

INT-0762

Distr.  
INTERNA

LC/IN.86  
Agosto de 1984

ORIGINAL: ESPAÑOL

---

C E P A L

Comisión Económica para América Latina y el Caribe



DIAGNOSTICO DEL SISTEMA CHILENO DE TRANSPORTE\*

\*Documento preparado por el señor Hugo Castro, consultor de la División de Transporte y Comunicaciones, para el proyecto sobre la Eficiencia Institucional y Económica del Sistema Chileno de Transporte.

90-5-661

Indice

	Página
	-----
I. INTRODUCCION .....	1
II. AVANCES Y LOGROS DE LA POLITICA SECTORIAL.....	3
1. Transporte por carretera .....	3
2. Transporte Maritimo y Portuario .....	4
3. Transporte Aereo .....	8
4. Transporte Ferroviario .....	9
5. Empresas del Estado .....	10
6. Gestion del Sector Publico en el Area de Transportes .....	11
III. PROBLEMAS EXISTENTES EN EL SECTOR TRANSPORTE EN CHILE. ANALISIS DE SUS POSIBLES CAUSAS .....	13
A. TRANSPORTE POR CARRETERA .....	13
1. Ineficiente Asignacion de Recursos en Relacion Con y Dentro del Subsector de Transporte por Carretera .....	20
2. Situacion no Consolidada de la Institucionalidad Prevista para el Subsector de Infraestructura Caminera ....	24
3. Conclusiones .....	27
B. TRANSPORTE AEREO Y AEROPORTUARIO .....	28
1. Desequilibrio Oferta-Demanda en el Mercado Internacional de Carga y Pasajeros .....	28
2. Situacion No transparente del Mercado de Transporte Aereo Internacional Relacionado con Chile .....	33
3. Situacion Institucional y de Politica Economica y Operacional en el Sistema Aerportuario Nacional .....	35

	Página
	-----
C. TRANSPORTE FERROVIARIO .....	38
1. Situación de Equipamiento y Servicios del Sistema Ferroviario .....	38
2. Escasa Participación Privada en la Provisión de Insumos y Servicios Ferroviarios .....	42
3. Problemas de la Empresa de los Ferrocarriles del Estado .....	45
D. TRANSPORTE MARITIMO Y PORTUARIO .....	49
1. Situación del Transporte de Cabotaje .....	50
2. Situación Legal, Reglamentaria y Tributaria del Transporte Marítimo .....	51
3. Situación del Mercado de Comercio Exterior y de la Flota Nacional .....	55
4. Situación Institucional del Control de Condiciones de Navegación, Actividad Portuaria y Seguridad Marítima ..	59
5. Situación de los Puertos Chilenos y su Equipamiento .....	62
6. Situación de los Servicios Portuarios en Chile.....	64
7. Situación Institucional y Legal del Sistema Portuario Estatal .....	67
E. TRANSPORTE POR TUBERIA .....	70
1. Problemas en el desarrollo y explotación de los sistemas de transporte por tubería	71
2. Análisis y conclusiones .....	72
IV. SECTOR DE EMPRESAS DEL ESTADO .....	74
1. Situación Financiera y Económica de las Empresas Estatales .....	75
2. Deficiencias de los Sistemas de Planificación. Administración, Gestión y Control de las Empresas del Estado .....	76
3. Situación Institucional y Jurídica de las Empresas del Estado .....	79

	Página
	-----
V. SECTOR PUBLICO EN GENERAL .....	84
1. Aplicacion de la Politica de Subsidiariedad del Estado en el Sector Transportes .....	84
2. Reforma Juridica del Sector Estatal de Transportes y Situacion Institucional de la Planificacion, Financiamiento y Tarificacion de la Infraestructura de Transportes y Servicios Conexos .....	89
3. Situacion de la Funcion de Informacion y Orientacion del Estado en el Sector Transportes .....	96
4. Problemas Generales del Sector Publico como Protagonista de la Politica Sectorial de Transportes .....	98
VI. RESUMEN DE CONCLUSIONES DE INTERES PARA EL ESTUDIO SOBRE EFICIENCIA ECONOMICA E INSTITUCIONALIDAD DEL SISTEMA CHILENO DE TRANSPORTES .....	101

## I. INTRODUCCION

El presente documento de trabajo del proyecto sobre la Eficiencia Económica e Institucional del Sistema Chileno de Transporte, pretende orientar la investigación a realizar en el marco del estudio, identificando los objetivos de la política explícita e implícita implementada parcial o totalmente en Chile en el período 1976-1983, sus logros, y especialmente:

i) Los problemas que se constatan en la actualidad en cuanto a la capacidad y adecuación del sistema de transporte para responder a los requerimientos de los demás sectores de la actividad económica y social del país, en cuanto a la eficiencia en el uso de los recursos empleados a nivel general y dentro del sector, y en cuanto a la estabilidad institucional, técnica y económica del sector de los transportes.

ii) Las causas asociables a la existencia de estos problemas, inherentes a la política diseñada o ajenas a ella; junto con un análisis de las relaciones cualitativas, y en algunos casos una aproximación a las relaciones cuantitativas, que ligan dichas causas con los problemas constatados.

iii) Conclusiones y recomendaciones para los investigadores que llevarán a cabo o participarán en el Estudio antes mencionado, con el fin de contribuir a orientar desde el comienzo la distribución de los recursos disponibles para su realización en forma eficiente, permitiendo una buena aproximación a las prioridades de investigación de acuerdo con la magnitud y complejidad de los problemas y sus causas.

La política de transporte llevada a cabo por el Supremo Gobierno en los años 1976-1983 y prácticamente detenida en su avance en los últimos meses, ha consistido en la aplicación progresiva de los mismos principios de Economía Social de Mercado que rigen la política económica y social del Gobierno, aplicación que se apoya fundamentalmente en los conceptos de desregulación y libre acceso al mercado, subsidiariedad del Estado, y asignación de recursos mediante el mecanismo de precios prevalecientes en los mercados.

Estas políticas, en algunos casos explícitas, en otros casos implícitas en las resoluciones legales y reglamentarias puestas en vigor, se han aplicado sobre una situación caracterizada por los factores y condicionantes de la realidad nacional, como lo son la geografía física y económica del país, su ubicación respecto a los grandes centros mundiales de producción y consumo, el nivel de desarrollo económico de la población, y sus características socio-culturales. Por otra parte, han integrado el conjunto una serie de variables externas, no influidas ni por la política ni por sus objetivos, como son los avances tecnológicos a nivel universal, la institucionalidad, la legislación y reglamentaciones públicas y privadas multilaterales y de países extranjeros en el campo de los transportes y áreas relacionadas, la coyuntura económica mundial con su proceso recesivo de los últimos años, su efecto en la situación del país y las estrategias desarrolladas por el Gobierno para superarlas.

Por diversas razones, las políticas a que se ha hecho referencia sólo han sido definidas en forma general en la Estrategia de Desarrollo establecida por ODEPLAN en 1977 y en versiones posteriores de la misma Estrategia, como

asimismo en algunos documentos internos de MINTRATEL. Un ordenamiento jerárquico de principios, políticas, programas, medidas y sus interrelaciones está aún por aparecer. Sin embargo, las bases y muchas de las medidas concretas a que dan lugar han estado vigentes en la actuación de ese Ministerio desde hace varios años. Por otra parte, del conjunto de políticas y medidas a que se alude, sólo una parte ha sido de hecho aplicada, y en el campo del transporte interurbano son muchas y muy importantes las medidas derivadas de la política general que aún esperan aplicación, siendo evidente para el observador entendido que otras tantas lo han sido en forma parcial, o al menos diferente a lo que los proyectos originales contemplaban.

Resulta pues absolutamente imprescindible para los fines del Estudio, y para los de este Informe de Diagnóstico, identificar aisladamente los efectos que sobre la eficiencia y estabilidad del sector transportes ha tenido la aplicación de los principios de desregulación, subsidiariedad y optimización de la asignación de recursos a y en el sector (en la medida en que efectivamente se hayan aplicado), separándolos de las influencias de factores coyunturales exógenos a dicha política de los efectos indirectos de medidas aplicadas en la economía en general y en otros sectores y de los efectos que tienen como causa justamente la no aplicación efectiva de la política o su aplicación parcial. El entorno de los condicionantes permanentes internos y externos es, por supuesto, un dato del problema.

El propósito del Informe no es hacer un balance de los resultados de la aplicación de la actual política para desembocar en juicios de valor que insinúen eventuales cambios a la misma, sino que tratar de aislar los efectos de su aplicación de los del resto de los elementos causales, para sugerir las acciones que se estime que contribuirían a mejorar sus resultados. Para ello, obviamente este Informe debe poner énfasis en los problemas más que en los éxitos. No obstante, para evitar interpretaciones erróneas en el sentido antes señalado, es conveniente dar un adecuado marco de referencia al análisis de los problemas del sector, reseñando sucintamente los avances y logros que han tenido lugar en el período de aplicación de las políticas de transporte aludidas, los que desde luego son muy importantes.

## II. AVANCES Y LOGROS DE LA POLITICA SECTORIAL

1. Transporte por Carretera

En el transporte por carretera la aplicación de la política ha consistido fundamentalmente en la eliminación del sistema restringido de aprobaciones de solicitudes de recorrido; la liberación de las características de los servicios, tales como capacidad y frecuencia; y el establecimiento de libertad total en la fijación de precios, sólo sometidos a las normas de publicación comunes a toda la economía. Indirectamente, la política se ha complementado con las medidas generales de apertura económica implementadas en el período y que han influido fuertemente el sector, a través de los menores aranceles a la importación de vehículos, neumáticos y repuestos, la supresión de impuestos especiales a los combustibles (excepto las gasolinas), la menor tasa de cambio real, y la facilitación de créditos a los empresarios sectoriales.

Como consecuencia de la aplicación de estas políticas y del efecto de otras variables que han determinado la evolución del sector en el período, se pueden constatar los siguientes resultados:

a) Oferta de servicios

Se ha producido un aumento de calidad y cantidad de la oferta en relación a la demanda efectiva en los servicios de pasajeros por carretera, tanto en las áreas y corredores de mayor desarrollo (donde los servicios existentes anteriormente tenían serias deficiencias de frecuencia, comodidad, seguridad y versatilidad), como en zonas rurales y de menor densidad de tráfico, (en donde prácticamente no existían servicios regulares e idóneos para el transporte habitual de personas).

Lo mismo ha ocurrido en el área de los transportes de carga, habiéndose obtenido la eliminación de prácticamente todas las situaciones deficitarias de oferta, especialmente en lo que se refiere a transportes de gran tonelaje, servicios de línea accesibles y rápidos para paquetería y cargas menores, servicios de acceso a áreas rurales aisladas, servicios de distribución urbana de cargas interurbanas, etc.

b) Niveles de precios

Los niveles de precios, tanto en transporte de pasajeros como de carga, son en valores reales, aún antes de iniciarse el período recesivo, notablemente inferiores a los prevalecientes antes de la desregulación, en particular para las áreas y corredores más desarrollados. Por ejemplo el índice de variación real de las tarifas de transporte de pasajeros en buses de servicios interregionales, en \$ de igual poder adquisitivo, es:

## Cuadro 1

(Base 1976=100)

1976	100.0
1977	61.9
1978	81.6
1979	96.2
1980	89.9
1981	68.8
1982	76.8

Fuente: MINTRATEL

c) Parque de vehículos

El parque de vehículos de transporte público interurbano de pasajeros se ha modernizado, con una ostensible alza del promedio de valor real por vehículo. En las áreas y corredores de tráfico más desarrollados, han aparecido vehículos de doble cubierta, con baño, con aire acondicionado, con asientos cama, etc., antes enteramente desconocidos en el ámbito nacional.

En cuanto al parque de camiones, junto con una baja en la edad media del parque, han aparecido en proporción antes desconocida los camiones especiales, portacontenedores, frigoríficos, transportadores de grandes pesos y volúmenes.

d) Seguridad

En ambos casos, buses y camiones, los niveles de seguridad intrínsecos a la flota han aumentado por la menor edad del parque, la modernización del mismo y el mucho menor costo de los repuestos importados. Se ha sumado ello al efecto de los sistemas de control establecidos por MINTRATEL a través del Sistema de Revisiones Técnicas a vehículos de servicio público, la obligatoriedad del uso de tacógrafos en buses, las medidas de revisión muestral in-situ, y el establecimiento y control de duraciones mínimas de viaje en el transporte de pasajeros, (medida recientemente derogada).

2. Transporte Marítimo y Portuario

En el transporte marítimo y portuario se han implementado reformas profundas, obteniéndose también resultados de extraordinaria importancia.

a) Servicios marítimos

En el campo de los servicios marítimos se ha modificado la legislación de reserva de cargas, prácticamente eliminando la proporción reservada a la bandera nacional en el comercio exterior, e introduciendo importantes flexibilidades en la norma que reserva el cabotaje a naves chilenas.



Manteniendo el principio de reciprocidad, el que se ha aplicado en el sentido de restringir libertades sólo en muy contadas ocasiones, se ha abierto a través de la Ley de Fomento a la Marina Mercante (DL 3.059 de 1979) el tráfico de comercio exterior a todos los armadores y naves, nacionales y extranjeros. Para el cabotaje, en principio reservado a naves nacionales, se permite el uso de naves extranjeras ya sea a través de armadores nacionales hasta una proporción de su tonelaje chileno, o a través de contratos directos o licitaciones cuando no hay capacidad disponible en bandera chilena que pueda ofrecer condiciones similares.

El siguiente cuadro muestra la evolución en el periodo del tráfico de comercio exterior por vía marítima, y de la participación de naves de bandera nacional en el mismo.

Cuadro 2

TRANSPORTE MARITIMO DEL COMERCIO EXTERIOR DE CHILE  
TONELADAS ANUALES Y % DE PARTICIPACION DE NAVES DE  
BANDERA NACIONAL. 1973 - 1982

Año	EXPORTAC. (miles de Tons.)	% PARTICIP. Bandera Nacional	IMPORTAC. (miles de Tons)	% PARTIC. Bandera Nacional
73	10.379	5.71	6.898	26.71
74	12.501	6.00	6.248	42.17
75	12.742	14.60	4.853	46.29
76	12.539	20.93	5.509	71.38
77	11.944	19.37	5.863	52.75
78	10.475	22.96	6.180	58.30
79	11.032 a)	19.58	5.084 a)	44.45
80	12.424 b)	Inf.no disp.	6.666 b)	Inf.no disp.
81	11.735	"	7.378	"
82	11.942	16.93	5.207	13.60

Fuente: Años 73 a 79: Depto. de Transporte Marítimo de MINTRATEL  
Año 80 : Estimación de MINTRATEL  
Años 81 / 82: Unidad de Informática de MINTRATEL  
según cifras de DIRECTEMAR de  
Territorio Marítimo y Marina Mercante)

NOTAS: (a) Cifras probablemente menores a las reales, debido a problemas de recolección de datos en ese año.  
(b) Cifras estimadas. No hubo recolección de datos ese año.

b) Fletes

Los valores de fletes de línea en el comercio exterior se han visto decrecer en forma muy importante, al tiempo que ha aumentado notablemente la disponibilidad de fletes charter a precios muy convenientes, especialmente para las exportaciones, las que pueden aprovechar fletes de retorno de cualquier nave disponible. Terminada la hegemonía obligada de la bandera nacional, termina también la de las tripulaciones chilenas obligatorias en estas naves, produciéndose como resultado un equilibrio entre los costos de tripulaciones nacionales y las del mercado internacional.

El efecto de la mayor competencia en todos los niveles es el de tarifas más bajas para el usuario, a través de los costos de los importadores y exportadores chilenos.

c) Servicios portuarios

En el campo de la actividad portuaria, las acciones de política han tenido lugar en tres frentes principales: El término del monopolio laboral en

la actividad de estibadores y gremios afines; la reforma institucional y del ámbito de la acción que el Estado realizaba a través de la Empresa Portuaria de Chile; y la modificación a la reglamentación aduanera, de gran influencia en la eficiencia portuaria. Un cuarto frente, de menor importancia coyuntural pero de gran significación a largo plazo, el de racionalización del sistema de concesiones de ribera para fines portuarios, está aún en análisis.

Los resultados de estas acciones son realmente espectaculares. La capacidad efectiva del sistema de puertos estatales chilenos se ha más que duplicado, sin variaciones significativas de la infraestructura física; los tiempos de atención de naves entre amarre y zarpe han disminuido en la mayoría de los casos en un 50 a 70%, los costos asociados a la atención de la nave y su carga han bajado a alrededor del 30% en promedio de lo que eran antes de la reforma. Los tiempos de espera de naves a la gira prácticamente han desaparecido en todos los puertos incluso en los de Valparaíso, San Antonio y Talcahuano (San Vicente), que son los de mayor tonelaje movilizado por muelles en el país.

Dicha mayor eficiencia operacional de los puertos (que ha redundado en menores costos a nivel de usuarios), se ha concretado en un contexto de mayor eficiencia económica de la operación portuaria. Es esta una de las razones del mejoramiento de los resultados de explotación de Emporchi en el periodo.

### Cuadro 3

#### EMPORCHI RESULTADOS ECONOMICOS EN EL PERIODO 1976-82

Año	Utilidades después de Impuestos (millones de \$ de cada año)
1976	1.89
77	49.84
78	359.57
79	532.97
80	50.04
81	565.10
82	688.48

Por otra parte, la aplicación efectiva del rol subsidiario del Estado en el sentido de incentivar la creación de oferta de transporte, por razones económico-sociales, donde las condiciones de mercado no lo permiten, ha sido especialmente importante en el sector marítimo, destacando los servicios a y en la Zona Austral (ver Párrafo 6).

### 3. Transporte Aéreo

#### a) Política

La política se ha llevado a cabo fundamentalmente a través de la dictación de la nueva ley de aviación comercial en 1979, llamada de "Cielos Abiertos", en virtud de la cual se eliminaron, siempre sujeto al principio de reciprocidad, todas las reservas y limitaciones de frecuencia, cuotas, volúmenes de transporte y tarifas mínimas impuestas anteriormente a las líneas aéreas extranjeras para la realización de tráficos internacionales de 5a. y 6a. libertad con Chile. El cabotaje continúa reservado a operadores nacionales. Paralelamente se han eliminado en buena parte los obstáculos arancelarios, tributarios y de matrícula que ponen en desventaja a los operadores nacionales frente a los extranjeros.

#### b) Servicios

Por otra parte se ha limitado la cobertura de rutas nacionales de la línea aérea estatal, y se han cedido a otros operadores chilenos los derechos internacionales no utilizados por ésta, lo que ha posibilitado la creación y expansión de otras empresas de transporte aéreo nacionales, y ha permitido un mejor aprovechamiento de los derechos disponibles para Chile en rutas internacionales, al tiempo que ha dado una base de estabilidad por diversificación a las empresas privadas chilenas implicadas.

Como resultado ha aumentado el número de empresas aéreas internacionales que operan en Chile y la capacidad total disponible en las principales rutas con origen o destino en el país. Esta competencia ha traído mejores servicios para los usuarios nacionales de rutas internacionales, y ha facilitado el acceso al país del turismo y actividades de negocio internacionales. En el ámbito del transporte de carga, ha aumentado importantemente el volumen de tráfico tanto de comercio exterior como de cabotaje.

La incorporación al mercado chileno de Alitalia, Panam, SAS y Spanta sería consecuencia de la política de cielos abiertos (en todos los casos el ingreso se produjo después de 1979). También se puede suponer que el ingreso de Ladeco y Transporte Aéreo Coyhaique a los tráficos internacionales sería consecuencia de la política de cielos abiertos por las mismas razones.

La situación a partir de 1979, en que se promulgó la ley de cielos abiertos, contempla la incorporación a tráficos internacionales con relación a Chile de las compañías: Alitalia, Eastern ( en reemplazo de Braniff ) Panam, S.A.S., Transporte Aéreo Coyhaique y Spanta; y por otra parte el retiro de: Braniff y de British Airways (que debió suspender una ruta completa a Sudamérica luego de la guerra de Las Malvinas)

En el transporte interno de pasajeros es donde el aumento de servicios ha sido más notable, al crearse las condiciones de competencia de que el mercado carecía anteriormente.

### c) Tarifas

En cuanto a las tarifas de transporte de pasajeros y carga, tanto en lo internacional con relación a Chile como en lo doméstico, si bien en general no muestran disminuciones en términos absolutos, han experimentado una evolución favorable a los usuarios, vistas desde la perspectiva de los costos de operación de las compañías aéreas. Esto en gran medida debido a la mayor competencia verificada.

### 4. Transporte Ferroviario

La mayor parte de las políticas importantes aplicadas en el subsector ferroviario se refieren a la Empresa de los Ferrocarriles del Estado, que es propietaria y explota prácticamente la totalidad de la red chilena de uso público, (siendo la única excepción relevante el FC Antofagasta-Bolivia, con 700 km de vía). La política establecida ha sido la de autofinanciamiento, eliminando toda imposición de servicio público sobre la misma, con excepción de lo referente a la mantención en operación del F.C. de Arica a Bolivia y del F.C. Trasandino por Juncal.

Los logros en este campo son también espectaculares. De déficits financieros crónicos del orden de los US\$80-100 millones anuales que debían ser aportados por el Estado a fondo perdido, se ha pasado en los FF.CC. del Estado a una situación de déficits inferiores a US\$10 millones/año en el período 79-81, los que además fueron financiados en forma independiente del Estado, a base de la enajenación de activos prescindibles de la Empresa, y con cargo a los pasivos empresariales de corto y largo plazo.

Por otra parte ha tenido lugar una acelerada modernización de los servicios, si bien básicamente con la misma tecnología existente. La eficiencia y confiabilidad operacional y comercial de los servicios de pasajeros y especialmente de los transportes de carga ha aumentado notablemente. Al mismo tiempo muchos de los servicios para los que el ferrocarril presenta ventajas inherentes, se realizan hoy con tarifas equivalentes más bajas que las que prevalecían antes del período. El mejor aprovechamiento de la capacidad disponible y la mejor asignación de recursos así obtenidos constituyen importantes progresos en este subsector.

### 5. Empresas del Estado

Junto con la incorporación del principio de subsidiariedad del Estado, la política económica estableció algunas salvedades, por razones de imperfección de los mercados, de indivisibilidad técnica, de características de las inversiones y de Seguridad Nacional, que significan la permanencia de algunas actividades del sector en manos del Estado, y la continuación de la operación de algunas empresas estatales como tales. En el sector estas son:

- Empresa de los FF. CC. del Estado
- Empresa Portuaria de Chile
- Empresa Marítima del Estado
- Línea Aérea Nacional
- Transportes Marítimos Chiloe-Aysén

Los principales logros en este campo son los siguientes:

a) Ferrocarriles del Estado

Se ha producido una racionalización estructural profunda en la Empresa de los FF.CC. del Estado con una notable disminución del déficit contable, como se ha señalado antes, y la eliminación del aporte fiscal desde 1979. Se ha disminuido el contingente de personal en más de un 70%, con la correspondiente mejora en la capacidad de adaptación de los costos a los niveles de ingreso y características del tráfico. Al mismo tiempo se ha reducido notablemente el activo inmovilizado de la Empresa, con una paralela disminución de tráfico e ingresos, pero en una proporción muy inferior a la que han experimentado los costos.

b) Empresa Marítima del Estado

La Empresa Marítima del Estado obtuvo en los últimos años antes de la crisis económica (hasta 1981) resultados contables positivos, y se eliminó también desde 1979 el aporte fiscal para su operación. Entre otros factores que se mencionan más adelante en este informe, han contribuido a estos resultados la reorganización y reestructuración total operada en la Empresa en 1980-81, en sus aspectos administrativo, comercial y financiero, y la mayor captación de tráfico producto de una gestión comercial efectiva.

c) Empresa Portuaria de Chile

En la Empresa Portuaria de Chile se han alcanzado aumentos importantes de los índices de eficiencia operacional, al mismo tiempo que los resultados netos de explotación han mejorado sustancialmente en el periodo. También ha reducido su personal al mínimo indispensable, traspasando de hecho una buena parte de sus actividades tradicionales a operadores privados de servicios portuarios.

La reforma institucional que divide a la Empresa en 10 sociedades portuarias, una por cada puerto en explotación, controladas por una Corporación Nacional Portuaria, se encuentra aprobada como ley. Su aplicación, aún pendiente, completará la evolución que se ha previsto para la misma.

6. Gestión del Sector Público en el Area de Transportes

Aparte de los logros mencionados en relación con cada uno de los modos de transporte y en el sector de empresas de transporte del Estado algunas importantes mejoras han tenido lugar en el ámbito institucional del sector público en al área, aunque en este queden aún por realizar otros avances de tanta o mayor importancia.

Destacan entre los aspectos positivos:

a) La creación del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones (MINTRATEL) en 1975, a partir de la hasta entonces Subsecretaría de Transporte del Ministerio de Obras Públicas, y que lo había sido anteriormente del

Ministerio de Economía. Se dieron así las condiciones para una renovación dinámica de la estructura del sector en cuanto a legislación, reglamentación y tuición de las empresas estatales del área. No obstante que la transferencia de funciones y atribuciones prevista no tuvo lugar en forma integral, la actuación sectorial desde el rango del Ministerio hizo posible la puesta en marcha de políticas y medidas que de otra firma habría sido difícil implantar con rigor.

b) La creación de un sistema de generación, evaluación y selección de proyectos en forma centralizada y uniformada que ha dado una mayor rigurosidad al proceso de decisión de inversiones del sector público. Si bien este sistema, como se apunta en otras partes de este Informe, presenta aún muchos defectos conceptuales y metodológicos, y aún considerando que sistemas similares existían anteriormente a nivel de Gobierno, las mejoras introducidas en el período son trascendentes para su eficiencia y por tanto para la eficiencia de la asignación de recursos fiscales en el país.

c) La aplicación efectiva del principio de subsidiariedad del Estado para la creación de oferta de transporte, que ha permitido una integración más real de zonas extremas del país, a través de la disponibilidad, a costos razonables para el usuario, de servicios eficientes de transporte con el resto del país y entre puntos de la misma zona. Es el caso fundamentalmente de la zona austral, que se ha visto favorecida por la construcción del camino longitudinal austral (en desarrollo), la creación y expansión de servicios de trasbordadores marítimos de corto recorrido, la introducción de los servicios roll-on/roll-off de largo recorrido y el desarrollo de servicios de transporte aéreo local. También la zona insular, del archipiélago de Juan Fernández e Isla de Pascua han visto sus comunicaciones marítimas y las condiciones de transporte aéreo con el continente notablemente mejoradas, si bien estas mejoras no han tenido una buena regularidad de aplicación.

### III. PROBLEMAS EXISTENTES EN EL SECTOR TRANSPORTE EN CHILE. ANÁLISIS DE SUS POSIBLES CAUSAS.

En los capítulos que siguen se describen y analizan los principales problemas que pueden constatarse en la actualidad en el sector transportes en Chile, se esbozan cualitativamente las relaciones causales presentes en estas situaciones, aportando en los casos pertinentes información cuantitativa preliminar que resulta relevante. Al mismo tiempo se presentan conclusiones del análisis en cada caso y recomendaciones de líneas de acción posibles para remediar o paliar las situaciones constatadas, con énfasis particular en los aspectos a investigar con mayor profundidad en el Estudio de la Eficiencia Económica e Institucional del Sector.

El tratamiento de los temas se hace en primer lugar por subsector, analizando al final del Informe problemas que no son propios de ninguno de los subsectores en particular, sino que en mayor o menor medida se refieren a todos ellos.

#### A. TRANSPORTE POR CARRETERA

La flota de camiones en operación en la actualidad, aún después de verificarse reducciones en la misma por medidas gubernamentales relacionadas con la situación crediticia del sector, es altamente superavitaria. En efecto, de estudios sobre el particular realizado por MINTRATEL, se deduce que la flota necesaria para efectuar el transporte de carga por carretera actualmente sería de 40.600 unidades de carga (camiones simples, remolques y semi-remolques) y 345.000 toneladas, para obtener rendimientos de 50% medio anual. La flota total real es de 83.400 unidades y 710.000 toneladas, o sea existe un superávit que podría cuantificarse en más de un 100% por sobre las necesidades reales.

Las unidades de transporte de carga por carretera tuvieron la siguiente composición entre los años 1979 y 1982 (no existe información más reciente):

Año	Cantidad	Antigüedad del parque nuevo (*/ en años	Sobreoferta (%)
1979	86.756	2.93	113
80	77.075	2.44	96
81	83.990	2.15	85
82	83.414	2.73	105

\*/ Sólo considera los equipos de seis años de antigüedad o menos.

Esto implica una asignación excesiva de recursos al subsector, en desmedro de otros con mayor rentabilidad, y una situación de desequilibrio en el mismo que lo hace altamente inestable en cuanto a estructura y permanencia empresarial, y en cuanto a disponibilidad y precio de la oferta. (Es conveniente aclarar que la situación en materia de oferta de servicios de transporte carretero interregionalnacional de pasajeros, es cualitativamente



muy similar a la descrita para el transporte de carga por camiones. En efecto, el mismo estudio a que se aludió antes, señala para 1982 una sobredimensión del parque de buses que operaron este tipo de servicios, del orden de 82%, considerando los volúmenes de pasajeros efectivamente transportados y suponiendo una tasa de utilización de 75%. No obstante, cuantitativamente el problema tiene una significación mucho menor, dados los órdenes de magnitud de las cifras implicadas: el parque de buses que operan servicios interurbanos con origen-destino en Santiago, solo supera levemente las 800 unidades.)

La mayor parte de los empresarios de transporte por carretera, tanto pequeños propietarios como medianos, (en Chile no existen en la práctica empresas importantes de carga por carretera y muy excepcionalmente de transporte de pasajeros), se encuentran en una situación económica y financiera muy desmejorada.

A vía de ejemplo, a partir de cifras de MINTRATEL en relación a buses en servicios interregionales (de los que existe más información que de camiones), pueden deducirse los siguientes índices (todos con base 1976 = 100):

<u>Índices de Rendimiento de la Flota de Buses</u>				
<u>Interregionales en Chile 1976-1982</u>				
Año	Tarifa Real (1)	Pasaj. Transp. (2)	Parque buses (3)	Ingreso unitario (1) x (2) ----- 3
1976	100	100	100	100
77	61.9	120	103.1	72
78	81.6	120.8	104.6	94.2
79	96.2	112.9	106.5	102
80	89.9	101.2	83.3(**/)	109.2
81	68.8	90.6	113.8	54.8
82	76.8	83.2(*)	126.3	50.6 (*/)

(\*/) Estimado.

(\*\*/)Cifra considerada errónea.

Es decir, en el período considerado en la serie los ingresos reales percibidos por vehículo en operación cayeron a la mitad. Si además se tiene presente el efecto de la evolución del tipo de cambio en la componente importada de los costos de operación (partes y piezas, repuestos, combustibles), los resultados económicos de la explotación de estos servicios aparecen como definitivamente malos.

Por otra parte, una gran proporción de estos transportistas mantiene deudas por sus vehículos superiores al valor comercial de los mismos. De hecho muchos están renunciando a las posibilidades de renegociar o de reprogramar sus deudas, y pidiendo se les den por canceladas con la entrega a los acreedores del total de su flota, arreglo que estiman más favorable, dado

que el valor actualizado de los posibles ingresos netos futuros sería negativo a las tasas de interés contratadas o a las que pueden acogerse para la reprogramación.

De hecho, después de transcurrido un plazo más que prudencial, solo el 10% de los 11.500 de estos transportistas que mantienen deudas por importaciones de vehículos ha materializado su posibilidad de repactar dichas deudas con la Corporación de Fomento, institución que ha tomado a su cargo la refinanciación de tales créditos sobre la base de 5 años e intereses anuales de 10% y 7% para montos vencidos y no vencidos, respectivamente.

La gran atomización del sector genera una competencia muy activa, lo que ha evitado el traspaso al usuario del costo de la sobrecapacidad existente. Al contrario, ha habido una transferencia de patrimonio a los usuarios e intermediarios, equivalente a parte importante de la diferencia entre los costos medios y los marginales de corto plazo en el subsector. Cabe argumentar por otra parte que, existiendo una muy importante cartera vencida de los empresarios de transporte por carretera, les es asociable una cuota importante del costo colectivo de las ayudas y pérdidas financieras que el país ha debido afrontar en el último tiempo, lo que tiene un efecto de signo contrario al fenómeno antes comentado. Por otra parte existe una importante sobre-asignación de recursos al subsector por la vía de los costos de infraestructura, tema que se analiza más adelante. (Ver capítulo 2).

El nivel de precios prevaleciente en la actualidad está en general muy por debajo de los costos medios y corresponde típicamente a niveles parecidos al costo marginal de corto plazo, muchas veces sin incluir trabajo del propietario, ni mantención periódica. Excepción a esta regla es la de algunos empresarios de mayor tamaño que prescinden de intermediarios, cuentan con una información de mercado más completa, y operan a una escala mayor, lo que les permite consolidar envíos, mejor aprovechar retornos y fletes ocasionales, etc.

La estabilidad de los empresarios dentro del sector es así muy precaria, si bien en Chile nunca ha sido ni medianamente satisfactoria. Hecha la pérdida el vehículo pasa, a su precio aparente de oportunidad, a otro operador que reinicia el ciclo, manteniendo la sobre-oferta. El nivel de capacitación empresarial es así pues muy bajo, tanto por la reducida escala de los operadores, como por su limitada edad promedio en la actividad y la ausencia de instituciones e incentivos institucionales que contribuyan a mejorar estas capacidades.

#### a) Causas de la Situación de Sobreoferta

Resulta difícil asociar los aspectos antes señalados con la aplicación de medidas generales o específicas de la política de transportes en los últimos años, excepto por cuatro elementos específicos:

i) La liberación de las importaciones, con una violenta y pronunciada baja en los aranceles efectivos aplicables a los camiones y buses, lo que no es un elemento identificable como de la política de transportes propiamente tal, sino de la política económica general. En cualquier caso corresponde

implícitamente a una opción de no intervención, dentro de las diversas alternativas posibles de intervención del Estado en esta etapa en la búsqueda del equilibrio oferta-demanda en el subsector. Esta posibilidad de esta manera se rechazó en forma absoluta.

ii) La también violenta apertura financiera operada en el período, que hizo ampliamente accesibles créditos para bienes de importación entre los que se cuentan los camiones y buses, está mucho menos relacionada con las políticas sectoriales y ni siquiera puede identificarse con una opción implícita de política de transportes. Sin embargo es quizá la causa individual más importante en la creación de la sobre-oferta aludida. Esto se debe fundamentalmente a que siempre en Chile la compra de vehículos, tanto utilitarios como particulares, se había comportado como una inversión rentable, ya que las políticas cambiarias y arancelarias permitían que los precios fueran siempre en alza. Los pequeños inversionistas no cayeron en la cuenta que, junto con proporcionar vehículos más baratos y más fáciles de comprar, las reglas del juego habían cambiado también para eliminar la rentabilidad por excedente de precio, y que el negocio sólo podía ser tal si había mercado para el vehículo, cuestión hasta entonces irrelevante o de respuesta siempre positiva.

iii) La eliminación de desventajas artificiales impuestas por las anteriores políticas a modos de transportes competitivos como el ferroviario y el marítimo, cambió también, aunque con un impacto mucho menor, el entorno del negocio del transporte carretero, desmejorándolo. Deben incluirse en estas desventajas no sólo las trabas operacionales o administrativas establecidas por legislaciones y reglamentaciones anteriores, sino también y fundamentalmente, las impuestas a través de la forma anterior de administrar las empresas y organismos del Estado implicados, que resultaban en una eficiencia y competitividad muy limitadas. El subsector de transporte carretero había así "invadido" mercados que por sus características nunca debieron pertenecerle en la proporción en que se llegó a cubrir, y que al perderse fueron factor importante en la creación de sobreoferta.

iv) La desregulación del acceso al sector, introducida al comienzo del período analizado, junto con eliminar las trabas artificiales a la entrada de oferta al mercado, eliminó la cuasi certidumbre de rentabilidad que garantizaba el sistema de permisos de operación hasta entonces vigente. Como simultáneamente no sólo no se crearon los sistemas de información estatales que habrían sido necesarios para enfrentar esta mayor libertad, sino que se eliminaron los pocos existentes, las posibilidades de errar crecieron desmesuradamente. El error, dada la existencia de los factores anteriormente citados, fue siempre por exceso.

Entre las causas ajenas a la política que preliminarmente conviene apuntar para el análisis deben señalarse:

i) La aguda crisis económica de los últimos dos años, que determinó un 14% de descenso en la actividad económica nacional en 1982 y un descenso adicional en 1983, ha significado una sobreoferta en la mayoría de las actividades económicas en el país, tanto de producción de bienes como de servicios. En el caso del transporte, especialmente el transporte por camión,

este efecto se ha sumado a los de sobreoferta crónica, para crear una situación extremadamente desequilibrada.

ii) La escasa capacitación de los empresarios que típicamente se desenvuelven en el sector, lo que a su vez está determinado por la escala de su operación. En la enorme mayoría de los casos cada empresario es dueño de uno o dos vehículos, y el mismo trabaja en la conducción. La extracción socio-cultural típica es media o baja y la información que manejan sobre el mercado, demanda y competencia, muy escasa. Este hecho, unido a la tradición de buena inversión que se ha mencionado y a que los costos marginales, tal como los percibe el propietario-conductor, sean muy bajos, debe explicar una parte importante de la realidad de mantención de la sobreoferta en términos crónicos, a la que se ha sumado la coyuntural antes señalada.

iii) El escaso nivel de información que siempre ha existido en el país para la orientación del empresario medio y pequeño sobre las condiciones del mercado, competencia, precios y rentabilidad de los diversos rubros de actividad, como también sobre la tecnología disponible, organización, administración, etc. Como este es un sector compuesto casi exclusivamente por este tipo de empresarios, con amplio acceso de todos los operadores a todos los mercados, no existe un liderazgo orientador del resto, y de llegar a existirlo, las prácticas distorsionadas propias de un ambiente de sobreoferta lo tornarían ineficaz.

Pese a que no podría asociarse a una decisión de política, también en el caso de lo señalado en los párrafos ii) y iii) puede afirmarse que corresponde a una opción implícitamente adoptada en aquella, en el sentido de no intervenir en la capacitación o exigencias de capacitación empresarial para el acceso a la actividad, tal como sucede en el resto de la economía, y de no llegar en el papel informativo del Estado como factor de mejora de la transparencia de los mercados, sino hasta el nivel que actualmente existe. Dada la decisión de desregulación aplicada, esta opción implícita es de hecho crucial para el sector, como se ha demostrado en la práctica.

Finalmente, es interesante anotar que también en este problema de situación económico-financiera de las empresas y operadores de transporte por camiones y buses, influye el subsidio que por la vía de los costos de infraestructura se otorga al subsector. (Ver capítulo 2.)

Si bien es evidente que un mayor costo a percibir por los transportistas agravaría su situación actual, no cabe duda que, al menos en parte, el hecho mismo de la existencia de este subsidio, o de costos de operación percibidos inferiores a los reales, tiende a crear y mantener una sobreoferta en el negocio.

## b) Conclusiones

Sin perjuicio de lo que se señala en el capítulo siguiente, aparece de lo señalado que existen dos categorías de problemas en la constatación de sobreoferta y de falta de aptitud y estructuras empresariales adecuadas en el transporte carretero en Chile. Esta última falta y la parte correspondiente de la sobreoferta anotada, son problemas crónicos en el país y su solución

implica la búsqueda de una mejor capacitación de los operadores, de la disponibilidad de información más directamente utilizable por operadores y usuarios, de la creación de servicios públicos o privados de coordinación física de ofertas y demandas que utilicen esta información y, como se indica en el capítulo siguiente, el traslado a la etapa más temprana posible de decisión empresarial, ojalá antes de la adquisición del vehículo, de los cargos por provisión de infraestructura y otras externalidades a aplicar por el Estado.

En qué medida puede y debe el Estado intervenir para asegurar el logro de los objetivos anteriores? Fomentando la creación de los instrumentos privados de información, capacitación y coordinación?, Participando en su creación?, Estableciendo requisitos normativos que hagan obligatorios los resultados buscados? En lo que es área privativa del Estado como es la de recuperación de costos propios y cobro de externalidades, ¿debe limitarse a un sistema de cobros de óptima eficiencia teórica suponiendo un comportamiento racional de operadores y un sistema de control de alta eficacia, aunque de hecho ambos supuestos sean falsos? Si no puede existir en este sector un sistema de cobros teóricamente eficiente, es decir basado en las mismas variables de que depende el costo, ¿en qué medida se corrige o se aumenta esta distorsión inevitable, si se establece una reglamentación o un sistema de cobros que parte de la base que el comportamiento de operadores y usuarios no es enteramente racional y que su información es incompleta y sesgada?

Estas interrogantes no pueden resolverse sobre bases doctrinarias de política económica exclusivamente. Es lógico que si de la intervención del Estado en términos extremos, dentro del contexto señalado, sólo derivaran mejoras de escasa importancia, o se produjeran ineficiencias adicionales en éste u otros sectores, la mencionada intervención no tendría sentido. Su costo es necesariamente alto ya que implica la creación de expectativas en éste y otros sectores de la economía y la eliminación de parte de los mecanismos reguladores de eficiencia. Sólo resultados muy espectaculares en términos de equilibrio de mercado y asignación de recursos y además con un esquema aislable que no cree la necesidad de intervenir en igual forma otros sectores, con consecuencias fuera de control, harían estas intervenciones positivas y aconsejables. La tarea consiste en prever los resultados y consecuencias (beneficios y costos) cualitativos y cuantitativos de diversos niveles de intervención, dentro del ámbito discutido, y ver cual de ellos es el más aconsejable, incluyendo desde luego la no intervención.

La segunda categoría de problemas la constituyen aquellos creados por la superposición de los crónicos con los derivados de la crisis económica internacional y nacional de los últimos años.

El Gobierno ha establecido de hecho una serie de medidas e instrumentos económicos y financieros de excepción para superar la crisis con el menor costo posible, por lo que se entiende que no hay incompatibilidad entre medidas excepcionales en este sentido en el sector, y la mantención de los principios económicos del Gobierno.

Medidas como las señaladas antes, que deben ser analizadas muy cuidadosamente para su implantación permanente por el costo que representan,

pueden tener un costo mucho menor si se aplican con carácter estrictamente circunstancial y temporal (y ésto se cumple), y un efecto beneficioso de importancia coyuntural mucho mayor. A ese tipo de medidas pueden añadirse otras destinadas específicamente a disminuir la oferta, como la intervención del Estado para incentivar la cancelación de deudas con devolución de los vehículos y su re-exportación, la creación de trabas económicas y administrativas temporales que desincentiven absolutamente la adquisición de nuevos vehículos para el parque y extremar circunstancialmente los requisitos técnicos que hacen a un vehículo apto para circular y ser utilizado en el transporte carretero. Todo ello siguiendo el camino reglamentario o legislativo que corresponda. Estas medidas adicionales sólo pueden ser justificables en virtud de las condiciones de excepción que se pretende resolver, incompatibles con el esquema de política si se aplicaran en plazos más largos. De allí que el recurrir a ellas debe implicar una evaluación muy acuciosa del costo que esta desviación temporal puede tener por la vía de creación de expectativas a futuro en este sector y en otros. Lo que en ningún caso parece recomendable, aunque son opciones abiertas a la autoridad, es aplicar soluciones absolutamente contrarias a la filosofía de libre mercado e iniciativa privada, como sería la fijación de precios (mínimos o máximos), la restricción de acceso a los mercados por cuoteo u otra forma de limitación administrativa, que siempre terminan en arbitrariedad o venalidad funcionaria, creación de oligopolios y en ineficiencias íntegramente traspasables y traspasadas a los usuarios. Todos los logros de la política económica y sectorial que se han mencionado en la primera parte, estarían gravemente amenazadas de perderse de una plumada.

#### 1. Ineficiente Asignación de Recursos en Relación con y Dentro del Subsector de Transporte por Carretera

Diversos elementos que permiten configurar una asignación de recursos ineficiente fuera y dentro del subsector pueden constatarse fácilmente, además por supuesto de la sobreoferta a que se refiere el capítulo anterior.

La flota de camiones, y en alguna medida la de autobuses interurbanos, tiene un perfil de características medias semejante a las de países más desarrollados, en circunstancias que la realidad de los caminos nacionales prescribe pesos y velocidades muy inferiores a las prevalecientes en dichos países. Esto es válido especialmente para toda la flota "nueva", de fabricación o internación posterior a 1976.

Siguen existiendo subsidios importantes al transporte pesado de pasajeros y carga por la vía de no traspasarle los costos en que por su causa la Comunidad incurre en inversión y mantenimiento de caminos y en algunos casos por congestión vial. Si bien los cobros específicos que el Estado hace al transporte automotor cubre los desembolsos periódicos actuales en caminos (cobro que incluye impuestos especiales a los combustibles automotrices, peajes y derechos de circulación) la mayor parte de esta carga es soportada por los vehículos livianos, los que contribuyen al financiamiento en mucho más que su participación en los costos de vialidad, ocurriendo al contrario con los vehículos pesados. Aparte de la distorsionada composición de la flota y los elevados gastos de infraestructura a que este hecho da lugar, se genera así también una asignación de recursos en exceso al subsector caminero, ya que

el ferrocarril, en carga y pasajeros, y el cabotaje en carga, compiten justamente con el transporte pesado fundamentalmente.

El estado de la red vial en general es de avanzado deterioro, que requiere o ha requerido en el pasado inmediato importantes inversiones para su rehabilitación. El nivel de mantenimiento ha sido en estos años sistemáticamente inferior al requerido para mantener las condiciones de diseño, y las vidas útiles han sido acortadas respecto de las previsiones iniciales, en muchos casos en forma drástica. Por otra parte, la mayor parte de los usuarios sufre estas condiciones de los caminos teniendo al mismo tiempo que pagar sumas absolutamente desproporcionadas a los servicios recibidos, por concepto de permisos de circulación y peajes.

El nivel de seguridad en carretera, dadas las bajas densidades prevalecientes en Chile y la baja velocidad media en nuestros caminos, debe considerarse insuficiente; presentando los vehículos, y/o las carreteras, y/o los conductores, deficiencias en este aspecto que están aún pendientes de solución.

Las expectativas de los operadores del sector son de signo contrario a lo que debería esperarse de una racionalización como la originalmente diseñada en la política. Existe en el gremio camioneros y el sentir generalizado de que son un grupo "perseguido", al que las políticas sectoriales han perjudicado particularmente, y que toda medida futura debería ir a paliar este perjuicio. Ya se han disminuido los valores de las multas por exceso de peso de las cargas, lo que es en sí un contrasentido si aquéllas estaban en relación con el perjuicio causado por dicho sobrepeso.

#### a) Factores en la Ineficiente Asignación de Recursos y Nivel de Seguridad

El factor directamente relacionado con la política y que juega un papel primordial en esta materia, es el sistema de repercusión sobre los usuarios de los costos de infraestructura relevantes. En este caso se trata de la no aplicación de una medida específicamente diseñada dentro de la política sectorial, omisión que se ha debido a indecisión de la Autoridad primero, y después a coyunturas económico-financieras del subsector muy desfavorables a la aplicación de medidas que signifiquen mayores costos de operación, como se señaló en el Capítulo anterior. Por otra parte la forma misma del mecanismo diseñado al efecto, si bien pragmático, ya que un sistema de tarifas basado en las mismas variables que inciden en los costos sería impensable, supone un comportamiento racional de los operadores e introduce algunas distorsiones no importantes pero sí conflictivas en otros sectores. En efecto, la incorporación de una tasa específica al petróleo diesel, equiparándolo en tratamiento con las gasolinas, sin diferenciar el usado en transporte del utilizado en la industria y otros, crea un obstáculo importante a la transparencia del sistema y por ende a la decisión de su implantación. Por otra parte la búsqueda de una tarificación eficiente frente a la decisión marginal, hasta donde es posible, exige concentrar el máximo impacto en tasas a los combustibles (y peajes en situaciones de congestión), lo que no evitará el problema básico de la sobreoferta de capacidad, dada la forma en que los operadores toman sus decisiones. Por el contrario, un sistema de cobros que anticipe decisiones, y que ponga el énfasis en tasas a la adquisición y

derechos de circulación periódicos, es teóricamente más ineficiente, pero podría desincentivar la sobre oferta en buena medida.

Si se considera el actual sistema de pagos por derecho de circulación como compuesto en su mayor parte por el impuesto al lujo que efectivamente es, y se deduce de la recaudación total, el remanente de ingresos no es suficiente para cubrir el total de desembolsos y habría un subsidio generalizado al sector de transporte caminero. Esto aún sin considerar que la tasa de combustibles aplicada exclusivamente a las gasolinas, es también un claro impuesto al lujo y no cumple un papel relevante en la obtención de una buena asignación de recursos por la vía de los precios.

La reluctancia del Estado para invertir en todos los proyectos que resultan rentables de acuerdo con las normas de evaluación del propio Gobierno, situación que se ha dado en la época en que el financiamiento era más fácil y asequible para Chile, se debe en buena medida a que, al no tener retorno financiero, estas inversiones y gastos siempre debieron competir en estos años y antes con rubros propiamente de inversión social, como la salud, la educación y la erradicación de la extrema pobreza. Evidentemente en el plano de aporte social del Estado hay cosas más urgentes que los caminos, pero éstos nunca debieron estar en este plano, (al menos en todo lo que no son caminos de penetración), sino en el de las inversiones y gastos del Estado subsidiario de la iniciativa privada.

Se ha dado pues el caso de una demanda dispuesta a pagar los costos de la infraestructura demandada, y de una oferta que no satisface estos requerimientos porque no se decide a cobrarlos, al mismo tiempo que permite el uso de los escasos recursos disponibles en forma ineficiente también por falta de un adecuado sistema de cobros.

Esta incongruencia entre los resultados de las evaluaciones y la realidad presupuestaria para inversión en caminos, en un ambiente en que no existían obstáculos financieros, ha tendido a moderarse justamente en la época en que sí hay penurias financieras, reforzando así el concepto del tratamiento del sector en términos puramente de inversión social, en este caso como generador de empleo, lo que no es eficiente. Al contrario, el no ser la evaluación socio-económica positiva sino uno de los requisitos para la destinación de fondos, distorsiona todo el proceso de selección de proyectos y lo hace arbitrario y errático. Es así como se advierten, y por supuesto esto no es privativo del período analizado ni mucho menos, sectores de la red sobredimensionados para el tráfico que soportan y otros permanentemente saturados, sin presupuesto de ampliación en perspectiva.

Todo lo anterior refleja no tanto una indecisión de las Autoridades encargadas de la política de transporte, o una incongruencia entre diseño de la política y su aplicación, sino más bien la falta de un plan de acción integral y coordinado, con una estrategia de implantación definida y única, con garantía de continuidad independiente de las personas, y con una perfecta coordinación entre los distintos organismos y Autoridades implicados; falta que ha sido más perceptible en los dos últimos años, pero que de hecho siempre existió en el período analizado.



Los mediocres resultados de las iniciativas gubernamentales en materia de seguridad en carretera, tiene también como causa la falta de coordinación entre diversas instancias de la Autoridad, básicamente la incompatibilidad entre el nivel de los requisitos exigidos y el nivel del aparato de control montado para hacerlos cumplir por una parte, y por otra parte lo pesado del aparato legislativo y burocrático relativo al Código de Circulación, cuyo proyecto de reforma acaba de ser promulgado después de tres años de discusión en las Comisiones Legislativas, para entrar en vigencia en 1985. Si bien esta legislación parece adecuada pese a su generación híbrida, su eficacia en el logro de mejores niveles de seguridad dependerá nuevamente de lo adecuado del sistema de control, lo que institucionalmente no parece fácil mejorar. Este es otro de los efectos de incluir erróneamente en el gasto social sin retorno la provisión de servicios por el Estado en el campo del transporte y la circulación por carretera. El control del cumplimiento de requisitos por los usuarios forma parte de la provisión de infraestructura y debería financiarse con cargo a los usuarios a través de los canales ya señalados y en las proporciones que correspondan. Al no hacerlo así, los presupuestos de Carabineros, Juzgados de Policía Local, Inspectores ministeriales y municipales, etc. son a fondo perdido, y por ende minimizados y muy inferiores a los que una adecuada asignación de recursos indicaría.

Parece pues que el problema de asignación de recursos es en alguna medida un problema de adaptación de la teoría de tarificación a la realidad pragmática del comportamiento de los operadores de transporte público, y también privado, y en gran parte un problema de adecuada coordinación institucional a nivel de Gobierno, que permita facilitar la aplicación de las medidas coherentes con la política general, y que posibilite que el Estado asuma el rol económico que se ha reservado, diferenciándolo netamente de su rol puramente social. Esta división aparentemente se ha hecho diferenciando el Estado normativo, administrado por los Ministerios y sus órganos autónomos y dependientes, y el Estado empresario que funciona a través de las empresas estatales que el Estado ha conservado. Esto constituye un error ya que muchas de las actividades realizadas por los Ministerios de Obras Públicas, Vivienda y Urbanismo, Defensa, etc. son actividades netamente económicas, pero para las cuales no existe la racionalidad de un sistema de precios que retornen los costos de los servicios prestados a otros agentes económicos o usuarios finales.

## 2. Situación no Consolidada de la Institucionalidad Prevista para el Subsector de Infraestructura Caminera

Si se examina la situación actual de la institucionalidad Pública y privada relacionadas con la provisión de infraestructura caminera y servicios conexos, se constata una gran heterogeneidad de organismos implicados en las distintas etapas de planificación, inversión, mantenimiento y regulación de uso de la vialidad, (que varía además según clasificación de las vías), actuando en forma en general descoordinada.

Analizando en detalle la materia, puede observarse que la política definida en la Estrategia de Desarrollo de 1977 contemplaba mejoras fundamentales en este sentido, la gran mayoría de las cuales no se han llevado a la práctica aún, y otras se han expresamente abandonado. Por otra parte es

indudable que la descoordinación aludida es factor importante en las imperfecciones anotadas en el capítulo anterior sobre desequilibrio de inversiones según sectores de la red, insuficiencia del nivel de presupuestos, y falta de éxito de las iniciativas de racionalizar el esquema de recuperación de costos.

Muchas de las medidas contempladas en la formulación de políticas de 1977 se encuentran en una etapa indefinida de espera que se prolonga por años, sin una decisión de proseguirlas en un momento coyuntural más favorable, o de desecharlas definitivamente. Aparentemente este abandono definitivo es el caso de algunas otras medidas de política en la materia, no habiendo surgido alternativas para asegurar la coherencia del conjunto del que las desechadas formaban parte. Pueden mencionarse entre otros:

Los planes de legislación y reglamentación destinados a permitir y atraer la participación privada en las inversiones y mantenimiento de caminos, y en la prestación de servicios conexos. Después de su formulación en la Estrategia de Desarrollo de 1977, que le daba un papel importante en el tema al Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones (MINTRATEL), la preparación de las normas se asignó en forma exclusiva al Ministerio de Obras Públicas (MOP), sin que hasta el momento se haya implementado mecanismo legal alguno.

El plan de traspaso a las Municipalidades del Mantenimiento y gestión de caminos secundarios alcanzó la fase de traspaso de la función de derecho, pero no de hecho. Al no preverse las posibilidades reales de ser asumidos por las Municipalidades ni los instrumentos de financiamiento y priorización correspondientes, existe hoy una alta probabilidad de que deba deshacerse lo andado, ya que estos caminos en general no se están manteniendo.

Los proyectos de ley que se han preparado para responder a lo planteado en la política sectorial, en el sentido de homogeneizar y concentrar las funciones de planificación y normativa de uso de la vialidad interurbana y urbana en MINTRATEL, no han superado la etapa de discusión interministerial y no hay decisiones sobre su prosecución. La racionalización básica contemplada que consistía en separar las funciones de planificación y regulación de uso, de las funciones de normativa y gestión de la construcción no ha tenido pues lugar.

El sistema de selección de proyectos de inversión y presupuestación de gastos de mantenimiento en carreteras sigue siendo un proceso basado en una generación no exhaustiva de proyectos, fundamentalmente dependiente de las iniciativas de autoridades locales o centrales, o de grupos de interés, y ocasionalmente derivados del estudio de planes regionales de desarrollo, hechos en general con criterios no homogéneos. La idea de establecer un sistema de ordenamiento permanente de tramos y rutas según prioridades de mejora, basadas a su vez en la comparación cuantitativa periódica y permanente de índices de estado, tráfico y costo unitario de mejoramiento, no ha pasado del nivel de idea.

El proceso de evaluación y selección de proyectos empleado es, en la mayor parte de los casos incompleto, con un rango muy limitado de alternativas, y en muchos casos sin alternativas. Cuando éstas existen,

prácticamente siempre se refieren a variantes dentro del propio proyecto y, por otra parte, nunca consideran opciones no-camineras para la solución del problema a que el proyecto apunta.

La dicotomía entre el Estado realizando actividades económicas de provisión de infraestructura de transporte a través de Ministerios, y el Estado haciendo lo mismo a través de empresas estatales con criterios enteramente diferentes, (lo que lleva a ineficiencias graves en la asignación de recursos entre los diversos modos de transporte según la forma de administrar la participación estatal), es un problema identificado en la Estrategia de 1977, sobre cuya solución no ha habido avances.

Finalmente, los planes de dar una mayor transparencia y eficiencia a los contratos de construcción de caminos, reemplazando los sistemas anteriores por contratos "llave en mano" que traspasan la responsabilidad del diseño y su riesgo al contratista, tampoco han dado los resultados buscados, probablemente por falta de adecuación de los mecanismos y criterios diseñados para el efecto, y para el proceso de selección de propuestas.

#### a) Causas de la Situación Institucional

No ha habido una estrategia propiamente tal en la implantación de las políticas, con un diseño detallado de las etapas de avance, coordinando adecuadamente los progresos en el campo de la desregulación, normativa y legislación, disponibilidad de información, sistemas y aparatos de control de cumplimiento de normas, perfeccionamiento de los instrumentos de gestión de empresas y órganos estatales que participan operativamente en la actividad económica, y por su puesto con una racionalización institucional para los órganos normativos y operativos estatales, y un sistema de control de resultados del Plan que permitiera verificar y eventualmente rectificar los supuestos.

Las disposiciones del Supremo Gobierno en cuanto a las metas han sido originalmente muy genéricas, lo que no es extraño en un documento como el de la Estrategia de Desarrollo. Sin embargo, los Planes Ministeriales sucesivos no han significado nunca un esfuerzo por completar en sus detalles estos objetivos estratégicos ni tampoco, lo que a nuestro juicio ha sido decisivo, por crear un plan de acción coherente tendiente a lograrlos. Los conflictos de posiciones no se han resuelto a la luz de un criterio central único, los resultados de la aplicación de etapas no se han controlado, ni se ha cuidado tampoco de que los avances en los diferentes aspectos sean compatibles.

Todas las profundas modificaciones que la política preveía para el subsector caminero y para el resto del sector de los transportes requerían además, al igual que lo requirió la reforma general económico-financiera, una estrategia de implantación y de "venta" que asegurara que los agentes económicos, al comprenderla integralmente, se comportaran de acuerdo con la racionalidad implícita en esta política. Los procesos, que necesariamente debían ser paulatinos, deberían haber tenido una gradualidad planificada y sancionada por ley desde el comienzo de la transición, para que los agentes pudieran actuar racionalmente, no sólo ante las reglas de juego vigentes, sino

también en una perspectiva de más largo plazo, con una claridad sobre la evolución de las reglas de juego aplicables en cada momento.

La concepción particular sobre cada uno de estos aspectos (o en la mayor parte de los casos sobre sólo algunos de ellos), que cada órgano del Estado ha tenido en la aplicación de las políticas y planes ministeriales, ha sido sin que pueda extrañar heterogénea, creándose obstáculos a veces insalvables en la implantación de las reformas institucionales. Parte de la causa radica también en la acelerada rotación de autoridades ministeriales en el período, lo que no habría sido importante si hubiera existido este Plan de Acción detallado, pero que ha sido decisiva al no existir éste.

### 3. Conclusiones

Sin duda existen en esta materia (como en prácticamente todas las tratadas en este informe), causas de los problemas constatados que no sólo no son imputables a la política diseñada, sino que tampoco pueden achacarse a la falta de aplicación de ésta. En Chile, como en cualquier otro país, las reformas institucionales, y especialmente aquellas que implican traspaso de poderes y capacidades de gestión, generan resistencias muy fuertes a su aplicación; resistencias que pueden anular y de hecho han anulado una buena parte de los intentos realizados en el sector transportes y en otros.

#### B. TRANSPORTE AEREO Y AEROPORTUARIO

En el subsector aéreo y aeroportuario la política diseñada en la Estrategia de Desarrollo de 1977 y llevada a la práctica en 1979, consiste básicamente en instituir y mantener los "cielos abiertos" en Chile, es decir dar amplios derechos de 3a., 4a., 5a. y 6a. libertades a todo operador nacional o extranjero. El cabotaje se ha reservado a operadores nacionales, como siempre ha sucedido y sucede en prácticamente todo el mundo. La única limitación es la que puede provenir de la aplicación del principio de reciprocidad a las líneas aéreas de países que restringen las mismas libertades a empresas chilenas, lo que en la práctica sólo se aplica en muy contados casos. Al respecto, sólo desde 1983 la Junta de Aeronáutica Civil tiene facultades para restringir las operaciones con Chile de líneas de cualquier país en que se limiten las operaciones internacionales de empresas chilenas.

Los problemas que pueden constatarse actualmente en este subsector se exponen a continuación:

##### 1. Desequilibrio Oferta-Demanda en el Mercado Internacional de Carga y Pasajeros

Los porcentajes de ocupación de los vuelos internacionales a la salida y llegada a Chile son muy bajos en general (con una situación menos desmedrada en las rutas del norte, principalmente a U.S.A.), habiéndose experimentado una fuerte caída en 1981, 1982 y 1983.

En el rubro pasajeros, el más importante desde el punto de vista de explotación comercial, el transporte efectuado por operadores chilenos en tráfico internacional con relación a Chile, muestra la siguiente evolución:

Trafico Aéreo y Tasa de Ocupación en Rutas Internacionales  
que Sirven a Chile

Año	Pasajs.km.trans. a y de Chile (miles)	Tasa Ocup. promedio en la ruta (%)	Tasa ocupación a la salida y llegada a Chile (%)
1976	504.917	54,9	31.7
77	588.904	60,2	37.5
78	688.986	56,3	39.6
79	846.432	59,3	44.0
80	918.600	62,7	42.2
81	988.004	62,6	39.8
82	752.436	57,0	36.9

Fuente: MINTRATEL. Junta de Aeronáutica Civil.

Esto, unido a otros factores que se mencionan más adelante, ha producido problemas económico-financieros graves a los operadores nacionales que actúan preferentemente en estos mercados, ya que además estos volúmenes se transportan a tarifas reales decrecientes a partir de 1981, como es normal en situaciones de sobreoferta. (En el transporte doméstico las tarifas reales de fines de 1983 equivalían, en promedio, al 55% de las que prevalecieron a mediados de 1979). Los resultados económicos de la operación de Ladeco y Lan en el ejercicio 1982 representaron pérdidas netas de casi 500 y más de 2.000 millones de pesos respectivamente. Entre 1980 y 1982 Ladeco quintuplicó la participación porcentual de sus costos financieros en el costo total. Por su parte, Lan a Diciembre de 1982 muestra un perfil patrimonial equivalente a una situación de quiebra técnica.

Las empresas extranjeras han sido afectadas proporcionalmente en estos mercados. Sin embargo, dado el carácter marginal que éstos tienen para esas líneas, el impacto de la disminución no les ha sido significativo. El retiro de algunas líneas aéreas extranjeras del mercado chileno en estos últimos años se ha debido a políticas o situaciones globales y no al descenso que ha experimentado la demanda para Chile.

La participación de las empresas chilenas en los mercados internacionales de pasajeros ha disminuido en la mayoría de los casos, si bien en proporciones muy poco significativas en los mercados importantes.

En efecto, si se considera solo lo acontecido en el rubro de pasajeros, se tiene que el transporte total efectuado se incrementó en 114% entre 1976 y 1981, declinando dicho incremento a 89% en 1982. Frente a tal situación los operadores chilenos incrementaron la oferta en 47% entre 1976 y 1981 retrotrayendo dicho incremento a 20% en 1982; las variaciones en los volúmenes transportados, utilizando conceptos equivalentes, alcanzaron tasas de

96% y 49% respectivamente. Lo anterior significó tasas de ocupación muy bajas especialmente a la llegada y salida de los vuelos en Chile en los últimos años, y una participación chilena en el mercado de 26% en 1982, contra 33% de 1976, sin haber superado esta última en los periodos intermedios.

En términos agregados, la participación del conjunto de empresas chilenas, ha sido la que muestra el cuadro siguiente:

Participación de Empresas Nacionales en el  
Tráfico Aéreo Internacional a y de Chile

Año	Part. Pasajeros (%)	Part. Carga (%)
1976	32.9	41.0
1977	31.1	44.2
1978	33.0	47.7
1979	32.9	53.6
1980	31.8	50.9
1981	30.1	47.7
1982	26.0	44.3

-----

El desarrollo de la actividad de operadores aerocomerciales nacionales ha sido escaso y poco estable. Si bien el término del virtual monopolio de la Línea Aérea Nacional ha dado lugar a la aparición de nuevos servicios y empresas, éstos operan en un rango de escala y nivel de servicios modestos, y son muchos los que, luego de un comienzo promisorio, han desaparecido.

El objetivo de la ley de cielos abiertos de conseguir mercados libres y transparentes en el transporte aéreo nacional e internacional, de forma de optimizar las condiciones para exportadores, importadores y usuarios finales chilenos, no se ha conseguido más que parcialmente. Si bien las tarifas en términos reales han experimentado un descenso en el último tramo del periodo, los operadores han conseguido limitar la competencia tarifaria y de niveles de servicio, de forma de no traspasar a los usuarios más excedentes. Esta situación ha frustrado los efectos perseguidos por el proceso de liberalización paulatina que se venía produciendo, y se ha creado de hecho un fuerte factor de resistencia a futuras tendencias en ese sentido. Las líneas fuera de IATA que operaban charters haciendo una efectiva ruptura de la "uniformación de oferta" establecida se encuentran hoy en precarias condiciones para realizar servicios confiables, lo que contribuye al deterioro de la posibilidad de liberalización con ventajas para los usuarios.

La ley de "cielos abiertos" estableció normas especiales para equiparar en alguna medida a los operadores chilenos, sujetos a tributación nacional a la renta, con los operadores extranjeros que les compiten. Se liberaron así de derechos arancelarios e IVA a la adquisición de aeronaves, lo que se sumó al lógico tratamiento como exportación que ya tenían los servicios internacionales de transporte de carga y pasajeros. Análogamente a lo que se

verá más adelante en el área de transporte marítimo, es evidente que estos ajustes no consiguen equiparar las condiciones de competencia de las empresas nacionales con los operadores extranjeros, ni hace equivalente en el subsector la protección arancelaria de que gozan todos los productores nacionales de bienes y servicios frente a la competencia extranjera.

a) Causas en la Situación de Desequilibrio Oferta-Demanda

Los dos principales hechos que pueden anotarse para el análisis de causas de la actual situación de sobreoferta y depresión de tarifas son, sin duda, por una parte la recesión nacional e internacional de impacto mucho más que proporcional sobre la demanda de vuelos de pasajeros. (Algo similar puede aducirse en relación a la carga, ya que su nivel de tráfico se correlaciona sobretodo con las importaciones chilenas, sobre las que la recesión ha tenido un efecto multiplicado). Por otra parte, puede señalarse la aplicación de la política de cielos abiertos, que ha creado condiciones de fácil acceso de oferta a los mercados de vuelos en Chile, ya que para la mayoría de los casos de líneas aéreas extranjeras, su operación es marginal.

En cuanto a la difícil situación de los operadores en general y en cuanto al estancamiento del desarrollo de nuevos operadores y de la expansión de los antiguos, éstas no son sino consecuencias de los mismos factores anteriores. En el mercado de cabotaje la política aplicada a través de la ley de cielos abiertos ha tenido poca importancia, pero sí ha sido decisiva la política gubernamental aplicada en el sentido de fomentar la diversificación de la oferta concentrando la operación de la Línea Aérea Nacional en algunos mercados más masivos y dando la oportunidad de creación de servicios de empresas privadas nacionales en el resto. El inicio y abandono de rutas domésticas entre 1978 y 1983 por parte de los dos más importantes operadores, se presenta en el siguiente cuadro:

Inicio y Abandono de Servicios a Puntos Nacionales  
por LAN y LADECO 1978-1983

Año	L A N		L A D E C O	
	Abandono	Inicio	Abandono	Inicio
1978	Conc-Balmac-Coyhai.	--	--	Pto.Montt y Pta.Arenas
1979	Antofagasta	I.de Pascua	--	Balmaceda
1980	--	--	--	Iquique y Concep.
1981	--	--	--	Valdiv.,Temuco y Osor.
1982	--	--	--	
1983	--	Antofagasta		Coyhaique

Esta política sin embargo, al no ser explícita, mantiene en gran medida los factores de incertidumbre y riesgo que coartan el desarrollo de los operadores privados, renuentes a invertir en desconocimiento de las

condiciones en competencia no comercial que puedan imponerse en el futuro a través de la línea estatal.

b) Conclusiones

Se advierten dos tipos de acciones que podrían ser tomadas para mejorar la situación de desequilibrio oferta-demanda actual en el subsector aéreo:

Medidas de corto plazo para paliar las consecuencias sobre los operadores nacionales de la superposición de una crisis económica sobre una situación de sobreoferta estructural, dado el carácter de marginal del mercado chileno para muchas operaciones extranjeras.

Desafortunadamente la aplicación del principio de reciprocidad es, en el caso de Chile y especialmente en el transporte aéreo, casi puramente teórica. El interés de las autoridades y grupos aerocomerciales del extranjero por los mercados chilenos es marginal y difícilmente les hará hacer concesiones, en favor de líneas chilenas, de sus derechos de 5a. y 6a. libertad sobre mercados normalmente de mucho mayor volumen. O bien, estas concesiones existen pero no son aprovechables por operadores nacionales ya que no tienen posibilidades de conectarse con esas rutas en términos favorables. Con la aplicación estricta y proporcional del principio, si bien se paliarían los problemas de Ladeco y Lan Chile al disminuir la oferta disponible, esta disminución tendería a ser permanente dados los costos de instalación, lo que desfavorecería a los usuarios por el mismo hecho. Ya se ha mencionado en el capítulo de Transporte Caminero que medidas radicalmente contrarias al espíritu de la política de mercado que se aplica a toda la economía serían impensables. Se incluye en esto la fijación de precios mínimos y el establecimiento por ley de pools con cuoteo, todo ello en directo detrimento de los derechos de los usuarios.

No parece pues haber opciones atractivas dentro de este campo.

Medidas tendientes a igualar las condiciones de competencia en el subsector, y equiparar las condiciones de protección al productor nacional con las prevalecientes en otros sectores de la economía.

A primera vista no parecen haber razones irredarguibles que justifiquen la excepción a la regla que existiría para los productores chilenos de transporte internacional, en el sentido de que no gozan de la protección de aranceles de que goza el resto de los productores nacionales frente a la competencia externa.

En realidad es imposible equiparar al resto de las actividades económicas nacionales la de transporte internacional. Al ser el arancel una forma de desincentivar el gasto de divisas, la legislación chilena, como muchas otras, considera el flete de importación como insumo del bien importado, por tanto, como parte de la importación y por ende gravable con arancel. El flete de exportación se toma también como una actividad extra territorial desde el punto de vista económico, asimilable a una exportación si la realiza un operador chileno. Si un operador chileno realiza o participa en un transporte de importación, operan para él las desgravaciones aplicables a exportaciones, pues teóricamente vende un servicio al productor extranjero,



que éste integra al precio de su producto puesto en puerto chileno. No se da pues la posibilidad de "proteger" al productor nacional de estos servicios frente a la competencia de los operadores extranjeros, del mismo modo que no se "protege" al exportador nacional de bienes de la competencia internacional de otros productores que acceden a los mismos mercados de bienes.

## 2. Situación no Transparente del Mercado de Transporte Aéreo Internacional Relacionado con Chile

Pese a las medidas de liberalización previstas por la ley 2564 de cielos abiertos, el mercado chileno dista mucho de gozar de una posición dominante de la demanda. En efecto, la existencia de mercados altamente competitivos desincentivan a las líneas aéreas de países como los sudamericanos, que tienen como mercado básico lo que para las líneas aéreas europeas y norteamericanas constituyen mercados marginales. Esto las hace preferir unas condiciones de competencia más restringidas que les permitan sobrevivir en situaciones que económicamente no lo justificarían. Como resultado, los operadores chilenos han visto dificultadas sus operaciones en Sudamérica, que también constituyen su mercado de base, por la acción de Autoridades y líneas aéreas de otros países del continente, que han considerado amenazada en alguna medida su estabilidad por los cambios en las reglas del juego establecidas en Chile.

Lan Chile tuvo que retirarse de la Asociación Latinoamericana de Aviación Civil al no poder legalmente dar cumplimiento a los acuerdos de dicho organismo, y Argentina y Perú suprimieron las 5as. y 6as. libertades Buenos Aires-Europa y Lima-Miami respectivamente, esta última sólo temporalmente. Argentina argumentó que la competencia creada por la legislación chilena eliminaba el interés de Aerolíneas Argentinas en el mercado chileno, y había producido una baja en las tarifas a Europa, con perjuicio adicional para su línea estatal.

No ha sido posible por otra parte aumentar los derechos de 5a. y 6a. libertades actualmente vigentes a través de Brasil ni de países intermedios en la ruta USA para Chile, lo que hace en buena medida inutilizables los potenciales derechos a y de Europa y entre países europeos y otros, por no tener el mercado chileno capacidad para mantener los vuelos de llegada a ese Continente.

Los Acuerdos de Pool, que obligan a repartir comisiones sobre ingresos con las líneas del país en que se opera cuando éstas no pueden hacer uso del derecho recíproco, y por ende restringen la competencia real, se han eliminado en virtud de la decisión de la Autoridad chilena de no aplicar el principio de reciprocidad. Sin embargo esto solo ha afectado a las líneas chilenas ya que todos los países en que éstas operan tienen líneas que llegan a Chile, no cumpliéndose en absoluto el caso inverso. El menor costo así obtenido por los operadores extranjeros en Chile no ha sido traspasado al usuario, ya que el sistema de tarifas sigue de hecho siendo el impuesto por IATA.

Las Compañías de vuelos charter que han roto exitosamente la uniformidad impuesta por IATA estableciendo tarifas y servicios más accesibles, se encuentran hoy seriamente limitadas en sus posibilidades de servicio en Chile por la contracción de demanda que ha traído la crisis económica y por la

política de defensa de las líneas IATA. El futuro se ve pues incierto y muy preocupante, si se suma la delicada situación financiera de los operadores nacionales grandes, el escaso desarrollo de los demás, y la permanencia de una situación de mercado no transparente, dominada por las líneas aéreas europeas y por autoridades sudamericanas dispuestas a no permitir aprovechar sus mercados-puente a las líneas chilenas, sino en la medida de su escaso interés en los mercados chilenos.

#### a) Análisis y Conclusiones

Por supuesto que esta no es una situación creada por la política de transportes aplicada, pero sí una realidad que esta no ha podido solucionar y, en algunos aspectos al menos, la ha empeorado.

En efecto, al generar la reacción restrictiva de las autoridades aerocomerciales de países claves como Argentina, Brasil, Perú, Venezuela, etc., la política ha hecho que la competencia real en las rutas a Europa disminuya, al desaparecer los vuelos a Europa de operadores chilenos y de algunos sudamericanos desde Chile. Ha aumentado el número de frecuencias de operadores europeos, paliando en parte este fenómeno, pero con una pérdida muy importante de posición estratégica. El descenso de tarifas reales en el período puede atribuirse en parte a la apertura realizada y en parte a la crisis económica que ha obligado a las empresas aéreas a acomodarse a las nuevas condiciones de demanda en todo el mundo y especialmente en las rutas a países como Chile, que presentan en estos casos una alta elasticidad de ingreso.

Aparentemente las únicas posibilidades que se presentan son, la de influir en un cambio en las políticas de los países vecinos, muy improbable con las crisis financieras y restricciones de divisas que sufren todos ellos, o incentivar la asociación de operadores chilenos con los principales operadores europeos y norteamericanos de forma de mantener la competencia y obtener al mismo tiempo acceso a las decisiones en las condiciones de oferta en las rutas más importantes para el país.

La tercera opción sería suprimir los "cielos abiertos", eliminando también las ventajas que esta política ha traído consigo para los usuarios nacionales, en espera de mejores circunstancias económicas generales que la hagan más compatible con el objetivo de expansión de la capacidad aérea nacional.

### 3. Situación Institucional y de Política Económica y Operacional en el Sistema Aeroportuario Nacional

El sistema aeroportuario nacional está regido por la Dirección General de Aeronáutica Civil, organismo dependiente del Ministerio de Defensa Nacional y de carácter básicamente militar. Si bien en la Estrategia Nacional de Desarrollo de 1977, se plantea como política transformar la operación técnica y comercial de los aeropuertos en una actividad regida por los principios económicos y de mercado aplicables a todo el resto de las actividades de transporte, de hecho esta transformación no ha tenido lugar en el período, básicamente debido a condicionantes institucionales.

La Dirección General de Aeronáutica Civil no funciona ni con la estructura ni con los principios aplicables a una actividad empresarial, ni siquiera para los aspectos de su operación que caen exclusivamente dentro del ámbito económico-comercial. Por otra parte, en lo que se refiere a inversiones mayores en el sistema de aeropuertos del país, éstas se realizan por la vía del Ministerio de Obras Públicas, con cargo al presupuesto nacional.

Del mismo modo que ocurre en el subsector de caminos, no existen mecanismos adecuados ni eficientes para convertir los beneficios a los usuarios, que son los que hacen positivo el resultado de la evaluación de los proyectos que se realizan, en ingresos para el Estado que lleva a cabo la inversión, es decir para el conjunto de la población, que de este modo subsidia a los usuarios aeroportuarios. Dificilmente un subsidio en este campo puede no ser regresivo para la distribución del ingreso.

En el campo de los costos de operación también el sistema de precios actual, por su estructura y variables, es ineficiente para conseguir una adecuada asignación de recursos, insuficiente para cubrir el total de costos implicados, y no equitativo el introducir variables que no afectan a los costos.

La distorsión de la situación institucional llega a que en los aeropuertos principales se han mantenido limitaciones a la competencia a nivel de concesionarios de servicios al pasajero y a las aerolíneas, y hasta en los medios de transporte (taxis y buses) que pueden operar entre los aeropuertos y los núcleos urbanos de su área de influencia.

El control de la aeronavegación es materia que, dadas las características socio-políticas del país, parece más intrínsecamente unido a un organismo dependiente del Ministerio de Defensa. Sin embargo también en este campo la situación actual parece extremar el ámbito reservado a este ente estatal. No parece haber contraindicaciones para que, si llegaran a funcionar los aeropuertos como los entes comerciales que son, el control de circulación aérea de aproximaciones, aterrizajes, despegues y carreteos se hagan en forma coordinada pero separada del control de canales generales de navegación aérea, con un enfoque y una institucionalidad fundamentalmente comercial, con los adecuados equipos técnicos y controles de la autoridad.

Tampoco parece haber razón para mantener el control de la certificación y matrícula de aeronaves y de certificación de pilotos y tripulaciones en manos de un órgano del Ministerio de Defensa, salvo quizá la tuición sobre la información de seguridad requerida para dichas certificaciones.

Junto con la tuición sobre los aspectos que pudieran afectar la seguridad nacional en el campo de la navegación y del transporte aéreo, la D.G.A.C. controla también los aspectos netamente técnicos de seguridad de vuelo, incluyendo muchos aspectos que involucran lo laboral.

Reglamenta así no sólo sobre las condiciones de duración de los períodos de vuelo, descansos, frecuencias, etc., sino también sobre las características

de las acomodaciones en vuelo al personal de reemplazo y otros aspectos definitivamente dentro del campo de la negociación de relaciones laborales.

Por otra parte las funciones de control en vuelo y certificación se hacen en gran parte a costo de las propias líneas controladas, creándose situaciones poco favorables a la transparencia de controles y servicios de certificación.

La D.G.A.C. está representada también en la Junta de Aeronáutica Civil, organismo cuyo ámbito exclusivo es la regulación comercial, dentro del marco de atribuciones y obligaciones que le impone la ley, y en el que es a nuestro juicio más cuestionable aún el papel del Ministerio de Defensa como tal, salvo la posibilidad de un derecho a veto por razones concretas de seguridad nacional, en relación con operaciones de líneas extranjeras en el país.

Por el momento no ha habido esfuerzos de importancia para modificar la situación existente y racionalizar el esquema institucional descrito, en el sentido de traspasar funciones al ámbito de regulación económico-comercial del Gobierno. Tampoco se ha llevado a cabo ninguna reforma del sistema de precios (tasas aeronáuticas) que la D.G.A.C. cobra a los usuarios de los aeropuertos (líneas aéreas, concesionarios, y pasajeros y usuarios) para que reflejen más adecuadamente el costo de prestación de los diversos servicios terminales y de ayuda a la navegación, y de la puesta a disposición de capacidades.

#### a) Análisis de la Situación Institucional y Conclusiones

No cabe duda que en éste como en otros casos el peso de la tradición, definida a su vez por el origen del desarrollo de la navegación y transporte aéreos, ha sido muy importante, limitando la evolución lógica del subsector para organizarse en una forma más adecuada a su rol, que es básicamente el de una actividad económica y comercial. La voluntad del Gobierno, manifestada a través de los postulados de la Estrategia de Desarrollo, ha planteado sin embargo el cambio de esta situación, a pesar de tratarse de un Gobierno de las Fuerzas Armadas. Ha faltado probablemente la claridad y la voluntad necesarias para deslindar el campo de la seguridad nacional y estratégica, del campo exclusivamente técnico y comercial, lo que, unido a las dificultades propias de un cambio importante que tiende a disminuir el ámbito de acción del órgano que debe promoverlo, ha dado como resultado el que, siete años después, la política y plan aludidos están aún por aceptarse.

Un cambio paulatino, que permita demostrar o verificar por etapas que es factible esta división de funciones, comenzando por lo más elemental (p.ej. concesiones y servicios a usuarios), podría ser la estrategia más adecuada, porque es la que podría generar el consenso buscado por parte de las diferentes autoridades implicadas. Sin embargo, es necesario un plan coherentemente definido desde el principio hasta el final, con los controles y revisiones intermedios que se estime conveniente dejar establecidos, para no llegar a situaciones aún peores. Sería muy perjudicial para la actividad aerocomercial y para el éxito de las políticas gubernamentales, que se crearan nuevos entes, con el precio de descoordinación y costo que significan, sin obtener los resultados de desregulación y aumento de eficacia y libertad que los justifiquen.

En todo caso es prioritaria la separación de la contabilidad y gestión presupuestaria de los distintos aeropuertos y la eliminación de subsidios cruzados entre ellos, que dan origen a una grave distorsión de la asignación de recursos. Los objetivos extra-económicos y estratégicos que sin duda justifican la existencia, operación y mantenimiento de muchos de los pequeños aeropuertos y aeródromos del país, básicamente los de zonas aisladas, no pueden obtenerse equitativamente haciendo pagar sus costos a los usuarios del transporte aerocomercial, sino a través de la destinación específica de fondos fiscales a estos fines estratégicos y sociales.

### C. TRANSPORTE FERROVIARIO

En el transporte ferroviario la política ha consistido en cambiar las condiciones empresariales e institucionales de la Empresa de los Ferrocarriles del Estado, de forma de darle una gestión eficiente, conseguir el equilibrio presupuestario, lograr la eliminación del déficit contable, y obtener beneficios de la cuantiosa inversión del Estado en esta empresa, que puedan usarse en el logro de los objetivos económico-sociales del país.. Por otra parte, por aplicación del principio de subsidiariedad y por estrategia de flexibilidad y eficiencia empresarial, la empresa debía abandonar el criterio de autosuficiencia, y traspasar al sector privado la función de provisión de bienes y servicios insumidos por la explotación ferroviaria.

La situación actual del transporte ferroviario dista mucho sin embargo de las metas que el Plan Estratégico suponía alcanzar. Los principales problemas que pueden constatarse en la actualidad son:

#### 1. Situación de Equipamiento y Servicios del Sistema Ferroviario

La red ferroviaria se encuentra en un nivel de aprovechamiento muy bajo, con densidades de tráfico, aún en las líneas más cargadas, que representan costos fijos unitarios muy elevados.

Se puede constatar la existencia de déficits notables de mantenimiento de infraestructura y en muchos casos de equipo tractor y rodante, que limitan seriamente las posibilidades de servicio y por ende de desarrollo del tráfico por ferrocarril, y presentan, en ciertos casos, niveles de seguridad inadecuados.

La tecnología de infraestructura ferroviaria, incluyendo enrielladura, señalización y control de circulación, y energía de tracción, corresponde en la mayor parte de la red a la vigente en la primera mitad del siglo XX, y representa también una limitación muy importante a las características de los servicios, a la eficiencia de la explotación y en alguna medida a la seguridad de la circulación. Al mismo tiempo sin embargo, se comprueba la existencia de instalaciones en determinados sectores cuya capacidad y características exceden ampliamente las necesidades histórica y actuales del tráfico, y que corresponden por ende a inversiones que tenían, al momento de hacerse, alternativas de mucho mayor rentabilidad. Más aún, en esos sectores se

advierde un evidente desequilibrio entre el nivel de capacidad de algunos elementos (como por ej. enrielladura e instalaciones de electrificación) y el desarrollo de otros como por ej. los sistemas de control y seguridad de circulación, equipamiento de estaciones, etc.

La tecnología de tracción y equipos remolcados es, en términos generalizados, inadecuada a las exigencias de servicio que impone el actual desarrollo tecnológico y económico del país y de los medios en competencia.

Solo recientemente (hace menos de un año) se ha podido erradicar la tracción a vapor, aunque de hecho ha debido conservarse el sistema como reserva de capacidad, ya que la capacidad del parque diesel y eléctrico no permite esta reserva. La mayor parte de los carros de carga utiliza aún el sistema de rodado de fricción, y el material de pasajeros es en gran proporción obsoleto, antieconómico y de deficitario mantenimiento.

Los servicios ferroviarios, como consecuencia de lo anterior y de otros factores, tienen una calidad limitada, especialmente en la generalidad de los servicios de pasajeros. Pese al extraordinario mejoramiento que ha tenido lugar en el período en la confiabilidad de los servicios, particularmente los de carga, y en su adaptación a las necesidades de los usuarios, existe todavía una brecha notable entre la calidad y confiabilidad actual y la que es necesaria para hacer frente adecuadamente a los requerimientos de la demanda y de la competencia.

Las tarifas de fletes y de servicios de pasajeros tienen un nivel deprimido, en parte por las causas antes descritas, y presenta una marcada inestabilidad que impide consolidar los tráficos, al estar los usuarios en permanente expectativa de cambios.

#### a) Análisis de la Situación de los Servicios Ferroviarios

El transporte ferroviario es sin duda uno de los subsectores en que los cambios generados por la nueva política sectorial han sido más marcados y rápidos. La empresa estatal, que desarrolla la mayor parte de la actividad ferroviaria en el país, ha visto en el período reducir los aportes fiscales desde US\$ 122,8 millones en 1974 a cero a partir de 1980, al mismo tiempo que redujo su personal de 27.000 a 8.000 funcionarios. Evidentemente un cambio de esta naturaleza resiente necesariamente las posibilidades de desarrollo tecnológico y comercial. Los ahorros de explotación, que han permitido eliminar los aportes fiscales, provienen en buena medida de los ahorros de personal ya mencionados y de un descenso notable de los gastos de mantenimiento, en parte por racionalización de los mismos y disminución de los activos a los que se aplican, y en parte por postergación o desplazamiento en el tiempo de los gastos necesarios. Este desplazamiento hacia adelante de inversiones y gastos en mantenimiento ha sido a nuestro juicio justificado en buena medida, pues si bien los gastos deberán ser mayores en los años siguientes, las disponibilidades de fondos para inversión y las tasas de interés deberían ser en el futuro más favorables que las prevalecientes en los primeros años del período.

Sin embargo este proceso no fue contemplado por las Autoridades presupuestarias como un plan tendiente a optimizar la situación ferroviaria en el largo plazo partiendo de la base de los condicionantes físicos y políticos existentes, sino que se establecieron metas parciales, en general muy restrictivas, que alejaron del óptimo la evolución técnico-económico y financiera del subsector.

Por otra parte y con un peso muy importante en la explicación de la situación ferroviaria y su evolución en los últimos años, está el hecho que no han existido en el período condiciones de equidad o igualdad de trato por el Estado en los diversos modos de transporte, planteados en la Estrategia de Desarrollo a través de diversos postulados, el más importante de los cuales era la implantación de un sistema de recuperación de costos de caminos. Esto ha traído como consecuencia una desventaja para el sistema ferroviario, que el estudio del Plan Director de la Red Sur (1980) y otros posteriores han evaluado como contribuyendo a la pérdida de Ferrocarriles en una suma entre US\$15 y 20 millones anuales. Como aparente paliativo, el sistema ferroviario se encuentra exento de contribuciones territoriales y evidentemente tampoco paga dividendos sobre el cuantioso patrimonio que el Estado le ha entregado, en el caso de la empresa estatal. Sin embargo, estas exenciones también son aplicables, junto con muchas otras, al transporte e infraestructura caminera, en todo lo que éstos tienen de actividad económica.

En general el problema de administración y gestión del sector ferroviario y más concretamente de la empresa estatal que representa la mayor parte del mismo, se ha demostrado materia más compleja de lo que la Estrategia aparentemente suponía, fenómeno que no es privativo de este subsector ni de esta empresa estatal. Hubo algunos planteamientos erróneos desde un punto de vista conceptual y desde un punto de vista técnico en la definición de las políticas como fue en un principio el no contemplar la posible separación de gestión de infraestructura y de servicios ferroviarios. Ha habido falta de visión y claridad de ventajas e inconvenientes en la estrategia de saneamiento financiero al imponer exclusivamente metas de plazo inmediato por la vía presupuestaria sin condicionarlas a la situación de equidad ni a objetivo alguno de largo plazo. No se ha logrado establecer un plan de medio plazo coherente y que reúna garantías de cumplimiento, al mismo tiempo que sea capaz de adaptarse a las circunstancias cambiantes del entorno económico y de mercado. Se han tomado medidas contradictorias y se ha omitido la aplicación de los ingredientes importantes de la estrategia diseñada como son el establecimiento de condiciones de equidad y la reforma institucional de la empresa de los Ferrocarriles del Estado. Se ha dado una preponderancia excesiva a los objetivos de corto plazo del presupuesto anual, desechando implícitamente alternativas que hubieran tenido un mejor rendimiento económico en el largo plazo pero que hubieran requerido quizá una mayor paulatinidad en el proceso de eliminación de aportes fiscales, y con toda seguridad una mayor capacidad de acceso a créditos por parte de la Empresa para mantener el proceso de adaptación técnica y mejorar el perfil de sus pasivos desde el comienzo del período.

## b) Conclusiones

Sin perder de vista que la crisis económica de los últimos años ha sido un factor preponderante en el agudizamiento de las dificultades que vive el subsector ferroviario en el país, puede aseverarse que la situación del sistema ferroviario, y especialmente de la Empresa de los Ferrocarriles del Estado, es consecuencia de la política implantada y de las limitaciones habidas en su aplicación. Los espectaculares logros en la mejoría de rendimientos y eficiencia son fruto de la política de autofinanciamiento establecida. Las severas limitaciones hoy presentes en el desarrollo tecnológico, niveles de mantenimiento y calidad de servicio, son también fruto de una aplicación incompleta de medidas derivadas de la política y, en algunos casos, de errores en la concepción de la estrategia.

La solución de los problemas apuntados requiere a nuestro juicio acciones cuyos ingredientes básicos son:

i) Completar y modificar la legislación y normativa vigente, de modo de cumplir con los objetivos establecidos en la Estrategia de Desarrollo en cuanto a equidad económica y financiera en el sector, en cuanto a reforma institucional de la empresa estatal (conversión en Sociedad Anónima), y en cuanto al papel del Estado en la habilitación y financiamiento de infraestructura de transportes.

ii) Establecer un Plan de Acción Estratégico para la empresa estatal que signifique realmente la mejor alternativa disponible para la optimización de largo plazo de su situación económica y financiera, y establecer un adecuado sistema de gestión y control empresarial para llevarlo a cabo.

## 2. Escasa Participación Privada en la Provisión de Insumos y Servicios Ferroviarios

Pese a que la participación privada en el sector era quizás el objetivo más enfatizado en la Estrategia de Desarrollo de 1977, es éste un campo en que los avances han sido muy poco significativos.

En efecto, la participación privada en la provisión de servicios insumidos por el sistema ferroviario estatal presenta, valores absolutos semejantes a los existentes antes de la aplicación de la política. Sin embargo la eficiencia de esta participación es mucho mayor, básicamente por concentrarse en servicios para las operaciones más rentables de la explotación ferroviaria. Ha habido una positiva extensión del ámbito, desde el mantenimiento de equipos exclusivamente, al de mantenimiento de instalaciones fijas, construcción y reparación general de partes y piezas, aseo de material rodante y otros de menor importancia. Sin embargo, la proporción de trabajos que sigue haciendo Ferrocarriles por su cuenta es aún muy alta. En el campo de los servicios de transporte ferroviario, la participación privada contemplada en la Estrategia sólo revestía la forma de explotación privada de ramales, líneas o sectores ferroviarios completos. En este sentido, aparte de la propiedad y explotación privadas del FC de Antofagasta-Bolivia y anteriormente del de Toco a Tocopilla (hoy perteneciente a la empresa estatal Soquimich y utilizado exclusivamente por ésta), no existe ningún caso de línea



ferroviaria de explotación privada. Posteriormente se introdujo en los Planes Ministeriales el objetivo de prestación de servicios de transporte por privados, utilizando la vía férrea y posiblemente la tracción del sistema ferroviario estatal.

En este campo se han logrado avances muy modestos y sólo recientemente. Existen en la actualidad servicios privados de transporte de granos, de transporte de piggy-back (TOFC), y de paquetería expresa en trenes de pasajeros. Todos ellos en un régimen de participación muy importante aún de la empresa estatal, y con un volumen de actividad aún muy incipiente. No parece pues que pueda contarse, en un plazo razonable, con un sistema ferroviario realmente "abierto" en que empresarios privados asuman el rol principal en la comercialización y desarrollo de servicios de transporte y complementarios en este subsector.

El peso fundamental, pues, de la gestión y desarrollo del sistema ferroviario en Chile seguirá recayendo prácticamente completo sobre la empresa estatal la que, sometida a limitaciones institucionales y económico-financieras muy severas, no constituye en la actualidad un canal apto para el adecuado desarrollo del modo y tecnología ferroviarios, produciéndose una distorsión en la asignación de recursos globales en el sector por este hecho, lo que se agrega a las distorsiones antes anotadas. Parece por tanto necesario concentrar los esfuerzos del Gobierno en la solución directa de los problemas y distorsiones existentes que impiden que la empresa ferroviaria del Estado optimice sus posibilidades, dado que la creación de nuevas condiciones que traspasen esta tarea a la empresa privada es por ahora puramente teórica.

a) Análisis de la Situación de Participación Privada en el Subsector Ferroviario

El peso de la tradición parece constituir el factor más importante en el escaso éxito de la política de aumentar la participación privada en el Sector. Esta tradición incluye tanto la tendencia a la autosuficiencia y exclusividad de los ferrocarriles en la actividad sectorial en Chile, como la falta de confiabilidad atribuida a la Empresa y al Estado en general, como socio o contraparte en negocios de medio y largo plazo.

La incursión de empresas privadas en la prestación de servicios de transporte ferroviario, componente más importante del objetivo de privatización, requiere gran estabilidad institucional y de políticas empresariales del ente estatal, de forma de asegurar que no habrá cambios en las reglas de juego. Así se han desarrollado las flotas de equipos privados en Europa, y ha tenido lugar un crecimiento hasta hace poco sostenido de la participación privada en el transporte ferroviario europeo. En FF.CC. del Estado, y en las políticas gubernamentales para su gestión, ha faltado el énfasis necesario para crear esta estabilidad y difundirla. Ciertamente los problemas financieros de la empresa estatal han contribuido fuertemente a dificultar esta estabilidad. En Chile existe un caso muy importante de servicios ferroviarios privados en líneas de la empresa estatal, cual es el transporte de minerales de hierro en el norte del país, y que fue aún más importante en el pasado. Pero se trata en este caso de mercados muy

independientes , tanto en lo comercial como en lo operacional, y de contrapartes muy poderosas, o también estatales, que lógicamente tienen menos que temer a cambios en las reglas del juego.

Por otra parte no están claras las reglas del juego entre la administración empresarial y la administración gubernamental, por lo que difícilmente pueden consolidarse las condiciones de explotación que Ferrocarriles puede ofrecer a eventuales interesados. Los empresarios tienen la sensación de tratar en cada caso con ejecutivos y políticas efímeros, y la opinión pública empresarial y general no ha absorbido en gran medida las nuevas realidades de la política impuesta. Más aún, en estos tiempos de revisión de las medidas de desregulación (ambiente de revisión que ha sido un obstáculo fundamental para el logro de objetivos básicos de la política), muchos agentes económicos no descartan que que puedan superarse incluso las cotas de intervención y regulación del pasado. Aparecen así dirigentes agrícolas, por ejemplo, planteando seriamente que el Gobierno disponga que FF.CC del Estado realice gratuitamente transportes de determinados productos para paliar la difícil situación económica de algunos agricultores. Es obvia cual sería la reacción de los eventuales socios o contrapartes privados de FF.CC. en servicios de transporte, ante la perspectiva de una competencia como ésta, que podría eliminar toda condición de rentabilidad a su actividad.

En la provisión de insumos de mantenimiento y otros, existe una mayor tradición de participación de privados. Es así como se ha alcanzado niveles aún limitados pero satisfactorios de actividad privada en este campo. La industria, sin embargo, no reconoce a los negocios provenientes de Ferrocarriles como suficientemente estables para justificar y garantizar inversiones que, de materializarse, podrían permitir una mayor eficiencia en las prestaciones. Las fuertes fluctuaciones que la política y situación financiera han impuesto a la Empresa en sus presupuestos de contratación, son un antecedente negativo y desafortunadamente muy reciente, que pesa fuertemente sobre la disposición de participación de los industriales del sector.

A nuestro juicio, la participación privada en el sector ferroviario sobre la base de explotación de líneas completas no presenta un futuro promisorio por razones estructurales y de tecnología ferroviaria. Salvo en la explotación de ramales que no tienen una vinculación operacional directa con el resto de la red, como son los de vía estrecha, la separación de líneas aisladas en la explotación trae consigo un costo por coordinación que difícilmente puede compensar una mayor eficiencia interna. Si se piensa, por otra parte, que los ramales de vía estrecha tienen en general un tráfico escaso o enfrentan monopsonios, el panorama se configura como poco alentador para una evolución institucional importante por este camino.

#### b) Conclusiones

No parece haber más remedio que resignarse a que el proceso de apertura a la actividad privada dentro de la promoción de servicios de transporte ferroviario sea necesariamente lento, en paralelo con la consolidación del rol general del Estado y de sus relaciones con los particulares. Los recientes problemas y las características de las soluciones aplicadas por el Gobierno en

el campo general de la economía y de las relaciones entre empresarios y Estado, permiten prever que pasará tiempo antes de lograr esta consolidación. Por supuesto que el Estado y las autoridades gubernamentales tienen en este empeño el papel protagónico. En menor medida esto se aplica también a la participación de privados como proveedores del sector ferroviario, si bien aquí es más importante la capacidad de los propios operadores ferroviarios para crear formas de contratación y convenios que induzcan la transferencia de estas actividades insumidas, hacia la industria privada.

En todo caso, resulta evidente que ha terminado por ahora el período en que la aplicación de una adecuada política de atracción de la participación privada era de importancia fundamental. Poco puede esperarse durante varios años de espectacular en este campo y las metas máximas que parecen factibles son irrelevantes para la solución de los problemas del subsector.

### 3. Problemas de la Empresa de los Ferrocarriles del Estado

En la época de enunciación de la Estrategia Nacional de Desarrollo de 1977, algunas definiciones eran todavía ambiguas, y sólo fueron clasificadas en sucesivos Planes Ministeriales posteriores. Sin embargo, puede decirse que el plan para el sector ferroviario era el de eliminar de la red estatal aquellas líneas cuya explotación no presentara beneficios económicos desde un punto de vista social, y eliminar en el resto de la red los servicios de transporte no justificados económicamente. Esto, lógicamente, en un ambiente de costos mínimos y de condiciones de equidad, requisitos indispensables para obtener la óptima asignación de recursos a través del mercado, ingrediente básico de toda la política económica del Supremo Gobierno.

Para todo ello se pensó que la política de autofinanciamiento debía ser el instrumento incentivador y generador de todas las decisiones internas de la empresa necesarias para el logro del objetivo de optimización interna antes señalado. La empresa había comenzado ya en el bienio anterior a la publicación de la Estrategia un proceso de reducción de actividades y de aumento de eficiencia, lo que justificaría esta confianza.

Sin embargo, se minimizó aparentemente la importancia de establecer condiciones de equidad en el sector transportes como requisito para el logro del objetivo ferroviario (y de transportes en general), ya que dichas condiciones no se establecieron. Por otra parte no se visualizó que el pretendido ajuste automático de las decisiones internas no era posible sin un plan adecuado, un buen sistema de control y un cambio positivo en el nivel de los recursos humanos disponibles, por esa época muy disminuidos a nivel directivo.

La política de participación privada tenía como objetivos el cumplimiento del rol de subsidiariedad, común a otras actividades en las que el Estado participaba, y que constituye una piedra angular de la filosofía económica implantada por el Gobierno, y la minimización de costos de insumos, de los que había razones para suponer que estaban lejos del mínimo en muchos casos. Los requisitos para obtener resultados significativos en estos campos

no fueron adecuadamente analizados, y su incompatibilidad con medidas orientadas al autofinanciamiento no fue debidamente considerada (como desahucio de contratos vigentes con industrias de reparación, contratación de trabajos por montos mínimos y con programas sólo de corto plazo, implantación de sistemas tarifarios "de guerra" y permanentemente adaptables, etc.)

Por otra parte las características de la red "sana", aquella que cumplía con el requisito de rentabilidad exigido, se contemplaba tácitamente como una red similar a la existente, aunque con menor frondosidad de ramales. El estudio del Plan Director de la Red Sur en 1980 mostró que era posible que esa red no existiera, y que los tramos rentables configuraran sólo una serie de "mini-redes" no necesariamente vinculadas entre sí. La posible incompatibilidad de este resultado de la aplicación estricta de la política, con otros objetivos del Gobierno y del sector, no ha sido analizado hasta el ahora.

Es ésta quizá la mayor limitación de los instrumentos de política con que se puso en marcha la Estrategia en el caso del sector ferroviario (como también en otros subsectores). Sólo se establecieron reglas del juego, las que en muchos casos además no se aplicaron, y se supuso tácitamente que cualesquiera fueran los resultados a que esas bases condujeran, éstos eran en sí aceptables y buenos, y dentro de los objetivos de las áreas política, social, de seguridad nacional, etc.

Otro aspecto de enorme relevancia en relación con este subsector ferroviario es que, si bien los ferrocarriles tienen una participación más bien modesta en el total del mercado de pasajeros y carga terrestre en Chile, su comportamiento en cuanto a tarifas y servicios resulta en señales y situaciones de mercado de gran influencia en el comportamiento de los empresarios de transporte por carretera y de los usuarios. La Estrategia diseñada no contemplaba los mecanismos para asegurar que estas señales fueran correctas ni estables, de forma que contribuyeran positivamente en la evolución esperada del sector de transporte terrestre. Al contrario, las normas de autofinanciamiento impuestas a los Ferrocarriles del Estado desencadenaron un prolongado período de experimentación que afectó notablemente la información de base con que operaba una buena parte del sector carretero, contribuyendo a los errores de diagnóstico que caracterizaron en buena medida al período. En otras palabras se subvaloró la importancia del papel de líder que el ferrocarril conservaba, pese a su rol decreciente en la actividad de transporte terrestre.

En el capítulo que se refiere a las Empresas del Estado de este Informe, se analizan en detalle los aspectos institucionales en la política y en la práctica y su efecto sobre el comportamiento del sector en este período. Cabe enfatizar aquí sin embargo que, dado que el subsector ferroviario y Empresa de los Ferrocarriles del Estado son cosas muy similares en Chile, las políticas para la empresa y la administración de la misma constituyeron el total del quehacer gubernamental para este subsector en el período. Se dejó pues de hecho el destino del subsector ferroviario e indirectamente el del sector terrestre sujeto al éxito de la política de autofinanciamiento de la empresa estatal y de los mecanismos de eficiencia y transparencia que esta traería consigo. Las podas iniciales en Ferrocarriles del Estado llevaron sin duda a

una situación más cercana al costo mínimo a que antes se aludió. Pero los incentivos y las herramientas en uso sólo sirvieron adecuadamente en esta primera etapa. El establecimiento de planes de acción específicos y de los sistemas de control necesarios en la segunda parte del periodo, fueron los elementos ausentes.

#### a) Análisis y Conclusiones

Parece haber faltado en el periodo la premisa de que la solución de los problemas estructurales y coyunturales del sector de transporte terrestre tienen como requisito ineludible la adecuación del subsector ferroviario y por ende de la Empresa de los Ferrocarriles del Estado a los objetivos generales de la estrategia económico-social.

La eventual desaparición de la empresa o su transformación en unas pocas líneas desvinculadas no es probablemente un hecho que las autoridades hubieran considerado aceptable, y que debió por ende condicionar desde el principio los objetivos y reglas del juego a imponer por la Estrategia.

Por otra parte el condicionamiento así impuesto de principios generales de la política económica implantada por el Supremo Gobierno habría motivado que las autoridades del sector económico establecieran en la empresa sistemas de administración y control más finos que el del autofinanciamiento para asegurar el logro del costo mínimo buscado.

Asimismo la dependencia que los resultados de la empresa tienen respecto del tratamiento de los sistemas de cobro por uso de caminos y otros elementos que intervienen en la equidad, habría representado un problema más práctico y menos teórico, y posiblemente los planes y metas estructurados y sus sistemas de control habrían aparecido por necesidad.

Al faltar el primer elemento en la cadena, el resto no pareció tan importante o prioritario, privándose así a la administración del sector ferroviario y a la empresa del Estado de bases y medios de gestión que hubieran influido a nuestro juicio determinadamente en la situación que hoy se constata.

En el capítulo de Empresas del Estado de este Informe se analizan con mayor detalle las posibles características de estos planes y medios de control, y las investigaciones que para su definición podrían ser necesarias en el futuro próximo.

### D. TRANSPORTE MARITIMO Y PORTUARIO

Cambios muy importantes, probablemente los más importantes del sector, ha operado la aplicación de la política del actual Gobierno en los subsectores marítimo y portuario. En el campo del transporte marítimo, el DL 3.059 eliminó muchas de las barreras antes existentes para una abierta competencia en los fletes del comercio exterior y cabotaje, así como las franquicias singulares y regímenes de excepción que se otorgaban a los empresarios del

rubro, lo que ha contribuido enormemente en el período a mejorar la asignación de recursos en el ámbito, y a favorecer importantemente a los usuarios del transporte marítimo, especialmente exportadores e importadores.

En el ámbito portuario, las leyes 18.032, 18.034 y 18.042 cambiaron radicalmente la estructura de los servicios portuarios y de terminales marítimos, con mejoras espectaculares en la eficiencia y capacidad del sistema portuario chileno, y con un costo de implantación muy modesto.

No por ello el sector está en la actualidad exento de problemas, y muy importantes. Estos pueden ser agrupados en los siguientes rubros principales:

a) Mínimo desarrollo de la potencialidad del transporte de cabotaje, con tarifas deprimidas e inestables y costos aún por encima de lo razonable.

b) Inestabilidad y falta de armonía en las situaciones tributarias y reglamentarias relacionadas con la bandera de nave. Legislación marítima en general dispersa (Ley de Fomento, Ley de Navegación, Normas de Aduana, Directemar y Puertos) y no siempre en concordancia con principios básicos de la política. Situación de permanente revisión de la normativa vigente a diferentes niveles de autoridades, y de permanente presión para su revisión por parte de grupos interesados.

c) Situación deprimida del mercado de comercio exterior y de los operadores chilenos en el mismo, acompañada de un éxito muy escaso de los esfuerzos por conseguir mercados libres y transparentes en los fletes de comercio exterior chileno y en diversos mercados de cabotaje.

d) Situación institucional ambigua y confusa, que mezcla aspectos de transporte comercial portuario y marítimo con aspectos de seguridad policial, seguridad en la navegación y operación y Seguridad Nacional. Situación de los servicios de practicaje y otros, en que los mismos entes son juez y parte, y en que subsisten monopolios no justificados y refrendados por ley.

e) Puertos poco adaptados a las necesidades del tráfico de contenedores, y en muchos casos con bajo nivel de seguridad para la navegación y operaciones.

f) Costos portuarios todavía superiores a lo razonable, con estadías innecesariamente largas de mercancías en recintos portuarios. Deficiente nivel de seguridad en los puertos. Escaso desarrollo de empresas de servicios portuarios integrales con suficiente capacidad empresarial. Condiciones insuficientes de competencia portuaria.

g) Situación institucional y legal sin consolidar para el sistema portuario estatal, que implica, entre otras cosas el mantenimiento de subsidios a puertos menores, financiados sólo por un grupo de agentes económicos, que son los usuarios portuarios nacionales.

## 1. Situación del Transporte de Cabotaje

El transporte de cabotaje en el período se ha mantenido prácticamente en los niveles pre-existentes, si bien con fluctuaciones importante de un año a otro. Con excepción de la introducción masiva del contenedor y de servicios roll-on/roll-off para los servicios de conexión con las zonas extremas del país, ningún cambio tecnológico importante ha tenido lugar en los mercados de cabotaje. Los costos de transporte al usuario por este medio no han tenido reducciones significativas pese a la profunda racionalización de operaciones y disminución de los costos portuarios y, salvo para los tráficos citados a zonas extremas que tienen alternativas de alto costo por otros modos, y para los movimientos de volumen y estabilidad muy altos, el cabotaje no representa en general una alternativa de transporte atractiva. A los costos elevados al usuario se une la mucho mayor complejidad administrativa a que están sometidas las cargas, si se compara este modo con los de ferrocarril o camión, e incluso en muchos aspectos con el transporte aéreo.

Por otra parte, los actuales valores de las tarifas distan mucho de representar un nivel remunerativo suficiente para los operadores, los que se enfrentan a una competencia sumamente activa en el subsector, a la que se agregan buques dedicados al comercio exterior operados marginalmente en el tráfico, incluidos buques de bandera extranjera.

### a) Análisis de la Situación del Cabotaje Marítimo

La paradoja de una fuerte competencia (que contempla incluso naves de comercio exterior cuya participación es catalogada de "desleal" por operadores locales) coexistiendo con altos costos al usuario, solo puede explicarse características especiales del tráfico y de la escala o nivel de esta actividad en el país y por la intervención de elementos ajenos a la oferta y a la demanda mismas, que encarecen el valor de los recursos utilizados, o añaden costos específicos de este modo de transporte que no existen en los modos terrestres. Estos elementos pueden ser:

i) Fuerte desequilibrio entre sentidos de transporte para casi todos los tipos de tráfico: carga general con origen en el centro del país, graneles con origen en el sur y en el norte, combustibles líquidos con origen en Refinerías, etc.

ii) Escala de actividad que obliga a la utilización de naves pequeñas y poco especializadas en general (las que no son de gran eficiencia) y a servicios con muchas recaladas que inciden fuertemente en los costos medios.

iii) Existencia de procedimientos de control aduanero, que funcionalmente no deberían aplicarse al cabotaje.

iv) Costos impuestos por los sistemas de control administrativo y de seguridad en la navegación que no se justifican, o que no tienen paralelo en otro modo de transporte.

v) Encarecimiento de algunos recursos como el personal, por fijación de dotaciones y otros; y como los servicios a las naves, por reglamentación de

pilotaje y practicaaje y situaciones de monopolio de hecho en lanchaje y remolque. (Provocado también por la insuficiente escala de actividades)

vi) Trabas legales o impuestas por el Estado en la realización de determinados servicios, como el de transbordadores o contenedores a la XIIa. Región (Prohibición de ir a Punta Arenas desde la Xa. Región).

No cabe duda que los subsidios al transporte terrestre cuya existencia se ha comentado anteriormente, influyen negativamente en las ventajas comparativas del transporte marítimo interior. Pero no parece tener este hecho influencia decisiva sobre la repartición modal actualmente constatada.

## 2. Situación Legal, Reglamentaria y Tributaria del Transporte Marítimo

Lo comentado en relación al transporte aéreo internacional es plenamente aplicable al caso del transporte marítimo de comercio exterior. No es aplicable el concepto de protección a la industria nacional a los armadores nacionales, porque el mercado en que operan cuando hacen fletes internacionales es de exportación.

Diferente es la situación del cabotaje. En el transporte aéreo no se da de hecho interés por parte de las líneas aéreas extranjeras en hacer transporte interno en Chile. Los buques de bandera extranjera en cambio, tanto los de propiedad o arrendados por armadores nacionales, como los operados por empresas extranjeras, participan activamente en el mercado de cabotaje, aprovechando situaciones de costo marginal muy bajo. La interpretación administrativa de la ley supone hasta ahora que estas operaciones no son hechas en Chile, por ser el buque extranjero, lo que claramente es erróneo (y se pretende revisar en la actualidad). Se da pues en este caso una competencia activa por operadores que no tributan en Chile y a los que no se aplica arancel, en un mercado exclusivamente chileno. El desequilibrio es pues evidente.

En un ámbito más general, la legislación y reglamentación aplicables al transporte marítimo se encuentra dispersa. A la Ley de Fomento a la Marina Mercante y su reglamentación inicial se suman reglamentos posteriores, y dictámenes o interpretaciones de MINTRATEL, Servicios de Impuestos Internos, Banco Central, etc.

Por otra parte la Ley de Navegación Marítima establece normas que, más allá del campo de la seguridad en la navegación y Seguridad Nacional, tienen atingencia directa sobre aspectos operacionales y comerciales sobre los que además se aplica el Código de Comercio Marítimo. La legislación y reglamentación aduaneras influyen también importantemente en la eficiencia operativo-comercial del cabotaje y comercio exterior por vía marítima. Salvo la Ley de Marina Mercante, y en buena medida las disposiciones aduaneras, toda esta legislación y reglamentación es anterior a la formulación de la política y no sólo no responde a sus requerimientos de cambio, sino que en muchos aspectos es incompatible con dicha política.



a) Análisis de la Situación Normativa y de Legislación

Nuevamente se encuentra aquí por una parte un problema de descoordinación institucional a nivel de Gobierno y entre los organismos encargados de la implantación de las políticas diseñadas en la Estrategia de Desarrollo; y por otra la falta de un Plan de Acción integrado para orientar las medidas aisladas de cada repartición estatal en la búsqueda y logro de los objetivos de la política.

Los Programas Ministeriales que establecen las tareas a desarrollar por los Ministerios y organismos dependientes para la consecución de los objetivos estratégicos y tácticos, se refieren a organismos aislados, rara vez contemplan labores conjuntas de dos o más Ministerios, y en estos casos, no se establece la forma práctica de dirimir diferencias de opinión entre los entes participantes. Vale decir que en todos los casos se ha dejado la labor de coordinación y evaluación de proposiciones al Presidente de la República y a sus entes asesores directos, fórmula que como es comprensible no puede funcionar eficientemente. Se ha llegado así a puntos muertos en el avance de las diversas medidas. Otras, contempladas en los Planes Ministeriales de diversos períodos, ni siquiera fueron iniciadas y las divergencias que han aflorado se han prestado incluso para que determinados organismos preconicen medidas (y consigan que sean aplicadas) que significan notables retrocesos en la implantación de la política diseñada.

En cuanto a los aspectos arancelario, de protección de los operadores nacionales, y de acceso de extranjeros al mercado, tributario, sin duda que los grandes intereses del país, y la distorsionada situación previa del sector marítimo nacional a comienzos del período de análisis, hacían aconsejable una estrategia de apertura, liberalización y desregulación violenta, con impacto fuerte y rápido sobre los costos de los usuarios del transporte marítimo, especialmente los de comercio exterior, que sirviera además de factor detonante y motor de otras liberalizaciones y racionalizaciones en el sector marítimoportuario.

La misma política se aplicó en el ámbito general respecto de los aranceles, pero se estableció un tope del 10% impuesto por condicionantes del sector industrial nacional. Desde ya ésto significó que en términos relativos, los empresarios marítimos estuvieran en posición de desventaja, al al quedar este sector al margen de dicha protección arancelaria. En términos relativos, esta desventaja ha aumentado al subir posteriormente los aranceles y recargos por sobretasas. Por otra parte, no cabe duda que la estructura de costos del transporte marítimo hace particularmente atractiva la posibilidad de utilizar en tráfico de cabotaje naves disponibles de rutas de comercio exterior, a costos marginales reales muy bajos, con un ahorro apreciable para el país. Salvo en el transporte aéreo, con una similitud más teórica que práctica, no existe otra actividad económica en que sea tan marcada la diferencia entre costos medios de producción y costos marginales de importación a Chile de un bien o servicio. Esta realidad no debería ser artificialmente modificada por la legislación marítima o aduanera chilena, sin embargo parece lógico que los niveles generales de protección porcentual que se aplique al conjunto de la economía, deberían aplicarse también al sector marítimo.

Una clarificación en este aspecto por parte de las autoridades del Gobierno, sería de extraordinaria utilidad y contribuiría al prestigio y credibilidad de la política diseñada al inicio del periodo.

Una parte importante de la responsabilidad por la permanente inestabilidad y revisionismo de las normas y por las presiones continuas de los diferentes grupos de interés para que se operen modificaciones que los favorezcan, responde al hecho que existen desequilibrios en la situación actual que deben corregirse. Situación que da pábulo, por supuesto, a que se ponga en tela de juicio el total de las normas vigentes.

#### b) Conclusiones

La falta de una estrategia coordinada y coherente con los objetivos diseñados, aparece como el factor más importante en el problema constatado en este punto. Si bien las circunstancias actuales y del futuro inmediato no son las más favorables para una rectificación en este sentido, todo esfuerzo encaminado a suplir estas deficiencias del proceso debería tener un efecto positivo importante.

Los objetivos y la normativa de aplicación de la política deben establecerse en forma precisa por el Gobierno a través de sus organismos de planificación y definición en general de políticas de medio y largo plazo, y localizar en forma explícita y a nivel suficiente la función de evaluar la adecuación de las proposiciones ministeriales destinadas a cumplir los planes de Gobierno dirimiendo todo conflicto de opinión en los casos en que interviene más de un ente de la administración del Estado. Los Planes Ministeriales que signifiquen la proposición de modificaciones legales o reglamentarias deben coordinarse con todas las otras actuaciones que el Gobierno haya diseñado con el mismo objetivo de aplicación de la política, y establecerse una Estrategia de avance común que garantice la compatibilidad de las soluciones específicas en el tiempo, y su adecuada información y comprensión por los diferentes agentes económicos implicados.

En cuanto a las distorsiones específicamente individualizadas en la legislación y reglamentaciones vigentes relativas al transporte marítimo, es importante proceder a su corrección a la luz de la misma política general y sectorial establecida. Así, deben analizarse alternativas de establecimiento de mecanismos que equiparen la situación en el cabotaje con las condiciones de protección arancelaria de que goza el resto de los productores nacionales en el mercado chileno.

Estos mecanismos deben tener en cuenta la especial situación en el mercado de fletes de las naves de bandera extranjera de propiedad de empresarios nacionales, determinando previamente si existen o no distorsiones en la práctica legislativa actual que identifica la bandera de la nave con el carácter de nacional o extranjero del operador.

Es de la mayor importancia que las modificaciones que se introduzcan no produzcan distorsiones en sentido contrario a las existentes, restringiendo la competencia extranjera per-se más allá del concepto de mecanismo arancelario de protección descrito. La posible extensión del concepto de impuesto

adicional sobre los servicios importados al caso del arriendo de naves extranjeras para realizar cabotaje en Chile, debe también ser cuidadosamente analizada, para no producir desequilibrios injustificados, y limitarse en cualquier caso a la prestación de estos servicios de cabotaje y no a los de comercio exterior por las razones antes expuestas. La adecuada solución a estos problemas permitirá eliminar la actual vulnerabilidad de la normativa vigente a las presiones de grupos de interés que, de otra manera, podrían tener éxito en convencer a algunas autoridades de la necesidad, a nuestro juicio falsa, de modificación total a las normas vigentes.

### 3. Situación del Mercado de Comercio Exterior y de la Flota Nacional

La flota nacional, que tuvo un notable incremento en el periodo hasta 1980, ha descendido desde entonces y no existen indicios de que los niveles máximos históricos puedan recuperarse en el futuro próximo. Los objetivos de 1.000.000 de toneladas y aún muy superiores a éste que en algún momento plantearon algunas Autoridades de Gobierno, no parecen posibles de alcanzar por ahora. Esto representa un golpe importante a las esperanzas que se habían cifrado en contar con una flota mercante nacional importante, con lo que esto significa desde el punto de vista de seguridad nacional, no solo ante un eventual conflicto bélico, sino también ante acciones internacionales de boycott o similares.

Por otra parte, las más grandes empresas chilenas de transporte marítimo se encuentran en su mayoría en situación económico-financiera difícil, habiendo tenido ejercicios con pérdidas, en algunos casos cuantiosas, en 1982 y 1983. La participación de las naves de bandera nacional en el tráfico internacional ha descendido de 71% en importaciones y de 21% en exportaciones (1976) a 14 y 17% respectivamente. La participación de armadores chilenos ha sido mayor, ya que una parte significativa de los buques de bandera extranjera participantes les pertenecen. Las tarifas de flete de comercio exterior se encuentran en general en niveles poco remunerativos, especialmente en el mercado spot y de charters, con lo que resulta imposible financiar los costos de inversión en naves que los armadores hicieron en los últimos años. Los proyectos de los pools y asociaciones de líneas en que participan armadores chilenos también han significado pérdidas importantes para los socios, y los operadores nacionales enfrentan dificultades crecientes para mantener su participación en los mercados dominados por Conferencias de Fletes en Europa y otras áreas.

Por otra parte, los esfuerzos del Gobierno chileno para conseguir mercados más libres y transparentes para el comercio exterior chileno, se han estrellado por una parte contra la sólida organización y unidad de las Conferencias de Fletes y los Pools de armadores que actúan en su interior, especialmente en relación con los mercados europeos, que han conseguido una eficaz resistencia a los intentos de apertura protagonizados por navieros nacionales y en alguna medida por el propio Gobierno. En los casos en que estos pools tienen origen en Convenios oficiales multilaterales o bilaterales, como el caso del Convenio Chile-Brasil, las posibilidades de presión por parte de Chile en el objetivo de implantar fórmulas más libres, están condicionadas políticamente y tienen, por ende, pocas posibilidades de ser extremadas.

La importancia creciente de los mercados spot y de charter y las fórmulas combinadas con outsiders en las rutas de línea más importantes en el comercio exterior, especialmente de exportación, ha permitido en todo caso que la situación no revista caracteres graves, pese a que los propósitos de contatar el cartel de las conferencias cerradas y pools en los fletes de líneas internacionales no se han materializado en términos prácticos.

Los mercados libres y transparentes tampoco se dan en el cabotaje, en subsidio de lo cual se ha estado llegando a una suerte de compensación de las condiciones tributarias desequilibradas, mediante una creciente restricción al empleo de naves de bandera extranjera, usando los instrumentos administrativos que la ley estableció, interpretaciones también restrictivas a la legislación vigente, y finalmente además, instrucciones a los entes usuarios estatales en el sentido de no incluir en sus licitaciones a naves extranjeras. La creación de distorsiones en sentido contrario para hacer frente a las distorsiones tributarias existentes ha contribuido a aumentar las presiones de grupos de interés y a dar a la normativa vigente cada vez más el carácter de reversible en su integridad, con la inestabilidad consecuente a todo nivel.

a) Análisis de la Situación del Comercio Exterior por Vía Marítima

La pérdida de ventajas que la nueva Ley de Fomento a la Marina Mercante trajo a los armadores nacionales se vió más que compensada en 1979 por la rápida expansión que entonces experimentaba el mercado internacional de fletes a y de Chile, por lo que la situación económica de las empresas navieras, lejos de resentirse, tuvo un período de fortalecimiento notable, en que la limitación más importante era la capacidad de absorber la expansión comercial que las nuevas condiciones del comercio exterior hacían posible.

Una vez producida esta expansión, con rápido aumento del tonelaje chileno a flote, los efectos de la competencia más desarrollada, de las distorsiones tributarias existentes para el cabotaje y de los altos costos de operación de las naves chilenas por las condiciones cambiarias prevalecientes, comenzaron a sentirse en el ámbito de los armadores nacionales, que empezaron a presionar por cambios en las condiciones vigentes.

La reacción más generalizada de los armadores fue la de aprovechar las oportunidades que la legislación daba, traspasando sus naves a filiales extranjeras para operar con bandera de conveniencia, disminuyendo así importantemente los costos de operación y, cuando les era posible, intentar defenderse de la proliferación de la competencia de otras empresas chilenas o extranjeras usando su posición e influencias en las Conferencias y Pools internacionales en que participaban. La fuerte caída del tonelaje chileno se explica pues fundamentalmente por la obligación de dotar a las naves de bandera nacional con el 100% de tripulación chilena, y la desventaja cambiaria y de obligaciones laborales que ello imponía, lo que provocó los cambios a bandera de conveniencia. De hecho sin embargo estos cambios no significaron una modificación real de la propiedad de los buques, si bien desde el punto de vista de seguridad nacional, la situación de estas naves no es igual a la de las chilenas.

A estos fenómenos vino a superponerse el efecto de la crisis de 1982 en adelante, que significó una caída violenta en el comercio exterior chileno, especialmente en el comercio de importación que es el que mantiene los transportes de línea. La flota de armadores nacionales se encontró con una capacidad ociosa significativa lo que determinó la salida efectiva del ámbito controlado por aquellos de un importante tonelaje. Este efecto fue compensado en parte por el hecho que, al haber perdido el personal marítimo nacional su situación hegemónica y al mejorar las condiciones cambiarias, fue posible a los armadores volver a la bandera nacional a costos razonables, y en condiciones operativas más confiables que con tripulación extranjera. Sin embargo esta compensación respecto de la situación de la flota, no tiene lógicamente efectos significativos sobre la situación financiera y económica de los armadores, para los que la baja de volúmenes y tarifas de fletes es fundamental.

#### b) Conclusiones

La causa más importante en la situación del mercado de fletes y en las estrecheces económico-financieras de los armadores nacionales es la crisis económica mundial y la chilena muy en especial, que ha hecho disminuir importantemente el comercio exterior chileno, sobre todo el de importación, y ha ocasionado un descenso notable en los niveles de tarifas reales y serias restricciones en el financiamiento normal de fletes.

No obstante, existen en la legislación vigente distorsiones relacionadas con la equidad tributaria entre naves chilenas y extranjeras operando en cabotaje chileno, que deberán ser corregidas. Entendemos que se estudia en estos momentos un proyecto de ley al respecto, que incluye otras modificaciones a la actual Ley de Fomento. Es de desear que éstas no signifiquen la creación de distorsiones de signo contrario a las que se intenta corregir, lo que daría lugar a nuevas presiones de los afectados (exportadores y usuarios en general), y a mantener la situación tan perjudicial de inestabilidad normativa.

Una mayor flexibilidad de la reglamentación relativa a navegación, en cuanto a permitir que una cierta proporción de la tripulación de buques chilenos pueda ser extranjera, ayudaría a hacer más fácil la transición del cambio de bandera, y contribuiría a incentivar la matriculación en Chile. Debe revisarse también la normativa de cobro de derechos arancelarios a ciertas naves matriculadas en Chile (las de pequeña eslora) de forma de eliminar otro factor de desventaja de éstas respecto de las extranjeras y de las chilenas de mayor eslora, y asegurar que la devolución de IVA a que se refiere la ley se mantenga de forma que no imponga costos financieros significativos al armador.

En cuanto a la transparencia de los mercados internacionales, es un objetivo cuyos instrumentos nunca fueron adecuadamente definidos en la Estrategia ni por los Planes Ministeriales, salvo en cuanto a algunas medidas que debían contribuir al mismo. Al respecto debería realizarse un análisis de cierta profundidad que identifique las posibles acciones, tanto de aplicación del principio de reciprocidad como otras disponibles, evalúe sus efectos y permita por ende clarificar la posibilidad y ventajas de una situación legal y

de intervención estatal en los permisos de flete diferente a la actual. Es necesario insistir en que el problema no reviste hoy la gravedad del pasado, por el amplio desarrollo de los fletes spot y charter y las operaciones de outsiders a las Conferencias. Sin embargo esta situación está siendo enfrentada y combatida por los Pools más fuertes para intentar restablecer su papel hegemónico, aprovechando sus mejores posibilidades de financiamiento en períodos difíciles. Es así como por ejemplo el proyecto Eurosal significaría una concentración importante de los fletes en un cartel muy poderoso. Esto, junto con traer consigo posibles ventajas de costo, puede significar una tendencia regresiva hacia el monopolio, de la que conviene prevenirse.

Muchos de estos aspectos desafortunadamente se relacionan más con el ámbito diplomático que con el comercial, al estar en la mayoría de los países sudamericanos los mercados de fletes muy directamente intervenidos por los Estados. En este sentido hay aquí, como en el transporte aerocomercial, un papel muy importante a desempeñar en favor de la economía nacional y el desarrollo del país.

#### 4. Situación Institucional del Control de Condiciones de Navegación, Actividad Portuaria y Seguridad Marítima

El control de la Seguridad en la navegación en el litoral, y de la seguridad en recintos portuarios, está entregada por ley a la responsabilidad de la Dirección General del Territorio Marítimo y Marina Mercante, Directemar, organismo dependiente del Ministerio de Defensa y de carácter militar.

El ámbito de acción que la ley otorga a este organismo y a la Subsecretaría de Marina es muy amplio, e incluye un gran número de aspectos desvinculados del problema de seguridad, y atingentes directamente a los campos técnico, comercial y económico de las actividades marítimas y portuarias. Es así como el control y certificación de la capacidad técnica de las tripulaciones y de cumplimiento de normas laborales a bordo, entre otras, se suman a la tuición indirecta sobre migración y directa sobre cumplimiento de normas de equipamiento y organización de seguridad a bordo, estando Directemar facultada por ley para imponer multas por no cumplimiento o responsabilidad en accidentes. La certificación de características de las naves para permitir su navegación en el litoral o su matriculación en el país, también corresponde a este organismo, el que controla el cumplimiento de los surveys y certificaciones de los organismos privados competentes para clasificación de naves. Por otra parte, el ámbito de acción de la Armada incluye el otorgamiento y reglamentación de concesiones de terrenos de playa y fondo de mar, incluyendo las correspondientes a puertos, el control de seguridad policial en recintos portuarios, el control de antecedentes para obtener permiso de estibador o trabajador portuario, y en determinadas versiones sobre modificaciones a la ley vigente, participaría en el futuro en el ordenamiento de las relaciones laborales entre empresas del sector marítimo-portuario y los trabajadores eventuales.

Por otra parte, este órgano establece normas, y controla su cumplimiento, en relación con el uso de puertos y con la utilización de prácticos y pilotos en puertos y canales, al mismo tiempo que designa a los prácticos y pilotos, y es el único organismo facultado para prestar estos

servicios. El ente cobra por estos servicios, y define, a través de los prácticos y pilotos designados, los recursos de ayuda a las faenas terminales que obligatoriamente debe emplear la nave y, por tanto, los costos en que debe incurrir por servicios de terceros.

Finalmente está bajo la responsabilidad de la Dirección General el equipamiento y operación de señales y comunicaciones de ayuda a la navegación, y está facultada por ley para efectuar cobros, teóricamente por este concepto, pero que en la práctica no son función del uso o posibilidad de uso de estas ayudas. Todo ello configura una situación institucional confusa por la mezcla de conceptos de seguridad policial, seguridad nacional y seguridad en la navegación, con otros netamente del campo laboral, técnico y comercial, tanto en las naves como en los puertos; y a la vez inconveniente por la concentración de tan amplias facultades, el carácter militar del ente lo que supone una excepción a las reglas generales de la actividad empresarial y, particularmente, por la situación de juez y parte que existe en relación con el practicaaje y pilotaje.

#### a) Análisis de la Situación Institucional de Control y Seguridad

El origen de la actividad marítima importante en Chile y otros países, al igual que el de la aviación, es militar. Muchos países continuaron con las mismas instituciones de normativa y control originalmente establecidas, adaptando su función a medida que la actividad comercial iba desarrollándose. En el ámbito portuario, el origen de las instalaciones y organizaciones de control tiene que ver en casi todos los países del área de influencia española, con los sistemas aduaneros. No es extraño que este origen haya condicionado durante mucho tiempo el concepto de control y administración y el carácter de las instituciones responsables de su aplicación, si bien no parece razonable que subsista a fines del siglo XX, en un país empeñado en dotar a sus actividades empresariales y comerciales de un marco de normativa e institucionalidad racional y eficiente.

Sin embargo, nuevamente la carencia de un plan de acción coordinado para llevar a cabo las reformas, así como la falta de instrucciones definitivas y detalladas sobre los objetivos a alcanzar y medios para arbitrar diferencias de opinión entre los entes gubernamentales implicados, hace que exista hoy, pese a las definiciones de política, una situación institucional muy poco adaptada a los requerimientos de ésta.

Aparentemente sin embargo, al contrario de otras distorsiones señaladas en este Informe, la oportunidad de correcciones en este campo está aún completamente abierta, ya que éstas se refieren exclusivamente a la institucionalidad estatal, y más específicamente al traspaso de responsabilidades que serían ajenas a un ente de las Fuerzas Armadas.

#### b) Conclusiones

En orden de prioridades, el problema que debería atacarse en primer lugar, dentro de los señalados en este capítulo, es el que se refiere a la normativa de practicaaje y pilotaje, no por su trascendencia, pero sí por el tipo de distorsión que implica. Un organismo debería establecer las

circunstancias de obligatoriedad de uso de prácticos o pilotos; otro o el mismo órgano, otorgar los títulos que califican a oficiales para hacer el servicio; y luego permitirse la libre contratación de los mismos por los armadores cuando las normas de seguridad o su propio interés lo indiquen.

Parece necesario realizar un estudio acabado de las alternativas de institucionalidad que mejor se prestarían para realizar las diversas funciones de control en el área marítimo-portuaria, incluyendo:

i) Certificación y licenciamiento de oficiales y tripulantes cuyo trabajo se relacione directamente con la seguridad en la navegación y operaciones portuarias.

ii) Certificación y licenciamiento de prácticos y pilotos.

iii) Control de equipamiento de navegación y seguridad en naves y condiciones de navegabilidad de las mismas en diversas circunstancias.

iv) Registro y matrícula de naves chilenas.

v) Control de contaminación ambiental del litoral y recursos marinos.

vi) Infraestructura y operación de señales y comunicaciones para la ayuda a la navegación en litoral y puertos.

vii) Normativa y control de uso de prácticos y pilotos y de reglamentación de navegación en puertos, canales y otros.

viii) Cumplimiento de leyes laborales en puertos y abordó.

ix) Migración y controles sanitarios abordó y en puerto.

x) Administración de terrenos de playa y fondo de mar y concesión de los mismos para fines portuarios.

Esta institucionalidad debería responder a la diversidad de requerimientos que significan los distintos tipos de control, y buscar un equilibrio con lo que sucede con el resto de las actividades económicas y empresariales en el país, en cuanto a su control administrativo y de seguridad.

##### 5. Situación de los Puertos Chilenos y su Equipamiento

La infraestructura y superestructura de las obras civiles de protección y atraque de naves en puertos no presenta las más favorables condiciones para el futuro desarrollo del tráfico de contenedores, modalidad que dominará fuertemente el comercio de exportación y especialmente el de importación de de carga general de Chile.

En efecto, los principales puertos nacionales en la zona central no permiten una operación de precisión segura en condiciones climáticas que se dan con frecuencia en el área, por encontrarse las dársenas poco protegidas.



Por otra parte, las estructuras inferiores de casi todos los muelles de atraque, y la resistencia de los pavimentos en la gran mayoría de los casos son incapaces de soportar las elevadas cargas que provoca el uso de grúas especializadas operando a un ritmo eficiente.

El caso es más crítico para el hasta hace poco primer puerto nacional, Valparaíso, que sólo presenta condiciones estructurales adecuadas en una línea de atraque, y está expuesto a condiciones climáticas en forma más vulnerable que otros terminales de la zona central. Por otra parte, este puerto cuenta con espacios de acopio para la transferencia de contenedores que están muy por debajo de la capacidad necesaria para un movimiento eficiente, especialmente dado el desequilibrio de volúmenes entrantes y salientes aptos para ser movidos en contenedores.

Los otros puertos del área, San Antonio y Talcahuano, si bien presentan mejores condiciones naturales, estructurales y de espacio para el recinto portuario, se encuentran en un nivel de desarrollo todavía muy reducido de su capacidad de atraque (San Vicente) o de sus explanaciones (San Antonio).

Los puertos de Arica, Iquique y Punta Arenas atienden un tráfico que por sus características también debe hacerse crecientemente en contenedores. Arica tiene instalaciones suficientes, incluso muy en exceso. Iquique y Punta Arenas requerirían inversiones en el futuro.

El resto de los puertos del país, o se dedican fundamentalmente a tráfico de graneles, o tienen una demanda de tráfico muy reducida. El equipamiento de los primeros no es en general moderno ni el más adecuado, y en cuanto a los segundos, en general hay un exceso de inversión en obra civil y equipamiento fijo en algunos casos, y déficit en mantenimiento y equipamiento operativo.

Los niveles de mantenimiento de las instalaciones marítimas de estos puertos es en general deficitario, así como también existen limitantes importantes de calado que dificultan seriamente la operación en algunos de los puertos menores.

a) Análisis y Conclusiones Sobre la Situación de Infraestructura y Equipamiento Portuario

La mayor parte de los puertos chilenos importantes que operan en servicio público son estatales y administrados por la Empresa Portuaria de Chile, Emporchi, desde la creación de la misma en 1960. Las inversiones en infraestructura sin embargo, han estado siempre a cargo de la administración del Estado a través de la Dirección de Obras Portuarias del Ministerio de Obras Públicas, estando su mantenimiento a cargo de Emporchi.

Los criterios de evaluación de proyectos y de administración de empresas públicas prevalecientes en periodos anteriores, dieron lugar a la diseminación de las inversiones portuarias en infraestructura y equipos, a la prioridad de obras nuevas sobre la mejora de las ya existentes, y a mantener y desarrollar actividades portuarias no justificables económicamente.

La transición implantada por la política aplicada en el período, que se orientaba a traspasar la iniciativa de inversión y mantenimiento portuario al área empresarial, priorizando el gasto presupuestario fiscal destinado a fines sociales, fue más rápida que lo necesario para permitir un cambio sin discontinuidades. En efecto, la legislación, reglamentación y sistemas de incentivo a la iniciativa empresarial privada no existían y Emporchi pasaba por un período de racionalización administrativa y comercial con fuertes restricciones financieras, cuando los fondos del MOP para estos fines prácticamente desaparecieron.

Este fenómeno, común en menor grado al resto de las infraestructuras de transporte a cargo del MOP, se unió a las distorsiones creadas en períodos previos, para formar un cuadro de deficiencias notorias en infraestructura y equipamiento portuario.

Las leyes que reformaron las condiciones laborales en puertos y pusieron fin al monopolio de Emporchi sobre las operaciones portuarias, junto con la racionalización del tarifado de esta empresa, trajeron una mejora tan substancial sobre las condiciones portuarias, que las deficiencias técnicas y las limitaciones a la operación eficiente del tráfico de contenedores se convirtieron en un contrapunto menor. La crisis económica, con la disminución de tráfico consecuente, hizo aún más evidente el sobredimensionamiento de la mayoría de los puertos chilenos. Por otra parte se esperaba que la entrada definitiva del sector privado al negocio portuario, incluyendo el de habilitación de infraestructura, corrigiera a breve plazo las deficiencias técnicas identificadas. Pero la implantación y reglamentación correspondientes siguen en etapa de espera, las empresas privadas del área enfrentan problemas financieros serios que hacen muy problemático que puedan asumir la iniciativa en inversiones, y el Estado no se mantiene dentro del rol definido por el mismo Gobierno, interviniendo en la gestación de decisiones netamente privadas como es el caso del proyecto Eurosal, y colaborando así con la posible perpetuación de distorsiones en la asignación de recursos en la actividad portuaria.

Paradójamente, la legislación y reglamentación que espera su curso dista mucho de hacer desentenderse al Estado del problema de infraestructura portuaria, si bien establece límites precisos para esta intervención, y señala canales diferentes a los tradicionales para desempeñar la labor del Estado en este campo.

En definitiva parece pues que la actual situación de interregno es la más perjudicial para la solución de los problemas de deficiencias o insuficiencias técnicas de los puertos, al cerrar prácticamente todas las vías de financiamiento de inversiones. Por otra parte, es imperativo no solo que la normativa lo contemple, sino que también sea decisión del Gobierno el cumplir adecuadamente el rol subsidiario del Estado en la provisión y mejora de la infraestructura portuaria a través de las instituciones que la ley crea a este efecto, mientras no sea realidad la absorción efectiva de esta actividad por la empresa privada. Lógicamente que esto conlleva eliminar las distorsiones que supone considerar esta acción del Estado como un gasto social y contemplar estas inversiones como parte de una actividad netamente económica y sujeta a retorno por parte de los usuarios y beneficiarios. La estructura

empresarial de la institución creada por la nueva ley deberá ser garantía de cumplimiento de este principio.

#### 6. Situación de los Servicios Portuarios en Chile

Pese a la espectacular mejora introducida en los costos y capacidad portuarios gracias a los cambios en las leyes laborales y a las modificaciones al esquema de trabajo de Emporchi, la situación actual de costos a la carga y a las naves y la capacidad de servicios de transferencia y porteo, es aún mejorable en forma importante.

Las tarifas de Emporchi cubrieron en 1982 sus costos de operación y permitieron un retorno al capital invertido por el Estado en infraestructura portuaria, retorno que debe considerarse como muy alto, si se toma en cuenta el bajo nivel de aprovechamiento que en ese año tuvo esta infraestructura. Las tarifas cobradas por las empresas proveedoras de los servicios de estiba y desestiba, transferencia y porteo, también reflejan todavía una eficiencia relativamente baja.

Finalmente existe un costo importante impuesto a la carga por el excesivo plazo de almacenaje en recinto portuario, la todavía alta proporción de mermas por robo y manejo inadecuado, y las manipulaciones adicionales impuestas por los sistemas de control de aduana y administración, aún cuando en este último aspecto se observan importantes mejoras durante el periodo, como consecuencia de racionalizaciones y reformas legales sobre la materia. Sin embargo, la situación actual está lejos del óptimo equilibrio entre los intereses de los usuarios y las necesidades de control administrativo, situación que se agrava en aquellos puertos en que no se cuenta con recursos adecuados para almacenaje temporal y manipulación en buenas condiciones de eficiencia y seguridad.

Por otra parte, y con excepción de algunas de las grandes agencias de naves y de carga y descarga que operan en el litoral, y que realizan principalmente labores de transferencia, no han surgido todavía otras empresas dedicadas a substituir integralmente los servicios prestados por Emporchi, en un régimen de competencia eficiente y desarrollada. En muchos casos pues, la situación de monopolio que pretendía eliminarse no ha desaparecido enteramente, por el predominio de las grandes agencias, o por ser aún Emporchi el único ente con recursos de equipamiento adecuados para la realización de servicios portuarios eficientes en la mayoría de los puertos del país.

#### a) Análisis de la Situación de Servicios Portuarios y Conclusiones

Si bien la legislación y reglamentación aduaneras se han modernizado importantemente para aumentar la eficiencia del transporte de comercio exterior y de cabotaje, subsisten procedimientos y limitaciones que significan trabas injustificadas a dicha eficiencia. La paralización de la reglamentación portuaria relativa a concesiones ha impedido una evolución paralela del régimen de concesiones aduaneras hacia una máxima participación del sector privado en estas actividades. Por otra parte, ha habido fuertes obstáculos y presiones ejercidos por grupos de interés ligados a los puertos centrales para evitar el traslado de las funciones aduaneras y de

consolidación y desconsolidación de carga marítima hacia áreas interiores del país, en las inmediaciones de los puntos de origen inicial y destino final del transporte. Este y otros factores han significado que de hecho este traslado no se haya producido, y las ineficiencias de manipulación y almacenaje provocadas por la escasez de espacio e instalaciones, especialmente en Valparaíso, sigue gravitando fuertemente sobre los usuarios.

La falta de reglas del juego claras, por estar la reglamentación correspondiente aún en etapa de espera, junto con la gravedad de la crisis económica y financiera que enfrentan la mayoría de las empresas grandes y pequeñas del sector marítimo-portuario, han significado un obstáculo muy serio a la entrada del sector privado al campo de los servicios portuarios. En efecto, esta entrada requiere inversiones importantes en equipamiento y en algunos casos en infraestructura, y las condiciones antes señaladas no permiten hacerlas en condiciones financieras y de riesgo aceptables. Solo el proyecto Eurosal y otros menores ligados a grandes empresas navieras son la excepción a esta regla, por ahora.

El régimen de tarifas de Emporchi, y a futuro los sistemas de determinación de precios de concesiones y otros servicios a prestar por las empresas portuarias si llegan a implantarse, tienen una importancia decisiva en la asignación de recursos al sector, y en el equilibrio y equidad en la competencia entre puertos, entre empresas usuarias y entre prestatarios de servicios portuarios. Estas tarifas, en una parte muy importante, tienen por objeto reflejar la escasez de recursos de capacidad de las instalaciones existentes de atraque y recintos de almacenaje, y los costos de desarrollo de dichas instalaciones. Evidentemente el nivel de escasez depende del nivel de demanda, por lo que a tráfico menor deben corresponder precios menores si la demanda es elástica frente al precio, lo que se da si hay puertos en competencia. Dadas las fuertes fluctuaciones de demanda global en los últimos años, aún más pronunciadas si se miran puerto a puerto, y que debe suponerse se mantendrán todavía por largo tiempo en el futuro, la aplicación del principio llevaría a una gran inestabilidad de los precios generales, y especialmente de cada puerto. Fácil es imaginar las negativas consecuencias de esto sobre el desarrollo equilibrado del tráfico marítimo y portuario en el país, sobre las empresas y proveedores, y sobre la normativa y control del Estado necesaria para evitar conductas monopólicas en el sector.

En la reglamentación preparada para aprobación del Gobierno, en caso de ponerse plenamente en vigencia la nueva legislación portuaria, se dan soluciones que parecen adecuadas. Es, sin embargo, de la mayor conveniencia que estos instrumentos y mecanismos de precios sean analizados en profundidad para asegurar la vigencia de los supuestos en que se basan y, muy especialmente, se analicen y propongan eventualmente modificaciones al actual tarifado de Emporchi, que será aplicable hasta la total implementación, legal y física, del esquema establecido por la ley 18.042. Esta revisión debe tener como objetivo la actualización de supuestos y circunstancias de aplicación de dicho tarifado y la proposición de mecanismos que, por una parte aseguren el adecuado control del Estado sobre un esquema de precios en una actividad cuasi-monopólica, y por otra, aseguren que no se produzcan distorsiones en perjuicio de la actividad portuaria privada y por ende de los objetivos de la legislación.

En resumen, las deficiencias constatadas son en parte producto de la recesión económica, y solo cabe al respecto esperar la paulatina recuperación de la economía y de la actividad empresarial marítima y portuaria. Por otra parte, y en medida muy significativa, las causas se encuentran en la situación de incertidumbre creada por la paralización del proceso de cambio de las reglas del juego, y la falta de claridad de las aplicables en el interin; por lo que cabe al Estado producir cuanto antes esta clarificación. Para que la estabilidad sea duradera es entonces conveniente asegurar que los mecanismos de precios, concesiones, competencia y otros contemplados, sean adecuados a todas las circunstancias previsibles, a través de un análisis en profundidad, y de la incorporación eventual de las modificaciones o complementos necesarios.

### 7. Situación Institucional y Legal del Sistema Portuario Estatal

Como ya se ha mencionado y comentado, la situación legal e institucional del sistema portuario estatal se encuentra en una etapa de indefinición, al estar detenido el proceso de transición que impone la vigencia de la Ley 18.042.

Determinadas autoridades han ya manifestado pública y abiertamente su oposición a que el proceso siga adelante, en tanto otras aseguran que su objetivo es completar a la brevedad la evolución institucional establecida por la ley. Mientras tanto los armadores, operadores portuarios, agencias, usuarios y opinión pública en general, no saben a qué atenerse. La mayor parte de las iniciativas privadas que se apuntaban a la fecha de publicación de la ley están paralizadas, Emporchi detuvo su proceso de traspaso de equipamiento al sector empresarial, la estructura tarifaria creada para el período de transición ya lleva dos años en aplicación en circunstancias económicas totalmente distintas a las prevalecientes cuando fueron establecidas, y la Dirección de Obras Portuarias está de hecho sin actividad digna de mención en cuanto a obras de rehabilitación y mantenimiento desde hace dos años también.

En cuanto a asignación de recursos, además de las distorsiones provocadas por las situaciones antes descritas, subsistían en 1982 los balances fuertemente deficitarios para Arica, Coquimbo, Puerto Montt y Chacabuco. Esto significa que no solo las inversiones en infraestructura en estos terminales no han retribuido a la comunidad los gastos en ella efectuados, sino que además los usuarios del sistema portuario estatal, como grupo específico, debe concurrir anualmente con sumas cuantiosas para mantener la explotación de estos puertos, o los objetivos extra-económicos que con su operación se pretende alcanzar en las respectivas regiones.

Sin duda que estos subsidios cruzados, en tanto afectan a un sector de la comunidad en forma específica y discriminada, constituyen no sólo una distorsión seria a las posibilidades de mejor asignación de recursos en el sector de los transportes y en el país, sino también una inequidad no justificada.

a) Análisis y Conclusiones sobre la Situación Institucional y Legal del Sistema Portuario

La promulgación de la Ley 18.042 fue el resultado de la aplicación al campo portuario de un equilibrio de políticas económicas e institucionales. Por una parte se llevaba a efecto la transformación institucional necesaria para permitir que la empresa privada entrara de lleno en la actividad de servicios portuarios, eliminando el monopolio Emporchi y la situación de subsidios cruzados. Por otra parte, procuraba salvaguardar adecuadamente los intereses nacionales, dejando la administración de la infraestructura estatal en manos de empresas estatales, limitando su explotación a aquellas actividades y a aquellas modalidades que aseguraran el adecuado retorno a los aportes del Estado, la mantención de la actividad y capacidad portuaria, y el cumplimiento de los principios de seguridad nacional.

La reglamentación preparada para la puesta en práctica de las estipulaciones de la ley, recogía este doble objetivo en forma muy adecuada a las condiciones prevalecientes hasta comienzos de 1982. La crisis económica posterior, con sus secuelas de desempleo y penurias económico-financieras de las empresas privadas, reactivó las inquietudes respecto de si los intereses del país estaban suficientemente protegidos en la nueva legislación, y el proceso se detuvo.

Sin embargo, nadie parece estar interesado en revisar la reglamentación o por último en la modificación de algunas estipulaciones de la ley, sino que las discusiones se han centrado en su aplicación o derogación, lo que parece en extremo inconveniente. No sería extraño que los mecanismos previstos en el régimen de concesiones, precios y rol subsidiario del Estado o de la Corporación Nacional Portuaria, deban modificarse para adecuarlos a las actuales condiciones del país y las perspectivas para el futuro próximo; pero no parece razonable renunciar por ello a todas las ventajas y el logro de los objetivos que la aplicación de la ley está orientada a conseguir.

Este impasse debe resolverse a la luz de un análisis profundo de la normativa propiciada, para asegurar su adecuación a la situación actual y a los actuales condicionantes impuestos en los campos político y económico. Es en esta materia que el Proyecto a que se refiere este Informe de Diagnóstico puede hacer uno de los aportes más significativos.

#### E. TRANSPORTE POR TUBERIA

El transporte público por tubería en Chile se reduce al realizado por los siguientes oleoductos o poliductos, todos ellos de propiedad de la Sociedad Nacional de Oleoductos, Sonacol, empresa privada en cuyo patrimonio participa el Empresa Nacional del Petróleo, Enap:

a) Oleoducto de Petróleo Combustible de Concón a Salinas. Une la Refinería de Petróleo de Concón (RPC) con el terminal de Las Salinas, que abastece la 5.ª Región y áreas adyacentes por vía terrestre y ocasionalmente otras zonas del país por vía marítima.

b) Oleoducto de Productos Limpios de Concón a Salinas. De propósito similar al anterior, permite además el flujo en sentido inverso, conectándose con el Oleoducto Concón-Maipú, para el transporte a Santiago de productos desembarcados en Las Salinas.

c) Poliducto Concón-Maipú. Une la RPC con Santiago. Conectado con el oleoducto de Salinas a Concón, o con la línea de productos limpios de Quintero a Concón, o con la línea de Gas Licuado de Petróleo (LPG) de Quintero a Concón, permite además llevar a Santiago los combustibles llegados por vía marítima a Las Salinas o a Quinteros.

d) Poliducto San Fernando-Maipú. Conecta con Santiago el poliducto Concepción-San Fernando, perteneciente a la Refinería de San Vicente (Petrox). Este último opera en la actualidad exclusivamente para Petrox y Enap, no prestando servicios de transporte a terceros. Lo mismo sucede con las líneas Petrox-Puerto de San Vicente para el desembarque de crudos y LPG y embarque de productos.

Asimismo, existen entre Quinteros y Concón dos oleoductos de crudo, un oleoducto de Petróleo Combustible y los dos oleoductos ya mencionados de productos limpios y de LPG, todos ellos de propiedad de RPC, y que sólo prestan servicios a RPC y Enap para embarque y desembarque marítimo no realizando transporte público ninguno de ellos.

Existen además otras tuberías para el transporte de combustibles líquidos. Las más importantes forman parte del complejo extractivo de Enap en Magallanes y de abastecimiento de los usuarios del área. El resto tiene escasa importancia y son además de carácter privado.

También existen, todas relacionadas con procesos de producción y distribución minera, algunas tuberías dedicadas al transporte de sólidos en suspensión. Su importancia en volumen de transporte es escasa frente a las antes mencionadas, y en todos los casos se trata de transportes privados.

#### 1. Problemas en el desarrollo y explotación de los sistemas de transporte por tubería

En los inicios del desarrollo de sistemas de transporte por tubería en Chile, las primeras instalaciones fueron concebidas y realizadas directamente por la Empresa Nacional del Petróleo como medio de acceso desde la Refinería de Concón al terminal de desembarque y distribución de Las Salinas. Posteriormente con la venta de estas instalaciones a Sonacol y la construcción por esta última empresa del poliducto Concón-Santiago, este modo pasa a ser un medio de transporte público.

En la actualidad, la legislación y la institucionalización vigentes no permiten de hecho al Estado cumplir para este modo con su rol de fomento a la creación de infraestructura de transporte. No se conoce que proyectos que incluyan la construcción o ampliación de instalaciones de transporte por tubería sean identificados ni evaluados a nivel del sistema de selección de inversiones del Estado. Mucho menos por supuesto podrían encontrarse en la práctica actual forma alguna de ayudar al financiamiento para inversiones de

esta naturaleza. Pero esto también sucede como se ha visto en modos como el ferroviario, pero a que en ese caso la actividad principal es desarrollada por una empresa del Estado.

Por otra parte, la construcción de este tipo de infraestructuras, como la de todos los modos de transporte de infraestructura lineal (caminos y ferrocarriles) y en gran medida también la de puertos y aeropuertos, presenta muy poco o ningún grado de libertad en la elección de su emplazamiento, y requiere acuerdo de transacción con un gran número de propietarios de terrenos. Si uno solo de estos acuerdos no se logra, el proyecto resulta no factible o bien su costo puede crecer desmesuradamente. Si bien en la práctica hasta ahora no puede afirmarse que esto haya ocurrido históricamente en niveles críticos, no cabe duda que teóricamente el poder de negociación de cada propietario tiene que ver con el excedente total asociado al proyecto de tubería y no con el valor real del terreno, es decir, su valor de uso para fines de emplazamiento no obligado circunstancialmente.

En la construcción de caminos y otras infraestructuras que el Estado realiza directamente el problema se resuelve adecuadamente en la legislación actual, por la vía de la apropiación a precio real, es decir, a su valor de uso alternativo excluyendo su uso para emplazamiento del camino.

## 2. Análisis y conclusiones

El transporte por tubería tiene hasta ahora en Chile un desarrollo restringido, sin embargo juega ya un papel fundamental en el abastecimiento de combustibles de la zona central del país. En la medida en que aumenten a futuro los consumos de combustibles líquidos se harán necesarias y factibles inversiones en nuevos oleodutos y polidutos, y en la ampliación de capacidad de los existentes. Asimismo, la probable aparición de nuevos centros de distribución y almacenaje en adición y/o sustitución de los actuales, hará también necesaria la construcción de nuevas líneas, que unan la refineries con puertos y centros de consumo y entre estos últimos.

Por otra parte se prevé una sustitución masiva y gradual de algunos combustibles sólidos y líquidos hoy empleados como fuente energética en el país, por el uso de gas natural de petróleo, tan abundante en Argentina y con buenas perspectivas de ser producido económicamente en la zona sur de Chile para su comercialización en la zona central (el gas natural producido en la XII Región está en este sentido impedido por ahora, dado que la distancia implica un costo de transporte prohibitivo, a menos que se trueque con Argentina). La introducción del gas natural requerirá la construcción de importantes gaseoductos tanto transandinos como internos para transporte y distribución.

Es pues de la mayor importancia que este desarrollo no encuentre dificultades adicionales a las técnicas y naturales, impuestas por una legislación y/o institucionalidad inadecuadas, y por otra parte no base todas sus posibilidades en la aparición de iniciativas privadas suficientes y oportunas, sino que el Estado asuma al respecto íntegramente su rol subsidiario si las circunstancias lo exigen.



Como recomendación, pues, puede plantearse la necesidad de estudiar y proponer, en conjunto con lo que al respecto se haga para otros modos de transporte con problemas similares, lo siguiente:

a) Una reglamentación que asegure la factibilidad para los inversionistas privados de las transacciones de servidumbre o dominio de los terrenos necesarios, así como la obtención de permisos para el cruce de instalaciones y derechos existentes, estableciendo un sistema que garantice a los afectados la adecuada indemnización por el valor real de los cedido (similarmente a lo que se establezca para ferrocarriles y otros).

b) Los cambios necesarios en la institucionalidad vigente, por la vía legal o reglamentaria que corresponda, para que los principios de atención preferente del Estado en la construcción de infraestructura y la aplicación integral del rol subsidiario del Estado, incluyan por definición este modo de transporte, tanto a nivel de planificación como de financiamiento (similarmente a lo que se establezca para la infraestructura ferroviaria y otras).

#### IV. SECTOR DE EMPRESAS DEL ESTADO.

Si bien el caso de las empresas del Estado ha sido analizado con mayor o menor énfasis en el análisis del subsector de transporte en que realizan su actividad, es importante dentro de los objetivos de este Informe hacer un diagnóstico de la situación y problemas que las afectan como tales empresas estatales, pues detrás de muchas de estas situaciones se encuentran causales o condicionantes comunes, que deberán ser objeto de un Plan de Acción también común para su adecuada solución.

Los problemas principales que se constatan en la actualidad en Chile, teniendo en cuenta la situación y condicionantes históricos de estas empresas, los objetivos de la política a aplicar en el periodo, y algunos principios universalmente aceptados de administración de empresas, especialmente las del Estado, son:

a) Situación financiera desmedrada o crítica de algunas empresas (Lan Chile, FF.CC. del Estado, Empremar) que son las que enfrentan la competencia de otras empresas y servicios. Al mismo tiempo, subsistencia de situaciones monopólicas o de competencia restringida en relación a Emporchi, que es la única sin problemas financieros hasta 1982, y en alguna medida en relación a Empremar.

b) Falta de éxito de los esquemas de control de gestión económica y financiera de las empresas estatales del sector. Inexistencia de sistemas de planificación empresarial y gestión de medio y largo plazo respecto de cada empresa estatal, que considere objetivos, condicionantes y medios de acción para cada una. Falta de claridad de las metas y objetivos de cada una de las empresas del Estado en el sector transportes, e incluso existencia de objetivos diferentes y a menudo incompatibles entre los gestores empresariales y los órganos y agentes de control del aparato administrativo del Estado.

c) Falta de éxito en general de los planes de liberalización de la estructura institucional de las empresas estatales del sector. La conversión en Sociedades Anónimas y la aplicación en su interior del principio de subsidiariedad, traspasando funciones al sector privado, se encuentra en una etapa aún muy semejante a la que se tenía al comienzo del periodo.

Permanencia de subsidios directos o indirectos a algunas de las empresas del sector. Ambigüedad, arbitrariedad y discriminación en la aplicación de los criterios de financiamiento o ayuda al financiamiento de estas empresas.

##### 1. Situación Financiera y Económica de las Empresas Estatales

La situación económico-financiera de las empresas estatales de transporte es en general crítica. En 1982 la Empresa Marítima del Estado perdió \$441 millones y tenía una deuda de 2,3 veces su capital. Ferrocarriles del Estado perdió en el mismo año \$2,133 millones, cifra que representa un 51% del total de ingresos del año. La Línea Aérea Nacional había perdido al año 1983 todo su patrimonio y tenía un capital negativo pese a los aportes fiscales a título gratuito por más de US\$ 80 millones en los últimos dos años. Actualmente está

siendo reestructurada en forma integral, para lo cual se ha puesto fin a la existencia de la compañía en su status jurídico anterior.

La Empresa Portuaria de Chile, por su condición monopólica, no había experimentado problemas económicos ni financieros hasta 1982, especialmente después de la racionalización implementada a partir de 1980. Las condiciones especiales en que se desenvuelve no permiten sin embargo considerarla como excepción a la regla, sino como un caso enteramente diferente.

Los perfiles de las deudas de Empremar y Ferrocarriles del Estado son muy desfavorables para enfrentar el período de salida de la recesión en ambos casos, al estar concentrados en el corto plazo y con tasas de interés en general altas. En el caso de Lan Chile el servicio de la deuda acumulada resultó imposible, dada la capacidad de generación de caja de la compañía y dio lugar a la liquidación y reestructuración ya mencionadas.

a) Análisis de la Situación Económico-Financiera de las Empresas del Estado. Conclusiones

Resulta difícil calificar el problema actual de situación financiera de las empresas estatales en relación a períodos anteriores, ya que tanto las reglas del juego como los patrones de medidas aplicables a cada caso son radicalmente diferentes. Tampoco es posible realizar una comparación relevante entre una y otra empresa ya que también el tratamiento por parte del Estado y las circunstancias ajenas a la calidad de las políticas y de la administración de las mismas que cada una enfrenta son distintas. Sólo es posible constatar que, frente a un objetivo definido por la propia política que se decidió aplicar, el autofinanciamiento, los resultados son poco animadores, e intentar buscar las causas de esta falta de éxito.

La crisis económica es uno de los factores determinantes, según puede observarse de la serie de resultados anuales en el período. Empremar tuvo balances positivos en todo el período excepto en 1979 y 1982. Ferrocarriles del Estado tuvo en 1980 y 1981, en plena época de resultados del período de racionalización previo, pérdidas de 3 y 6% de sus ingresos respectivamente, con ejercicios autofinanciados. Lan Chile había podido mantenerse con patrimonio positivo hasta 1982. La baja de tráficos y la mayor dureza de las condiciones de competencia resultantes, con precios menores y márgenes muy disminuidos, crearon una caída violenta en las cifras de resultados de 1982.

Emporchi en cambio no acusaba en absoluto en sus resultados hasta 1982 el período recesivo que ya debió manifestar en este último año 1982, siendo sus utilidades este año las más altas del período, con un 5,5% de utilidad antes de impuestos. Si se considera que en general la infraestructura portuaria estatal está muy sobredimensionada y que en el año 1982 su aprovechamiento por naves y carga es también inferior a lo normal, se concluye que los precios de servicios portuarios estuvieron ese año por encima de lo normal, y no reflejan en absoluto el nivel de escasez o congestión de la infraestructura portuaria. La rentabilidad de Emporchi en 1982 es pues señal de distorsiones en el sistema de precios y por ende de la asignación de recursos.

El aparato estatal de administración y gestión de las empresas del Estado del sector y el grado de competencia a que se ve sometida cada una en su actividad aparecen entonces como elementos clave en la explicación de las tan distintas situaciones financieras constatadas, en un período igualmente recesivo para todas. Incluso aparece como menos afectada una de aquellas cuya demanda claramente ha sido la más impactada por la crisis económica, lo que solo se explica por su posición en el mercado.

## 2. Deficiencias de los Sistemas de Planificación, Administración, Gestión y Control de las Empresas del Estado

El Estado, y más especialmente el Gobierno actual, ha separado en su relación con la actividad económica el ámbito del Estado normativo de la acción del Estado empresario, propietario y administrador de empresas que actúan directamente en el mercado. El Estado normativo tiene desde siempre una estructura jerárquica de preparación, análisis, discusión, aprobación y promulgación de normas que, independientemente de la falta de coordinación a la que se ha aludido en otro capítulo de este Informe, presenta la capacidad de generar un proceso organizado de fijación de objetivos, estrategias, establecimiento de instrumentos de acción, y control de su cumplimiento.

El Estado empresario en cambio, con la excepción teórica aunque no práctica de las Empresas Corfo, administra sus empresas en un esquema enteramente descentralizado en que el único elemento unificador de criterios es el propio Presidente de la República y en el período actual, los Programas Ministeriales que afectan a estas empresas.

Este sistema de Estrategias de Desarrollo y Planes Ministeriales, que en el fondo pretende sustituir una verdadera Planificación Estratégica empresarial, se complementa con la creación donde no los había, y con la adjudicación de atribuciones teóricas absolutas en todos los casos, de los Directorios o Consejos de Delegados de Gobierno. En la práctica de las empresas del sector, ni los Programas Ministeriales ni la gestión de los Delegados de Gobierno responde a la idea de fijación de objetivos y medios empresariales a un nivel estratégico y operativo, ni a un sistema efectivo de control de la aplicación de políticas, metas y desviaciones reales.

A falta de sistemas más racionales de gestión, se han establecido incentivos a la racionalización y aumento de la eficiencia empresarial a través de la eliminación de los aportes fiscales, operada antes y a comienzos del período analizado, y a través de la exigencia de retorno de dividendos al Estado. Para enfatizar los niveles de exigencia del autofinanciamiento e igualdad de condiciones con la empresa privada, se eliminaron también los avales gubernamentales al financiamiento de las empresas. Sin embargo, todos estos mecanismos fueron de hecho aplicados en forma muy dispareja incluso dentro del sector transportes. En Chile solo prescindió de los aportes fiscales en algunos años del período, los dividendos contemplados en los diferentes años fueron fijados en forma bastante arbitraria y desequilibrada entre empresas, y de hecho han sido cumplidos en forma errática.

Los intentos de algunas autoridades de establecer sistemas de administración más racionales destinados realmente a optimizar la situación de

las empresas en el largo plazo, no tuvieron éxito, pues aparentemente siempre hubo materias más prioritarias que ésta para las autoridades económicas y su personal asesor. La "incomprensión" de las autoridades, su reluctancia a analizar la relación entre los aspectos técnico-comerciales de la actividad y los problemas financieros de las empresas, (resistencia originada más que nada porque al nivel en que se desempeñaban los funcionarios de Gobierno a cargo de la supervisión de las mismas resultaba imposible interiorizarse de estas relaciones y diseñar en detalle las medidas compatibles) y la simplificación extrema e ineficiente de los mecanismos de gestión, fue creando en muchos casos una brecha importante entre el punto de vista de los administradores de las empresas y el de las autoridades respectivas. A menudo la gestión se convirtió en la búsqueda de un equilibrio posible entre intereses y puntos de vista encontrados, en cuya evolución no estuvo ausente la capacidad de convencimiento de unos u otros sobre las máximas autoridades del país.

Se produjo así un gran potencial de inestabilidad de las políticas y formas de gestión, al crearse fuertes presiones para generar su cambio. De hecho los aportes fiscales han vuelto a aparecer, el aval del Estado para el financiamiento de las empresas está nuevamente generalizado, y prácticamente todos los principios de administración establecidos para el período por este Gobierno se encuentran hoy cuestionados, incluso por algunas de las propias autoridades.

#### a) Conclusiones

Si el Estado ha reservado para sí la realización de actividades empresariales en el sector transporte, como en otros, no resulta lógico que prescinda de la aplicación de principios de administración y gestión que deben presidir toda actividad empresarial.

La planificación de medio y largo plazo es mucho más importante justamente en empresas como las mencionadas, por su tamaño, su escasa diversificación, su gran influencia sobre otras actividades económicas, y su vulnerabilidad ante decisiones puntuales de sus administradores. Por lo mismo no parece razonable renunciar a la realización de esa planificación, lo que evidentemente debe hacerse en función de los objetivos y los criterios que las autoridades del sector socio-económico del Gobierno establezcan, y de los condicionantes impuestos por la situación y perspectivas económico-financieras del conjunto del país en los años futuros, el principio del rol subsidiario del Estado y su relación con objetivos estratégicos a nivel nacional, y otras variables imposibles de manejar a nivel de cada empresa aislada. En dicha planificación la situación actual y las alternativas de comportamiento técnico, comercial y financiero de la empresa a futuro, según los cursos alternativos de acción que se definen para su evolución, deben ser incorporados con una precisión suficiente para permitir evaluar estos cursos de acción en función de los criterios adoptados. Como resultado del proceso debe elegirse alguno de estos planes de acción implementándolo plenamente, si bien sujeto a control de los supuestos implícitos en la evaluación para modificar adecuadamente las decisiones si estos supuestos no se cumplen.

Parece claro que la respuesta de la administración empresarial estatal a los incentivos de eficiencia establecidos al comienzo del período fue

tardía. Demasiado tarde en Lan Chile y en buena medida en Ferrocarriles del Estado. Los ahorros y mayores ingresos no obtenidos en 1976 y 1978-79 pesaron fuertemente sobre la situación financiera de estas empresas, que se encontraron asfixiadas en el período 80-82 cuando ya las exigencias del mercado y del Gobierno fueron mucho mayores.

Parece pues imprescindible que se elabore para cada una de las tres empresas con problemas, Lan, FF.CC. del Estado y Empreemar, un Plan de Acción que, partiendo de la base de la situación actual y de las posibilidades comerciales y tecnológicas de cada una, y teniendo a la vista además los objetivos y criterios del Gobierno para su desarrollo y los condicionantes y prioridades políticos y financieros del país, defina, analice y evalúe los cursos alternativos de acción, elija el que represente la mejor opción económica en el largo plazo dentro de los condicionantes definidos, y establezca la forma de llevarlo a cabo y de actualizarlo permanentemente, en función de la evolución de supuestos y resultados.

Por otra parte, es imprescindible que los representantes de la autoridad en la dirección de las Empresas tengan justamente como objetivo la implantación y control permanente de dichos Planes de Acción, reportando efectiva y sistemáticamente a la Autoridad el desempeño de su rol y las desviaciones sobre las metas que se produzcan en el cumplimiento del Plan en cada empresa, y recaben de esas autoridades las instrucciones para su acción en cada Directorio o Consejo de Delegados. Finalmente resulta obvio que, sin la decisión de las autoridades que correspondan de asumir efectiva y activamente su papel en la administración de las empresas como representantes del Estado, que es el dueño de todos sus patrimonios, nunca podrá esquema ni organización alguna funcionar adecuadamente para conducir al logro de los objetivos ni a la maximización de los intereses de ese Estado.

El estudio de estos Planes es una de las tareas a nuestro juicio más importantes para las autoridades del sector y para los responsables de la administración de estas empresas en el futuro inmediato. La definición de un esquema general de contenido y características de estos Planes, en función de las particularidades del caso de cada empresa, aparece como un posible aporte de gran valor del Estudio a realizar, del que este Informe sirve de diagnóstico. Para el caso particular de las empresas portuarias, sus características dependerán de lo que en definitiva se legisle y reglamente al respecto. Pero sin duda en empresas como éstas, que inician su actividad.

### 3. Situación Institucional y Jurídica de las Empresas del Estado

Las políticas incluidas en la Estrategia de Desarrollo contemplaban la transformación en Sociedades Anónimas de todas las empresas estatales del sector. Por una parte se pretendía dar una autonomía y flexibilidad de gestión compatibles con el nivel de exigencias generado por el objetivo de autofinanciamiento y libre competencia a que se las sometía; por otra parte utilizar una fórmula jurídica existente que no exigiera toda una nueva legislación institucional y, finalmente, igualar las condiciones jurídicas de las empresas estatales entre sí y con las del sector privado como forma lógica de alcanzar la equidad y eficiencia buscadas.

Al mismo tiempo se estableció como objetivo eliminar todo otro factor de distorsión sobre la equidad en las condiciones de mercado y de financiamiento entre las empresas estatales, y respecto de las privadas. De allí los proyectos de legislación sobre los sistemas de recuperación de costos de caminos y aeropuertos, la eliminación de aportes fiscales y avales del Estado, y la exigencia de retorno sobre los patrimonios del Estado en las empresas.

A la fecha ninguna transformación a Sociedad Anónima ha tenido lugar para las empresas del sector transportes. Si bien diversos proyectos al efecto se han preparado a partir de 1979, ninguno ha superado esa etapa. En el caso de Lan Chile finalmente se ha producido la liquidación de la Empresa y su substitución por otras que continuarán su actividad. En el caso de Emporchi, como ya se ha comentado, la ley que transformaba la estructura actual creando 10 Sociedades Anónimas Portuarias se promulgó pero no ha entrado en vigencia. Diversas versiones de modificación de esta ley han trascendido a la opinión pública, destacando aquella que elimina el carácter imperativo del reemplazo de labores de EMPORCHI por agentes privados, dejándolo como una opción abierta solamente. El proyecto para FF CC del Estado ha sido rehecho varias veces para incorporar, y luego eliminar, la división de la empresa en tres Sociedades Anónimas regionales. Uno de los Planes Ministeriales contemplaba la división de esta empresa en tres, pero no regionalmente, sino como empresa de vías, de equipo, y de mantenimiento respectivamente; objetivo que después se cambió por el de división regional.

Dentro del cambio institucional se contemplaba la incorporación paulatina del sector privado a las actividades realizadas por las empresas estatales. Primero en la provisión de servicios e insumos que estas empresas producían o producen para sí mismas: agenciamiento marítimo y aéreo, mantenimiento de equipos e instalaciones, servicios al personal, etc. Luego, en la realización de servicios de transporte al usuario, utilizando la infraestructura y a veces parte del equipamiento de la empresa estatal, en arriendo, peaje u otra forma: servicios portuarios privados de transferencia, porteo y almacenaje en puertos de Emporchi; utilización de coches, carros y trenes privados de uso público en el sistema ferroviario de FF.CC. del Estado, etc.

El avance de estas estructuraciones en general ha sido modesto. En Emporchi la política se ha aplicado en forma efectiva y, pese a la paralización del proceso de transformación legal, el traspaso de funciones en cuanto a servicios de transferencia y porteo alcanzó a ser importante en los puertos principales, no así en los menores. En Ferrocarriles, la absorción de funciones de provisión de servicios de mantenimiento y otros por empresas privadas ha tenido un progreso modesto en volumen pero importante en porcentaje, especialmente en mantenimiento, reparación, rehabilitación y construcción de equipo rodante.

En cambio, la incorporación del sector privado a la actividad de prestación de transporte ferroviario es apenas incipiente. Una firma hace transporte ferroviario de granos y graneles con carros propios (adquiridos de la Empresa de FF.CC. del Estado), otra realiza el transporte de paquetería y bultería en trenes de pasajeros de la empresa estatal, y una tercera efectúa servicios de piggy-back con carros de propia construcción. En todos los casos

el porcentaje de tráfico realizado frente al total del sistema ferroviario es ínfimo.

Finalmente, en este recuento de resultados insuficientes de la política diseñada, cabe nuevamente mencionar la permanencia de distorsiones institucionales importantes como son la continuación de los aportes fiscales como subsidio directo a Lan Chile, la mantención de subsidios directos e indirectos a FF.CC. del Estado para compra de productos nacionales y por no retorno de dividendos por su patrimonio, la situación de subsidios cruzados entre puertos de Emporchi, la existencia del contrato subsidiado Enap-Empremar, las limitaciones a la competencia en el tráfico marítimo europeo, y, actuando en sentido inverso, la desventaja impuesta por la ineficiencia del sistema de cobros por uso de caminos y por las distorsiones tarifarias aeroportuarias.

El aval del Estado a la contratación o renegociación de créditos, por otra parte se ha otorgado o negado en el período, especialmente en los últimos años, en forma tal que no responde a principio alguno, lo que no solo desconcierta a los administradores de las empresas y a la opinión pública informada, sino también a la banca y organismos crediticios nacionales e internacionales.

a) Análisis de la Situación de los Planes de Reestructuración Institucional y Jurídica

La causa del largo e infructuoso camino seguido por los intentos de aplicación de la política en este campo, es a nuestro juicio la poca precisión de los planteamientos hechos por la Estrategia de Desarrollo, falta de precisión motivada por la poca claridad de principios y objetivos que, respecto de las empresas estatales, se manejaban en esa época. Como tampoco se establecieron claramente los responsables y los mecanismos de coordinación y aprobación de las normas y resoluciones que debían implantar la política, la confrontación de puntos de vista de autoridades y responsables coetáneos o sucesivos no tuvo arbitraje y se prolongó indefinidamente, cuestionándose periódicamente etapas ya zanjadas anteriormente.

Lógicamente mucho más imprecisión aún tenían los instructivos para la gestión interna de cada empresa, campeó la confusión y controversia tanto en la interpretación de las políticas generales, como en la determinación de acciones y medidas específicas. Lo drástico de las necesarias medidas de racionalización contribuyeron a dificultar enormemente la colaboración entre los responsables máximos de la marcha de las empresas y el personal que tenía el "know how" del negocio y su tecnología.

Muchos de los criterios que luego se mostraron como prioritarios no fueron establecidos como tales en las reglas del juego de la definición estratégica.

Es así como la decisión de permanencia de Lan como línea de bandera, debió dar lugar a una estrategia y marco de referencia para la administración enteramente diferente. Las obligaciones y condicionantes de FF.CC. del Estado respecto del FC Arica - La Paz nunca fueron explicitadas. El



tratamiento a Empremar respecto de la importancia o no de su preservación como empresa del Estado, tampoco ha sido claro. La estabilidad de la situación actual en los campos portuario y aeroportuario, con autoridades que lo son a la vez respecto de seguridad nacional y administración económica, nunca fue abiertamente cuestionada por ilógica, ni ratificada explícitamente por necesaria.

Es evidente que la explicitación de estrategias no puede implicar la renuncia por parte del Gobierno a mantener su flexibilidad y espacio de manejo para las decisiones, en función de los condicionantes y prioridades políticas. Pero aparentemente en muchos casos la falta de definiciones más precisas está en la raíz de los problemas suscitados.

#### b) Conclusiones

Es, a nuestro juicio, necesario terminar lo antes posible con el proceso de cambio en la institucionalidad de las empresas estatales del sector. La figura de la Sociedad Anónima parece razonable, y aparentemente existe consenso en esta materia, para dotarlas de la autonomía y flexibilidad necesarias. Resulta sin embargo imprescindible acompañar esta autonomía con un marco de referencia para su administración mucho más claro que los que puedan estar vigentes en la actualidad. Al respecto deben perfeccionarse las definiciones relativas a:

- i) Objetivos de la empresa y criterios para su administración.
- ii) Mecanismos e instrumentos para la participación del sector privado en la prestación de servicios a la empresa (aplicable a todas ellas), y en la realización de servicios de transporte en colaboración con las empresas (caso de FF.CC. y Emporchi).
- iii) Participación del Estado en el financiamiento, o avalamiento para el financiamiento, de la empresa.
- iv) Relación entre los planes de Acción de cada empresa, los responsables de su cumplimiento en cada aspecto, y la acción del Estado en la regulación del sector estatal de transporte en general.

## V. SECTOR PUBLICO EN GENERAL

Como en el capítulo anterior relativo a Empresas del Estado, éste, relativo a problemas generales del sector público en el campo de los transportes interurbanos, necesariamente repite algunos de los temas ya analizados en este informe, si bien con una perspectiva global y multimodal, enfatizando los aspectos relacionados con la acción del Gobierno en estas materias.

1. Aplicación de la Política de Subsidiariedad del Estado en el Sector Transportes

La política de subsidiariedad definida por el Supremo Gobierno tiene dos alcances fundamentales:

i) El Estado actúa en subsidio de la iniciativa privada, cuando las condiciones de los mercados, la capacidad empresarial o financiera disponible, o cualesquiera otras razones estructurales o coyunturales, no permiten en la práctica que dicha iniciativa privada genere una oferta suficiente para satisfacer adecuadamente demandas de transporte cuya satisfacción se justifica económicamente.

ii) El Estado actúa otorgando subsidios económicos a empresas privadas para permitir hacer económicamente viables servicios de transporte que no lo son a nivel privado, pero se justifica su realización por consideraciones socio-económicas o de objetivos nacionales extra-económicos.

En ambos casos la política establecida en la Estrategia Nacional de Desarrollo propicia la actuación del Estado solo en la exacta medida necesaria para cumplir el objetivo. Así por ejemplo en el sentido a que se refiere el párrafo a) debe actuar en la inversión en caminos, pero a través de contratos de construcción con empresas privadas; se propone mantener el sistema ferroviario como estatal, pero traspasando a otras empresas todas las funciones de provisión de insumos y realización de servicios de transporte compatibles con la tecnología del modo ferroviario. En el objetivo a que se refiere el párrafo b) anterior, deberá licitar el otorgamiento del subsidio a quien exija el mínimo del Estado para cumplir con los requerimientos de capacidad, nivel de servicio y precio al público que se establezcan por éste como requisitos de la operación.

Mirado pues desde el punto de vista opuesto, el principio preconizaba la retirada del Estado de las actividades empresariales del sector que estuviere realizando, con excepción de aquellas en que se justificara su presencia por alguna de las consideraciones antes expuestas.

La aplicación práctica de estos principio se preveía, al momento de su formulación, en los siguientes planos fundamentales:

i) Creación de infraestructura de transportes, en que el tamaño de las inversiones, el plazo de retorno posible, los riesgos y vulnerabilidad ante decisiones del Estado, y las dificultades de limitación de acceso vía

tarifa, hacen difícil el financiamiento de un esquema de iniciativa privada en la gran mayoría de los casos.

ii) Perfeccionamiento de las condiciones de mercado, ya sea porque la tecnología y escala de operación favorecen la tendencia al monopolio y debe procurarse introducir un nivel de competencia para su regulación; o porque los beneficios alcanzables no pueden ser percibidos por los productores de servicios de transporte y deben establecerse subsidios que permitan la existencia de oferta donde de otro modo no la habría. Finalmente cabe incluir aquí también la fijación de precios máximos por el Estado cuando existiendo una situación de monopolio natural, estructuralmente la solución de crear competencia no es económicamente factible.

iii) Prestación de condiciones de financiamiento directo o a través del otorgamiento del aval del Estado cuando el riesgo de los créditos a particulares que desean realizar inversiones en el sector es desde el punto de vista del Estado, inferior al apreciado por las instituciones financieras del caso.

a) Principales Problemas que se Constatan en el Sector Transportes desde el Punto de Vista de la Aplicación del Principio de Subsidiariedad del Estado

A pesar de la definición de los principios anteriormente citados en la Estrategia Nacional de Desarrollo de 1977, y la fijación de tareas posteriormente a través de los Programas Ministeriales para los Ministerios y las Empresas Estatales del sector, pueden observarse en la actualidad una serie de situaciones que están en contradicción o con los objetivos o con los principios de la política antes aludida.

i) Existen diversos sectores geográficos en que manifiestamente existe un déficit de servicios de transporte respecto de los niveles que el propio Gobierno ha considerado necesarios para fines de seguridad nacional e integración territorial. Es el caso de servicios terrestres y aéreos en y a la zona austral y transportes marítimos y aéreos a Chile insular. En este sentido varios de los programas de subsidio contemplados por los Planes Ministeriales no se llevaron a cabo por razones presupuestarias, o lo fueron sólo temporalmente.

ii) Subsisten también condiciones de competencias muy restringida o situaciones monopólicas de hecho en diversas rutas aéreas y marítimas, lo que ha sido objeto de manifestaciones de inquietud por parte de la opinión pública y empresarial en muchos casos, como son el servicio de transbordadores marítimos de la Xa y XIIa Regiones; las rutas aéreas entre Santiago y diversos puntos del país; los servicios portuarios de muellaje y transferencia a todo lo largo del territorio, etc.

iii) Se mantiene la actividad del Estado en sectores en que aparentemente existe suficiente oferta y competencia, como son los servicios marítimos internacionales. Por otra parte no están claras ni son estables las reglas del juego en cuanto a la política de participación del Estado en sectores de competencia restringida por razones naturales, como son los

transportes aéreos nacionales e internacionales, la provisión de infraestructura y servicios portuarios en las áreas de mayor actividad, y los servicios marítimos con y en la zona austral. Los empresarios privados tienen razones para considerar riesgosas las inversiones e iniciativas en estos campos, por ser en extremo vulnerables a las variaciones de política de las empresas estatales que participan en dichos mercados: LAN-Chile, Emporchi, Transmarchilay, Empremar, etc. Esto es especialmente agudo si se considera que estas políticas empresariales no se basan en las mismas reglas básicas que las de las empresas privadas participantes, ni están sujetas siempre a las restricciones de rentabilidad y financiamiento que enfrentan estas últimas. Las condiciones pues para una competencia desleal por parte del Estado están aún permanente presentes en el sector, y de hecho esta concurrencia desigual se ha estado dando frecuentemente en los casos señalados.

iv) No se han desarrollado adecuadamente los mecanismos que permitirían la participación privada a nivel eficiente y estable en sectores en que el Estado tiene el rol principal, como son la provisión de infraestructura, y la realización de servicios de transporte usando instalaciones del Estado. Los intentos de legislación y reglamentación para que la iniciativa privada invierta en carreteras no han conseguido generar ningún mecanismo eficaz, ni siquiera para una participación restringida a la administración y mantención de caminos. La legislación portuaria sobre el tema, incluida en la ley que crea la Corporación Nacional Portuaria, sigue sin entrar en vigencia y se duda que alguna vez lo hará. Los pocos casos de actividad privada en el transporte ferroviario sobre vías de la Empresa estatal, tienen gran inestabilidad por no tener la empresa políticas ni reglamentos eficaces para garantizar que no hará competencia desigual a estos empresarios.

v) El principio del otorgamiento de subsidios para generar oferta deseada y no rentable, se ha aplicado en forma muy diferente a lo establecido en la Estrategia Nacional de Desarrollo. En la mayor parte de las ocasiones de hecho no se ha licitado subsidio alguno, reemplazándose éste por la decisión de mantener servicios de empresas estatales, aun cuando no sean rentables, en aquellas rutas en que se consideraba necesario mantener una oferta mínima. Es el caso en los últimos años de la mantención de rutas deficitarias de LAN-Chile, tanto nacionales por razones de integración territorial, como internacionales, por razones de prestigio. Lo mismo ha sucedido con rutas de Empremar y Transmarchilay en la zona austral, y con los servicios de los FFCC de Arica y Transandino por Juncal. Además de la distorsión así creada en las bases de la política de gestión de estas empresas estatales y en la claridad de las reglas de juego para el sector privado, se ha perdido de este modo en muchos casos la posibilidad de evaluar el costo real de estos servicios respecto del objetivo buscado, y por lo tanto de decidir si es bueno o no para la comunidad mantenerlos, disminuirlos, ampliarlos o mejorarlos.

vi) Las formas de asistencia al financiamiento también se han aplicado en forma desvinculada del principio de subsidiariedad. Hasta recientemente, cuando se ha establecido un sistema generalizado de renegociación de deudas dadas las difíciles condiciones económico-financieras por las que atraviesa el país, las ventajas obtenibles de la participación del Estado en la obtención

de financiamiento interno y externo para proyectos rentables se han usado sólo en las áreas de actividad directa del Estado. Más aún, se excluyó durante casi todo el período a las actividades en que el Estado actúa a través de empresas estatales (por ejemplo Ferrocarriles), restringiendo el financiamiento estatal a la actividad propiamente ministerial. La heterogeneidad en la aplicación del principio fue aun mayor, dado que algunas empresas (por ejemplo LAN-Chile) obtuvieron aval estatal, e incluso aportes estatales, cuando estos avales eran negados a empresas como Empremar y Ferrocarriles.

#### b) Análisis y Conclusiones

El principio del rol subsidiario del Estado, después de la experiencia de aplicación en el período tanto en el sector transportes como en otros, está para la opinión pública y empresarial desprestigiado y confuso. A la natural dificultad de aplicarlo en forma que resulta siempre conveniente para la comunidad en general, se ha unido una política errática y una disparidad de criterios entre autoridades coetáneas o sucesivas respecto de su aplicación a casos concretos, y ha terminado por desdibujarse completamente en el cúmulo de medidas paliativas que el Gobierno a puesto en práctica a causa de la crisis económica-financiera en el país.

Sin embargo subsiste la necesidad de definir con mayor precisión las bases de aplicación del principio en el futuro de mediano plazo, como única forma de asegurar la obtención de los beneficios que se le imputaban a esta política dentro del contexto de una economía social de mercado. Es muy posible que las definiciones al respecto que hay se hagan sean diferentes de las que se hubieran hecho al comienzo del período analizado, tanto en cuanto al énfasis en la limitación de la intervención estatal, como en cuanto a la gama de mecanismos que el Estado puede o debe emplear en su aplicación. Es también normal que la evaluación actual de situaciones aptas para justificar un subsidio a la creación de oferta de transporte se vea afectada más que antes por la escasez de recursos estatales. La precisión de la forma de aplicación de los principios no debe entrañar una pérdida de flexibilidad antes situaciones coyunturales, pero debe efectivamente servir para eliminar, al máximo posible, las condiciones de incertidumbre que hoy plagan las posibles iniciativas privadas.

Como aspectos más cruciales dentro de esta necesidad de clarificación aparece a nuestro juicio:

- La delimitación y fundamentación de la participación de las empresas estatales en mercados en que existe competencia privada pluralizada.

- El establecimiento de metodologías precisas para la evaluación de objetivos extraeconómicos y socio-económicos que puedan justificar un gasto en oferta de transporte a financiar por la comunidad en general.

- El establecimiento de procedimientos y mecanismos que aseguran efectivamente que la provisión del eventual servicio subsidiado lo haga el operador más eficiente y por tanto más conveniente para la comunidad, sobre la base de formas de licitación eficaces para este objetivo.

La repercusión sobre el sector en general de los defectos y limitaciones de la actual situación ya se ha tratado en otros capítulos y no se hará énfasis en ella en éste. Pero conviene hacer hincapié en que la desorientación del sector privado no es el único aspecto negativo que la falta de claridad en esta materia ha traído consigo. La gestión de las empresas estatales y la orientación general de la reglamentación del sector se han visto directamente afectadas por la falta de rigor y por el grado de flexibilidad alcanzado por la aplicación del principio de subsidiariedad del Estado. No parece haber contraindicaciones a una clarificación exhaustiva en esta materia.

## 2. Reforma Jurídica del Sector Estatal de Transportes y Situación Institucional de la Planificación, Financiamiento y Tarificación de la Infraestructura de Transportes y Servicios Conexos

El Estado interviene activamente en la provisión de recursos al sector transportes por razones de servicio público, seguridad nacional, regulación económica, catalizado entre oferta y demanda, etc. En la Estrategia de Desarrollo se atribuye explícitamente al Estado el rol principal y fundamental en la creación y mantenimiento de infraestructura de transportes. Secundariamente se le asigna un papel regulador de mercados, de consecución de objetivos del rol subsidiario y otros, a través de una actividad empresarial: la de las empresas estatales del sector.

Esta política sectorial se superpone a un esquema institucional básico del sector que en la Estrategia de Desarrollo no se plantea modificar, aunque algunos postulados de la misma buscan su racionalización. Esta estructura básica es la que establece dos canales diferentes para la realización de actividades de transporte por el Estado: Por una parte el de las empresas estatales, algunas de las cuales solo realizan servicios (Empremar y Lan Chile), otras en cambio tienen el doble rol de administrar infraestructura y proveer servicios, como Emporchi y FF.CC. del Estado, rol al que esta última agrega hasta el de construcción de la infraestructura respectiva. Por otra parte existe la vía ministerial, a través de la cual el Estado construye y mantiene infraestructura (MOP: Dirección de Vialidad, de Obras Portuarias, y de Aeropuertos) y también administra infraestructura, instalaciones y servicios a la navegación o circulación (Ministerio de Defensa, D. General de Aeronáutica Civil, Directemar, Carabineros). Esta estructura institucional inarmónica, desequilibrada y confusa, es por supuesto común a muchos países, con variantes importantes, y con algunas modificaciones históricas como la desaparición de la Dirección General de Obras Ferroviarias del MOP, la creación de Emporchi, la creación del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones en 1974 a partir de la Subsecretaría de Transportes del Ministerio de Obras Públicas, y últimamente la cuasi-paralización de la Dirección de Obras Portuarias y el intento de traslado a las Municipalidades de la responsabilidad sobre mantenimiento y mejora de caminos secundarios.

Los sucesivos Planes Ministeriales han contemplado, además, la racionalización de la institucionalidad y tratamiento jurídico de las concesiones marítimas con fines portuarios y del sistema de administración de aeropuertos comerciales, pero no ha habido avances reales en estas materias.

Como resultado de esta estructura, sigue existiendo un tratamiento por el Estado que es desequilibrado entre modos, en cuanto a:

i) Planificación y decisiones sobre construcción, rehabilitación y mantenimiento de infraestructura.

ii) Financiamiento de infraestructura y servicios de administración de la misma.

iii) Recuperación por parte del Estado de sus aportes para inversiones y mantenimiento de infraestructura y de los servicios de ayuda y control a la circulación y navegación.

En cuanto a planificación y decisiones sobre infraestructura, no existe ningún sistema ni mecanismo que, para la solución de problemas de eficiencia o capacidad de transporte que interese al Estado resolver, asegure la consideración de todas las alternativas modales o multimodales aptas. La Dirección de Vialidad evalúa sólo alternativas viales, la Dirección de Obras Portuarias sólo portuarias, la Dirección de Aeropuertos sólo aeroportuarias, FF.CC. del Estado sólo ferroviarias, etc. Los estudios dirigidos por Odeplan de análisis regional de alternativas de transporte y otras, no tienen por lo general el nivel o profundidad necesarios para una comparación efectiva entre alternativas de solución multimodales. Por otra parte, los estudios de evaluación socio-económica de proyectos subsectoriales nunca pasan por un proceso de selección que analice y establezca las dependencias interproyectos, el posible carácter de mutuamente excluyentes o complementarios de los beneficios medidos, ni otras dependencias entre los mismos. Ni siquiera existe dentro de cada subsector una metodología que racionalice la generación de ideas de proyectos sobre la base de un sistema de diagnóstico permanente de beneficios y costos potenciales. Si debe destacarse el importante avance que ha significado la sistematización en ODEPLAN de un Banco de proyectos de Inversión, que en la actualidad cuenta con unos 20 mil proyectos.

Por otra parte, las infraestructuras intermodales, tales como los centros de concentración y desconcentración de cargas interurbanas y otras interfases entre modos, y las de tecnologías menos convencionales como las tuberías, al no tener órgano "madre" responsable explícito de su planificación, no son prácticamente nunca consideradas como proyectos de inversión por el Estado, pese a que tecnológicamente y funcionalmente pueden desarrollar funciones tan importantes como los caminos y puertos en la consecución de los objetivos del país en cuanto a infraestructura de transportes.

En cuanto a financiamiento, la diversidad de canales utilizados por el Estado introduce de hecho también diferencias notables entre modos, que son un potencial importante de distorsiones en la asignación de recursos y la equidad. Los proyectos de infraestructura aprobados, de modos cuya tuición es ejercida por órganos ministeriales, pasan a incluirse en el presupuesto del Ministerio respectivo y son financiados con cargo al Presupuesto Nacional. Los costos de los créditos que forman parte de dicho Presupuesto no se traspan en forma directa a las inversiones en transporte. Cuando en estos casos se contratan créditos de uso específico en infraestructura o servicios de transporte, éstos son contratados directamente por el Estado con el

respectivo organismo internacional, estando por tanto sujetos a las ventajas de interés, plazo y otros normalmente acordados a créditos a Gobiernos. Ocasionalmente se utilizan créditos de Gobierno a Gobierno que suelen tener condiciones aún mejores.

Quando los proyectos de infraestructura aprobados, lo son de modos para los cuales el Estado actúa en cambio a través de empresas, las condiciones de financiamiento son enteramente equivalentes a las de un privado. Ultimamente el Estado ha comenzado a otorgar su aval en algunos casos. Sin embargo esto más bien debe entenderse como una extensión inevitable de la práctica actual en que el Estado ha garantizado de hecho las deudas de todo el sector privado en el extranjero. La reciente exclusión de empresas del Estado de la garantía del dólar preferencial, puede afectar sin embargo otra vez el equilibrio señalado.

Finalmente, en cuanto a sistemas de recuperación de los aportes del Fisco a los diferentes modos de transporte, la situación también es diversa según el canal de administración que usa el Estado. Diversos estudios han mostrado que existen graves distorsiones en los sistemas de cobros a los usuarios de caminos, que están significando un aguda distorsión en la asignación de recursos en el subsector y entre éste y el resto de la economía. Una situación semejante se advierte en los sistemas de tasas aeronáuticas y tasas marítimas, por distintos conceptos. En todos los casos el Estado está subsidiando directamente estas actividades en desmedro de otras soluciones de transporte. Por otra parte, respecto de las empresas el objetivo de autofinanciamiento y dividendos está muy claro. A este desequilibrio debe añadirse lo poco equitativo de los subsidios cruzados en el sector caminero, aéreo, aeroportuario, marítimo y portuario, que obligan a determinados grupos de contribuyentes a pagar los objetivos extra-económicos del Estado en cada subsector.

El Estado destina, además, recursos importantes al control y seguridad en la circulación caminera y en la navegación aérea y marítima, también con cargo al Presupuesto de la Nación. Si bien en estos dos últimos casos al menos existen tasas que nominalmente están destinadas a financiar estos servicios, en el transporte caminero estos servicios son enteramente gratuitos.

Puede, por supuesto, argumentarse con justicia que las infraestructuras que el Estado atiende directamente a través de órganos ministeriales son de un uso público más plenamente abierto a los usuarios finales que aquellas que atiende a través de empresas. Es evidente que los esquemas de control de uso y tarificación no pueden ser iguales, como también es esperable que los beneficios y externalidades positivas de proyectos de capacidad similar sean mayores en caminos que en ferrocarriles. Sin embargo, en esta mayor o menor apertura al uso público, además de realidades tecnológicas y sociales, hay mucho de tradición rechazada por las actuales políticas, y en todo caso no justifica ello la grave distorsión que puede ser creada en la asignación de recursos del país por los fenómenos de desequilibrio antes citados.



### a) Análisis y Conclusiones

Las causas de esta situación están en la estructura misma de la organización tradicional de la administración del Estado en este campo, la que tiene como base diferencias importantes de los distintos modos de transporte en cuanto a su carácter de uso público o privado. La Estrategia de Desarrollo de 1977 no hace hincapié en las distorsiones económicas que esta situación provoca, pero intenta parcialmente corregirlas por la vía de racionalizar, no la estructura administrativa, sino los mecanismos de su accionar que interfieren en la óptima asignación de recursos. Es así como plantea la necesidad de establecer precios por el uso de los caminos, de reacionalizar desde un punto de vista económico las tasas marítimas y aéreas, de someter a un mismo patrón de evaluación y selección todas las inversiones estatales cualquiera sea su origen, de autofinanciar las empresas del Estado, etc. Esta estrategia, que puede considerarse razonable ante la magnitud del trabajo de implementación de todas las nuevas políticas socio-económicas en el país en esa época, carece sin embargo de la claridad necesaria para transmitir a los órganos de Gobierno afectados la importancia del cambio. Se produce así un proceso de resistencia a los cambios por los sectores cuyas funciones o ámbitos de acción se ven amagados, consistente en permanente cuestionamiento y discusión de detalles, ya que no hay cambios estructurales decretados. Por otra parte, en los impulsores de la política se crea una sensación de que los cambios diseñados son suficientes o son los máximos a que se puede aspirar.

Como estos problemas de mala asignación de recursos e irracionalidad administrativa y sus consiguientes efectos perjudiciales no son fácilmente discernibles por la opinión pública en general, ni por los afectados en particular, su prioridad de solución nunca llega a ser muy alta. Sin embargo, al producirse la crisis, muchas de las medidas correctivas de tales distorsiones se tornan inaplicables por impopulares, debido a la desmedrada situación a que grupos de agentes han sido conducidos, en gran medida debido a la existencia de esas mismas distorsiones. Otras medidas detienen su curso ante el cuestionamiento general de las políticas puestas en marcha al comienzo del período, y ante la aparente falta de claridad para las nuevas autoridades sectoriales de los objetivos perseguidos y su importancia para el país.

El ambiente actual es evidentemente poco propicio para un nuevo impulso a la aplicación de las medidas de racionalización diseñadas y de otras que, para la obtención de los objetivos de la Estrategia de Desarrollo, pudieran definirse ahora. No tanto porque representen una adhesión a conceptos de liberalismo económico extremo, sino porque en general las prioridades de racionalizaciones institucionales y administrativas desde un punto de vista técnico, y de objetivos relacionados con la buena asignación de recursos económicos en el largo plazo, es baja frente a los problemas de coyuntura y los condicionantes políticos. Sin embargo no debería estar ajeno al tema del Estudio a que se refiere este Informe de Diagnóstico, establecer las bases de las acciones de clarificación y eventualmente de rectificación en esta importante materia.

## b) Planificación

El Estado, según la Estrategia de Desarrollo establecida por el Gobierno, se reserva actividades económicas a realizar en virtud de su rol subsidiario, ya sea en carácter protagónico, como en el caso de la creación y administración de infraestructura de transporte, o como regulador de la actividad protagonizada por los privados, como en el caso de la prestación de servicios de transporte. Toda actividad económica debe ser objeto de una planificación que conduzca la acción a la maximización de los objetivos según los criterios de optimización que se fije el responsable de la misma, en este caso el Estado.

i) La función de creación, mantenimiento, explotación y administración de caminos, aeropuertos, ferrocarriles, puertos y ductos por parte del Estado, incluyendo las bases legales, incentivos y reglamentación destinadas a obtener la participación real de la empresa privada donde hoy no participa y el ordenamiento técnico, jurídico y económico de los campos en que esta participación es efectiva, debe pues ser objeto de una planificación con metodologías adecuadas que aseguren la eficiencia en la actividad a lo largo del tiempo. Asimismo deben asegurarse en esta planificación los objetivos de suficiencia financiera, equidad y optimización de la asignación de recursos del país.

ii) Los objetivos y los criterios de evaluación y selección de proyectos y de toma de decisiones por parte del Estado deben ser tan explícitos como sea posible, incorporando los criterios extra económicos de seguridad nacional, integración territorial, atención de zonas geográficas extremas y otros, en fases de la planificación anterior a las que hoy intervienen, de modo de asegurar que las alternativas que finalmente se consideren a nivel de autoridades sean efectivamente las más eficientes respecto de esos criterios de valoración.

iii) El Estado debe considerar en su evaluación de proyectos todas las alternativas aptas para la solución de los problemas de transporte que el sistema de planificación diagnostique, independientemente del medio a través del cual decida implementar las diferentes soluciones, según el modo de transporte implicado o según otros considerandos.

iv) Por otra parte debe planificar como cualquier empresario la actividad de corto, medio y largo plazo de sus empresas y establecer los criterios y objetivos de esta actividad, y los sistemas de control adecuados para asegurar el cumplimiento de esos objetivos.

## c) Financiamiento y Recuperación de Costos

Debería eliminarse toda discriminación entre modos, como las que resultan de la actual estructura institucional. Por otra parte, y en cumplimiento de los principios de la política, sería ilógico dejar a las empresas del Estado en posición competitiva ventajosa frente a sus similares o competidoras privadas. Aparece pues como ideal un modelo de estructura institucional y financiera para el sector que diferencie el aspecto de

creación, mantenimiento y administración de infraestructura, del aspecto de provisión de servicios.

i) En el primero todos los modos deberían participar igualmente del esfuerzo de planificación y financiamiento del Estado, y tener sistemas equitativos de cobro a los usuarios (intermedios o finales) de los costos de esta infraestructura. La participación buscada de los privados en este campo y, por extensión, de las empresas estatales como agentes de la actividad subsidiaria del Estado, debe pues contar con la base de la planificación estatal y con las garantías del Estado para la inversión y su financiamiento. Lógicamente la administración por privados o empresas estatales de infraestructura del Estado es un mecanismo que parece tener grandes ventajas de eficiencia y transparencia, y es un complemento lógico del esquema antes señalado.

ii) En el campo de la provisión de servicios, incluyendo la inversión en el equipamiento necesario de naves y vehículos, las empresas estatales deberían progresar en su objetivo de traspaso de actividades de servicios al usuario al sector privado, y en lo que sigan realizando directamente, o en aquellas empresas cuyo objetivo es la regulación del mercado, competir en forma absolutamente igualitaria con la actividad privada en concurrencia directa o indirecta, tanto en cuanto a financiamiento, como en cuanto a recuperación de costos, impuestos, etc. La situación intermedia o de transición, que puede ser de plazo indefinido, en que una empresa estatal que administre infraestructura (Emporchi, Ferrocarriles del Estado) sea proveedora y al mismo tiempo competidora de operadores portuarios o ferroviarios, es uno de los aspectos más delicados de este modelo y debe ser cuidadosamente analizado. No debe olvidarse sin embargo que estos esquemas funcionan así y sin problemas en muchos países, especialmente europeos, en que privados y empresas estatales comparten el negocio ferroviario y portuario usando infraestructura del Estado. Y no se trata precisamente de países de economía en que el Estado participe poco.

Las Metodologías o reglamentos son:

- Planificación de infraestructura. Evaluación y selección de proyectos en ámbito multimodal.

- Definición de criterios extra-económicos y su incorporación en etapas anteriores de la planificación.

- Participación privada en la provisión de infraestructura de transportes.

- Participación privada en provisión de servicios de transportes en infraestructuras constituyen estatales, desafíos importantes y necesidades básicas que el Estudio a que se refiere este Informe de diagnóstico debería analizar en profundidad.

### 3. Situación de la Función de Información y Orientación del Estado en el Sector Transportes

Las diferencias entre la reacción esperada de los agentes económicos ante las políticas generales implantadas en el período, y la reacción efectivamente producida, es aparentemente una de las causas fundamentales de lo agudo de la crisis económica vivida en el país en 1982 y 1983. El "ajuste automático" no se produjo y las autoridades económicas permitieron un deterioro acelerado de la situación económica y financiera esperando que se produjera. Finalmente se tuvo la peor de las situaciones: El daño estaba hecho y el principio tampoco se había salvado, creando así espacio para expectativas siempre crecientes para intervenciones estatales también crecientes. El fenómeno se fue repitiendo en embates sucesivos y hoy toda la política está cuestionada.

En el sector de los transportes también hubo casos en que se dieron muy importantes diferencias entre la reacción que la política suponía de los agentes económicos privados y públicos y la que efectivamente se produjo ante las nuevas reglas del juego. Esto tanto en las circunstancias mencionadas de la crisis, como también y lo que es más importante para este análisis, a lo largo de todo el período y de todo el proceso inconcluso de implantación de la nueva política.

La función de información del Estado, destinada a mejorar la capacidad de los agentes económicos de responder adecuadamente, en su propio interés, a las oportunidades que la nueva política ponía a su disposición, se consideró conveniente pero poco prioritaria. No sólo no se crearon nuevos mecanismos para poner a disposición de los agentes económicos una mayor cantidad y calidad de información sobre mercados y objetivos de la autoridad, (a nuestro juicio función muy importante dado lo acelerado de los cambios y la dificultad consecuente de absorción de los mismos por el público y empresarios), sino que se discontinuaron esfuerzos en este sentido que venían realizándose desde antes. Esto con el objeto de reafirmar a los agentes económicos el espíritu de desregulación y cese de la intervención injustificada del Estado que se pretendía imponer.

Esta falta de información oficial, completa y real de la situación del momento y del futuro previsible de los mercados y entorno legal (que a veces fue información errónea), unida a la falta de capacidad empresarial y atomización del subsector caminero, produjo fuertes desviaciones del óptimo en el transporte por carretera, que hoy resulta ser el sector más desequilibrado en sobreoferta, más desmedrado en situación económico-financiera, y más crítico en el descontento gremial y político.

#### a) Análisis y Conclusiones

A nuestro juicio la escasa prioridad acordada a la función de información y su efecto sobre la reacción de los agentes económicos, fundamentalmente en el subsector caminero, constituyó un error de diagnóstico de la autoridad. Probablemente la situación no habría llegado a tener los graves y perturbadores caracteres que tuvo, si no se hubiera presentado la crisis económica; pero era aparentemente inevitable un colapso financiero más o menos generalizado, dada la gran sobreoferta estructural en el subsector.

Junto con esta deficiencia de la función de información, la estructura del sector caminero fue decisiva en posibilitar el grado de desviación que llegó a alcanzarse. Se ha comentado antes en este Informe que la situación se habría probablemente mejorado mucho si hubiera existido un sistema de cobros eficiente en relación con el uso de caminos, y si éste se hubiera orientado a traspasar estos costos a las etapas iniciales de la decisión del empresario caminero: Compra del vehículo y obtención de licencia anual de circulación. Sin embargo, es posible que la estructura misma, y por ende la capacidad empresarial del subsector, estén en alguna medida condicionada negativamente por factores circunstanciales que están dentro del área en que el Estado puede influir. Por ejemplo la norma de tributación por renta presunta en el sector caminero, impide de hecho la entrada al sector en términos competitivos igualitarios a las sociedades anónimas. La falta de fiscalización laboral ha hecho que los estándares de rendimiento en el transporte por carretera se establezcan en niveles fuera de la ley, a los que por supuesto no está dispuesta una empresa seria. La misma institución de los gestores o agentes de transportes y fletes, ampliamente difundida en el transporte marítimo y aéreo, y en pequeña medida en el ferroviario, no existe prácticamente en el transporte caminero.

Se piensa comunmente que esta falta de intermediarios es positiva para operadores y usuarios del transporte caminero. Sin embargo su desarrollo en escala y capacidad empresarial suficientes habría sido un factor importante en la adecuación permanente de la oferta a los niveles de demanda, por el manejo de información que habrían hecho posible; y en la eficiencia sectorial, al contribuir a mejorar los índices de aprovechamiento de vehículos, como de hecho sucede donde operan. Ciertamente que en el sector de transporte de carga por camión la existencia generalizada de agentes de fletes puede producir una estabilidad mayor a largo plazo que la actualmente posible, con ventajas para operadores y usuarios.

Las formas y mecanismos con que el Estado puede orientar e incentivar su desarrollo, es un aspecto de investigación importante y que no debería estar ausente de un Estudio que tiene por objetivo promover en mejora de las condiciones en que se encuentra el sector transportes del país.

#### 4. Problemas Generales del Sector Público como Protagonista de la Política Sectorial de Transportes

El camino recorrido en la aplicación de las políticas explícitas e implícitas en la Estrategia de Desarrollo de 1977, en los sucesivos Planes Ministeriales, y en las medidas generales o específicas dispuestas por las autoridades correspondientes, ha estado excesivamente sembrado de obstáculos, la mayoría de los cuales no fueron oportunamente previstos por el Gobierno y por las autoridades sectoriales en particular.

A la casi total paralización del proceso de implementación de la política que hoy se sirve, se une un cuestionamiento muy generalizado no solo sobre las medidas que falta poner en marcha, sino incluso sobre las que están en vigencia, pese a haber rendido frutos verdaderamente espectaculares durante su aplicación.

Es evidente que la crisis económica y los condicionantes políticos por ella provocados son elementos singulares de importancia capital en este fenómeno. Sin embargo, la historia del período en el sector está llena de proyectos de ley o de reglamentación que después de arduos esfuerzos de preparación nunca fueron aprobados, o que lo fueron en forma enteramente diferente a la original, o que después de entrar en vigencia fueron a breve plazo derogados y sustituidos. Dentro de un ámbito más interno, al sector público la suerte corrida por muchos de los Programas Ministeriales es aún más dramática, contribuyendo sin duda a limitar la imagen de los mismos entre los propios funcionarios de Gobierno, con resultados así comprensibles.

Las distorsiones evidenciadas en el comportamiento de algunos agentes económicos, como los empresarios del subsector caminero, con respecto a lo que las políticas y modelos suponían, no fueron siempre incluidas como dato en el análisis de medidas posteriores, o no fueron siempre adecuadamente medidas. Por otra parte el diálogo entre autoridades y las organizaciones públicas y privadas del sector solo respondió en cada caso al esquema particular de actuación preferido por el o los ministros de la ocasión, lo que dio lugar a diferencias ostensibles en la eficacia de una y otras medidas, y en la mejor o peor respuesta de los agentes económicos implicados, según la estrategia y tácticas seguidas en el diálogo.

Se ha mencionado ya en diversas oportunidades el error a nuestro juicio generalizado en la estrategia de manejo de las empresas estatales, sin objetivos claramente definidos, sin la base de un Plan que representara el camino para la acción elegida frente a otras alternativas posibles y que permitiera el control y corrección permanente del rumbo fijado en función de la evolución de los hechos. Las metas simples de autofinanciamiento y la creación de los Consejos de Delegados se estimaron soluciones suficientes, y claramente puede decirse, ahora, que no lo eran.

Se tiene hoy una legislación y reglamentación sectoriales, y una institucionalidad normativa y administrativa del sector público en el área, dispersas en alto grado, descoordinadas y en muchos casos incompatibles entre sí. Sucesivos Planes Ministeriales, que son dictados por Decreto Supremo, establecieron el traspaso al Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones de atribuciones relativas a la planificación y normativa de infraestructura, a las concesiones marítimas con fines portuarios, a la fijación de derechos y tasas marítimas, al control de vehículos terrestres y su circulación y tránsito por carreteras, a la administración de sistemas de cobros a los usuarios de caminos, incluidos peajes, a la administración y fijación de tasas aeronáuticas, y a otras en el campo del transporte urbano. Ninguno de estos traspasos ha tenido lugar hasta ahora. Solo en el campo del tránsito las atribuciones existen a nivel legal, si bien actúa el Ministerio a través de un organismo interministerial autónomo, la Comisión de Transportes Urbanos CTU. Muchas de las leyes vigentes sobre el sector corresponden a conceptos que teóricamente la política debía dejar obsoletos. En otras en cambio dictadas en el período, esos mismos conceptos efectivamente se han modificado, pero ambos grupos de leyes subsisten y están vigentes. Las incompatibilidades de hecho entre normas sancionadas a nivel de Decreto Supremo con las de las leyes aplicables son todavía mucho más frecuentes.

VI. RESUMEN DE CONCLUSIONES DE INTERES PARA EL ESTUDIO  
SOBRE EFICIENCIA ECONOMICA E INSTITUCIONALIDAD  
DEL SISTEMA CHILENO DE TRANSPORTES

Resumiendo las conclusiones y recomendaciones que se han ido formulando a lo largo de este Informe, que pueden servir de base para la orientación de investigaciones específicas a realizar dentro del Estudio sobre la Eficiencia Económica e Institucional del Sistema Chileno de Transportes, pueden apuntarse las siguientes materias más importantes, a nuestro juicio:

a) Diagnóstico

Completar y actualizar el diagnóstico objeto de este Informe, sobre la base de una información estadística y documentaria completa, con los balances de las empresas a 1983, con la situación legislativa sectorial actualizada, con las disposiciones que se proyectan en lo referente a deudas, empleo y reactivación a nivel general conocidas, y con la situación de infraestructura puesta al día con lo realizado en el último periodo y los planes aprobados.

b) Sector Caminero

Revisión del estudio de sistemas de recuperación de costos de caminos, verificando su actualización, y analizando alternativas de cobro en etapas anteriores de la decisión.

Estudio de sistemas adicionales de equilibrio oferta-demanda para superar la crisis temporal del subsector.

c) Sector Aéreo

Análisis de alternativas de política de reciprocidad, incentiva ción de asociaciones de líneas y convenios bilaterales.

Estudio de efectos de alternativas de tratamiento del pasaje y flete de importación y exportación desde el punto de vista arancelario.

Análisis de la racionalidad de la estructura institucional de control de aspectos comerciales, técnicos y laborales en el sector aéreo.

d) Sector Aeroportuario

Análisis de tasas aeronáuticas.

Estudio de alternativas de institucionalidad y sistemas de administración de la infraestructura e instalaciones aeroportuarias comerciales.

e) Sector Marítimo

Análisis de alternativas de política de reciprocidad y transparencia de mercados, de tratamiento de fletes internacionales desde el punto de vista arancelario, y de tributación específica en el sector marítimo.

Análisis de la racionalidad de la estructura institucional de control de aspectos arancelarios, comerciales, técnicos y laborales en el sector marítimo, con énfasis en el cabotaje.

f) Sector Portuario

Revisión de la reglamentación preparada para la aplicación de la ley 18.042, en cuanto a salvaguardia de intereses nacionales y transparencia de la competencia.

Análisis del sistema de tarifas actuales de Emporchi y el previsto para el funcionamiento de las Sociedades Anónimas Portuarias.

Análisis de la reglamentación específica de los regímenes laborales portuarios y de alternativas de adaptación a las particularidades de la actividad.

Revisión de la legislación de concesiones marítimo-portuarias y estudio de alternativas de racionalización.

g) Sector de Empresas Estatales

Estudio de las Bases de Planes de Acción o Contratos-Programa entre las empresas y el Estado, y de su forma jurídica.

Análisis de alternativas de formas de planificación estratégica, administración y control de cada empresa, y de la participación del Estado en su financiamiento.

Estudio de las formas técnicas, jurídicas y comerciales para la participación de empresas de terceros en la provisión de servicios de transporte portuario y ferroviario, utilizando la infraestructura de las respectivas empresas del Estado.

h) Sector Público en General

Análisis de alternativas de forma jurídica y normas legales para la facilitación de la participación privada en la creación de infraestructura caminera, ferroviaria, portuaria, aeroportuaria y de ductos.

Estudio de alternativas a la institucionalidad de planificación y creación de infraestructura de transportes por el Estado y a los criterios de generación, evaluación, selección y financiamiento de proyectos en esta materia, incluyendo el tratamiento de objetivos extraeconómicos.

Estudio de bases para una estructura y actividad coordinados del Estado normativo en el Sector Transportes, con énfasis en la generación de los cambios legislativos y reglamentarios básicos para la racionalización del sector.

Análisis de posibles formas de incentivación y orientación por el Estado de una buena adaptación de los agentes económicos a las políticas que se apliquen; con énfasis en las alternativas de desarrollo de la función de información del Estado en el Sector.



