

Minuta 38° Diálogo del CPI

DESAFÍOS DE LA INFRAESTRUCTURA ANTE LOS ESFUERZOS POR MEJORAR LOS SERVICIOS LOGÍSTICOS DEL PAÍS

Expositor invitado: **Alexis Michea A.** Coordinador general de la División de Desarrollo Logístico
del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones

Jueves, 30 de mayo de 2019

SÍNTESIS

El XXXVIII Diálogo del Consejo de Políticas de Infraestructura (CPI) estuvo dedicado a un tema estratégico para el desarrollo actual y futuro de Chile: el vínculo entre la logística de carga -factor crucial para un comercio exterior e interior del país fluido y eficiente- y las obras de infraestructura que le dan factibilidad y sustento en el tiempo. En la combinación logística-infraestructura están en juego aspectos críticos de productividad y crecimiento económico en el mediano y largo plazo, y también asuntos de planificación y equilibrio territoriales, además de los impactos en entornos y ciudades, entre otros. Es una materia que requiere un tratamiento prioritario, coherente y colaborativo entre los actores involucrados, públicos y privados. Así lo entendieron el CPI en su convocatoria y también los asistentes al Diálogo, los que participaron de un valioso intercambio de opiniones.

En estos momentos existe un dinamismo muy relevante en obras y proyectos logísticos, los que demandan una industria de infraestructura informada y participativa. No es exagerado afirmar que podría tratarse de un punto de inflexión en el devenir económico del país en los últimos tiempos en esta área de actividad. Tal dinamismo se constata a través de prácticamente todo el territorio - a plazos breves, medianos y largos-, con obras/proyectos en puertos, caminos, vías férreas, aeropuertos, y otros. Las inversiones actuales y latentes representan una cuantía de recursos que debieran dejarse sentir en el crecimiento del PIB actual y potencial, en los empleos y el consumo, y, por cierto, en la eficiencia y las cifras del comercio exterior. La política logística, en gran medida, corre paralela a la política de infraestructura.

Los asistentes al Diálogo, reconociendo este marco, se refirieron, entre otras materias, a los aspectos institucionales involucrados en las decisiones superiores sobre logística e infraestructura, a la coherencia entre las obras a ejecutar, al impacto en las ciudades y la necesidad de evitar situaciones invasivas y de congestión; a la dimensión territorial -equidad y planificación, por ejemplo- del tema logístico, a la importancia de la "última milla", al factor innovador y tecnológico que impone la logística actual, y al carácter protagónico que deben ocupar los estudios y el diseño.

Previo a la exposición del invitado se destacó que la economía chilena está atravesando por una etapa de bajo dinamismo, con tasas de crecimiento más cercanas al 2,5%-3% que al 4%-5%, y desafíos de productividad y competitividad cada vez más urgentes que demandan esfuerzos prioritarios. Por otra parte, existen holguras macroeconómicas evidentes (empleo disponible, inflación y tasa de interés bajas, finanzas públicas en orden) que posibilitarían impulsos balanceados para recuperar el dinamismo económico del país. La presencia de proyectos de envergadura en el sistema logístico es un tercer factor que ayuda a consolidar un panorama auspicioso para una relación virtuosa y potente entre infraestructura y logística en el país hoy en día, que desemboque en un superior dinamismo económico. Las condiciones parecen dadas para que la suma colaborativa de ambas áreas de actividad resulte en mayor productividad y crecimiento del país, de tal forma que el PIB actual y potencial se ubique en los rangos conocidos hace algunos años.

EXPOSICIÓN

LOS OBJETIVOS DE LA POLÍTICA PÚBLICA INFRAESTRUCTURA-LOGÍSTICA

Los objetivos centrales que guían la actual política pública en el campo de la infraestructura para la logística son los siguientes:

- i) **Suficiencia:** capacidad de oferta a través de la cadena logística.
- ii) **Servicio público no discriminatorio:** equidad territorial en el acceso a terminales.
- iii) **Eficiencia en la gestión de los activos:** complemento indispensable de la provisión de nuevas y más modernas instalaciones logísticas.
- iv) **Resiliencia y diversificación modal:** evitar sobredependencia de un modo de transporte de carga (por ejemplo, camiones sobre ferrocarril).
- v) **Adaptabilidad ante cambios tecnológicos:** no sólo asuntos informáticos, sino también, especialmente, adecuaciones respecto de tamaños de naves y tipos de cargas.
- vi) **Uso eficiente del territorio:** evitar la dispersión territorial y las escalas ineficientes de terminales portuarios.

El retraso o el no cumplimiento de estos objetivos provocarían costos no despreciables -por congestión e ineficiencia en los flujos y las tarifas- derivados principalmente de escasez en los

diversos puntos de la cadena logística. Conviene subrayar el factor de la adaptabilidad tecnológica, donde en el caso de ferrocarriles se trata de trenes más largos y de estiba doble, en el transporte marítimo, de aumentos de eslora y manga, en el transporte caminero, de Vehículos de Alta Productividad (VAP).

LAS REDES RELEVANTES

Respecto de las redes logísticas claves, resulta indispensable subrayar los siguientes aspectos de diagnóstico que están orientando la política pública:

- Puertos: existe abundancia de terminales a lo largo de nuestras costas, muchos de ellos pequeños e ineficientes
- Ferrocarriles: modo que debiera utilizarse más intensamente, en los nuevos desarrollos logísticos es razonable plantear que un 30% de la carga utilice este modo (para el caso del puerto de San Antonio, la cifra esperada es de 40%)
- Vialidad: todavía más de un 60% de las vías interurbanas del país no están pavimentadas, mientras un 16% de las rutas pavimentadas operan bajo el modelo de concesiones, en el siguiente apartado se analizan otros aspectos de vialidad.

LA LOGÍSTICA URBANA

El factor urbano es un componente esencial de la política pública de logística. Las soluciones del transporte de carga ya no pueden obviar sus impactos sobre la vida en las ciudades, particularmente sobre la movilidad y la calidad del entorno en sentido amplio. La logística urbana está asociada a tres requerimientos principales y específicos: vialidad, estacionamientos urbanos y centros de distribución. Al respecto, cabe destacar que:

- El mayor esfuerzo en el transporte de la mercancía lo genera la entrega al consumidor final, lo que se conoce como "logística de la última milla",
- La planificación de la infraestructura en la ciudad debe considerar el transporte de carga en armonía con el desarrollo de la movilidad urbana,
- La política pública de desarrollo de infraestructura requiere obras de descarga y abastecimiento en las ciudades. Además, debiese considerar soluciones innovadoras focalizadas en el medioambiente y la sostenibilidad.

EL ENFOQUE DESDE EL ESTADO: VISIÓN DE RED

La formulación y ejecución de la política de logística –conocidos sus objetivos y el diagnóstico respectivo– contiene los siguientes criterios orientadores:

1. Se requiere una mirada sistémica, no parcelada: el flujo de las mercancías atraviesa dominios diversos
2. Entendiendo las brechas y fortalezas actuales del sistema logístico, es necesario estar prioritariamente en la acción, abordar los requerimientos a partir de los datos actuales
3. El ministerio de Transportes juega un rol articulador: congrega a los diversos actores, hace coherentes los esfuerzos
4. Trabajar con las herramientas disponibles, pero pensar en futuras mejoras institucionales
5. Priorizar dimensiones que representen mayores oportunidades

Un diagrama sencillo sirve para ilustrar la visión sistémica de red que guía la acción desde el Estado para abordar los desafíos logísticos del país. Los componentes están conectados al servicio del real protagonista de las distintas actividades: la carga.



CONCLUSIONES

La política pública de logística apunta a una palanca estratégica para el desarrollo económico a través del comercio exterior; la logística no es una herramienta accesoria y, por el contrario, está en el centro de los desafíos de crecimiento y desarrollo del país. Muchos de los desafíos que

enfrenta el país son novedosos: el *'business as usual'*, en esta área al igual que en otras, ya no va a servir. La competitividad y la conquista de ventajas en la competencia global son tareas de mejora permanente. Nuestros competidores avanzan constantemente. Teniendo presente este marco general, pueden destacarse las siguientes conclusiones sobre el quehacer de la política logística vigente:

1. La mirada sobre el desafío logístico debe ser integral y las soluciones público-privadas.
2. La visión de Red Logística está siendo aplicada muy nítidamente en la zona central, pero es un modelo aplicable para cada macrozona productiva del país y se está trabajando en ello
3. La política portuaria y logística no es una declaración retórica: tiene existencia jurídica y se traduce en acciones concretas, por ejemplo, a través de los Planes de Gestión Anual de empresas portuarias estatales
4. Los desafíos logísticos se han venido abordando como política de Estado y continuará del mismo modo hacia adelante.

DIÁLOGO

Las intervenciones del Diálogo abarcaron diversos aspectos del tema central, pudiendo agruparse de acuerdo a los siguientes encabezados:

LOGISTICA E INSTITUCIONALIDAD. Varios participantes insistieron en la necesidad de avanzar prontamente en la coordinación y coherencia institucionales. Existen presiones y a veces voluntarismo dentro del aparato estatal a la hora de diseñar y ejecutar los proyectos logísticos. Se sigue insistiendo en procedimientos obsoletos y finalmente fracasados, señaló un participante. Se echa de menos una real coordinación institucional. Un participante destacó que los privados también ayudan en esta materia. La logística del transporte de carga tiene muchas aristas -diseño, gestión, territorio, recursos cuantiosos, entre otros- y demanda una institucionalidad renovada y sólida. El Consejo Nacional de Logística, Conalog, entidad del Estado de reciente creación, tiene justamente la tarea de abordar el desafío. Se señaló que el Conalog ha empezado su tarea con buenos auspicios: dispone de recursos y secretaría técnica, los ministros están muy comprometidos con su operatoria y asisten personalmente a las reuniones, la entidad pretende superar el modelo convencional -y fallido- de instancias de coordinación institucional que funcionan sin empoderamiento, recursos ni presencia de sus titulares.

EL FACTOR TERRITORIAL. Muchas intervenciones se refirieron al factor territorial dentro del quehacer logístico en el país. Es un asunto cada vez más presente en la percepción ciudadana, tanto

por el tema de la calidad de vida en las ciudades ante la irrupción de obras de gran envergadura, como por la equidad territorial dentro del país con la creación de zonas “beneficiadas” y “perjudicadas”. En el tema de logística y sus obras relacionadas deben atenderse también la temática a veces olvidada de planificación territorial que, de por sí, es nuevamente un asunto institucional, según señaló un asistente. Se mencionó, por otra parte, el concepto de macrozonas –un conjunto de territorios productivos colindantes, que podrían estar conformando un área económica relevante- y si acaso la logística macro lo estaba o no considerando en sus diseños y decisiones.

CIUDAD: DESAFÍOS Y ATRACTIVOS. Las ciudades del país -grandes, medianas e incluso, pequeñas- están muchas veces en el centro de los impactos de las instalaciones y proyectos logísticos. El entorno del cual preocuparse pasa a ser la ciudad misma y su funcionamiento cotidiano. Se trata de detectar anticipadamente los impactos probables sobre la ciudad, de ajustar los diseños a partir de una nueva mirada al fenómeno de las ciudades en un entorno caracterizado por requerimientos logísticos que alterarán el *modus vivendi*. Un aspecto mencionado por varios asistentes es el de la “última milla”, esto es, cómo disponer de una logística que permita llegar de forma eficiente y no invasiva al destinatario final de la carga/productos. El tema de las ciudades se engloba en el concepto cada vez más recurrente de “logística urbana”. No es ajeno el tema de las ciudades al de institucionalidad: se mencionó el caso del involucramiento más intenso de autoridades locales, por ejemplo, en la gestión u otra actividad operativa del puerto de la ciudad, como sucede en algunos otros países. ¿Podría pensarse que en Chile las alcaldías fueran “socios” de los proyectos portuarios? La respuesta fue que no en un horizonte previsible, aunque el tema puede en cualquier caso quedar en una agenda institucional de mediano y largo plazo.

INFRAESTRUCTURA ATENTA. Las intervenciones de los apartados anteriores confluyen en el tema del Diálogo, esto es, los desafíos de la infraestructura frente a los avances esperados en la logística de carga en el país. Se trata de obras y proyectos logísticos -traducidos en grandes obras de infraestructura- que deben cumplir requisitos de nueva generación: amigables con el entorno y con la ciudad donde se emplazan, favorecedores de una dinámica económica fluida en tales locaciones (superando, y no creando, trabas operativas a la actividad de empresas y personas); convertirse en factor de atractibilidad para la zona del proyecto; participar de un concepto de planificación y equilibrio territoriales. Tales requisitos, según se expresó, debieran cumplirse en todo tipo de obras de carácter logístico, sean muelles o aeropuerto, o centros de acopio y distribución, o ejes modales de transporte de pasajeros, entre otros. Se mencionó el caso de comienzos de los '90 en Viña del Mar y Valparaíso, cuando se ejecutaron obras viales que permitieron la llegada de camiones de carga directamente al puerto, superando así el negativo impacto de cientos de vehículos pesados transitando por ambas ciudades. El “puerto” terrestre de Los Andes para los vehículos de carga es un ejemplo más reciente de solución adecuada a un requerimiento logístico urgente. Se destacó que

han venido decenas de delegaciones de otros países –muchos de ellos desarrollados- a conocer la experiencia de Los Andes. En el caso de puertos, los asistentes estuvieron de acuerdo en el concepto de que “el puerto no mate a la ciudad”, ni que “la ciudad mate al puerto”. El test emblemático al respecto es el puerto de San Antonio y sus ampliaciones de operación y la logística asociada.

BUSCANDO LA INNOVACIÓN. Se dialogó sobre la necesidad de abordar el desafío logístico desde una perspectiva de innovación, por ejemplo, saliéndose en determinadas modalidades del clásico esquema ruta -puerto/aeropuerto. Es conveniente comparar con experiencias más novedosas y así, también, crear nuevos modelos de negocios y generar inversiones más atractivas. Hay que insistir que la clave sobre esta materia, como en otras del tema logístico, tiene que ver con el diseño y los estudios previos. La innovación se vincula a muchos aspectos de la combinación logística-infraestructura, entre otros a la emergencia de macrozonas productivas y a la evolución misma del comercio exterior en plazos, tipos de productos y centros de almacenamiento.

OTROS TEMAS. Un participante se refirió a la opción tomada por el Puerto de San Antonio y su inversión estimada de US\$ 3.600 millones, planteando dudas sobre quién y cómo va a financiar esa cantidad (cantidad que además podría ser superior a esa cifra). Se respondió afirmando que la opción por San Antonio se decidió de acuerdo a todos los estudios técnico-económicos, y que los recursos de inversión requeridos están en línea con los ingresos esperados y, por ende, con el atractivo de la inversión, se aclaró además que el proyecto no compromete recursos del fisco. El renovado impulso del modo ferroviario para el transporte de pasajeros y de carga -de acuerdo a los proyectos aprobados y en carpeta, y al interés de los inversionistas- no pasó inadvertido en la conversación. El cabotaje también fue un tema presente, concluyéndose que el marco regulatorio actual es anticuado y contiene restricciones poco razonables a estas alturas (obligatoriedad de bandera e inversiones nacionales, por ejemplo). Resulta necesario liberalizar en alguna medida el marco regulatorio, aun teniendo presente que el cabotaje no es una modalidad prevalente en el mundo. Se habló de la gestión de la vialidad- de las autopistas, por ejemplo- y su coordinación, de la elevada accidentabilidad en el transporte de camiones, de la conexión entre estos antecedentes y la planificación territorial y la institucionalidad logística en el país. Se abrió la interrogante sobre los recursos de ingresos futuros que el Fondo de Infraestructura incorporaría en su patrimonio, y que resultarían en una suerte de galvanización de tales recursos.