

**ASESORÍA PARA LA ELABORACIÓN DE UNA
POLÍTICA DE DESARROLLO DEL SISTEMA
PORTUARIO PARA LA V REGIÓN DE
VALPARAÍSO**

INFORME EJECUTIVO

Carlos Hurtado Ruiz-Tagle
Carlos Díaz Cortez
Hernán Domínguez Lira

MINISTERIO DE TRANSPORTES Y TELECOMUNICACIONES

Abril de 2010

1. Alcance del informe

Este informe resume los principales desafíos y oportunidades que presenta la operación y desarrollo de los puertos de la V Región, particularmente en el transporte de carga general contenedorizada en los puertos de Valparaíso y San Antonio, sobre la base de los antecedentes y estudios disponibles.

2. Descripción del problema

La V Región cuenta con varios puertos. Los dos principales son Valparaíso y San Antonio, que movilizan principalmente contenedores y carga general. En San Antonio también se movilizan graneles y en Valparaíso hay un tráfico creciente de pasajeros proveniente de cruceros turísticos.

La ley 19.542 creó diez empresas portuarias independientes de propiedad del Estado, entre ellas las de Valparaíso (EPV) y San Antonio (EPSA), cuyo objeto es la administración, explotación, desarrollo y conservación de los puertos y terminales, así como de los bienes que posean.

En 1999 dichas empresas licitaron la entrega en concesión de los principales frentes de atraque de Valparaíso y San Antonio¹, por 20 años, que se pueden extender en 10. En cada uno de estos puertos quedaron otros sitios para el funcionamiento de empresas operadoras más pequeñas, lo que contribuye a la competencia dentro de cada puerto (intraportuaria).

Los contratos de concesión contemplan opciones de expansión que dependen de la voluntad de los concesionarios, lo que unido, en el caso de Valparaíso y San Antonio, a una larga tradición de rivalidad, ha hecho difícil armonizar como corresponde los planes de desarrollo de corto, mediano y largo plazo. Esto ha hecho ineludible que las autoridades superiores del sector transporte deban resolver sobre cuales incrementos de capacidad priorizar para atender, dentro de un esquema competitivo que asegure precios y niveles de servicio razonables, los crecimientos esperados en el tráfico.

El tema principal de preocupación en la actualidad es establecer en qué momento la capacidad existente dejará de ser adecuada para atender, en las condiciones que requiere nuestro comercio internacional, una demanda que seguirá creciendo. El puerto

¹ En Valparaíso la licitación la ganó el Grupo Ultramar asociado con Hamburger Hafen und Lagerhaus A. (HHLA), que estableció el llamado Terminal Pacífico Sur (TPS) y en San Antonio la ganó el Grupo Sudamericana asociado con SSA Marine, que estableció el llamado San Antonio Terminal Internacional (STI).

de Valparaíso ya está congestionado y el de San Antonio, aunque tiene capacidad disponible con seguridad para los próximos dos o tres años, también va a ir copándose.

Tanto la Empresa Portuaria de Valparaíso como la de San Antonio tienen proyectos importantes de concesión de frentes de atraque listos para ser licitados. Lo que no está claro es si estos son los más adecuados para cada puerto; si la capacidad que agregan no genera una sobre expansión que puede limitar el atractivo del negocio para potenciales interesados y sea compatible con los compromisos establecidos con los concesionarios actuales; si son proyectos armonizables con las estrategias de desarrollo de las ciudades de San Antonio y muy especialmente la de Valparaíso, y por último, y quizás lo más importante, si se concilian con lo que es el plan más eficiente de largo plazo para el desarrollo de la infraestructura portuaria de la Macroregión Central.

3. Cuatro condicionantes estratégicos para el desarrollo de largo plazo de los puertos de Valparaíso y San Antonio

Hay cuatro situaciones objetivas y de gran significación que, en nuestra opinión, es absolutamente esencial tener en consideración en la visión de largo plazo del desarrollo de los puertos de Valparaíso y San Antonio.

La primera es la renovada vocación turística de la ciudad de Valparaíso y sus implicancias en la modalidad a escoger de desarrollo portuario para esta ciudad. Está claro que el desarrollo futuro del puerto puede hacer aportes valiosos a la ciudad. Para que ello ocurra, la ubicación, diseño físico y accesos para nuevas instalaciones tienen que estar pensadas para no interferir sino aportar a las demás actividades urbanas.

La segunda es la identificación reciente del megaproyecto de puerto, al exterior del actual molo de San Antonio, que relajaría las restricciones de espacios protegidos para la movilización de carga en la Macroregión Central, ya que puede acoger prácticamente todo el crecimiento del tráfico más allá del año 2030. Esta es una idea de proyecto que estos consultores, con los antecedentes disponibles, consideran que es fundamental precisar y desarrollar en, al menos, una factibilidad afinada tanto desde el punto de vista físico como del económico para, de ser el caso, pasar a una ingeniería detallada.

La tercera son las implicancias que tendrá la ampliación del Canal de Panamá sobre el tipo y capacidad de las naves a ser utilizadas en el futuro y sobre las operaciones de transporte marítimo en todo el mundo y, en especial, los países del Pacífico americano, cuyo inicio de operaciones está previsto para el año 2015.

La cuarta es la definición de una estrategia realista de competencia, dentro y entre los puertos, que fomente la innovación y la eficiencia y garantice un trato justo y no discriminatorio a los usuarios. En la actualidad la competencia está esencialmente determinada por la presencia de dos operadores, TPS y STI. El temor es que, como resultado del vigoroso crecimiento en la demanda y dificultades o demoras en la expansión de la capacidad, esta se cope en uno de los terminales (el más probable el TPS de Valparaíso) y, como resultado de ello, el otro quede en una situación monopólica privilegiada de la que pueda hacer abusos. Para evitar esta situación, hay quienes definen la prioridad temporal de los proyectos buscando evitar, incluso en el corto plazo, que se produzca una situación como la descrita.

Estos consultores consideran que sería muy útil la participación, en un diseño portuario eficiente que optimice el uso de cada uno de los puertos, de un tercer operador. Esta optimización no se logra con la restricción a los operadores actuales de la posibilidad de participar en las licitaciones de nuevos frentes en los puertos en que ya están operando (restricción horizontal). Ella desaprovecha las potenciales economías de escala que se logran con un operador de mayor tamaño en cada puerto. La competencia por operar nuevos frentes siempre debe estar abierta a todos los potenciales licitantes, sin excluir al operador principal del puerto, permitiendo que mantenga sus operaciones actuales en el caso de adjudicarse el contrato.

Afortunadamente, la aparición del proyecto de puerto exterior en San Antonio, hace muy probable que en el largo plazo operen tres áreas abrigadas portuarias independientes para el manejo de carga general y contenedores en la Macroregión Central: Valparaíso, San Antonio Actual y San Antonio Exterior. La idea es que ninguno de los operadores grandes de estas áreas pueda mantener contratos de concesión simultáneamente en más de una de ellas. De operar en un área tiene que renunciar a la otra. Esto asegura que en el largo plazo existan por lo menos tres operadores, que pueden ser más si cuartas o quintas empresas ganan licitaciones.

4. Balance oferta-demanda

Año 2010: En la actualidad hay capacidad más que suficiente en los dos terminales principales de Valparaíso y San Antonio para atender la demanda estimada, sin considerar la capacidad disponible en los terminales de multioperadores. La demanda estimada por Solin para el año 2010 es de 1,51 millones de TEUs² y la capacidad anual

²TEU corresponde a un acrónimo de “Twenty Feet Equivalent Unit”, unidad de medida utilizada a nivel internacional, expresada en contenedores de 20 pies de largo (TEU), en base a la equivalencia entre éstos y los de 40 pies (FEU, acrónimo de “Fourty Feet Equivalent Unit”), de acuerdo a la proporción que representan en el total de contenedores transferidos.

disponible es de 2,12³ millones de TEUs. Dicha capacidad se coparía entre los años 2013 y 2014, lo que indica la urgente necesidad de emprender ampliaciones de capacidad a partir del 2010.

Año 2014: La demanda estimada por SOLIN para ese año es de 2,18 millones de TEUs y la estimación alta de demanda contenida en el estudio de Ashar Woodbury⁴ (en adelante estudio Ashar) es 2,62 millones de TEUs.

Con los proyectos disponibles⁵ se podría alcanzar una capacidad de 2,85 millones de TEUs, sin incluir la capacidad de los multioperadores, la que sería suficiente para atender la demanda hasta el año 2017 en la proyección Solin y hasta el año 2014-15 en la proyección alta de Ashar.

Año 2015/2016: Hay tres proyectos importantes, competitivos entre sí, que se pueden implementar para cubrir la demanda estimada para los años 2015/2016. Lo importante es efectuar durante el 2010 los estudios necesarios (económicos, de ingeniería y ambientales), para elegir entre ellos y definir la secuencia de implementación. Dichos proyectos son:

- a) Extensión de STI a 1.200 metros, lo cual aumenta la capacidad en 945.000 TEUs.
- b) Costanera-Espigón en San Antonio, el que aumenta la capacidad en 800.000 TEUs.
- c) Terminal 2 de Valparaíso (versión TPS). Primera Etapa: un sitio, aumenta la capacidad en 200.000 TEUs. Segunda etapa: 2 sitios, aumenta la capacidad en 310.000 TEUs. Total aumento de capacidad de 510.000 TEUs.

Considerando que los proyectos de extensión STI a 1.200 m y Costanera-Espigón en San Antonio son incompatibles entre sí, se puede implementar sólo uno de éstos y el de Valparaíso, con lo cual se incrementaría la capacidad como mínimo en 1,3 millones de TEUs. Esto dejaría la capacidad total del sistema, sin considerar la de los multioperadores, en aproximadamente 4,1 millones de TEUs, lo que hace posible servir la demanda estimada por Solin hasta el año 2020 y la estimación alta de Ashar hasta el 2017.

³ De los cuales 1,07 millones de TEUs corresponden a TPS y 1,05 millones a STI.

⁴ Estudio "Plan Alternativo de Desarrollo para los Puertos de la Zona Central de Chile", abril de 2009, Dr. Asaf Ashar y Paul Woodbury, PE.

⁵ Proyectos disponibles: Ampliación terminal STI a 900 m con un aumento de capacidad de 450.000 TEUs y ampliación terminal TPS a 750 m con un aumento de 274.000 TEUs de capacidad.

Hay, en consecuencia, suficiente tiempo a partir del 2010, para estudiar e implementar el proyecto de Puerto Exterior de San Antonio que resolvería adecuadamente la demanda de más largo plazo del sistema.

Obviamente, hay que adaptar las decisiones de acuerdo al comportamiento real del sistema a lo largo del tiempo.

5. Acciones propuestas para una hoja de ruta

A continuación indicamos las acciones que, a partir del análisis realizado en los capítulos anteriores, estos consultores recomiendan a las autoridades para abordar este tema, a fin de lograr un desarrollo adecuado, eficiente y oportuno de los puertos de Valparaíso y San Antonio. Entre estas acciones se consideran algunas que no tienen relación directa con los puertos, pero que sí parecen importantes en el contexto de las decisiones que hay que abordar.

El criterio central utilizado para definir estas acciones ha consistido en identificar lo que resulta necesario hacer, de acuerdo a la opinión de estos consultores, para validar algunas de las opciones existentes e implementar los proyectos más adecuados para acomodar en forma eficiente la capacidad con la demanda, tanto en el corto como en el mediano y largo plazo.

Las acciones propuestas en las letras a), b), e) y f) tienen por objetivo aumentar la capacidad disponible en el corto plazo, especialmente en Valparaíso, dado que, tal como se indica en el acápite de balance oferta-demanda, la capacidad disponible en el año 2010 se coparía entre los años 2013 y 2014.

Las demás acciones propuestas se refieren a estudios o análisis que consideramos necesarios para validar y evaluar los proyectos que, en nuestra opinión, son los más adecuados para aumentar la capacidad de mediano y largo plazo del sistema portuario de la V Región de Valparaíso.

Las acciones propuestas son las siguientes:

- a) Negociar bajo qué condiciones los operadores de Valparaíso y San Antonio estarían dispuestos a invertir en los alargues de los frentes de atraque considerados en sus actuales contratos. Esta negociación probablemente deberá considerar compromisos respecto a un equilibrio entre expansiones futuras en la capacidad y la utilización de las facilidades existentes, tema que debe ser cuidadosamente preparado por los negociadores del Gobierno.

En nuestra opinión, es importante que el Ministro, o asesores de alto nivel exploren con los concesionarios y actores actuales la disposición real de éstos. En caso que se endurezcan, por algún motivo difícil de prever, las posiciones de los operadores, el Gobierno cuenta con la opción de licitar en el corto plazo el proyecto Costanera-Espigón de San Antonio que sólo podría operar un tercer operador en competencia con los actuales.

- b) Buscar una solución para la transferencia de graneles, tanto sólidos como líquidos, que actualmente se realiza en el Terminal de STI en San Antonio, a fin de disponer de toda su capacidad para mover la carga en contenedores.

Este tema debe ser abordado por la Empresa Portuaria San Antonio, para lo cual se requiere hacer un estudio de demanda que permita dimensionar el tamaño de la solución portuaria requerida. Si el tamaño justifica contar con un frente de atraque de servicio público para graneles, será necesario realizar una licitación pública para la construcción de dicho frente mediante concesión, de acuerdo a lo que establece la ley 19.542. En caso contrario los usuarios deberán buscar su propia solución.

- c) Encargar un estudio de demanda portuaria que considere un análisis desagregado del tráfico actual y futuro, por tipo de productos, origen y destino, contenedorización, tipos de naves, modo de transporte hacia y desde los puertos, estacionalidad y otras características relevantes. Este estudio es esencial para elaborar oportunamente proyectos adecuados y disponer de información razonable para los potenciales oponentes a las licitaciones que será preciso llamar.

Este estudio debe servir de base para una serie de otros estudios y evaluaciones que se requieren, para decidir e implementar diferentes proyectos y políticas, de mediano y largo plazo. Si bien este informe debe ser muy útil para la participación de privados en distintos proyectos, no debe comprometer contractualmente al Estado en sus contratos con terceros. La importancia de este informe radica en que permitiría identificar la demanda de los distintos productos con el tipo de nave. En nuestra opinión es conveniente contratar un consultor con experiencia para que defina el alcance y plazo del estudio, que depende del grado de detalle de los distintos datos e informaciones disponibles y de la experiencia de estudios similares en otras partes del mundo. Las gestiones para realizar este estudio debieran iniciarse lo antes posible.

- d) Hacer un estudio de los accesos al puerto y la ciudad de Valparaíso, en particular el acceso Sur por la Pólvora y de la circulación dentro del recinto portuario y la

ciudad. Los proyectos propuestos para el Puerto de Valparaíso al Nororiente de la Poza Prat (Terminal 2), son especialmente sensibles a este tema. Los términos de referencia de este estudio deben ser revisados y aprobados en conjunto con las autoridades locales y regionales y el Ministerio de Obras Públicas.

Como un avance en esta dirección, podría ser útil que se incluyera entre los productos a obtener en el “Estudio estratégico nacional de accesibilidad y logística portuaria” que actualmente está realizando la Dirección de Planeamiento del Ministerio de Obras Públicas, la identificación de los proyectos que permitan obtener un adecuado y eficiente acceso al puerto, desde el punto de vista urbano y de desarrollo portuario. Si ello no es posible sería conveniente encargar un diseño, al menos a nivel de un perfil, donde se definan y resuelvan todos los movimientos de entrada y salida de las cargas desde todas y cada una de las áreas de acopio, de los distintos terminales del recinto portuario, a un consultor adecuado.

- e) Iniciar las acciones necesarias para establecer la factibilidad política y legal de aprovechar los espacios dentro del recinto portuario de Valparaíso, ocupados actualmente por almacenes declarados monumentos nacionales en una ciudad designada como patrimonio de la humanidad. Estos espacios de gran valor portuario deberían ser capaces de generar algún tipo de compensación para obras de calidad patrimonial en la ciudad de Valparaíso. Esto parece lógico desde el punto de vista de una política patrimonial razonable.

Las variables a considerar en el análisis son, entre otras, la factibilidad legal de desvincular estos edificios de aspectos patrimoniales, el uso efectivo que pueden tener como valores patrimoniales, considerando que se encuentran en el medio de uno de los terminales portuarios más congestionados del mundo, el valor económico que tienen como espacio adicional para el puerto, el valor comercial que podrían tener al negociarlos con la actual concesionaria, el uso patrimonial y urbano que puede hacerse con estos recursos en otros lugares de Valparaíso.

- f) Establecer la factibilidad política y ambiental de ampliar las áreas de respaldo del puerto de Valparaíso hacia San Mateo (al Norponiente). Esto relajaría la congestión dentro del puerto de manera significativa. Habría que examinar qué tipo de compensaciones urbanas, si es que hay alguna posible, abriría esta posibilidad.

Las variables a considerar para respaldar la factibilidad de ampliación hacia San Mateo son, entre otras, el valor económico que tiene esta área destinada a expansión portuaria, los recursos que se podrían generar al licitarla o negociarla

con este propósito, la disponibilidad de las autoridades municipales, ambientales y otros grupos importantes para hacer posible este cambio de uso con una compensación razonable a los beneficios que genera.

- g) Establecer la factibilidad, desde el punto de vista urbano y ambiental, del Terminal 2 de Valparaíso (ubicado al Nororiente del muelle Prat). Hay que revisar con las autoridades locales el impacto real de este proyecto y sus posibles contribuciones desde el punto de vista del turismo naviero. Para evaluar este último aspecto se considera conveniente disponer, como punto de partida, de un anteproyecto conceptual de cómo podría ser y operar este Terminal, en particular para los pasajeros, y sobre esa base comparar con lo disponible en la actualidad para determinar beneficios y costos.
- h) Contratar la elaboración de términos de referencia para el desarrollo de un estudio de factibilidad técnico económica del puerto exterior de San Antonio. Simultáneamente definir los estudios básicos de ingeniería (suelos, oleajes, mareas, vientos, maniobrabilidad, etc.), necesarios para una ingeniería de detalle de este proyecto.

Este estudio deberían liderarlo en conjunto los Ministerios de Transportes y Obras Públicas. Ellos deberían designar la contraparte. Sería recomendable que la elaboración de los Términos de Referencia cuente con el apoyo de un experto portuario de categoría internacional. La ingeniería de este proyecto es compleja y debe ser ejecutada por técnicos de gran solvencia.

- i) Encargar un análisis legal para establecer la posibilidad de modificar los contratos de los operadores actuales y extender sus áreas de concesión vía negociación directa. Examinar la ruta legal necesaria para posibilitar la participación de los actuales concesionarios en licitaciones en su propio puerto sin necesidad de renunciar a la concesión que tienen asignada.

Esta propuesta involucra complejidades legales no menores, ya que los contratos existentes son el resultado de licitaciones en que participaron terceros que bien pueden reclamar discriminación si se modifican. Es una tarea prioritaria ya que influye decisivamente en la negociación con los concesionarios actuales.

A continuación se adjunta una carta gantt en la cual se muestra el tiempo de desarrollo estimado de cada acción propuesta y la secuencia de su ejecución.

ASESORIA PARA LA ELABORACION DE UNA POLITICA DE DESARROLLO SISTEMA PORTUARIO DE LA V REGION DE VALPARAISO
Carta Gantt de las acciones propuestas

Actividad	Plazo (meses)	2010								2011				
		May	Jun	Jul	Ago	Sep	Oct	Nov	Dic	Ene	Feb	Mar	Abr	
a) Negociar bajo qué condiciones los operadores de Valparaíso y San Antonio estarían dispuestos a invertir en los alargues de los frentes de atraque considerados en sus actuales contratos	4	█	█	█	█									
b) Buscar una solución para la transferencia de graneles, tanto sólidos como líquidos, que actualmente se realiza en el Terminal de STI en San Antonio	6	█	█	█	█	█	█							
c) Encargar un estudio de demanda portuaria	6		█	█	█	█	█	█						
d) Hacer un estudio de los accesos al puerto y la ciudad de Valparaíso	8	█	█	█	█	█	█	█	█					
e) Iniciar las acciones necesarias para establecer la factibilidad política y legal de aprovechar los espacios dentro del recinto portuario de Valparaíso, ocupados actualmente por almacenes declarados monumentos nacionales	4	█	█	█	█									
f) Establecer la factibilidad política y ambiental de ampliar las áreas de respaldo del puerto de Valparaíso hacia San Mateo	8	█	█	█	█	█	█	█	█					
g) Establecer la factibilidad, desde el punto de vista urbano y ambiental, del Terminal 2 de Valparaíso	9		█	█	█	█	█	█	█	█	█			
h) Contratar la elaboración de términos de referencia para el desarrollo de un estudio de factibilidad técnico económica del puerto exterior de San Antonio	6	█	█	█	█	█	█							
i) Encargar un análisis legal para establecer la posibilidad de modificar los contratos de los operadores actuales y extender sus áreas de concesión vía negociación directa.	3	█	█	█										

CH/CD/HD
29.04.2010