sea influido por el proceso de cambios en EMPORCHI y, al contrario, suministre una referencia para evaluar el desempeño de las empresas estatales. El Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones encargó un estudio para el diseño de este sistema, que está próximo a concluir.

Como se ha dicho, algunas inversiones que podría realizar una empresa estatal son potencialmente competitivas con proyectos de privados en el mismo u otro puerto. Esto no es negativo en sí; el problema es que si hay conflicto, por sus conexiones la empresa estatal podría estar

en ventaja. La solución está en que a ésta no le esté permitido actuar "por sorpresa". Para ello, se propone que para cada puerto estatal se establezca un Calendario Referencial de Inversiones, que especificará los proyectos que su empresa administradora se propone ejecutar en un periodo de 5 años. Estos deben pertenecer a las clases de obras en que la empresa estatal puede invertir (bienes comunes, mejora o extensión de frentes de atraque existentes). El calendario es referencial en el sentido que puede suceder que un proyecto contenido en él se postergue o se descarte, por haber cambiado las condiciones que justificaban su ejecución. Lo que no puede suceder es que la empresa lleve a cabo un proyecto no contenido en el Calendario.

4.3. Operación Portuaria

La idea básica en este ámbito es fortalecer la competencia al interior del puerto en la prestación de servicios. La diversificación de las instalaciones de uso público que traerá consigo la apertura de las inversiones (puertos estatales, puertos privados, concesionarios privados dentro de puertos estatales) requiere hacer algunos ajustes. En primer lugar, hay que fijar **normas mínimas comunes** que se apliquen a todo puerto de uso público, para resguardar la libertad de acceso de los usuarios y la transparencia y equidad en materias tarifarias y operativas. Tales normas no existen actualmente, salvo como disposiciones internas de EMPORCHI.

Ahora bien, no se estima indispensable imponer el régimen multioperador a las instalaciones explotadas por privados. Tendrán que competir con facilidades explotadas por empresas estatales donde imperará esa modalidad, cuya eficiencia es reconocida, por lo que deberán tener muy buenas razones para preferir que haya mono-operador. Igualmente, los explotadores de infraestructura privados deberían tener libertad tarifaria, aprovechando el poder regulador de la infraestructura explotada por empresas estatales. A medida que haya más competencia, se podrá dar libertad de tarifas a todos. Sin embargo, en caso de producirse situaciones monopólicas, la Comisión Resolutiva podrá imponer a los privados regulaciones sobre tarifas o esquemas de operación.

Por último, es necesario **extender la competencia en el practicaje y almacenaje**. En ambos casos hay barreras regulatorias que no tienen justificación y que afectan sensiblemente los costos o la eficiencia, sobre todo en algunos puertos.

4.4. Adecuación Institucional

La redefinición del papel del Estado y de EMPORCHI en el desarrollo portuario debe traducirse en cambios institucionales para que el nuevo sistema pueda funcionar.

En lo que se refiere al Estado, el problema es que hay muchos organismos que tienen alguna ingerencia en el sector, cuya actuación es inorgánica en su conjunto, y ninguno tiene una responsabilidad global sobre él. Apoyándose en las definiciones previas acerca de las tareas que competen al Estado, pueden asignarse funciones específicas del modo siguiente:

- políticas y normativas generales: Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones;
- planificación portuaria y aprobación de proyectos: participación de diversos organi-

- mos, con la coordinación de la CIPIT;
- regulación: la importancia de esta función y los contenidos técnicos especializados (análisis de externalidades, licitación de concesiones, administración del sistema tarifario) aconsejan la creación de un nuevo organismo, preferentemente una Superintendencia, sin perjuicio de las atribuciones de la Comisión Resolutiva. La Superintendencia coordinaría la acción de los otros organismos públicos involucrados en temas como asignación de concesiones, constituyendo la "ventanilla única" para los inversores que presentan proyectos.

La modificación institucional de EMPORCHI ha de encaminarse a la constitución de empresas autónomas, que administran uno o más puertos según su tamaño, y a dotarlas de un estatuto jurídico equivalente al de una empresa privada. Como se analizó en la Sección 3.2, ambas cosas son absolutamente necesarias para la promoción de un desarrollo competitivo.

Se ha solido vincular los puertos autónomos con la entrega de su propiedad o administración a los Municipios u organismos regionales. En el modelo aqui propuesto, esto seria altamente contraproducente. Donde se está pensando en la existencia de puertos de uso público estatales y privados en competencia, los órganos locales no deben identificarse con uno de ellos. Puede haber varios puertos o instalaciones de diversa clase en una misma región o comuna. A dichos órganos les cabe, como se ha sugerido, una intervención importante en los instrumentos de planificación y en la aprobación de proyectos pero deben estar al margen de la administración portuaria. Las empresas estatales deben tener una gestión profesionalizada para desenvolverse bien en un ambiente competitivo.

5. COMENTARIOS FINALES

La búsqueda de un desarrollo competitivo y sustentable en el largo plazo del sector portuario nacional conduce a proponer cambios significativos en numerosos aspectos. Surgen nuevos roles, tanto para los privados como para el Estado. De ningún modo se trata simplemente de traspasar funciones de uno a otro. Al contrario, cada sector debe asumir bien la tarea que le corresponde o no se alcanzarán los objetivos. Por lo demás, el esquema propuesto para los puertos estatales creará intereses comunes entre la empresa administradora y los inversionistas privados.

Aunque los cambios sean múltiples, ellos no afectan mayormente al funcionamiento actual de los puertos, que camina bien, sino que están enfocados a las condiciones de crecimiento. En este sentido, son nuevas soluciones a nuevos problemas o, mejor dicho, a problemas que tal vez han estado latentes por largo tiempo pero sólo ahora empiezan a manifestarse con fuerza como tales. Por otra parte, estas soluciones se apoyan en hechos que ya están sucediendo. Las semillas de un desarrollo competitivo empiezan a germinar visiblemente. A modo de ejemplo, sirva destacar la cuantiosa inversión privada en puertos en estos años y el proceso de descentralización que ha iniciado EMPORCHI.

Es difícil predecir cómo evolucionará la demanda dentro de algún tiempo. Hoy parece más probable que nunca antes que Chile adquiera un papel importante como puerta al Pacífico del Cono Sur. ¿Sera a través de puertos de la zona central, de los del norte o de ambos? La respuesta a preguntas como ésta es incierta y depende, en buena medida, de la oferta que esos puertos sean capaces de hacer. Lo que está claro es que hay muchas oportunidades

en el desarrollo portuario y abrirlo con decisión a la competencia permitirá materializarlas. En esa dinámica, cada puerto habrá de buscar y encontrar un destino propio y los usuarios podrán elegir entre más y mejores alternativas.

AGRADECIMIENTOS

Las ideas expuestas en este trabajo han sido enriquecidas en largas horas de debate de comisiones interministeriales, en que los autores participaron junto a muchas otras personas, cuya contribución es de justicia reconocer. Siendo larga la lista, no es posible hacer menciones individuales lo que, como contrapartida, libera a estos buenos profesionales de que se les pueda atribuir responsabilidad en los errores y omisiones que pueda haber en el artículo, la que corresponde a los autores.

REFERENCIAS

- CAMARA MARITIMA DE CHILE (1990) *Memoria Anual*, Nº 47, Valparaíso.
- CEPAL (1989) *La cadena de distribución y la competitividad de las exportaciones latinoamericanas: racionalización portuaria en Chile* (LC/G.1597), Santiago.
- CEPAL (1992) *La reestructuración de empresas públicas: el caso de los puertos de América Latina y el Caribe* (LC/G.1691-P), Santiago.