

Distr.
RESTRINGIDA

LC/R.620
11 de diciembre de 1987

ORIGINAL: ESPAÑOL

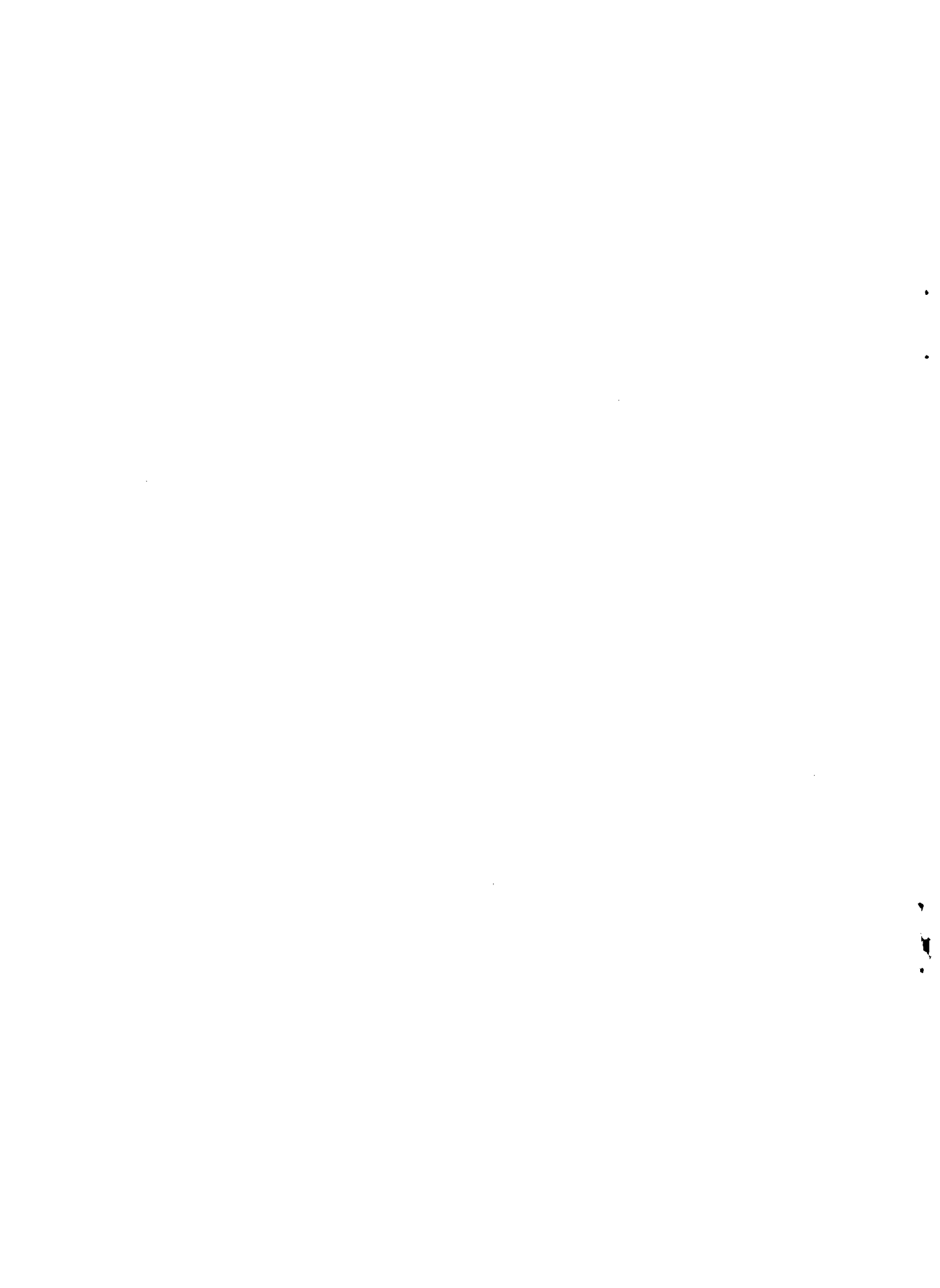
C E P A L

Comisión Económica para América Latina y el Caribe

SINOPSIS DE PROBLEMAS Y OPCIONES DE POLITICA
DEL TRANSPORTE MARITIMO DE COMERCIO EXTERIOR
EN CHILE */

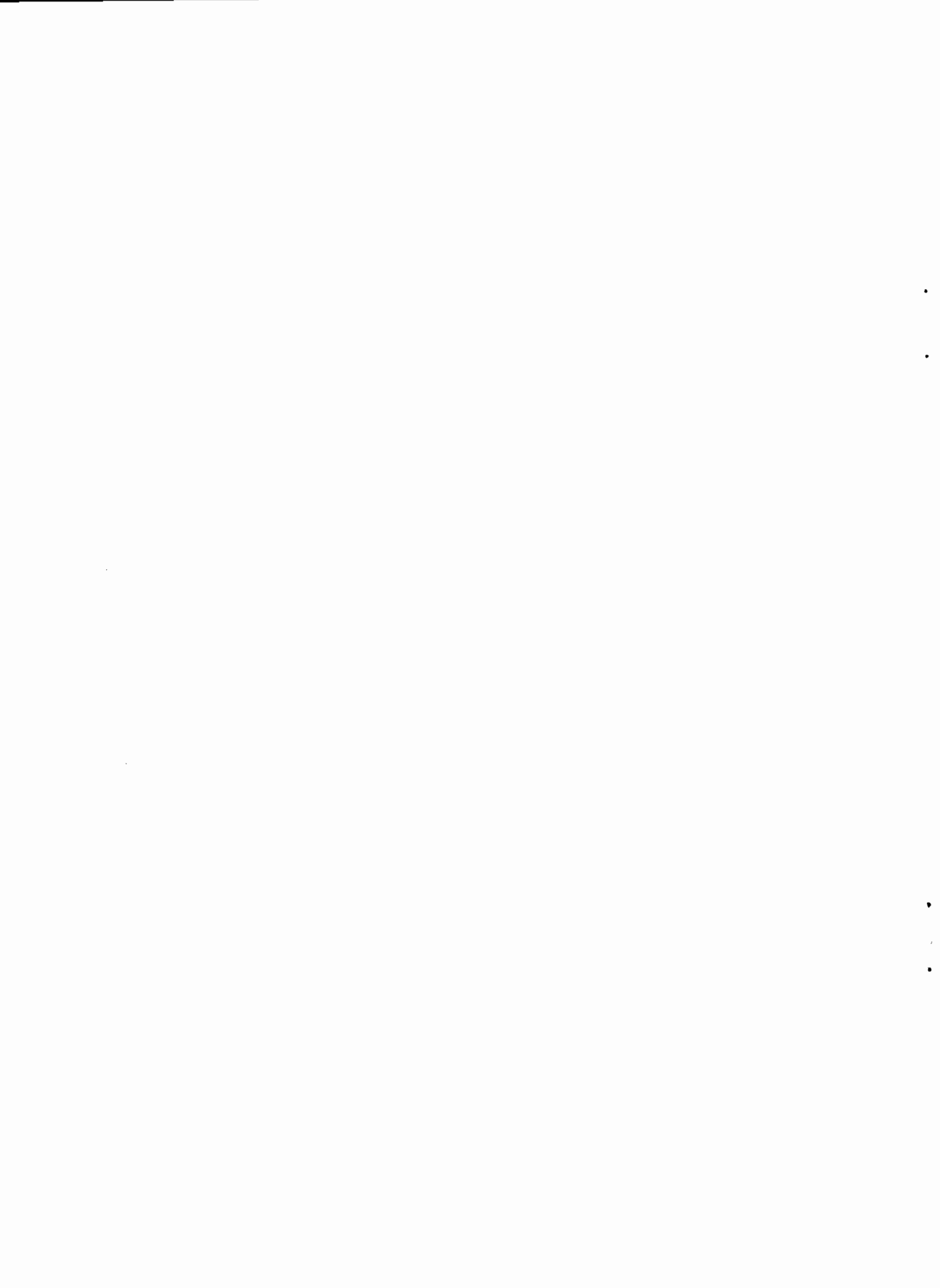
*/ Este documento de trabajo ha sido preparado por la Oficina de Planificación del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones de Chile y la División de Transporte y Comunicaciones para el proyecto sobre la Eficiencia institucional y económica del sistema chileno de transporte, y está sujeto a cambios de forma y fondo.

87-11-1644



INDICE

	<u>Página</u>
RESUMEN	1
I. INTRODUCCION	4
1. Objetivo del informe	4
2. El transporte marítimo y el comercio exterior	4
II. EL MARCO INSTITUCIONAL	6
1. El marco normativo y las políticas	6
2. La estructura institucional	8
III. LA POLITICA DE TRANSPORTE MARITIMO Y SUS RESULTADOS	10
1. Los instrumentos de política marítima	10
2. La política chilena de transporte marítimo	15
3. Los resultados de la política aplicada	18
IV. LA COYUNTURA MARITIMA ACTUAL Y LOS DESAFIOS PARA LA MARINA MERCANTE NACIONAL	20
1. Los usuarios del sistema	21
2. Las empresas navieras nacionales y su participación en el transporte marítimo del comercio exterior	24
3. Los servicios utilizados por el comercio exterior chileno..	28
4. Los principales problemas del sector y los desafíos que se plantean	32
V. LAS OPCIONES DE POLITICA Y LA EVALUACION DE SUS RESULTADOS	42
1. Las opciones de política	42
2. Evaluación de los resultados de las opciones de política ..	47
VI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	52
1. Conclusiones	53
2. La administración de las políticas	57
3. Recomendaciones	61
Notas	67



RESUMEN

I. INTRODUCCION

En el último decenio el transporte marítimo internacional ha experimentado modificaciones importantes, tanto en lo que respecta a los avances tecnológicos como a su estructura y organización, siendo estas últimas, en buena parte, consecuencia de aquéllos. En el caso de Chile, se agrega internamente un vuelco en el enfoque de la política del sector que, de una protección a la marina mercante aplicada en forma bastante rígida a través de la reserva de carga, pasó a una relación mucho más libre con los otros países navieros, en que la protección a la marina mercante nacional se realiza sólo como medida de excepción mediante la aplicación del principio de reciprocidad.

Para Chile, que transporta más del 93 por ciento de su comercio exterior por la vía marítima, las consecuencias de los cambios externos e internos son de importancia vital. Se hizo así evidente la necesidad de efectuar un estudio del transporte marítimo de comercio exterior, que permitiera identificar los resultados de las nuevas tendencias mundiales y de la aplicación de la política nacional de libre mercado, eliminando los efectos de situaciones coyunturales no relacionadas con el transporte marítimo, a fin de proponer las medidas correctivas adecuadas para los problemas e ineficiencias que se detecten. Tal fue el objetivo de un estudio, cuya síntesis constituye el presente documento.

II. EJECUCION DEL ESTUDIO

La política aplicada por el Gobierno de Chile en el sector transporte desde la segunda mitad de la década de los setenta, se inscribe en el marco de la política global de economía social de mercado. En el campo del transporte, ella implica los siguientes principios fundamentales: libre acceso a la oferta de servicios; principio de subsidiariedad (el Estado interviene en la actividad sólo en carácter subsidiario, cuando el sector privado no se interesa o no puede hacerlo, o si razones sociales o estratégicas lo aconsejan); libertad tarifaria; apertura al exterior, con aplicación del principio de reciprocidad, y autofinanciamiento de las empresas estatales.

La aplicación de estos principios significaron un cambio profundo en las condiciones en que se desenvuelve el sector. El Gobierno de Chile, apreciando la necesidad de evaluar el resultado de la aplicación de la política eliminando el efecto de factores coyunturales incidentes, solicitó y obtuvo para tal efecto la asistencia técnica de la CEPAL y la ayuda financiera del Banco Mundial.

Como resultado de esa colaboración se ejecutó un Proyecto sobre la Eficiencia Institucional y Económica del Sistema Chileno de Transporte, compuesto por cuatro estudios modales y uno regional. De ellos, uno de los estudios modales se refiere al transporte marítimo de comercio exterior, el

que fue elaborado por la Fundación IASA, de la Universidad de Chile. Su objetivo fue evaluar la eficiencia de este modo de transporte a la luz de las políticas definidas en el sector y proponer un conjunto de medidas orientadas a superar las ineficiencias detectadas, teniendo especialmente en cuenta los principios de reciprocidad y reserva de carga, el principio de subsidiariedad y el rol del Estado.

La Fundación IASA preparó un estudio amplio y detallado, incluyendo una extensa recopilación de material estadístico e informaciones de otra índole y los resultados de su elaboración técnica.

La conveniencia de disponer de un documento más breve, para información de las autoridades con poder de decisión y que pudiese ser difundido más ampliamente entre los diferentes sectores interesados, llevó al Comité Técnico del Proyecto a preparar el presente documento de sinopsis, que presenta en forma concisa el diagnóstico y los resultados del estudio mencionado. Aunque la preparación de esta sinopsis se basó fundamentalmente en dicho estudio, la responsabilidad por los juicios, conclusiones y recomendaciones que se emiten en este documento corresponde solamente al Comité Técnico del Proyecto.

III. ESTRUCTURA DEL DOCUMENTO

La sinopsis contiene fundamentalmente tres capítulos de diagnóstico, otro que examina las opciones posibles de política y otro que presenta las conclusiones y recomendaciones del estudio.

Los capítulos de diagnóstico analizan: a) el marco institucional (el marco normativo, legal y reglamentario y la estructura institucional); b) la política de transporte marítimo y sus resultados (instrumentos de política marítima, evolución de la política chilena de transporte marítimo desde 1950 y resultados de la aplicación de las políticas), y c) la coyuntura marítima actual y los desafíos presentes y que se vislumbran en el futuro próximo.

Sobre la base del diagnóstico se analizan las opciones posibles de política, evaluándose sus probables resultados, y se plantean luego las conclusiones y recomendaciones.

IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

El desarrollo del estudio puso en claro la existencia de una multiplicidad de intereses, no siempre coincidentes y a veces totalmente contrapuestos, entre los diferentes agentes que participan en el sistema de transporte marítimo de comercio exterior. Esto complica las decisiones de política y obliga, al presentar las conclusiones y recomendaciones del estudio, a considerar la cadena completa del transporte y de los servicios complementarios.

En las conclusiones se exponen brevemente los resultados de la aplicación de la política actual y se describen los probables efectos de las opciones de política propuestas, a la luz de los desafíos planteados por los avances tecnológicos y la nueva organización a que tiende el transporte marítimo mundial.

Finalmente, las recomendaciones proponen líneas de acción relacionadas con el rol orientador del Estado, la organización y el apoyo al sector, el papel del Estado como operador y la necesidad de actualizar y modernizar la legislación vigente y la institucionalidad del sector. Adicionalmente, se hacen diversas recomendaciones referentes a aspectos técnicos.

I. INTRODUCCION

1. Objetivo del informe

El objetivo de esta sinopsis es presentar en forma concisa los resultados del estudio de la eficiencia institucional y económica del transporte marítimo de comercio exterior, incluyendo el examen de las opciones de política y las recomendaciones que surgen del análisis. El estudio amplio y detallado a que se refiere esta sinopsis fue preparado por la Fundación IASA y contiene una extensa recopilación de material estadístico e informaciones de otra índole y los resultados de su elaboración técnica. Dicho estudio fue ejecutado en el marco del Proyecto sobre la Eficiencia Institucional y Económica del Sistema Chileno de Transporte, que incluyó además otros cuatro estudios.1/

La preparación de esta sinopsis se basó fundamentalmente en el estudio referido. Sin embargo, la responsabilidad por los juicios, conclusiones y recomendaciones que aquí se emiten corresponde solamente al Comité Técnico del Proyecto.

El objetivo del estudio es el de evaluar la eficiencia económica e institucional del transporte marítimo de comercio exterior a la luz de las políticas definidas en el sector y proponer un conjunto de medidas orientadas a superar las ineficiencias detectadas, teniendo especialmente en cuenta los principios de reciprocidad y reserva de carga, el principio de subsidiariedad y el rol del Estado.

2. El transporte marítimo y el comercio exterior

Existe, en general, una estrecha interrelación entre el comercio exterior y el transporte marítimo. En el caso de Chile, la simbiosis entre ambos es particularmente notable. Por su posición y características geográficas, por la composición de los productos que constituyen el grueso de sus exportaciones e importaciones y por el relativamente bajo nivel de su intercambio con los países limítrofes, alrededor del 93 por ciento del comercio exterior chileno se transporta por vía marítima. Esto significa que sin transporte marítimo no habría comercio, como obviamente tampoco habría transporte marítimo sin comercio.

Esta relación simbiótica entre el transporte marítimo y el comercio internacional no significa que lo que beneficia a uno favorezca necesariamente al otro, pues la relación es mucho más compleja. Por un lado, un aumento en el comercio internacional siempre favorece al transporte marítimo y, en general, un aumento en el tamaño de la flota mercante mundial favorece al comercio internacional, ya que tiende a bajar el nivel de los fletes marítimos. Asimismo, tanto los exportadores e importadores como los armadores que prestan servicios marítimos regulares prefieren condiciones de estabilidad en los mercados de fletes marítimos.

Por otro lado, mientras el flete representa el ingreso de los armadores, para los importadores y exportadores representa un costo, de modo que

variaciones en el nivel de los fletes benefician a unos y perjudican a los otros. Asimismo, los exportadores e importadores desean minimizar el tiempo del transporte entre el productor y el consumidor, lo que tiene implicaciones sobre la frecuencia de los servicios marítimos y sobre los puertos que sirven, en tanto que los armadores procuran aprovechar economías de escala mediante el uso de barcos grandes que tocan en pocos puertos, para reducir en esta forma sus costos de operación.

La relación entre el comercio y el transporte marítimo también se complica porque mientras los exportadores e importadores chilenos son agentes económicos nacionales, los armadores que les sirven pueden ser nacionales o extranjeros. Esto tiene trascendencia, porque el transporte marítimo no sólo sirve al comercio internacional sino que representa en sí uno de sus componentes más importantes. En 1984, por ejemplo, el comercio internacional de Chile generó más de 700 millones de dólares en fletes, constituyéndose así en el segundo rubro de importancia --después del cobre-- en la balanza de pagos. Por esta razón, la promoción de exportaciones de fletes, así como la sustitución de importaciones de fletes, son actividades parecidas a la promoción de exportaciones y la sustitución de importaciones de bienes. Pero si las medidas que eventualmente se adoptaren para favorecer a los armadores nacionales tuvieran como resultado un aumento en el valor de los fletes o un deterioro en los servicios, estos efectos podrían perjudicar los intentos de promover las exportaciones de bienes, además de encarecer las importaciones.

Otro factor que debe considerarse es el hecho de que sólo una parte del mercado de fletes es competitiva, la correspondiente a los servicios no regulares, mientras que la gran mayoría de los armadores que prestan servicios regulares están organizados en conferencias o consorcios con el fin de favorecer a sus miembros mediante la fijación de fletes, la asignación de frecuencias y otras medidas que reducen la competencia. Debido al gran poder que en el pasado ejercían estas agrupaciones de armadores, la mayoría de los gobiernos se preocupaban de los efectos perniciosos que podría tener su ejercicio con carácter monopólico y adoptaban medidas tendientes a contrarrestarlo, en general con poco éxito.

Es así como, en el campo del transporte marítimo, el Gobierno de Chile, como el de cualquier otro país, adopta políticas orientadas a conciliar los intereses de sus exportadores e importadores con los beneficios que aporta el transporte de su comercio efectuado por armadores nacionales, a la vez que a impedir los efectos adversos del ejercicio del poder monopólico de conferencias y consorcios.

Pero la búsqueda de políticas que cumplan estos propósitos tiene una complicación adicional: a cada importador chileno corresponde un exportador extranjero y viceversa. Por lo tanto, las políticas gubernamentales adoptadas en el campo del transporte marítimo afectan no sólo a nacionales del país, sino también a los de otros países, cuyos gobiernos a su vez adoptan sus propias políticas para defender los intereses de sus ciudadanos. Se plantean así conflictos de intereses entre países, en los que normalmente resultan perjudicados los de menor potencialidad económica, a menos que se resuelvan mediante tratados o convenios bilaterales o multilaterales.

La política que el gobierno chileno ha venido aplicando en el transporte

marítimo se enmarca, en general, en la política social de mercado, la que asigna un rol protagónico a la iniciativa privada y al mercado en la asignación de recursos, reservándose el Estado un papel esencialmente normativo y fiscalizador y una acción subsidiaria en los casos en que la iniciativa privada no está en condiciones de tomar a su cargo actividades que interesan al país o no se interesa por hacerlo, cuando se trata de actividades de tipo estratégico o que afectan la seguridad nacional o cuando imperfecciones del mercado distorsionan la correcta asignación de recursos.

En general, esta política ha funcionado bien en otros sectores económicos y, con algunas salvedades, en el campo del transporte interno. Sin embargo, como se señaló más arriba, en el transporte internacional el asunto se complica porque en el otro extremo de la cadena de transporte existen otros países que pueden aplicar, y de hecho en la mayoría de los casos lo hacen, políticas diferentes a las aplicadas por el gobierno chileno.

Es en este contexto que se realizó el estudio del transporte marítimo, procurando identificar los resultados de la aplicación de la política --limpiándolos de los efectos de situaciones coyunturales que nada tienen que ver con ella-- y proponer en consecuencia las medidas correctivas adecuadas para los problemas e ineficiencias que se detecten.

II. EL MARCO INSTITUCIONAL

Puesto que el objetivo fundamental del estudio es analizar la eficiencia institucional y económica del transporte marítimo de servicio exterior, resulta indispensable hacer una breve reseña del marco normativo y las políticas en que se debe encuadrar la acción de los entes públicos y privados que intervienen en esta actividad, así como la estructura institucional encargada de la administración de las políticas y la aplicación de la normativa vigente.

1. El marco normativo y las políticas

En los últimos años el sector transporte y, en consecuencia, el marco normativo que lo regula, fue adaptándose paulatinamente al esquema económico que orienta la acción del Gobierno, sistema que se basa en tres pilares fundamentales, a saber:

- competitividad de los mercados,
- apertura al comercio exterior,
- subsidiariedad del Estado.

La aplicación del esquema ha significado que el Estado desempeña funciones esencialmente normativas y un rol subsidiario en la acción, limitándose a intervenir sólo cuando la iniciativa privada no se interesa o no está en condiciones de hacerlo --fundamentalmente en la provisión y gestión de infraestructura-- o para corregir posibles distorsiones. En este esquema, el sector transporte tiene la misión de contribuir al desarrollo económico sostenido y equilibrado del país, asegurando además el cumplimiento

de los objetivos socioculturales, de integración territorial y de soberanía nacional.

La política de transporte se enmarca en la política de economía social de mercado, la que se sustenta fundamentalmente en los siguientes conceptos (en lo que se refiere al transporte):

- libertad de acceso a la oferta de servicios en los diversos modos de transporte
- principio de subsidiariedad, que entrega al sector privado la responsabilidad preferente en la prestación de servicios de transporte y establece que el Estado asumirá tal responsabilidad sólo cuando el sector privado no lo haga o cuando razones sociales o estratégicas así lo recomienden
- asignación de recursos mediante el mecanismo de precios del mercado, lo que implica la necesidad de contar con sistemas de información que aseguren su transparencia
- reciprocidad en la apertura de los mercados nacionales a agentes extranjeros
- autofinanciamiento de las empresas estatales
- descentralización o regionalización de las actividades.

En el caso del transporte marítimo de servicio exterior, las políticas que el Gobierno aplica en algunos otros sectores deben ser también consideradas, pues pueden influir, en mayor o menor medida, en la eficiencia del sistema de transporte. Al respecto pueden citarse, entre otras, las políticas de comercio exterior, tributaria, de manejo de las empresas públicas y de promoción y defensa de la libre competencia.

Existen diversas normas de carácter general, pero que tienen directa influencia sobre el funcionamiento del transporte marítimo internacional. Entre otras, en lo estratégico deben destacarse las siguientes:

- Ley de fomento a las exportaciones (Ley No. 16.528 de 1966),
- Decreto-Ley sobre inversión extranjera (DL No. 600 de 1974 y DL No. 1.748 de 1977),
- Decreto-Ley sobre defensa de la libre competencia (DL No. 211 de 1973).

En lo táctico y operativo existe una serie de normas generales que inciden directamente en el subsector, tales como las referentes a aspectos tributarios, aduaneros, laborales y de cambios internacionales.

La normativa específica que actualmente regula el subsector está contenida en los siguientes cuerpos legales:

- DL No. 3.059 de 1979: Ley de Fomento de la Marina Mercante
- DL No. 2.222 de 1978: Ley de Navegación
- Código de Comercio, Libro III.

El DL No. 3.059 constituye la materialización en el sector de las "Estrategias de Desarrollo Económico y Social" (ODEPLAN, 1977). Este cuerpo legal procura abrir el transporte marítimo a la competencia externa, lo que

constituye un cambio fundamental con respecto a la anterior legislación (la Ley No. 12.041 y su posterior revisión, el DL No. 466) 2/ que protegía a este sector mediante sistemas de preferencias generalizadas (reserva de carga) y lo fomentaba a través de exenciones tributarias a la inversión. Sin embargo, en esta actividad existen mercados que son imperfectos y el DL No. 3.059 reconoce la necesidad de la intervención del Estado en dos sentidos:

i) Ante las políticas proteccionistas de otros Estados, se utiliza el principio de reciprocidad como forma de apoyar a la marina mercante nacional en el acceso a los mercados internacionales. Este principio consiste en aplicar los mismos instrumentos de política o restricciones que el país recíproco usa para restringir el acceso a las naves nacionales. Se usa sólo para producir el mismo efecto para con las naves de dicho país.

ii) En los casos en que exista una preferencia establecida para las naves nacionales (reserva de carga en cabotaje y servicios exteriores), su aplicación queda subordinada a condiciones de mercado y de servicio, predominando la mejor oferta para el usuario.

En cuanto a los otros dos textos legales mencionados, la Ley de Navegación rige las actividades técnicas concernientes a la navegación o relacionadas con la seguridad de la vida humana en el mar y el libro III del Código de Comercio rige las relaciones contractuales entre particulares en lo referente al comercio marítimo. En lo fundamental, estos cuerpos legales regulan aspectos técnicos y comerciales que no tienen vinculación directa con los cambios en la orientación de las políticas, salvo en aspectos específicos que se analizan al tratar de los problemas del sector.

2. La estructura institucional

Los organismos con atribuciones directas en el transporte marítimo son: el Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones (MINTRATEL), a través del Departamento de Transporte Marítimo, Fluvial y Lacustre, dependiente de la Subsecretaría de Transportes, y la Dirección General de Territorio Marítimo y Marina Mercante (DIRECTEMAR), del Ministerio de Defensa.

Otros organismos tienen atribuciones que indirectamente inciden en el funcionamiento del sector. Los principales son la Dirección Nacional de Aduanas, el Banco Central, la Dirección de Presupuestos y el Servicio de Impuestos Internos, que dependen del Ministerio de Hacienda, y la Dirección de Obras Portuarias, dependiente del Ministerio de Obras Públicas.

El DL No. 3.059, modificado por la ley No. 18.454, de 1985 le asignó al MINTRATEL la administración de los aspectos comerciales del transporte marítimo y, a la DIRECTEMAR, la de los aspectos técnicos. Además, creó una comisión, comúnmente designada comisión del artículo 4o, presidida por el Ministro de Transportes y Telecomunicaciones e integrada además por representantes de la DIRECTEMAR, del Ministerio de Relaciones Exteriores, del Ministerio de Economía y de ODEPLAN. Esta comisión podrá excluir total o parcialmente, en virtud del principio de reciprocidad, a las naves de países extranjeros y a las fletadas u operadas por empresas naviera de esos países, cuando a los navieros chilenos se les aplicaren medidas de exclusión de los

tráficos de dichos países. La comisión ejercerá las facultades que se le otorgan cuando esta acción se estime necesaria y útil para obtener el acceso de naves chilenas a determinados tráfico.

El MINTRATEL tiene, como funciones específicas, las de administrar los aspectos operativos relacionados con los convenios a nivel de gobierno (convenio Chile-Brasil), las licitaciones en el transporte de cabotaje, el otorgamiento de dispensas (waiver) y el reconocimiento de convenios entre empresas nacionales y extranjeras.

La DIRECTEMAR, por su parte, tiene la responsabilidad del control técnico y operativo del transporte marítimo, en especial referido al material de las naves mercantes, las señalizaciones costeras, el personal de a bordo, el practicaje y pilotaje y, además, el control de la reserva de carga.

En relación al Estado como operador, la "Estrategia Nacional" le reservó la administración de la Empresa Marítima del Estado (EMPREMAR), que nació a fines de 1938 como un departamento marítimo de la Empresa de Ferrocarriles del Estado, con el propósito de mantener la continuidad del transporte en la zona austral, y que posteriormente extendió su servicio de cabotaje al resto del país, constituida ya como empresa naviera independiente.

Las atribuciones entregadas a EMPREMAR en su ley orgánica (DFL No. 337 de 1960, que no ha sido modificado) se refieren a la prestación de servicios regulares tanto de carga como de pasajeros en el litoral de la República. Los servicios de comercio exterior podrían prestarse excepcionalmente y previa autorización por decreto supremo.

Pese a lo anterior, en 1968 EMPREMAR comenzó a operar en servicios de comercio exterior, en la importación de carga a granel por medio de naves arrendadas, y en la actualidad el cabotaje tiene una importancia marginal en las actividades de la empresa.

El artículo 5 de la ley orgánica establecía que "los servicios finales y semifinales, las empresas del Estado y, en general, todas las personas jurídicas creadas por ley en que el Estado tenga aportes de capital o representaciones, deberán efectuar preferentemente el transporte de su carga por vía marítima por medio de esta empresa". Además, el Director EMPREMAR debía hacer presente oportunamente al Gobierno el aporte fiscal que necesitaba la empresa para el año siguiente, debidamente justificado.

A partir de 1974 la empresa se vio privada tanto de la exclusividad de la carga fiscal como de los subsidios estatales y se le fijaron las siguientes metas:

- lograr autofinanciamiento
- cancelar su deuda externa
- producir un 10% de utilidad sobre capital y reservas
- transformarse en sociedad anónima y realizar un programa de racionalización conducente a mejorar su situación económica.

En la memoria anual de 1981, el Director informó que se logró el autofinanciamiento de la empresa a partir del segundo trimestre de ese año,

así como el control del endeudamiento y que se han cumplido las exigencias para su transformación en sociedad anónima, enviando el anteproyecto de Ley y el proyecto de Estatutos al MINTRATEL.

III. LA POLITICA DE TRANSPORTE MARITIMO Y SUS RESULTADOS

1. Los instrumentos de política marítima

Desde las épocas más remotas, los países con tradición marítima han procurado apoyar el desarrollo de sus marinas mercantes, utilizando para ello su poder de persuasión y dictando los instrumentos legales que fueran necesarios. El objetivo básico era dominar el transporte del comercio exterior e imponer así las condiciones que les fueran más favorables. Inglaterra, desde la época de Cromwell y su famosa Navigation Act, España, la República de Venecia, Francia, Holanda y Portugal son ejemplos claros del interés de esos países por proteger el desarrollo de sus marinas mercantes. También Estados Unidos ha adoptado una política semejante desde su nacimiento como nación 3/ y hasta nuestros días. La legislación norteamericana tiene implicaciones internacionales que han causado preocupación en los círculos navieros latinoamericanos, en especial por la inclusión de disposiciones que sancionan medidas relacionadas con la reserva de carga u otras que podrían restringir la participación de buques norteamericanos en los tráficos bilaterales.4/

Los países latinoamericanos comenzaron a proteger sus marinas mercantes a partir de la Segunda Guerra Mundial, como consecuencia de las duras experiencias dejadas por el conflicto bélico. Las naves de bandera extranjera, en especial los buques-tanque, abandonaron los servicios de esta región para atender las necesidades de sus países y para buscar rutas más rentables en las zonas amagadas por el conflicto. Esto colocó a los países latinoamericanos en una posición muy difícil para la realización de su comercio exterior y afectó seriamente el funcionamiento de las industrias y del transporte por la escasez de combustibles. Chile, por su ubicación geográfica, fue uno de los países más afectados por esta circunstancia.

Hasta ese momento, las naciones latinoamericanas se habían limitado a "adoptar resoluciones en las conferencias internacionales abogando por mejores servicios, que eran suministrados casi exclusivamente por empresas navieras extranjeras, y criticando los niveles de fletes, que eran y son fijados enteramente por las conferencias marítimas".5/

Como reacción a las severas dificultades experimentadas por la escasez de bodegas a flote a raíz de la Segunda Guerra Mundial, los países que las sufrieron --en especial los latinoamericanos y, entre ellos, Chile-- comenzaron a adoptar medidas orientadas a asegurar la disponibilidad de flotas que les hicieran menos dependientes de los grandes países navieros. Los principales instrumentos utilizados a tal efecto son la reserva de carga, otros instrumentos de participación del mercado, impuestos, subsidios y créditos, las empresas navieras estatales y la reglamentación de las conferencias marítimas.

a) La reserva de carga

Este instrumento ha sido usado, tanto por países desarrollados como por países en desarrollo, como una forma de asegurar a sus flotas nacionales una adecuada participación en el transporte de sus cargas de comercio exterior. Se pretende así el logro de varios objetivos: disponer, sin que ello signifique una carga onerosa para el erario nacional, de una flota que permita superar contingencias como la señalada en relación con la Segunda Guerra Mundial; independizarse de decisiones y factores externos en una etapa muy importante de la cadena del comercio exterior que va desde el productor en el país de origen, hasta el consumidor en el país de destino; mejorar, en medida no desdeñable, la balanza de pagos a través de los ingresos generados por los fletes por transporte de productos extranjeros y de los egresos evitados por la no utilización de barcos extranjeros. La contrapartida de estas ventajas está en la disminución de la eficiencia en el uso del material a flote, a nivel global, como consecuencia de la aplicación rígida de la reserva de carga, y en la pérdida de posibilidades de negociar fletes más convenientes con armadores extranjeros por parte de los embarcadores nacionales.

Hay una gama muy amplia de modalidades de aplicación de la reserva de carga: desde su aplicación a un producto o a un segmento del mercado --por ejemplo, cargas pertenecientes al Estado o financiadas por él-- hasta la totalidad del mercado. Algunos países han reservado a sus naves el 100 por ciento de sus exportaciones, lo que implica, en el caso de su aplicación estricta, eliminar las posibilidades de obtener cargas de retorno a las naves que visitan sus puertos, con la consiguiente mala utilización de la capacidad a flote.

La reserva de carga es administrada por el Estado a través de leyes y regulaciones y puede adoptarse en forma unilateral, bilateral o multilateral.

b) Otros instrumentos de participación de mercado

Existen otros sistemas de participación de mercado, entre los que puede citarse la asignación de cargas mediante acuerdos entre empresas navieras, a fin de eliminar la competencia entre ellas; esta distribución de las cargas es obligatoria sólo para las empresas que participan en los acuerdos y se refiere a un segmento del mercado.

Algunos países usan una serie de instrumentos para favorecer a la flota nacional, los que a veces son complementarios a la reserva de carga; entre ellos pueden enumerarse los siguientes:

- utilización de los términos de negociación en las transacciones comerciales (por ejemplo, compras FOB y ventas CIF);
- rechazo de las licencias de importación o exportación o de créditos bancarios para productos transportados en naves de bandera extranjera;
- medidas de control cambiario (por ejemplo, conversión a tasas desfavorables para desalentar la utilización de naves extranjeras);
- mayores costos portuarios, de pilotaje, señalización y otros a naves de bandera extranjera;
- mayores impuestos y/o aranceles a los productos transportados en naves de bandera extranjera, y

- prioridades en los sitios de atraque o procedimientos administrativos simplificados a las naves con bandera nacional.

c) Impuestos, subsidios y créditos

i) En el ámbito internacional se observa con frecuencia el otorgamiento de subsidios y otros tratamientos de excepción que tienden a favorecer a las flotas nacionales. Entre ellos pueden mencionarse los siguientes:

Subsidios de operación: Consiste en el financiamiento del déficit de operación de las empresas del Estado. Esta modalidad se emplea en todos los países latinoamericanos y su importancia depende de la participación del Estado en esta actividad. En los Estados Unidos, por ejemplo, existe un importante subsidio de operación que se aplica a la diferencia entre los costos de operación de las naves nacionales y las extranjeras.

Subsidios a la construcción: La mayoría de los países subsidia la construcción naval en sus astilleros. Estados Unidos, por ejemplo, otorga un subsidio a la diferencia de costos de sus astilleros en relación con los extranjeros, hasta un máximo de 50% de sus costos internos, para la construcción de naves de comercio exterior; el Japón otorga créditos para financiar hasta el 70% del costo de construcción, con tasas rebajadas y a largo plazo (8,5 años después de terminada la nave); en Alemania, el subsidio alcanza al 12.5% y depende del monto total previsto en el período calendario (se está estudiando un 5% adicional); en Brasil se creó, en 1958, un fondo especial para construcción y renovación de la flota de comercio exterior.

Exenciones tributarias: Las exenciones tributarias revisten diversas formas, siendo las principales las siguientes:

- exención de impuestos a la compraventa de insumos para la construcción y operación de naves. Se aplica en Brasil, Perú y Argentina, aunque en estos dos últimos sólo para las empresas estatales. En Europa se exime del impuesto al valor agregado a la venta de naves. En Japón, la compra de buques de más de 100 toneladas no paga derechos aduaneros.
- exención de impuestos a fondos orientados a la construcción de naves. En Estados Unidos, las sumas depositadas en fondos destinados a la construcción de buques nuevos en astilleros nacionales están exentas de impuestos. En Alemania, las empresas navieras pueden crear un fondo libre de impuestos (por dos a cuatro años) con los ingresos por venta de naves que les hayan pertenecido por más de seis años; estos fondos se pueden destinar a comprar un nuevo buque, deduciéndose este monto para efectos de depreciación.
- métodos de depreciación acelerada. Se utilizan, con diferentes variaciones, a fin de amortizar en menor tiempo el valor de la nave, pudiendo en algunos casos aplicarse incluso a naves de segunda mano y a naves nuevas.

Sistemas crediticios: En todos los países analizados se utilizan sistemas crediticios para facilitar la adquisición de naves.

ii) En el ámbito nacional, la Ley de Fomento de la Marina Mercante (DL No. 3.059, de 1979) incluye las siguientes franquicias y subsidios:

- régimen de subsidios para los casos en que el Estado requiere atender determinados tráficos, adquirir buques con ciertas características o construir determinadas obras de infraestructura;
- exención del Impuesto Adicional a cualquier servicio, asesoría u otra actividad prestada por empresas navieras, astilleros y maestranzas navales, dentro de su giro principal, a personas no domiciliadas ni residentes en Chile;
- mantenimiento transitorio de las exenciones de todo impuesto del Fondo Especial de Adquisiciones, destinado a comprar naves y demás elementos relacionados con el giro del negocio marítimo;
- facilitación del pago de los impuestos de importación y contratos de arrendamiento de naves, el que puede hacerse mediante letras o pagarés por el monto del impuesto, con fecha del último día de pago del IVA;
- recuperación del IVA. Las empresas navieras de transporte internacional pueden recuperar el IVA pagado por la adquisición o importación de bienes para ese objeto. Constituye en sí una franquicia para toda empresa exportadora;
- exención del IVA. Las empresas de astilleros y maestranzas navales están exentas del IVA por las ventas de bienes y prestación de servicios a naves que no sean de cabotaje.

La exención y la recuperación del IVA no constituyen una franquicia del sector, ya que las empresas exportadoras en general tienen iguales franquicias. En cuanto a la facilitación del pago de impuestos, asimilándolos al sistema de pago del IVA, constituye una ventaja adicional pero no es en sí una franquicia.

d) Empresas navieras estatales

El Estado interviene como operador directo, a través de sus empresas navieras, con el fin de asegurar el cumplimiento de diversos objetivos, entre los que destacan los siguientes:

- orientar y controlar el logro eficiente de los roles atribuidos a la marina mercante nacional, en especial los de apoyar y facilitar la realización del comercio exterior;
- suplir las deficiencias del sector naviero privado, en los casos en que éste no se interese o no pueda atender determinados tráficos, por su baja rentabilidad o por otras razones, y
- atender los fines de seguridad nacional, lo que es posible mediante la posesión de una flota cuyo objetivo fundamental no sea el de obtener utilidades --como es el caso de los navieros privados-- sino el de servir los intereses superiores de la Nación.

e) Reglamentación de las conferencias marítimas

En respuesta al enorme poder de negociación de las conferencias y su capacidad para imponer a los usuarios acuerdos de tarifas, recargos y otros tratos considerados monopólicos, en el mundo occidental se han planteado tres grandes sistemas de regulación: i) la intervención del Estado; ii) la organización de los usuarios, y iii) el código de conducta de las conferencias marítimas, patrocinado por la UNCTAD.

i) Estados Unidos, que mueve una parte importante del comercio internacional por vía marítima, aplica el primer sistema. Reconoce la existencia de las conferencias marítimas, pero trata de adecuarlas a su política de libre mercado a través de la regulación estatal, intentando crear competencia en la negociación de fletes y servicios. Para ello, obliga a las conferencias a abrirse (cualquier empresa naviera puede entrar o retirarse libremente) y da la posibilidad a los usuarios de negociar sus tarifas y servicios con cualquier empresa y/o agente autorizado (transportadores no armadores), con la única obligación de registrar las tarifas.

ii) Los países europeos utilizan el segundo sistema: reconocen la existencia de las conferencias y su derecho a organizarse en la mejor forma para atender eficientemente los tráficos que atienden, incluyendo la aceptación o no de nuevos miembros (conferencias cerradas). Para contrarrestar su poder de negociación, han organizado consejos de usuarios en cada uno de los países de la OECD y, posteriormente, crearon una secretaría común y un comité permanente. Estos organismos discuten regularmente con el Comité de las Asociaciones Europeas de Armadores (CENSA) las tarifas y las condiciones de los contratos de fletes, conformándose así, desde el punto de vista de la organización industrial, un monopolio bilateral.

iii) Otra forma de regulación internacional es el sistema multilateral propuesto por el Código de Conducta de las Conferencias Marítimas, patrocinado por la UNCTAD, el que debe ser aceptado y ratificado por los Estados Miembros antes de entrar en vigencia. Este acuerdo tiene gran incidencia en el transporte marítimo internacional, en especial para los países en desarrollo. Postula un sistema multilateral de preferencias de carga en los servicios regulares, que reserva el 80% del tráfico, por partes iguales, a los países en su intercambio bilateral y permite la participación de terceros países en un 20% (sistema 40-40-20). La situación de Chile con respecto a este acuerdo es singular: al haber sido firmado por el delegado chileno --que tenía carácter de plenipotenciario-- sin hacer ninguna reserva expresa, la UNCTAD lo considera como ratificado por Chile; sin embargo, por ser este acuerdo contrario a los principios de libre mercado aplicados en Chile, la Junta de Gobierno no lo ha ratificado y no lo considera válido. En la práctica, no obstante, el acuerdo entra a regir automáticamente en virtud del principio de reciprocidad, en el momento en que otros países lo apliquen en relación a Chile. Por consiguiente, el problema es cómo aprovechar las oportunidades que este sistema ofrece, minimizando al mismo tiempo sus inconvenientes.

A nivel multilateral, los países latinoamericanos también han actuado para concertar políticas colectivas que les permitan enfrentar en mejor forma los problemas planteados a sus flotas mercantes y a sus economías nacionales.

En 1954, la Reunión del Consejo Interamericano Económico y Social declaró "política de las repúblicas americanas que sus marinas mercantes nacionales, integradas por barcos bajo sus banderas, transporten una parte sustancial de su comercio exterior". Una declaración similar se acordó en la Conferencia Económica Interamericana de la OEA, en 1957, y en la Carta de Punta del Este (1961) se reconoció que "... es conveniente, para contrarrestar prácticas abusivas en materia de fletes y tarifas, propiciar el establecimiento de empresas multinacionales". En mayo de 1966 se aprobó el Convenio de Transporte por Agua de la ALALC que, en lo esencial y entre otras disposiciones, consagraba el derecho a la reserva de las cargas de intercambio entre las Partes Contratantes a favor de los buques nacionales de todas ellas y disponía que se promovería la constitución de conferencias de fletes. Este Convenio fue ratificado por cinco países, entre los que se incluye Chile, pero no ha sido puesto en vigencia por dificultades surgidas al debatirse el Reglamento respectivo.

El Código de Conducta de las Conferencias Marítimas, aprobado en 1974 y que entró en vigor en 1983, ha sido ratificado a la fecha por diez naciones latinoamericanas. Sin embargo, ALAMAR --formada por las principales empresas navieras de los países de la ALADI y, entre ellas, las de propiedad estatal-- ha declarado su oposición al Código de Conducta debido a que, en su opinión, las condiciones del transporte marítimo internacional han cambiado desde que el Código fue adoptado. En cambio, el Seminario Internacional sobre Comercio Exterior y Transporte Marítimo, celebrado en México en octubre de 1984, acordó que ... "El Código de Conducta constituye un valioso instrumento para la formación y fortalecimiento de las marinas mercantes de los países en desarrollo, pues garantiza su acceso a una adecuada participación en el transporte del comercio exterior generado por los países, regula las relaciones entre las conferencias marítimas y los usuarios, y procura un equilibrio entre las partes que intervienen en el comercio marítimo. Por lo tanto, se recomienda a los países que aún no se hubieran adherido al Código de Conducta de las Conferencias Marítimas, que consideren la conveniencia de hacerlo y de propiciar su inmediata aplicación".

2. La política chilena de transporte marítimo

a) La política aplicada entre 1950 y 1979

En abril de 1950 y respondiendo a la convicción de que era necesario proteger a la marina mercante nacional a fin de ponerla en condiciones de atender las necesidades indispensables de transporte en casos de emergencias externas que llevaran a las naves extranjeras a atender preferentemente otros mercados, se estableció la reserva del 50% de la carga de importación desde los países servidos por líneas chilenas regulares de navegación. Esta medida proteccionista permitió la incorporación de las empresas navieras nacionales a las conferencias marítimas, que hasta entonces les habían negado el acceso, y estimuló a los armadores chilenos a adquirir mayor tonelaje.

Esta importante disposición administrativa fue confirmada y ampliada a las exportaciones por la Ley 12.041, de 1956 (Ley de Fomento de la Marina Mercante) que reafirmó la reserva del cabotaje, consagró la reserva del transporte marítimo del 50% de la carga de importación y de exportación entre

Chile y los países atendidos por líneas chilenas y dispuso diversos estímulos al desarrollo de la flota mercante, incluyendo la liberación de impuestos para los recursos que las empresas navieras destinaran a un fondo especial de adquisición de naves, así como franquicias tributarias para incentivar las inversiones en buques durante el plazo de diez años. Muchas de las disposiciones de fomento de dicha ley fueron recogidas en su oportunidad en varias legislaciones latinoamericanas, donde aún rigen, y en el Convenio de Transporte por Agua de la ALALC.

En mayo de 1974 se dictó el Decreto-Ley No. 466, que modificó la Ley 12.041, actualizando sus disposiciones, renovando por cinco años las franquicias tributarias que ya no estaban vigentes, autorizando aumentar del 25% al 49% la participación del capital extranjero en las empresas nacionales y elevando del 20% al 35% de las utilidades la obligación de destinar recursos al fondo especial de adquisición de naves.

Como resultado de la aplicación de los textos legales mencionados se produjo un aumento considerable de las inversiones en el sector, gracias al cual la flota mercante nacional tuvo un importante crecimiento, al mismo tiempo que se modernizaba, pues se hicieron adquisiciones de naves con miras a expandir el tonelaje a flote o a reemplazar naves obsoletas. Así, durante el período 1957-1979 se incorporaron 51 nuevos buques a la flota mercante nacional, con un total de 859 509 T.P.M. Al mismo tiempo, el aporte de la marina mercante al Producto Geográfico Bruto creció significativamente.

Lo anterior fue posible debido a que las circunstancias en que se desenvolvía el comercio marítimo internacional ofrecía condiciones favorables. Por una parte, el comercio exterior chileno dependía en una proporción muy alta de los servicios regulares; las conferencias marítimas eran predominantes en estos tráficos y no había mayores opciones. Por otra parte, las empresas navieras chilenas, fuera de las conferencias, tenían prestigio de eficiencia y una larga experiencia en el negocio naviero.

En este contexto, la reserva de carga no significaba un aumento del poder monopólico de las conferencias marítimas, el que ya existía, ni un aumento esperado en los precios, porque las empresas nacionales eran eficientes. Por el contrario, el país aumentaba su participación en el negocio marítimo y tenía la posibilidad de influir en las decisiones de las conferencias que pudieran perjudicar los intereses nacionales.

b) Los cambios en la política marítima chilena en 1979

El Decreto-Ley 466 no era consecuente con la política económica general del Gobierno. Además, las condiciones del medio externo tuvieron un cambio estructural y las estrategias de desarrollo para el sector plantearon como objetivo la eficiencia y transformaron el rol protagónico del transporte marítimo en otro de apoyo al comercio exterior. La estrategia elegida fue la apertura del sector a la competencia externa y, como único instrumento, la reciprocidad de tratamiento a los navieros de aquellos países que utilizan prácticas restrictivas en desmedro de los navieros chilenos. Existían condiciones favorables para aplicar tal estrategia, a saber:

- En los acuerdos de las conferencias marítimas se reconoció el derecho a una participación equitativa de las empresas nacionales en los tráficos generados por el comercio exterior del país. Esto hace prácticamente innecesaria la reserva de carga en los tráficos regulares.
- Se produjo un aumento sustancial del comercio exterior chileno, en que el factor más importante fue el incremento del tráfico de cargas masivas y el consiguiente aumento de su participación relativa. En esa circunstancia, la capacidad de la flota nacional habría significado una restricción al comercio exterior, de aplicarse la reserva de carga.
- Se habían logrado las metas de crecimiento de la marina mercante nacional y no era posible seguir creciendo en los tráficos regulares, que era donde se dirigían las inversiones. Una expansión futura sólo podía lograrse a través del aumento del comercio exterior chileno o de la participación en nuevos servicios en el mercado abierto. Se requería, por lo tanto, cambiar la política de fomento por una de aumento de la eficiencia y revisar las políticas de inversión, cambiando el énfasis desde el crecimiento a la adecuación de los servicios a las condiciones y características del mercado (renovación de naves).
- La necesidad de abrir los tráficos nacionales a la competencia, para ajustar la oferta de los servicios a la demanda efectiva y a los requerimientos tecnológicos, en mercados que se caracterizan por su alta variabilidad.
- La existencia de nuevas opciones de servicios en el transporte internacional que el país podía aprovechar, tales como el arriendo de naves, los servicios regulares provistos por independientes, los servicios privados provistos por los mismos usuarios y los agentes especializados en la contratación de servicios y en el transporte marítimo (expedidores y operadores no armadores).
- La necesidad imperiosa de lograr el máximo de eficiencia en el transporte marítimo para que los exportadores pudieran competir con países de gran experiencia en mercados externos en los que Chile recién estaba entrando.

Los factores mencionados llevaron a la derogación del DL No.466 y de la Ley No. 12.041 y su sustitución por el DL No. 3.059 del 21 de diciembre de 1979, llamado Ley de Fomento de la Marina Mercante.

La nueva norma dispone que el cabotaje queda reservado a las naves nacionales, pero autoriza la participación de buques extranjeros cuando las tarifas de fletes ofrecidas sean más convenientes para los usuarios. Al mismo tiempo, declara que el transporte marítimo de carga de importación y exportación queda reservado en un 50% a las naves mercantes nacionales, siempre que "las tarifas que cobren no sean superiores a las del mercado o a la mejor oferta que tenga el usuario, así como también que el servicio requerido sea prestado dentro del plazo que determine el reglamento, atendida la naturaleza de la carga y teniendo en especial consideración el fomento de la marina mercante y el de las exportaciones chilenas."

Además, el DL No. 3.059 dejó sin efecto la obligación de destinar el 35% de las utilidades al fondo especial de adquisición de naves, así como las franquicias tributarias de que disfrutaban las empresas navieras nacionales. En cambio, declaró que todas las exenciones de impuestos, gravámenes, contri-

buciones o derechos establecidos en la Ley No. 16.528 de estímulo a las exportaciones y las disposiciones pertinentes del Decreto Supremo 1.270, de 1966, del Ministerio de Economía, son aplicables a las empresas en lo que respecta a su transporte internacional. Es decir, las compañías navieras extranjeras gozan en Chile de las mismas ventajas tributarias que las nacionales, caso único en el mundo y que no representa ninguna ventaja comparativa para los armadores chilenos.

Como resultado de la falta de protección a la bandera nacional, y de problemas derivados de la administración de las políticas, algunos armadores chilenos traspasaron sus naves a banderas de conveniencia. Al 15 de junio de 1987 había ocho buques pertenecientes a armadores chilenos, con 150 138 toneladas de porte bruto, navegando bajo otras banderas; esto representa el 18.7% de la flota con bandera nacional.

La proporción de naves bajo otros pabellones ha disminuido en forma sostenida, pues al 1 de enero de 1983 sobrepasaba el 110% de la flota con bandera nacional (766 000 sobre 681 460 toneladas de porte bruto) y al 1 de enero de 1985 esa proporción se había reducido al 55.7%, mientras en la actualidad es sólo de 18.7% según ya se señaló.

El cabotaje efectuado en naves chilenas cayó en 1981 al 44% de los seis millones de toneladas movilizadas, lo que llevó al Gobierno a exigir el embarque de los combustibles líquidos en naves de bandera chilena, con lo que la participación en 1982 volvió al nivel tradicional de un 98%.

3. Los resultados de la política aplicada

a) Evaluación

La evaluación de los resultados de las políticas es difícil, pues se aplicaron en un medio ambiente muy variable y en un marco institucional en que no todos los organismos evolucionaron con la misma velocidad, lo que produjo situaciones contradictorias con los objetivos. Se pueden mencionar los siguientes resultados positivos:

i) Se registró una disminución en el nivel de los fletes de servicios regulares, al menos para los grandes usuarios. CODELCO, por ejemplo, negoció directamente con las conferencias planteando la posibilidad de contratar servicios en los mercados abiertos y logró así reducir las tarifas de los servicios regulares en forma significativa. Las grandes empresas exportadoras, por su parte, contrataron en los mercados abiertos servicios adecuados a sus requerimientos. En ambos casos, las negociaciones no habrían sido posibles si se hubieran hecho con sólo el 50% de la carga.

ii) Se incrementó la competencia a los servicios regulares, lo que hizo bajar su participación desde 65% en el año 1979 a menos del 50% en 1984 y obligó a las conferencias a ajustar sus tarifas a los niveles existentes en los mercados internacionales. Esto no habría sido posible con una reserva de carga aplicada en términos unilaterales, que significa cerrar los tráficos y aumentar el poder monopólico de las conferencias. Cabe destacar que las

tarifas han estado aumentando en los tráficos internacionales, salvo el caso de los tráficos del Lejano Oriente, donde los navieros enfrentan la competencia del puente terrestre a través de la Unión Soviética y que transporta un porcentaje importante de la carga que se mueve entre Europa y el Lejano Oriente.

iii) Se produjo una gran diversificación en los servicios de transporte, con una alta participación de los usuarios. Para algunos productos, tales como fruta, madera, harina de pescado, aceite de pescado y vegetal, ha sido estratégicamente de mucha importancia integrar el transporte a la función de producción. De esta manera, existen empresas o grupos que contratan directamente los servicios de transporte o tienen agencias transportadoras privadas que operan (no arman) naves contratadas en los mercados de arriendo.

iv) La eficiencia de la flota se vio incrementada con la introducción de nuevas tecnologías, pudiendo citarse el uso de barcos multipropósito, portacontenedores, etc.

En conclusión, se observa un éxito relativo en el nivel estratégico y la existencia de problemas en el nivel operativo. En el primero, el DL 3.059 reconoció adecuadamente la necesidad de mantener dentro de las empresas las decisiones sobre inversión y tarificación, otorgándoles la flexibilidad suficiente para ajustarse a los cambios. Al mismo tiempo, reconoció el derecho de los usuarios a elegir la mejor alternativa de servicio, una de las cuales es la de constituirse en transportador privado. En el nivel operativo, en cambio, persistieron algunas restricciones que impidieron un ajuste suficientemente rápido por parte de las empresas navieras ante la variabilidad del medio externo. Los principales obstáculos fueron:

- restricción a la venta de naves, lo que sólo podía hacerse con la autorización del Presidente de la República;
- obligación de contratar exclusivamente tripulación nacional, con costos que llegaron a estar entre los más altos a nivel internacional. En junio de 1981, por ejemplo, el costo mensual de la tripulación en una nave de línea de 15 000 DWT fluctuaba entre US\$23 500 para una tripulación filipina, US\$ 61 800 para tripulación alemana y US\$66 500 para tripulación nacional, y
- impuestos que inciden en los servicios nacionales y no en los extranjeros (servicios de arrendamiento de naves y fletamento, por ejemplo).

Restricciones de esta naturaleza, con objetivos no concordantes con los de la política, indujeron a los armadores a registrar naves nacionales en países con bandera de conveniencia.

Por otra parte, el principio de reciprocidad no se aplicó oportunamente, lo que significó una desprotección a la marina mercante nacional. Cabe mencionar que las primeras acciones sólo se tomaron en 1985, mientras otras nunca fueron tomadas.

b) Evolución de la flota

Como consecuencia de las políticas aplicadas desde 1950 y materializadas en los diversos cuerpos legales antes mencionados (Ley No. 12.041, DL 466 y DL 3.059), la flota mercante nacional ha tenido una evolución que en alguna medida refleja los principios que sustentaban esas políticas.

En el período comprendido entre 1964 y 1984, la incorporación de naves no muestra una tendencia definida y presenta amplias fluctuaciones, alcanzando su punto culminante en 1978 con casi 190 mil toneladas de registro bruto. En cuanto a las bajas, hasta 1979 correspondieron principalmente a naves reemplazadas y vendidas para desguace y, ocasionalmente, a naufragios; desde 1980, en cambio, se trata en su mayor parte de naves transferidas a banderas de conveniencia.

Resultante de lo anterior, el potencial naviero en actividad creció de 264 796 TRB en 1964 a 562 793 TRB en 1980 y disminuyó posteriormente, con fluctuaciones, hasta quedar en 457 868 TRB en 1984.

La tasa de renovación, que considera el tonelaje en construcción, presenta también grandes fluctuaciones en el período 1964-1984, alcanzando un máximo de 39.4% en 1970 y disminuyendo agudamente a partir de 1977; fue nula en los años 1978, 1979 y 1980 y tuvo un pequeño repunte en 1982 y 1983, para volver a caer a 0.2% en 1984.

En enero de 1985, las naves de armadores chilenos bajo banderas de conveniencia eran 18 y totalizaban 347 mil T.P.M. De éstas, doce fueron operadas antes bajo bandera nacional, en tanto que dos de ellas --los cargueros polivalentes "Presidente González Videla" y "Presidente Ibáñez", de EMPREMAR-- debieron ser puestas bajo bandera de registro abierto por exigencia del astillero, a fin de garantizar su pronta devolución en caso de incumplimiento de la hipoteca naval. Según ya se señaló en páginas anteriores, en junio de 1987 esas cifras se habían reducido a 8 naves con 150 138 T.P.M.

IV. LA COYUNTURA MARITIMA ACTUAL Y LOS DESAFIOS PARA LA MARINA MERCANTE NACIONAL

La política de transporte marítimo aplicada por el Gobierno a partir de 1979 es congruente con su política económica general y con su estrategia económica, que se orienta hacia la promoción de las exportaciones, en particular las no tradicionales. Si bien se detectan algunas inconsecuencias y vacíos, tales como los impuestos a fletes y la falta de la aplicación oportuna del principio de reciprocidad en los servicios por la costa del Pacífico, las ineficiencias y distorsiones económicas generadas no parecen haber sido muy significativas.

No obstante, el transporte marítimo mundial es sumamente dinámico y se prevén cambios en los próximos años que pueden tener efectos considerables no sólo sobre la marina mercante chilena, sino también sobre la posición

competitiva de las exportaciones del país. Por esta razón es conveniente analizar si la política chilena es apropiada para hacer frente a tales cambios.

Otra faceta que es necesario examinar es la que se refiere a la situación de la Empresa Marítima del Estado, la que sigue siendo anómala dentro del contexto de la política económica general del Gobierno.

Para analizar estos dos aspectos, es preciso caracterizar sintéticamente los servicios marítimos que transportan casi el total del comercio exterior chileno, que en 1984 representó un valor de 6 750 millones de dólares y un volumen de 17.1 millones de toneladas, en tanto que los fletes pagados ascendieron aproximadamente a US\$708 millones.

Para caracterizar el sistema analizaremos muy brevemente a sus principales usuarios nacionales, los servicios que utilizan (regulares y no regulares), la participación de las empresas navieras chilenas, los tráficos y los principales productos que son objeto del transporte.

1. Los usuarios del sistema

Los usuarios del sistema de transporte marítimo de comercio exterior eran alrededor de 1 200 empresas exportadoras y unas 8 200 importadoras en 1984. Sin embargo, unos pocos usuarios, grandes empresas exportadoras e importadoras, representan la mayor parte del comercio exterior chileno.

a) Los exportadores

Las exportaciones chilenas totalizaron en 1984 un volumen de 11.8 millones de toneladas, con un valor total de US\$3 555 millones. La Corporación del Cobre (CODELCO) es el principal exportador y el segundo importador más grande del país. En 1984, sus exportaciones representaron más del 40% del valor total de las exportaciones nacionales. Si se agregan las catorce empresas exportadoras que le siguen en importancia, se cubría en 1984 aproximadamente el 75% del valor total de las exportaciones. La mayor parte de esas empresas son del sector minero y las restantes exportan productos forestales, fruta fresca y productos del mar (harina y aceite de pescado).

Desde el punto de vista del transporte, conviene caracterizar a los principales usuarios según su organización y gestión en el sector. Así, es posible agrupar a los principales exportadores en la siguiente forma:

- CODELCO. Negocia las tarifas para casi todas las empresas de la minería del cobre y productos derivados, con excepción de la Cía. Minera Disputada de Las Condes. Esta agrupación responde sólo al objeto de negociar las tarifas de transporte.
- CORPESCA. Es una corporación formada por las grandes empresas productoras de harina y aceite de pescado del norte del país, con el objeto de distribuir y comercializar estos productos en los mercados externos, incluyendo la contratación del transporte.
- Empresas forestales. Se organizaron en un consorcio de exportación para la distribución y comercialización de productos de papel (PAPE-

LEX) y, actualmente, se unen para arrendar naves y transportar productos de la madera. Anteriormente se organizaban también en un consorcio exportador de celulosa (GELPEX), que ya no existe.

- Empresas exportadoras de fruta. La mayoría de las grandes empresas están organizadas en dos grupos que tienen sus propios transportadores privados (operadores no armadores) que son UNIMESA y TRANSVEFER. Las restantes contratan individualmente los servicios directamente con los armadores o utilizan los de la Compañía Sudamericana de Vapores (CSAV).

Las grandes empresas que no pertenecen a estos grupos, tales como CAP y SOQUIMICH, contratan directamente los servicios de transporte en sus ventas CIF. En el primer caso, una proporción importante de las ventas se realizan con la modalidad FOB.

Los exportadores medianos y pequeños representan el 25% de las ventas en los mercados externos. La mayoría de estas empresas son productoras que exportan sus propios productos, algunas compran a terceros y sólo unos pocos comercializan recibiendo en consignación. La mayor parte de estas empresas venden FOB, por lo que no participan en la gestión del comercio internacional o lo hacen indirectamente. Algunas venden CIF o CF, dependiendo de los mercados y de la capacidad de negociación de los importadores. Sin embargo, todas las empresas exportadoras contratan el transporte a puerto, donde el medio más utilizado es el camión.

Los exportadores medianos y pequeños están organizándose, por iniciativa propia y de PROCHILE. La Asociación de Exportadores de Productos Manufacturados (ASEXMA) es un ejemplo. Esta Asociación ha creado pequeños consorcios de exportación, agrupando empresas que venden productos similares o complementarios bajo una misma marca. Estas empresas se organizan para exportar, pero también para transportar, asesorando y negociando las tarifas para sus asociados.

b) Los importadores

En 1984, las importaciones ascendieron a 5.6 millones de toneladas, con un valor total de US\$3 180 millones. ENAP y CODELCO, las más grandes empresas importadoras, realizaron en conjunto el 18.5% de las importaciones totales, mientras CAP, ESSO, SHELL y COPEC contribuían con otro 6.5%; así, las seis mayores empresas importadoras cubrían el 25% del total. Las importaciones de las empresas medianas --que son alrededor de 130-- alcanzaron un valor cercano al 35% del total. Las pequeñas empresas --que ascienden a algo más de 8 000 e hicieron importaciones por montos inferiores a US\$3 millones al año cada una-- son responsables del 40% restante del total de las importaciones.

Desde el punto de vista del transporte, en general estas empresas actúan individualmente. Algunas se coordinan, en especial para arrendar naves, destacándose las empresas importadoras de trigo y de combustibles derivados del petróleo. Entre las grandes empresas, merece destacarse la gestión de las siguientes:

- CODELCO negocia los fletes en cada una de las etapas de la cadena de transporte, para lo cual dispone de centros de consolidación en los mercados externos donde converge una gran cantidad de productos desde diferentes orígenes. Transporta en servicios regulares, negociando sus tarifas tanto con empresas conferenciadas como con navieras independientes.
- ENAP contrata los fletes del petróleo, en modalidades de largo plazo, con las empresas nacionales EMPREMAR y SONAP.
- ANAGRA combina fletes de importación y exportación en graneles líquidos y sólidos. En el primer caso opera naves que arrienda en modalidades de largo plazo para importar aceite vegetal y exportar aceite de pescado. En el segundo, contrata fletes en el mercado spot para importar fertilizantes y exportar harina de pescado.
- Los importadores de trigo se coordinan para arrendar naves y, con los exportadores, para utilizarlas cuando están posicionadas en Chile. Las empresas molineras del centro del país se organizaron originalmente en un consorcio de importadores de trigo, que poste riormente se terminó, pero continúan coordinándose para efectos del transporte.

Los principales problemas que enfrentan los usuarios se relacionan con los mercados, las políticas de comercio exterior y el transporte. Desde el punto de vista de la administración del sistema, los problemas son la falta de información, la complejidad del sistema y la necesidad de organizarse para desarrollar la actividad del comercio exterior en su integridad. La incidencia de estos problemas es diferente para los exportadores e importadores, así como para las grandes empresas y las pequeñas y menos organizadas.

Los exportadores enfrentan mercados con precios muy variables y márgenes de comercialización muy estrechos, en algunos casos con pérdidas netas en los períodos de precios bajos. Para muchos productos de exportación importantes^{6/} la incidencia de los costos de transporte es muy alta y, consecuentemente, la necesidad de obtener fletes baratos es fundamental para poder exportar y mantenerse en el negocio, especialmente en períodos de precios bajos.

En tales períodos, la necesidad de contar con fletes baratos afecta incluso a productos como el cobre --en que la incidencia del transporte es baja-- debido a que la mediana y pequeña minería tienen costos de producción que sumados a los de transporte llegan a ser más altos que los precios de mercado. Las grandes distancias de transporte que implica la ubicación de Chile en relación con los principales mercados y el hecho de quedar situado fuera de los grandes flujos de comercio mundial son dos factores muy importantes en el nivel relativo de los fletes.

Para los grandes exportadores, es importante contar con un rango amplio de opciones para elegir el transporte que mejor convenga a sus necesidades, las que se refieren principalmente a costos, oportunidad, tecnologías y seguridad en el cumplimiento del servicio. Desde este punto de vista, cualquier restricción en la gestión del transporte que coarte la elección del servicio puede traducirse en pérdidas de oportunidades comerciales con costos mucho mayores que los posibles beneficios que tal restricción podría reportar a otros agentes nacionales. Por ello, los exportadores se oponen a la intervención en el mercado de fletes y a políticas tales como las preferencias de carga.

Para los exportadores medianos y pequeños que necesitan contratar servicios de transporte regular, los principales problemas se refieren al poder monopólico de las conferencias marítimas. Desde el punto de vista de los exportadores, estas organizaciones fijan tarifas arbitrarias y, en algunos casos, abusivas y sin justificación en relación a sus costos. Entre los exportadores, solamente CODELCO tendría el poder suficiente para negociar estas tarifas.

Los importadores también enfrentan problemas como consecuencia de los cambios en las políticas de comercio exterior y los ciclos en la actividad económica nacional e internacional, que se traducen en variaciones en la demanda interna, especialmente en algunos segmentos de mercado. Esto se traduce en cambios en el precio relativo de los productos importados y en los niveles de ingreso.

Los importadores de productos que se transan en volúmenes masivos requieren de libertad en la contratación de los servicios para lograr contratos adecuados a sus necesidades y coordinarse con los exportadores para utilizar naves que sirven ambos propósitos. A los precios vigentes en los mercados abiertos, las naves no vendrían a Chile si no tuvieran carga de retorno, debido a la gran distancia que existe entre nuestros puertos y los mercados internacionales de fletes.

Los importadores de bienes finales necesitan negociar sus tarifas y usar las opciones en los mercados de fletes, ya que pequeñas reducciones de los mismos les pueden significar participaciones más amplias de mercado. Estas opciones las tienen sólo en aquellas rutas en que existen empresas independientes de las conferencias.

2. Las empresas navieras nacionales y su participación en el transporte marítimo del comercio exterior

Las empresas navieras nacionales participan en los tráficos que sirven el comercio exterior chileno y en el cabotaje nacional. En los tráficos internacionales atienden preferentemente los servicios regulares (véase el cuadro 3). Las empresas nacionales utilizan en los tráficos de servicio exterior tanto naves propias con bandera nacional y de conveniencia, como naves arrendadas. Esta circunstancia plantea la necesidad de definir previamente qué naves se consideran, al determinar la participación nacional en el transporte marítimo del comercio exterior. Si lo que interesa es la participación de las empresas navieras nacionales, deben considerarse todas las naves que son de propiedad de ellas, ya sea que naveguen con bandera nacional o con bandera de conveniencia, así como las naves arrendadas para atender los tráficos en cuestión. En cambio, si lo que interesa es la participación de la marina mercante nacional, deben considerarse sólo las naves con bandera nacional y reconocidas para el propósito de la reserva de carga, excluyéndose las naves de propiedad de armadores nacionales con bandera de conveniencia y las arrendadas que no tienen necesidad de reconocerlas.

Las naves con pabellón nacional tienen una participación del orden del 15% en el transporte del comercio exterior chileno, tanto en tonelaje como en fletes. Esta participación es más alta en la carga general --alrededor de

18%-- y en los graneles líquidos, en que alcanza aproximadamente a un 25% del tonelaje y a un 31% de los fletes.

El cuadro que se presenta a continuación muestra la flota de las empresas nacionales que efectúan servicio exterior, según naveguen con pabellón nacional o con bandera de conveniencia.

Cuadro 1

FLOTA NACIONAL DE COMERCIO EXTERIOR AL 15 DE JUNIO DE 1987
(Toneladas deadweight)

Empresa	Bandera nacional	Bandera de conveniencia	Total
CSAV	137 816	98 489	236 305
EMPREMAR	185 195	34 620	219 815
CCNI	117 584	-	117 584
SONAP	127 806	-	127 806
NACHIPA	54 777	-	54 777
TRANSMARES	33 257	-	33 257
PASCHOLD	6 574	-	6 574
I DE PASCUA	13 699	-	13 699
SONACOL	23 370	-	23 370
ULTRAGAS	42 479	-	42 479
T O T A L	742 557	133 109	875 666

Las tres empresas navieras más grandes del país son la Compañía Sudamericana de Vapores (CSAV), la Compañía Chilena de Navegación Interoceánica (CCNI) y la Empresa Marítima del Estado (EMPREMAR). Sus características son las siguientes:

i) CSAV tiene la mayor participación en el mercado de fletes, con ventas por valor de US\$170.4 millones en 1986, y la flota más importante (265 315 TPM. incluyendo a su filial CORVINA). Las empresas afiliadas asociadas son Sudamericana Agencias Aéreas y Marítimas (SAAM), Transportes Combinados Multimodal Ltda. y Compañía de Contenedores de Santiago (COSAN). Cuenta además con filiales en el extranjero (CORVINA en Panamá, Chilean Line en New York y CSAV Gmb en Hamburgo). La empresa atiende servicios regulares conferenciados al Norte de Europa, Mediterráneo, Costa Este y Golfo de Estados Unidos, y no conferenciados al Lejano Oriente. Además opera con naves graneleras propias y con naves de carga general no empleada en los servicios delínea, y servicios de transporte refrigerado con naves propias y arrendadas.

En la gestión de la empresa es destacable su participación en el consorcio EUROSAL, que atiende el tráfico al norte de Europa con modernas naves portacontenedores; su integración en la cadena de servicios a los usuarios, incluyendo entre otros la consolidación de cargas, y sus servicios de transporte refrigerado, con una importante participación en este mercado.

En 1986 se inició el nuevo servicio Gran Andes, operado en forma conjunta por la CSAV, la CCNI, tres líneas japonesas y una ecuatoriana.

ii) La CCNI logró en 1986 ventas por un monto de US\$79 millones y posee la tercera flota en importancia (117 584 T.P.M.). Es propietaria o posee más del 50% de Servicios Integrados de Transporte (SITRANS), Universal Chartering Ltd. y Agencias Universales S.A. (AGUNSA). Además cuenta con filiales en el extranjero, entre las que se cuentan Naviera Antofagasta S.A. y Naviera Arica S.A. en Panamá e Interoceánica Inc. en Estados Unidos.

La empresa opera servicios regulares y no regulares. Entre los primeros están los servicios de línea en rutas al Lejano Oriente, Costa Este de los Estados Unidos y Golfo, Costa Oeste de América del Norte y Norte de Europa, y Sudeste Asiático. Los servicios no regulares son los servicios de graneles, complementarios a los servicios de línea al Lejano Oriente, y la contratación de naves a través de su agencia de arrendamiento.

En la gestión de la empresa cabe destacar los servicios full container a la costa este de Estados Unidos y los servicios con transbordo al norte de Europa, así como la gran integración en la cadena de servicios al ofrecer una amplia gama de éstos a los usuarios, actuando como embarcador. Asimismo, como se señaló más arriba, en 1986 comenzó a operar el nuevo servicio Gran Andes, conjuntamente con la CSAV y cuatro empresas extranjeras.

iii) EMPREMAR cuenta con el segundo tonelaje a flote (211 874 TPM) y el tercer lugar en la participación en el mercado de fletes, con ventas de US\$55.9 millones.

La empresa ofrece servicios de línea en las rutas al norte de Europa, Mediterráneo y Costa Este y Golfo de Estados Unidos y servicios de graneles en el tráfico de hierro y petróleo en rutas a Japón y Golfo Pérsico.

Cabe destacar la participación de la empresa en el grupo EUROANDINO, con naves multipropósito, en los servicios conferencia dos al norte de Europa y el servicio regular independiente a la Costa Este de Estados Unidos y Golfo. Es importante también su participación en el transporte de graneles líquidos y sólidos.

Recientemente se logró también un convenio similar al EUROANDINO, entre las cinco compañías sudamericanas que forman parte del grupo SEMPAS, para atender el servicio del Mediterráneo.

Estas tres empresas operan, en conjunto, más del 71% del tonelaje total a flote y captan un porcentaje aún más importante de los fletes producidos por las empresas navieras nacionales.

Es interesante analizar la distribución del tráfico exterior chileno en los mercados de servicios regulares y no regulares. Los servicios regulares se caracterizan por ofrecer itinerarios regulares y abiertos a cualquier usuario, así como tarifas estables y publicadas. Los servicios no regulares o de arriendo (charter), en cambio, corresponden a mercados abiertos donde el usuario puede contratar naves por uno o varios viajes (voyage charter) o por

un período de tiempo (time charter), o bien hacer un contrato de transporte de carga (contract of affreightment).

En los tráficos nacionales, los servicios regulares y los no regulares participan en proporciones muy semejantes en lo que respecta a fletes (48.8% y 51.2%, respectivamente). En cuanto a los tonelajes transportados, en cambio, la participación es mucho más alta para los tráficos no regulares, que llegaron a más de 80% en 1984 como lo demuestran las cifras del cuadro 2.

Cuadro 2

DISTRIBUCION DEL TRAFICO DE COMERCIO EXTERIOR, SEGUN SERVICIOS

	Servicios regulares			Servicios no regulares		
	Fletes a/	Volumen b/	US\$/ton	Fletes a/	Volumen b/	US\$/ton
Exportaciones	134.4	2.1	64.0	298.0	9.4	31.7
Importaciones	203.4	1.1	185.0	64.7	4.1	15.8
Otras rutas	7.5	0.1	75.0	-	-	-
T O T A L	345.3	3.3	104.6	362.7	13.7	26.9

a/ En millones de dólares.

b/ En millones de toneladas.

Es oportuno señalar que el Banco Central presenta cifras discordantes con las expuestas en el cuadro 2. Según esa entidad, el monto total de los fletes internacionales del país ascenderían a US\$604.2 millones, mientras de las cifras indicadas en el cuadro 2 se desprende un total de US\$708. millones. En relación con las cifras del Banco Central, debe consignarse que el principal factor de discrepancia con las del cuadro 2 reside en que ellas no incluyen los fletes de las cargas que se mueven por las zonas francas; por otra parte, se hacen imputaciones incorrectas a fletes de exportación (por ejemplo, al mineral de hierro se le imputa un flete de US\$1.0 por tonelada, el que fue en la realidad de US\$9.5/ton, en un volumen de 5.2 millones de toneladas).

El cuadro 2 pone también de relieve el notorio aumento en la participación en los fletes que han experimentado los servicios no regulares, que de 35% en 1979 ascendió a 51,2% en 1984.

La participación de las empresas navieras nacionales en el transporte internacional se muestra en el cuadro 3.

Es conveniente reiterar lo señalado al comienzo del punto 2 en cuanto a la necesidad de diferenciar entre participación de empresas nacionales y de naves nacionales. La participación que se presenta en el cuadro 3 se refiere

a empresas nacionales, incluyendo por lo tanto las naves propias con bandera nacional y de conveniencia y naves arrendadas. La participación de las naves con pabellón nacional sólo asciende a un 15% aproximadamente, como se indicó más arriba.

Cuadro 3

PARTICIPACION DE EMPRESAS NAVIERAS NACIONALES
EN EL TRANSPORTE INTERNACIONAL
(En millones de US\$)

	Fletes servicios regulares		Fletes servicios no regulares		Total	
	Empresas nacionales	%	Empresas nacionales	%	Empresas nacionales	%
Exportaciones	60.7	45.2	51.3	17.2	112.0	25.9
Importaciones	124.0	61.0	22.3	34.5	146.3	54.6
Otras rutas <u>a/</u>	5.4	72.0			5.4	72.0
TOTAL	190.1	55.0	73.6	20.3	290.5	<u>b/</u> 41.0

a/ Corresponden básicamente a tráficos con Sudáfrica y Australia, incluidos en las rutas no señaladas específicamente en los mercados de servicios regulares que se detallan más adelante.

b/ Incluye US\$26,8 millones de fletes correspondientes a tráficos entre terceros países (cross-trade) efectuados por empresas nacionales.

3. Los servicios utilizados por el comercio exterior chileno

En sentido estricto, los servicios marítimos que utiliza el comercio exterior chileno tienen una cobertura mundial gracias a las modalidades de transporte vigentes, que permiten hacer uso de servicios combinados mediante los cuales se pueden alcanzar prácticamente todos los centros de comercio del mundo. En forma más restringida, se hará referencia a la red de servicios en términos de conexiones marítimas directas que sirven a los puertos chilenos. El análisis de los servicios se hace distinguiendo básicamente entre servicios regulares, en cuyo caso el análisis se hace por rutas e incluye un número muy grande de productos, y servicios no regulares, en que el análisis se hace por productos importantes o grupos de productos que requieren de naves con características semejantes, para un número variable de posibles rutas.

a) Servicios regulares

Los servicios regulares son provistos generalmente por las conferencias

marítimas, que corresponden a un grupo de empresas que adoptan acuerdos para prestar servicios en una ruta determinada. Dichos acuerdos pueden tener diferentes formas, pero existe como mínimo un acuerdo de precios (por lo que constituye un cartel). Formas más complejas incluyen la distribución del mercado, pools, consorcios, etc. Por lo tanto, los mercados de estos servicios no son competitivos. El grado de monopolio de una conferencia marítima depende de su organización, en particular, si la conferencia es abierta y permite el acceso de nuevos miembros o si es cerrada y restringe el acceso. En los servicios regulares actúan también, en forma marginal, empresas independientes o outsiders, que prestan servicios tanto regulares como esporádicos.

Las rutas en los servicios regulares son doce y cuentan con combinaciones que permiten acceder prácticamente a cualquier mercado en el mundo. En total transportan alrededor de 3.4 millones de toneladas. Los servicios conferenciados cubren básicamente las conexiones desde y hacia Chile de: Costa Oeste de América del Sur; Costa Este de América del Sur; Caribe; Golfo de México y Costa Este de Estados Unidos; Costa Oeste de América del Norte; Mediterráneo; Norte de Europa; Lejano Oriente y Sudeste Asiático; Sudáfrica. Las rutas más importantes son:

i) Costa Este de Estados Unidos y Golfo. Esta ruta es servida por dos conferencias abiertas que tocan los puertos de la costa oeste de América del Sur y los del Golfo y costa este de EE.UU. Las conferencias son la "West Coast of South America Northbound Conference" en sentido norte y la "Atlantic and Gulf West Coast of South America Conference" y están formadas por un grupo de empresas norteamericanas y sudamericanas, entre las que se encuentran las empresas nacionales CSAV y CCNI. EMPREMAR participa también en este tráfico como operador independiente (outsider). En total participan ocho naves de estas empresas nacionales, captando gran parte de los fletes en sus aproximadamente 50 viajes anuales. El volumen total transportado en esta ruta y en la que atiende la costa oeste de EE.UU. y Canadá se estima en 630 mil toneladas y los fletes en US\$85 millones.

ii) Norte de Europa. Es servida por la "South Pacific and Magellan Conference", en la que participan más de diez líneas europeas y sudamericanas. Las nacionales son CSAV y EMPREMAR. Como outsiders participan en el tráfico algunas empresas europeas que proveen el servicio con naves de menor tamaño y la CCNI en un servicio con transbordo en EE.UU. (donde combina con Sea-Land para el cruce del Atlántico). La conferencia se encuentra organizada en un pool, dentro del cual participan el consorcio EUROSAL y el grupo EUROANDINO. El volumen movilizado en 1984 en este tráfico fue de 605 mil toneladas y los fletes, del orden de US\$68 millones.

iii) Mediterráneo. Esta ruta es servida por la conferencia que cubre el norte de Europa y por algunos outsiders. Las empresas nacionales que participan en la conferencia lo hacen también en esta ruta, aunque con frecuencias más bien esporádicas, y el servicio lo realizan en combinación con las empresas europeas Ital-Lauro y Marasia. El volumen transportado en esta ruta alcanza aproximadamente a 400 mil toneladas y los fletes, a US\$39 millones.

iv) Lejano Oriente. La "West Coast of South America and Far East Conference" cubre la ruta hacia los países del Lejano Oriente. En la prác-

tica son dos conferencias que sirven los tráficos a Japón y Corea. Para los demás países del Lejano Oriente los tráficos no son conferenciados y son atendidos por las mismas naves. Las empresas nacionales CCNI y CSAV participan en las conferencias. CSAV presta varios servicios en este tráfico en combinación con empresas ecuatorianas y CCNI con empresas japonesas en el denominado "Expreso Andes-Samex". El número de naves nacionales en el tráfico es equivalente a seis, en su mayoría multipropósito, algunas de las cuales están especialmente adecuadas al transporte de graneles y cargas unitarizadas. El viaje redondo al Lejano Oriente toma más de cien días, por lo que la ruta es servida necesariamente por un alto número de naves a fin de ofrecer frecuencias razonables. El volumen transportado en la ruta ascendía en 1984 a 698 mil toneladas y los fletes a alrededor de US\$75 millones.

v) Costa Atlántica de América del Sur. Esta ruta es atendida por la conferencia de fletes de tráfico marítimo Argentina-Chile y por el acuerdo de servicios y fletes Brasil-Chile. En estos acuerdos participan alrededor de siete empresas nacionales, las mayores de las cuales son la CCNI y TRANSMARES. El tráfico en naves regulares hacia y desde los países del Atlántico ascendió en 1984 a 590 mil toneladas y los fletes, a US\$49.8 millones. La frecuencia de recalada en los puertos nacionales es de alrededor de nueve naves por mes.

vi) Costa Pacífico de América del Sur. Este servicio es realizado por las naves que atienden otras rutas, pero preferentemente por el servicio a la costa este y el Golfo de EE.UU. Se estima que el volumen de las cargas fue de unas 235 mil toneladas y los fletes de US\$21 millones.

Las rutas no señaladas específicamente en los párrafos precedentes transportan alrededor de cien mil toneladas, que generan fletes por unos US\$7.5 millones. Corresponden principalmente al transporte en servicios regulares hacia y desde Sudáfrica y Australia.

b) Servicios no regulares

Los mercados de arriendo de naves se caracterizan por ser competitivos y abiertos, las naves pueden navegar en cualquier ruta y la oferta consiste en una gama muy amplia de posibilidades de contratos y naves. Cualquier usuario puede acceder siempre que tenga un volumen de carga suficiente para completar una nave.

La gama de servicios que se ofrecen corresponde a combinaciones de tecnologías de naves y de contratos de arrendamiento. De esta forma, es posible encontrar naves prácticamente para cualquier requerimiento de transporte, existiendo mercados muy especializados (transporte de refrigerados, productos forestales, portacontenedores, multipropósitos, etc.), así como servicios de muy alto nivel, con itinerarios programados y un gran número de requisitos posibles.

Los principales tráficos de cargas que utilizan esta modalidad con origen o destino en Chile son los siguientes:

- trigo desde el Golfo de México, básicamente naves arrendadas mediante contratos por viaje;

- combustibles líquidos desde Venezuela, Golfo Pérsico y Gabón, tráfico realizado por naves nacionales y extranjeras, algunas en modalidad de contrato por tiempo y ciertos mínimos de carga, y otras mediante contratos por viaje;
- hierro a Japón, transportado en parte mediante contratos por períodos, combinando con el transporte de petróleo en naves multipropósito; el resto es contratado por los compradores japoneses en la modalidad trip charter;
- productos forestales a Oriente, el Golfo Pérsico y Europa, contratados en el mercado spot por viaje, existiendo en algunos casos convenios con grandes navieras que poseen naves especializadas;
- frutas a Estados Unidos, Europa y Medio Oriente, transportadas en naves contratadas por viaje y a través de servicios regulares de naves reefer que se establecen en la temporada frutícola;
- salitre y fertilizantes a EE.UU. (Costa Este y Golfo) y norte de Europa, con fletes que se contratan principalmente en el mercado spot.
- harina de pescado a Europa y EE.UU., cuyos cargamentos masivos se contratan en el mercado spot.

El cuadro 4 resume los tráficos de mayor relevancia en el mercado de servicios no regulares, que totalizan 13.5 millones de toneladas y alrededor de US\$360 millones.

Cuadro 4

PRINCIPALES TRAFICOS EN SERVICIOS NO REGULARES
(En millones de toneladas y de US\$)

PRODUCTOS	TONELAJE	FLETES	US\$/ton
Mineral de hierro y pellets	5.2	49.6	9.5
Otros graneles sólidos de exportación <u>a/</u>	1.8	49.8	27.7
Productos forestales	1.7	59.3	34.9
Productos refrigerados	0.4	110.4	276.0
Graneles líquidos de exportación <u>b/</u>	0.3	28.9	96.3
Petróleo crudo de importación	2.0	27.0	13.5
Graneles sólidos de importación <u>c/</u>	1.5	20.1	13.4
Graneles líquidos de importación <u>d/</u>	0.6	17.6	29.3
TOTAL	13.5	362.7	

a/ Concentrado de cobre, harina de pescado, salitre, sal.

b/ Combustible.

c/ Trigo, maíz, fertilizantes, etc.

d/ Combustibles, aceite crudo vegetal, etc.

En algunas rutas, los servicios regulares compiten con los no regulares en el transporte de varios de estos productos, principalmente salitre, concentrados de cobre, productos forestales, harina de pescado y productos refrigerados.

4. Los principales problemas del sector y los desafíos que se plantean

Los problemas que afectan al transporte marítimo de comercio exterior son consecuencia, por una parte, de la existencia de intereses contrapuestos entre los agentes que participan en su gestión y, por otra, de factores externos e internos que lo afectan y que están evolucionando con gran rapidez.

Los intereses contrapuestos entre los agentes corresponden a objetivos no coincidentes de los usuarios (exportadores e importadores), las empresas navieras nacionales y los organismos encargados de velar por la seguridad nacional.

Por lo general los usuarios conocen muy bien los requisitos de calidad, precio y oportunidad que debe cumplir la oferta de transporte para competir con éxito en los mercados externos e internos y ven con preocupación que cualquier acción tendiente a apoyar o proteger a la marina mercante nacional pueda limitar su capacidad de gestión en lo que respecta a sus decisiones de transporte. Esto resulta especialmente grave si se considera que el comercio exterior es uno de los objetivos estratégicos importantes de la política económica.

Las empresas navieras nacionales, que han realizado fuertes inversiones, se encuentran ante una baja considerable de la demanda y expuestas a una competencia externa a la que atribuyen características de un dumping. Ellas consideran que esta competencia obedece a condiciones transitorias de sobreoferta en los mercados internacionales y al apoyo de otros países a sus marinas mercantes, así como a grandes cambios en los sistemas de transporte internacional que amenazan a su supervivencia. A esto se añadiría la competencia del Estado como operador, en condiciones que no es tan claramente basadas en criterios de eficiencia económica. En este sentido, reclaman una acción más eficaz del Estado para aplicar y corregir la legislación vigente a fin de obtener el apoyo que la marina mercante necesita y, lo que es más importante, un plan estratégico que oriente a la actividad.

Los organismos encargados de velar por la seguridad nacional ven con preocupación que la política económica general del país induce a los agentes privados a disminuir la capacidad de la flota con bandera nacional. Esto refleja claramente una indefinición de lo que es importante para el país y que compatibilice los aspectos comerciales con los de seguridad nacional.

Los factores internos y externos en los sistemas de comercialización y de transporte para los usuarios y empresas navieras nacionales se reflejan en grandes fluctuaciones en el comercio exterior y en una evolución acelerada en las tecnologías, los servicios y la legislación internacional. Esto representa, por una parte, una amenaza para la estructura institucional en que

están operando y, por otra, opciones que se pueden aprovechar para lograr una gestión exitosa en sus negocios.

Los grandes usuarios consideran que las empresas navieras nacionales se han equivocado en cuanto a las tecnologías y los servicios que el país requiere para transportar eficientemente el comercio exterior. Señalan que los costos de estos errores no pueden traspasarse a ellos mediante medidas legislativas de protección a la marina mercante y las empresas navieras nacionales, que restringen su capacidad de gestión.

Según las empresas navieras, las tecnologías y los servicios que han adoptado obedece a la evolución de los sistemas de transporte internacional, que en los tráficos regulares se refleja en un avance considerable de la contenedorización y en una integración en el negocio y prestación de servicios multimodales. Por lo tanto, los problemas de las empresas navieras nacionales se deben especialmente a aspectos de política interna y fluctuaciones en la demanda internacional, así como a cambios en los sistemas de transporte internacional.

Para el Estado, existe una gran contradicción entre la política adoptada para el sector, los acuerdos internacionales adoptados con anterioridad y la forma de adaptarse a la evolución de la legislación internacional y a los desafíos que presenta la evolución de los sistemas de transporte internacional, en los aspectos tecnológicos y de organización.

Intentar la compatibilización de todos estos puntos de vista contradictorios entre sí y que implican una cantidad enorme de recursos para el país, es materia de un plan estratégico para el sector, que queda fuera del alcance de este estudio.

Por tal motivo, se ha preferido elegir los temas más importantes para analizarlos y evaluarlos en un enfoque prospectivo. Estos temas se relacionan con:

- la actitud del país frente a las conferencias marítimas y sus acuerdos;
- el concepto, rol y dimensionamiento de la marina mercante nacional;
- el rol del Estado chileno como operador de transporte marítimo;
- la organización del sector para lograr los objetivos de las políticas.

Las conferencias son, desde el punto de vista económico, carteles que organizan la oferta y tratan de ejercer poder monopólico en su respectivo mercado. Como contrapartida, ofrecen un alto nivel de servicios y una relativa estabilidad de precios. Por otra parte, la participación de las principales empresas navieras nacionales en las conferencias que atienden a Chile constituye un factor favorable a la defensa de los intereses del país en el seno de las conferencias. Además, las disposiciones del Código de Conducta de las Conferencias Marítimas, de la UNCTAD, pueden contribuir también a regular el poder monopólico de las conferencias, por la vía de su aplicación a través del principio de reciprocidad.

La marina mercante puede considerarse como un esfuerzo del país por lograr una participación en las rentas generadas por las conferencias, como

una herramienta de negociación o barrera preventiva para limitar el poder monopólico extranjero y, finalmente, como un instrumento de seguridad nacional. Mientras los dos últimos roles llevan a determinar los tamaños mínimos necesarios de la marina mercante nacional que puedan garantizar el logro de ciertos niveles de confiabilidad, el primero se traduce en una tendencia a acuerdos cada vez más sofisticados y monopólicos, ya que las naves operan con costos medios decrecientes y tienen economías de escala que obligan a obtener niveles de utilización muy altos. Como contrapartida, hay que considerar que el transporte marítimo es un negocio de alto riesgo y muy intensivo en capital.

El Estado interviene como operador directo con, por lo menos, las tres siguientes motivaciones: i) tener a su entera disposición una flota, con objetivos de seguridad nacional; ii) ejercer, con un mayor grado de control, los roles atribuidos a la marina mercante en general, y iii) jugar roles no previstos por el sector privado. Dependiendo de la clasificación y especificación del rol del Estado como operador directo, será necesario definir su dimensionamiento, financiamiento y relación con el resto de la marina mercante nacional, con las conferencias y, eventualmente, con el propio Estado.

La organización del sector presenta una dinámica muy alta con la aparición de múltiples agentes que prestan servicios a la carga y de intermediación en la contratación de los servicios de transporte. Los problemas se derivan de la poca claridad de la inserción de algunos de ellos en el mercado, ineficiencias producidas por la operación de múltiples agentes sin responsabilidades claras y la necesidad de organizar los servicios prestados a los pequeños usuarios, quienes soportan el costo de las economías logradas por los más organizados.

En un segundo nivel se identifica una serie de factores que constituyen a la vez oportunidades y amenazas o desafíos a las conferencias, a la marina mercante nacional y a las empresas navieras privadas y estatales. Los desafíos y oportunidades son los planteados por:

- las nuevas tecnologías, en particular el creciente intermodalismo, y por los transportadores independientes en los servicios regulares, en especial la tendencia mundial al transporte multimodal integrado (la contenedorización, los transbordos internacionales, los servicios alrededor del mundo, los transbordos internacionales, los puentes terrestres, entre otros);
- los transportadores privados que operan en los mercados abiertos (por ejemplo, los servicios de transporte refrigerado) y que han obtenido una participación importante en el mercado de fletes;
- nuevos tipos de agentes que han aparecido en este mercado (freight forwarders, non-vessel-operating common carriers);
- nuevas tecnologías y servicios en los mercados abiertos (por ejemplo, los servicios neo-bulk);
- el alto nivel de endeudamiento de las empresas navieras nacionales, públicas y privadas.

Es importante hacer notar que las cuatro tendencias de mercado arriba citadas, aparte de amenazar la base del negocio de las conferencias y de las empresas nacionales que operan en ellas, son todas innovaciones que, junto

con permitir operar con menores costos, crean nuevas alternativas y reducen los poderes monopólicos a través de la competencia, por lo que representan también oportunidades para el país y sus empresas. Para aprovechar estas oportunidades que entrañan los desafíos señalados, las empresas deben revisar sus políticas de largo plazo, planificar para el futuro y buscar una mayor eficiencia y más productividad en los servicios.

a) Los efectos de los factores externos

Los efectos de las variables exógenas al sistema de transporte marítimo se manifiestan de variadas formas, principalmente sobre la demanda y la oferta de transporte y sobre la organización del sector. En lo que sigue nos referiremos muy brevemente a la influencia sobre la demanda por transporte marítimo y sobre la organización del sector, para analizar con un poco más de profundidad la influencia de los factores externos sobre la oferta de transporte.

En lo que respecta a la demanda, ésta se caracteriza por una extrema variabilidad, que se manifiesta en estacionalidades (que son inherentes a la composición del comercio exterior chileno, con fuerte participación de productos como el trigo, la madera, la fruta fresca y otros con marcado carácter estacional) y en ciclos de mayor plazo, que tienen su origen tanto en causas de orden nacional como de orden mundial. Entre las causas de orden nacional cabe destacar las políticas de comercio exterior, que obedecen en gran medida a las disponibilidades de divisas; las políticas y tendencias específicas orientadas a la explotación de recursos naturales intensivos en el uso del transporte, y los cambios en la demanda agregada nacional, que influye principalmente sobre las importaciones.

Entre los factores de orden mundial que tienen mayor influencia, cabe citar el precio del petróleo, con dos ciclos muy marcados en la última década; ciclos macroeconómicos a nivel mundial, con expansiones y recesiones muy pronunciadas, y los cambios en los flujos del comercio internacional, debido a desplazamientos en la distribución geográfica de los centros de producción y consumo, así como al establecimiento de nuevas rutas comerciales con el uso de puentes terrestres y de puertos de concentración de cargas.

Los problemas asociados a la variabilidad de la demanda en el sector se refieren a los cambios en los requerimientos de capacidad y niveles de servicio, cuya adaptación a dichos cambios siempre produce roces que se expresan en el costo de oportunidad del cambio en las tecnologías, en la oferta y en el tiempo de adaptación. Estas dificultades son más importantes para los servicios regulares, que deben ofrecer servicios y tarifas estables, para lo cual comprometen recursos a mediano y largo plazo en una ruta específica.

En lo que respecta a la organización del sector, los principales factores externos que inciden se refieren a las formas de organización que adoptan las conferencias marítimas, a la intervención de los Estados con miras a desarrollar sus marinas mercantes y proteger sus industrias de construcción naval, y a aspectos legales y acuerdos internacionales tales como el Código de Conducta de las conferencias marítimas, de la UNCTAD, la legislación naval de los Estados Unidos (Shipping Act de 1984) que condiciona el comportamiento

del resto de los países en el transporte de su comercio con este país, la organización adoptada por los países de la OECD en su relación con las conferencias (comités de usuarios), la política común de los países de la Comunidad Económica Europea, el Consultative Shipping Group de los países desarrollados y la existencia de países de libre matrícula y banderas de conveniencia. Todos estos factores se analizaron anteriormente en esta sinopsis.

Cabe analizar con un poco más de detalle los efectos de los factores externos sobre la oferta de transporte marítimo. En primer lugar, deben señalarse las grandes fluctuaciones en los precios en los mercados de arriendo y de compra y venta de naves, las que se deben fundamentalmente a variaciones en la demanda internacional y, en situaciones específicas, a conflictos internacionales que implican cambios en las rutas y tecnologías. A esto se añaden los avances tecnológicos, los cambios en los precios de los factores productivos, la sobreoferta en la producción de naves y los cambios en la organización de los servicios de transporte marítimo.

Entre las principales causas de variabilidad de la oferta pueden citarse las siguientes:

i) Las variaciones del precio del petróleo. Su explosivo aumento tuvo como efecto una fuerte variación en los fletes y, además, un cambio tecnológico profundo al favorecer el aprovechamiento de las economías de escala y el desarrollo de tecnologías orientadas al ahorro de la energía.

ii) Los cambios tecnológicos. Tienen tres componentes fundamentales: la contenedorización, las economías de escala y las tecnologías eficientes.

iii) La contenedorización permite estandarizar el manejo de las cargas sueltas y con ello hace posible un cambio profundo en la organización del transporte marítimo internacional, ya que permite:

- integrar el transporte a la función de producción de la industria productora de bienes y servicios, tanto en el abastecimiento de insumos como en la distribución de productos;
- aprovechar economías de escala en el transporte de carga general, debido a los aumentos de productividad de las naves y los altos costos de capital implicados, y
- cambiar la organización del transporte marítimo internacional de servicios basados en rutas específicas a una red de servicios a nivel mundial, aprovechando los transbordos internacionales y los puentes terrestres;

iv) Las economías de escala, derivadas de la intensificación del capital en la estructura de costos del transporte marítimo, reducen los costos hasta el punto en que el tamaño del mercado lo permite.

v) Las tecnologías eficientes en el uso de recursos y la automatización en la operación de las naves apoyada en la computación aumentan los costos de capital y disminuyen los de tripulación y manejo de las cargas, cambiando la función de costos del transporte, tanto en su nivel como en su estructura. Disminuyen en esta forma el uso de recursos nacionales, que baja de un 15% en un carguero convencional a un 5% en un portacontenedores.

vi) Los cambios en la organización del transporte marítimo se manifiestan tanto en los servicios regulares como en los no regulares, en diversas formas:

Los transbordos internacionales. Como consecuencia de la contenedorización y de las economías de escala, aparecen los transbordos internacionales y, con ello, los servicios alrededor del mundo (S.A.M.) o around-the-world services. Estos sistemas podrían satisfacer una parte importante de las demandas de transporte del país, prestando servicios alimentadores o feeders hasta los puertos de transbordo. El efecto para el país podría ser enorme, ya que se obtienen los mismos servicios con menores recursos nacionales, debido a que existen por lo menos dos efectos asociados a estos cambios: por una parte, sólo es necesario comprometer recursos en los servicios feeder, mientras que, por otra parte, se produciría una sobreoferta de naves a nivel mundial, que haría bajar sus precios a niveles inferiores a los actuales.

Los puentes terrestres. El desarrollo del intermodalismo y del transporte multimodal ha tenido un efecto importante no sólo en el transporte marítimo, sino también en el transporte terrestre, cuyas innovaciones más importantes son los puentes terrestres (land bridges). Los de mayor trascendencia actual son los puentes terrestres que atraviesan los Estados Unidos evitando el paso del Canal de Panamá y el que cruza la Unión Soviética para servir el tráfico entre Europa y el Lejano Oriente (Japón, principalmente). Existen algunos que no han tenido la trascendencia de los anteriores, tales como los de México e Israel, y probablemente se habiliten otros en el futuro (caso de Panamá).

El efecto más importante en la organización y las tecnologías se refleja en la integración de empresas navieras en el campo ferroviario. Así, la American President Line tiene convenios con la Empresa Santa Fe y Sea Land con la Union Pacific; también los puertos (Seattle, Long Beach, Houston, etc.) ofrecen conexiones ferroviarias al interior del país. En cuanto a la evolución tecnológica, la introducción de vagones ferroviarios double stack articulados para el transporte de contenedores apilados con una capacidad de 20 TEU por vagón ha revolucionado el transporte aumentando la capacidad de los ferrocarriles a más del doble con importantes reducciones en los costos. Estos cambios tienen un efecto muy importante sobre el tonelaje a flote, al reducir las necesidades y generarse un exceso de oferta, debido a la sustitución de transporte marítimo por terrestre.

vii) Un alto grado de perfección en los mercados abiertos. La amplia gama de especialización que existe en la oferta permite atender requerimientos muy específicos de la demanda, cualquiera sea el nivel de servicios, combinando opciones tecnológicas y de contratos. Así es posible contratar en el mercado de arriendo, por ejemplo, servicios con frecuencia regular para el transporte de productos forestales, fruta fresca, cobre, automóviles y cualquier producto que justifique, en volumen y valor, un alto nivel de servicio.

viii) La intermediación de servicios. En el transporte multimodal adquiere importancia creciente el papel de los agentes especializados en la

contratación de servicios de transporte (freight forwarders) y en el transporte mismo (non-vessel-operating common carriers).

ix) La sobreoferta de naves nuevas. Las políticas de incentivos a los astilleros se han traducido en una sobreoferta de naves nuevas en los mercados internacionales. Los Estados han apoyado el desarrollo de los astilleros por los grandes efectos indirectos que producen en la industria abastecedora de insumos y en el empleo de mano de obra. El apoyo a la industria naval se ha materializado en numerosas medidas de fomento, subsidios a los costos de producción y créditos para las ventas. La consecuencia más importante es la imposibilidad de ajustar la oferta a la demanda, por lo que actualmente los precios continúan bajando en el mercado de naves nuevas. Los ajustes más significativos se estarían produciendo en la disminución de los costos de producción, debido a dos causas principales:

- la automatización y robotización en los astilleros, con el consiguiente aumento de la eficiencia y disminución de los costos de mano de obra, y
- una violenta disminución del precio de las materias primas, en especial, del mineral de hierro y del acero.

La evolución de los sistemas de transporte que se reflejan en los cambios antes mencionados constituyen una revolución que, en los servicios regulares, se ha denominado "segunda revolución de los contenedores". En los servicios no regulares se ha manifestado en una gran especialización y flexibilidad, orientándose a servir específicamente las necesidades de los usuarios, mediante la adaptación a los requerimientos de rutas comerciales (no de rutas marítimas) y disminución de costos de gran magnitud, aprovechando las economías de escala. Los citados factores de cambio contribuyen a estructurar mercados de transporte en que los usuarios pueden escoger entre muchas opciones de gran eficiencia y flexibilidad.

b) Los principales problemas al interior del sector

Se analizan aquí brevemente los principales problemas que afectan al transporte marítimo, a fin de relacionarlos con las estrategias y las políticas tendientes a lograr los objetivos del sector. Para ello se examinarán primero los problemas a nivel del sector y en seguida a nivel de empresas navieras.

i) Problemas a nivel del sector

Los problemas más importantes se relacionan con los grandes temas de discusión elegidos anteriormente. Estos temas se refieren fundamentalmente a: el nivel de inversiones y el dimensionamiento de la flota mercante nacional; la estabilidad de las conferencias y las empresas nacionales que operan en ellas; el rol de la marina mercante nacional y las banderas de conveniencia, y la organización del sector.

- El nivel de las inversiones y el dimensionamiento de la capacidad de la flota mercante nacional

Dimensionar la capacidad de la flota en condiciones de demanda variable es un problema crítico, principalmente por tratarse de una actividad de alta intensidad de capital. Se añade a esto el hecho de que las naves presentan costos medios decrecientes en su operación y economías de escala en su tamaño. El problema se plantea en la decisión sobre la proporción del tráfico nacional que es económicamente eficiente satisfacer con la flota nacional, ya que hacerlo en condiciones de demandas peak es siempre muy caro.

La estrategia para enfrentar este problema consiste en determinar la proporción del tráfico en función de las demandas permanentes y, para satisfacer las demandas peak, evaluar la opción de arrendar naves o de comprar naves baratas en tiempos de baja manteniéndolas detenidas para operarlas en tiempos de alta, con menores costos y mayor capacidad.

- La estabilidad de las conferencias marítimas y de las empresas nacionales que operan en ellas

Esta estabilidad se ve amenazada por la competencia externa, debido a la estructura de los mercados y de los servicios. Las principales características de las conferencias son la discriminación de precios que aplican a las diferentes categorías de productos y la estabilidad del nivel de los precios y servicios ofrecidos.

La discriminación de precios significa una permanente amenaza que proviene de los usuarios organizados y de la competencia. Los usuarios pueden organizarse con este fin a través de intermediarios especializados, comités de usuarios o consorcios de exportación o importación, los que pueden negociar tarifas más bajas. Además, existe una amenaza potencial de los transbordos internacionales y, en particular, de los servicios alrededor del mundo (SAM), que podrían ofrecer los mismos servicios con niveles de precios más bajos (por ejemplo, tarifas únicas o no discriminadas a las cargas contenedorizadas). Estos servicios pueden operar con costos más bajos que los servicios regulares debido a que pueden aprovechar economías de escala utilizando naves más grandes y con un mejor nivel de utilización, lo que representa la principal amenaza para los servicios regulares que atienden al país.

Los niveles de precios y servicios estables pueden ser vulnerados por la competencia de los servicios no regulares, en dos sentidos: por una parte, compitiendo en aquellos segmentos de mercado donde se producen desbalances en el tráfico dentro de una ruta; por otra parte, en situaciones de demandas bajas y precios deprimidos en los mercados abiertos.

- El rol de la marina mercante y las banderas de conveniencia

Desde el punto de vista nacional, la principal justificación económica de la marina mercante está en su papel como barrera preventiva frente al poder monopólico que podrían ejercer las navieras internacionales si ella no existiera, así como de seguridad en casos de conflictos internacionales cuyos efectos afectarían al país y/o al transporte marítimo. El país se encuentra

ubicado en el extremo de las rutas del transporte marítimo internacional, lo que lo hace muy vulnerable a presiones de tipo monopólico y a las contingencias en estos servicios.

La actual tendencia de las empresas navieras nacionales a registrar y operar sus naves en países de libre matrícula tiene relación con el segundo problema, el de la seguridad nacional, ya que las implicaciones económicas son mínimas. En este sentido, no está claramente delimitado el ámbito de la seguridad nacional de los aspectos puramente comerciales, por lo que se tiende a mezclar ambos aspectos. Al matricular una nave en países con bandera de conveniencia, las empresas navieras nacionales lo hacen previo compromiso de satisfacer los requerimientos de la reserva naval en caso de conflicto. Sin embargo, esto no parece suficiente y faltaría una definición más clara en términos de requerimientos específicos de metas en relación con el tamaño de la flota, tráfico y características de las naves.

- La organización del sector

La organización del sector presenta una dinámica muy alta con la aparición de múltiples agentes que prestan servicios a la carga y de intermediación en la contratación de los servicios de transporte. Los problemas se derivan de la poca claridad de la inserción de algunos de ellos en el mercado, ineficiencias producidas por la operación de múltiples agentes sin responsabilidades claras y la necesidad de organizar los servicios prestados a los pequeños usuarios, quienes soportan el costo de las economías logradas por los más organizados.

ii) Problemas a nivel de empresas

Los principales problemas de las empresas nacionales emanan de los factores condicionantes y amenazas del medio externo, de la aplicación de las políticas y de la participación del Estado como operador. Los factores externos se traducen en problemas de la gestión, siendo las principales consecuencias las condiciones deprimidas de los mercados, el bajo nivel de rentabilidad (con pérdidas operacionales hasta 1984, habiéndose revertido esta situación en los últimos años) y el endeudamiento.

La influencia de los factores condicionantes del medio externo se manifiesta en demandas y fletes deprimidos debido a la disminución y el cambio de composición del comercio exterior, lo que afecta especialmente a las importaciones y, con ello, a los servicios regulares. Se manifiesta también en un exceso de bodegas a flote, que influye sobre las condiciones de la competencia. Esto afecta especialmente a las empresas nacionales que adquirieron naves en épocas de expansión a precios altos en relación a la situación actual, lo que se traduce en altos costos de capital y de operación en relación a los niveles deprimidos de los fletes en el mercado.

Las fallas en la administración de las políticas derivadas de su cambio de enfoque se traducen en falta de protección de la marina mercante nacional. Las principales se refieren a la aplicación del principio de reciprocidad (en cuanto a la exclusión de naves extranjeras y reserva de carga), las restricciones a la gestión naviera (obligación de contar con la autorización

presidencial para la venta de naves y de contratar el 100% de la tripulación nacional) y el criterio discriminatorio de la política tributaria.

Los problemas derivados del rol del Estado como operador se manifiestan en la competencia de EMPREMAR en los principales tráficos que sirven al país, en los que operan al menos dos empresas privadas nacionales. Esta competencia se extiende, además, a las licitaciones del transporte de cabotaje, donde participan empresas nacionales prácticamente en su totalidad.

Los factores mencionados han significado problemas en la gestión de las empresas navieras, que se han traducido en baja rentabilidad y pérdidas operacionales en varios de los últimos años y en el endeudamiento proveniente de las inversiones realizadas. Estos problemas se plantean con características diferentes en las diversas empresas. Refiriéndose a las principales, conviene destacar algunos aspectos relacionados con su posición financiera y de mercado.

EMPREMAR. El análisis de sus resultados arroja una relación deuda/ y capital bastante alta y tuvo resultados operacionales negativos hasta 1984 inclusive. En 1985 prácticamente alcanzó equilibrio operacional y en 1986 obtuvo utilidades, aunque debe observarse que ellas provinieron fundamentalmente de factores contingentes no operacionales (recuperación del seguro por siniestro de su nave "Valparaíso"). Sus posibilidades en el corto y mediano plazo se centran básicamente en la recuperación del mercado y en la renovación de los contratos con ENAP y CAP para el transporte de petróleo y mineral de hierro, respectivamente. La fortaleza de la empresa radica en sus naves más modernas que, al menos en el mediano plazo, le otorgan ventajas tecnológicas sobre la competencia.

Compañía Sudamericana de Vapores (CSAV). Tiene una relación deuda/ capital sustancialmente mejor que la del resto de las empresas nacionales y los últimos resultados operacionales han sido positivos y bastante exitosos, gracias al mejoramiento de sus niveles de eficiencia. Sin embargo, en el corto y mediano plazo el éxito de la gestión de la empresa depende en gran medida de los resultados que obtenga el servicio EUROSAL a Europa, pues CSAV ha comprometido en él una parte importante de sus activos. La amenaza que se vislumbra para este servicio está en la competencia de los servicios alrededor del mundo que podrían captar las cargas más remunerativas de la línea a Europa. Otro desafío es la fuerte competencia que enfrenta la empresa en la línea a los Estados Unidos, que podría obligarla a renovar su flota de carga general, cuya antigüedad fluctúa entre los 15 y los 17 años. Esto requeriría inversiones adicionales que elevarían sus tasas de endeudamiento.

Compañía Chilena de Navegación Interoceánica (CCNI). Tiene una alta relación deuda/patrimonio y de sus balances se desprende que la deuda de largo plazo se cubre prácticamente con recursos provenientes de la depreciación. Los resultados operacionales han sido positivos en los últimos años, pero la actual estrechez del mercado hace difícil prever que ellos permitan contribuir a pagar algo más que los costos financieros. Un aspecto positivo de la situación de la CCNI es la edad de la mayoría de su flota.

V. LAS OPCIONES DE POLITICA Y LA EVALUACION DE SUS RESULTADOS

Para lograr los objetivos deseados, el Estado puede influir sobre el comportamiento del sistema de transporte marítimo básicamente a través de los agentes y de los mercados y, en términos genéricos, sobre la demanda, la oferta o los precios de equilibrio. Las acciones pueden ejecutarse utilizando un conjunto de instrumentos de política que tienen diferente tratamiento, dependiendo del componente del sistema sobre el que se aplique. En el capítulo III de esta sinopsis se reseñaron diversos instrumentos de política susceptibles de ser utilizados.

Las principales opciones de política se han agrupado en seis grandes temas u orientaciones que puede tomar el Estado chileno con respecto al sector transporte marítimo. Cada una de estas opciones supone el uso conjunto y coherente de alguno de los instrumentos de política reseñados.

1. Las opciones de política

a) La racionalización de las conferencias

Esta opción consiste en respaldar a las conferencias marítimas ante los desafíos que enfrentan, reconociendo que ellas ofrecen servicios regulares estables y confiables y con tarifas de fletes conocidas y bastante estables, lo que permite a los usuarios programar sus negocios en el mediano y largo plazo sin temor a cambios repentinos e importantes en las condiciones del servicio. Esta opción supone el reconocimiento de sus convenios de pool, consorcios y otras formas de organización, sin aplicárseles el DL No. 211/73 sobre prácticas monopólicas. El Estado no puede impedir la existencia de las conferencias, ya que ellas son entidades extraterritoriales y su organización interna no puede ser regulada o sancionada por organismos nacionales. Por lo tanto, debe tratar de obtener el mayor provecho posible de las características positivas de las conferencias, incentivando a las empresas navieras nacionales a racionalizar la oferta, con instrumentos que permitan la renovación de naves, creación de consorcios de empresas, etc.

Adoptar esta opción implica acentuar el poder monopólico de las conferencias abriendo, como contrapartida, la posibilidad de que racionalicen su oferta y minimicen sus costos. La racionalización de los tráficos permite obtener un mejor aprovechamiento de las naves y dar un mejor servicio, lo que a su vez permite disminuir los costos y eventualmente rebajar el nivel de los fletes. La estabilidad de los acuerdos permite a los navieros adoptar decisiones de largo plazo y hacer las inversiones más adecuadas para el tráfico.

El efecto final dependería de la magnitud en que logren bajar los costos. La racionalización de la oferta debería consistir principalmente en operaciones coordinadas y selección de naves adecuadas que permitan aprovechar las economías de escala en tráficos seguros.

b) La competencia de los servicios no regulares y de los transbordos internacionales

Esta opción se orienta a lograr una mayor competitividad en el sector, atacando el poder monopólico de las conferencias. Como instrumento de política se emplearía la eliminación de cualquier restricción a la expansión de los servicios no regulares, a los operadores independientes y a la operación de los servicios con transbordo, evitando asimismo toda influencia proteccionista, como el uso de la reserva de carga que no sea como aplicación del principio de reciprocidad.

Adoptar esta opción significa aceptar, por ejemplo, operaciones de feeder hasta puertos de transbordo (Panamá, probablemente) para combinar con servicios alrededor del mundo (SAM). El resultado probable sería un cambio en todo el sistema de servicios regulares en las rutas actuales, ya que algunos de los servicios directos dejarían de ser rentables. Sin duda el efecto más importante se manifestará en los sistemas de precios, ya que si los SAM logran sus metas de establecer tarifas únicas (freight-all-kinds) el sistema de discriminación de precios de las conferencias desaparecería. El ahorro de recursos sería importante para el país, pero la seguridad nacional podría peligrar al depender excesivamente de servicios extranjeros. Como contrapartida, las empresas nacionales podrían aprovechar los puertos de transbordos internacionales y los puentes terrestres para optimizar sus tráficos, así como para captar cargas entre terceros países (cross trade).

Por otra parte, los servicios no regulares con sus avanzadas formas de operación, contratos y tecnologías, podrían lograr participaciones de mercado muy altas en algunos tráficos, si subsiste el bajo nivel de precios en los mercados abiertos. Cargas de exportación fraccionada como los productos forestales (celulosa, papel, madera aserrada y rollizos) usan actualmente servicios con frecuencia regular contratados en los mercados abiertos; las naves usadas son también graneleras, permitiéndoles combinar con concentrados de cobre, salitre, harina de pescado, etc. y con importaciones del mismo tipo. El cobre en barras puede usar también estos servicios, de modo que, combinados con las cargas anteriores, es posible lograr frecuencias muy altas en algunas rutas a precios sustancialmente menores, por lo que prácticamente cualquier carga fraccionada podría incorporarse a estos servicios. Lo mismo ocurre con las importaciones, ya que son muy pocos los productos que no podrían ser transportados en servicios tipo neo-bulk o paletizado, cuando los costos de transporte son mucho menores. De hecho, las lavadoras y los refrigeradores importados desde Italia y España vienen paletizados, transportados por empresas independientes y con un costo de transporte significativamente más bajo. Por consiguiente, el cambio en los sistemas de transporte en esta dirección podría ser sustancial, amenazando la estructura actual de los servicios regulares en los tráficos establecidos más importantes.

c) Organización de los usuarios

Esta opción se basa en el reconocimiento de que el mercado no es ni será competitivo y que, para atenuar los efectos negativos que una situación de monopolio puede tener para la economía nacional, es conveniente apoyar a los usuarios e intermediarios nacionales para que se organicen y negocien en mejores condiciones, dentro de un contexto oligopólico.

Los usuarios pueden clasificarse en tres grupos, cuya organización es diferente y poseen distinta capacidad para negociar. Tales grupos son:

- Los grandes exportadores, que contratan los fletes en el mercado de arriendo de largo plazo y en el mercado spot para los flujos masivos a mercados determinados, mientras los flujos de menor volumen deben ser transportados en servicios regulares.
- Los importadores de cargas masivas, que contratan el transporte en el mercado de fletes, ya sea con contratos de largo plazo o en el mercado spot.
- Los usuarios más pequeños y algunos grandes, que deben usar los servicios regulares y pueden negociar con las conferencias marítimas dentro del marco de sus acuerdos. Para volúmenes superiores a ciertos montos, pueden negociar rebajas parciales dentro de cierto rango.

Cuando el nivel de los fletes es alto y los precios están deprimidos en los mercados internacionales, una gran cantidad de productos no se pueden exportar porque quedan fuera de competencia, en tanto que otros se producen y se exportan porque existen grandes inversiones comprometidas y el costo de oportunidad de cesar la producción es muy alto. Para muchos productos el costo del transporte tiene una incidencia muy alta en el precio de venta final, de modo que cualquier disminución de los fletes que podría lograrse en el mercado spot significaría un incremento correspondiente en su capacidad competitiva en los mercados externos.

Para mejorar el poder de negociación de los usuarios medianos y pequeños, PROCHILE tomó la iniciativa de organizar comités de exportación que reúne a los pequeños exportadores en grupos específicos. Entre otras funciones, estos comités tendrían la de juntar un volumen suficiente para negociar en el mercado de fletes. Además están tratando de conseguir financiamiento para el almacenaje en los puertos de destino, única forma de transportar lotes grandes a mercados pequeños o dispersos. No ocurre lo mismo con los pequeños importadores, que son muchos y no tienen capacidad para negociar. El efecto esperado de la acción de los comités de usuarios es lograr niveles de fletes más bajos, los que pueden ser de mayor importancia en las importaciones. Para un comité de usuarios, las mejores alternativas están siempre en los mercados abiertos, donde la barrera a la entrada es el volumen, la frecuencia y, algunas veces, la contenedorización. Niveles de servicios comparables a los de las líneas navieras pueden lograrse sólo por la organización de los grandes exportadores e importadores. Los medianos y pequeños podrán negociar mejor sus fletes y obtener rebajas que pueden ser de cierta consideración si se organizan adecuadamente.

d) El apoyo a la marina mercante nacional

Diversas razones, principalmente relacionadas con la seguridad nacional, aconsejan que el país disponga de una marina mercante capaz de transportar, por lo menos, una parte razonable de su comercio exterior, a fin de disminuir la dependencia externa y la posibilidad de eventuales desabastecimientos y dificultades para la realización de las exportaciones, como ya ocurrió en ocasión de la segunda guerra mundial.

El instrumento de política que la legislación considera para apoyar a la marina mercante nacional es la aplicación del principio de reciprocidad, que se materializa a través de la reserva de carga y la exclusión parcial o total de las naves pertenecientes a países que en cualquier forma o bajo cualquier pretexto limiten artificialmente el acceso de las naves chilenas a su carga. En este marco institucional, la reserva de carga se aplicaría como una medida de carácter recíproco, restringiendo a las naves de los países que aplican medidas restrictivas a naves chilenas y en la misma medida en que se aplican esas restricciones.

El principio de reciprocidad podría contemplar el uso de otros instrumentos que, al ser usados por otros países, pueden limitar el acceso de las naves chilenas al mercado. Desde luego, esto podría conducir a un número muy amplio de medidas, ya sea en contra de naves de otras banderas o a favor de la flota nacional, lo que sería contrario a los principios de la política y conduciría a una participación muy activa del Estado en este sector. De hecho, se aplican impuestos sobre todos los fletes cobrados por naves extranjeras, salvo a aquellos países que no aplican este gravamen a las naves chilenas.

Es importante que la aplicación de la reserva de carga no se traduzca en alzas de precios para los usuarios. Esta materia está contemplada en el DL No. 3.059, cuyas disposiciones establecen que las tarifas cobradas no deben ser superiores a las del mercado o a las de la mejor oferta que tenga el usuario por servicios de condiciones similares que permitan una comparación objetiva de ofertas.

Según los armadores, la restricción señalada requiere de una mayor precisión, ya que no es lo mismo contratar un servicio regular que uno irregular, por lo que es necesario comparar precios de acuerdo con el servicio ofrecido. Esto significa que deben compararse precios de mercado cuando se trata de servicios regulares y precios de oportunidad cuando se trata de cargas masivas.

Lo anterior es importante porque la estabilidad de un servicio regular puede ser vulnerada por servicios no regulares que estén en situación de aprovechar precios de oportunidad en mercados actualmente deprimidos. Por servicio regular se entiende aquél que tiene una periodicidad inferior a treinta días y se compromete a mantener dicho itinerario y a aceptar cargas de cualquier usuario sin discriminación. Existen servicios para el transporte de determinados productos de exportación o importación, con periodicidades de 30 días o menos, que no cumplen con las características de un servicio regular porque no tienen itinerario fijo y no aceptan cargas de cualquier usuario, pero pueden transportar a costo de oportunidad con naves arrendadas. El gran exportador puede contratar estos servicios, ya que tiene capacidad financiera y conocimiento de estos mercados. El pequeño exportador no lo tiene y se ve afectado por la acción de las conferencias que, al verse privadas de las cargas del gran exportador, se ven obligadas a subir las tarifas para mantener sus ingresos. De esta forma, un beneficio marginal para el gran exportador se transforma en un costo para el pequeño y, en especial, para las exportaciones nuevas que se trata de fomentar.

e) El crecimiento de la marina mercante nacional y la inversión extranjera

Esta opción se refiere al estímulo al crecimiento de la marina mercante nacional mediante mecanismos tales como la apertura del sector a la inversión extranjera, eliminando barreras al ingreso a la actividad. En los servicios no regulares, las empresas navieras nacionales tienen importantes opciones de crecimiento en los mercados de mayor interés, cargas fraccionadas masivas (neo-bulk), productos refrigerados, graneles sólidos y líquidos.

El crecimiento de la marina mercante nacional a través de la inversión extranjera obedece a políticas generales del país, las que en este caso requieren de una flexibilización de las restricciones específicas del sector para pertenecer a la marina mercante.7/

En los servicios no regulares, el crecimiento puede esperarse como resultado de la participación de las empresas navieras nacionales en los tráficos abiertos, aprovechando las coyunturas para adquirir naves a precios de oportunidad, así como los bajos precios de los combustibles en los mercados internacionales. En este sentido, los tráficos de mineral de hierro y de productos forestales y refrigerados presentan opciones interesantes.

f) La internacionalización de capitales y las banderas de conveniencia

Las empresas navieras nacionales han establecido subsidiarias en países que otorgan bandera de conveniencia y sus filiales tributan en Chile solamente a través de las utilidades que se transfieren a la empresa madre y que se reflejan en el balance de ésta última. De esta forma, tienen libertad para capitalizar o reinvertir dichas utilidades libres de impuestos sin obligación de remitirlas al país; es decir, tributan como una compañía independiente.

La internacionalización de los capitales tiene efectos sobre dos aspectos que tienen un interés fundamental desde el punto de vista del Estado: la seguridad nacional y la tributación sobre las utilidades.

La seguridad nacional está relacionada con la necesidad de contar, en casos de conflicto, con naves y tripulaciones adiestradas que puedan utilizarse como navíos auxiliares o para el abastecimiento bélico, así como para asegurar el abastecimiento general del país en caso que las naves extranjeras abandonen el servicio para acudir a mercados más rentables o porque así lo requieran sus países de origen.

Los riesgos que el país enfrenta al tener naves bajo bandera de conveniencia se refieren a la factibilidad real de contar con naves en el momento oportuno en el supuesto caso de movilizarse la reserva naval, en particular aquéllas que por motivos comerciales estén sirviendo tráficos alejados del país. Por otra parte, las naves especializadas exigen una alta preparación de la tripulación para operarlas con seguridad y eficacia, lo que no podría esperarse de personal de la Armada. Además, la libre contratación de tripulantes extranjeros para operar dichas naves podría afectar la disponibilidad de dotaciones nacionales capaces de asumir su control en el momento requerido.

Por otra parte, la apertura del país a los mercados internacionales y el crecimiento del comercio exterior ofrecerían posibilidades de expansión de la marina mercante nacional sobre la base de criterios comerciales y de rentabilidad. Esta es la única forma de tener una marina mercante fuerte y que cumpla con los objetivos sectoriales de eficiencia y de apoyo al comercio exterior chileno. Los requisitos especiales de seguridad que no se logren satisfacer con la acción del mercado, deberían ser provistos mediante el presupuesto del Ministerio de Defensa, incluyendo la disponibilidad de personal entrenado.

Desde el punto de vista de los armadores, la posibilidad de constituir subsidiarias en el extranjero es un derecho que se justificaría sobradamente por diversas razones, entre las cuales las más importantes son el costo excesivo que llegó a alcanzar el dotar de una tripulación 100% chilena a las naves nacionales y la obligación de solicitar autorización del Presidente de la República para la venta o arrendamiento de cualquier nave nacional al extranjero, lo que impide aprovechar una buena oportunidad para vender o arrendar naves debido a que el trámite de la autorización demora alrededor de dos meses. Por otra parte, los organismos de crédito que financian la compra de naves no aceptan este tipo de restricciones, ya que requieren que la nave esté disponible en el caso de no cumplimiento en los pagos; esto obliga a los armadores a recurrir a la bandera de conveniencia.

Es importante, por lo tanto, encontrar mecanismos que permitan limitar la internacionalización de capitales y las banderas de conveniencia e incentivar a las empresas navieras nacionales a cumplir con las metas establecidas para la marina mercante, con el objeto de garantizar la seguridad nacional.

2. Evaluación de los resultados de las opciones de política

El efecto de las opciones de política recién descritas fue estimado en tres etapas. En la primera se identificaron los cambios genéricos que se producirían en el sistema como consecuencia de cada una de las opciones. En la segunda, se seleccionaron los mercados donde los efectos esperados son más significativos y se realizó un análisis más profundo. En la tercera, se utilizaron modelos para evaluar los impactos en función de siete objetivos, que son de naturaleza contradictoria en cuanto a los intereses de los agentes sobre los que recaen los efectos; estos objetivos son:

- el bienestar nacional
- el comercio exterior
- el interés de los usuarios
- el interés de las empresas navieras
- el interés de otros agentes
- el interés nacional en la marina mercante
- el interés nacional en la seguridad nacional.

El enfoque consiste en evaluar los efectos del uso de los instrumentos de política en forma prospectiva, es decir, considerando la evolución futura del comercio exterior y del sistema de transporte marítimo internacional. El

indicador de beneficio para los cinco primeros objetivos es el beneficio social neto actualizado para el país. Para la marina mercante, el indicador es la capacidad y composición de la flota, y para la seguridad nacional, la participación de las empresas navieras nacionales en los fletes y la carga en las diferentes rutas. Se utilizó una tasa social de descuento de 12% y un horizonte de evaluación de diez años. Los resultados de la evaluación se reseñan a continuación.

a) Racionalización de las conferencias

Un más alto grado de organización en las conferencias implica una tendencia hacia la especialización de naves y equipos a los requerimientos específicos del tráfico con el objeto de minimizar los costos. En términos específicos, implica la utilización de naves más grandes, menores frecuencias y mejor utilización, es decir, aprovechar las economías de escala. Desde el punto de vista de la organización de los mercados, esta opción está íntimamente ligada a un aumento en el poder monopólico que la conferencia puede ejercer sobre los usuarios del transporte. Por lo tanto, se puede esperar i) que los costos medios bajen hasta el límite marcado por las economías de escala posibles de conseguir en cada ruta; ii) que los precios del transporte, en cambio, no se vean alterados en forma significativa; iii) que, por lo tanto, los volúmenes transportados no cambien significativamente con respecto a las tendencias ya establecidas, y iv) que el grueso del efecto se traduzca en mayores utilidades para las compañías navieras.

Los resultados de la evaluación indican que, desde el punto de vista del país, la ruta a la costa este de Estados Unidos y el Golfo sería la más beneficiada por una racionalización y cambio tecnológico. Las empresas navieras y el país lograrían beneficios importantes, entre US\$30 y 80 millones, dependiendo de las condiciones de mercado de las naves. En las otras rutas el efecto no sería importante, ya que en la ruta al norte de Europa la conferencia ha logrado reducir sus costos hasta niveles cercanos al mínimo que se puede lograr y en la ruta al Mediterráneo el nivel y la estructura de la demanda no permiten aprovechar economías de escala; en la ruta al Lejano Oriente, en tanto, deberían estudiarse en mayor profundidad los cambios tecnológicos y las oportunidades en los precios de las naves, pues los resultados indican que los beneficios serían marginales en las condiciones de demanda proyectadas para esta ruta.

b) La competencia de los servicios no regulares y de los transbordos internacionales

El efecto primario sería un traslado de cargas desde el mercado de los servicios regulares al de los no regulares, donde las condiciones son competitivas, es decir, los precios generales son menores y no existe discriminación. Dicho traslado iría acompañado de aumento en el nivel de actividad del país y se generarían beneficios adicionales para los usuarios del transporte. Los servicios regulares disminuirían su participación y sus utilidades.

En la situación actual los servicios no regulares tienen ya una participación significativa, y en estas condiciones no es posible, en el corto plazo, identificar nuevos productos que pudieran trasladarse a este mercado.

Esto se debe a que la competencia de los servicios charter ha obligado a las conferencias a rebajar sus tarifas hasta niveles cercanos a los de los mercados abiertos en aquellos productos que, dadas sus características físicas y de mercado, tienen la posibilidad de trasladarse (cobre en barras, por ejemplo). Por lo tanto, la competencia de los servicios no regulares no cambiaría sustancialmente la situación actual, ya que existe y está presente en todos los segmentos relevantes en los tráficos del comercio exterior chileno.

Esta situación podría cambiar en algunas rutas con el aumento del tráfico y la organización del sector, que permitirá reunir volúmenes suficientes para tener frecuencias y servicios comparables con el de los servicios regulares, pero a precios sustancialmente más bajos. Las rutas donde mayores beneficios se podrían lograr son las del norte de Europa y la costa este y Golfo de Estados Unidos.

La competencia de los transbordos internacionales y, en especial, de los servicios alrededor del mundo, tiene implicaciones para el mercado de contenedores similares a las de los servicios charter para las cargas masivas y fraccionadas. Desde el punto de vista de los usuarios, se podría esperar una evolución de las tarifas hacia los niveles de competencia. Desde el punto de vista de las empresas navieras, se puede esperar un esfuerzo por preservar su participación de mercado, aun a costa de disminuir sus utilidades.

Otros efectos secundarios, no cuantificados a este nivel, serían:

- un aumento en la contenedorización frente a otras modalidades, que disminuirían su participación;
- la captación de una proporción del mercado por parte de los nuevos servicios, probablemente a costa del aumento en el tráfico de contenedores recién señalado;
- un aumento discriminado en las tarifas de los servicios regulares para las cargas no contenedorizadas y con demanda menos elástica, con la correspondiente disminución en el tráfico y en el bienestar nacional, y
- una disminución en el precio de las naves usadas debido al aumento de la oferta a nivel mundial, ya que los anteriores efectos se repetirán en muchos países, lo que representaría oportunidades para futuras expansiones del mercado de carga unitarizada.

Los impactos de la competencia de estos servicios serían de consideración en las rutas al norte de Europa, Mediterráneo y Lejano Oriente. En todas ellas el país ganará, aumentando su bienestar social y mejorando su balanza de pagos, al disminuir sus pagos al exterior y aumentar marginalmente el comercio exterior. Las empresas nacionales perderían un monto menor que los beneficios que percibiría el país. Los usuarios nacionales ganarían montos considerables, lo que explica el aumento en el bienestar social; en particular, los importadores recibirían la mayor parte de los beneficios, ya que algunos exportadores verían aumentar sus fletes. El país percibiría estos beneficios sólo si la organización de los importadores les permite aprovechar las reducciones en los fletes.

Los beneficios para el país serían de mayor magnitud en la ruta al norte de Europa y menores en las rutas al Mediterráneo y al Lejano Oriente. En el primer caso, se estima que el beneficio neto actualizado será del orden de 31 a 38 millones de dólares. La marina mercante se vería afectada en la participación de mercados de las empresas nacionales en estas rutas, a menos que los sistemas de alimentación se hicieren con naves nacionales. La seguridad nacional se vería amenazada, ya que la única ruta en que las empresas nacionales podrían competir y mantener su situación actual es la ruta al norte de Europa. En la ruta al Mediterráneo, los ingresos totales resultantes de la disminución en los precios de la carga unitarizada no permitirían cubrir los costos de operación. En la ruta al Lejano Oriente, necesitarían algún tipo de apoyo que les permitiera mantener el servicio.

c) La organización de los usuarios

La organización de los usuarios y/o una fuerte participación de los intermediarios especializados permite crear un poder de negociación frente a las empresas navieras, en los servicios regulares y en la contratación de fletes. Los más afectados serían los servicios regulares ya que, por un lado, tendrían que negociar los fletes en un rango que iría entre el precio actual y los costos de operación de ofrecer el servicio y, por otro, reducir los precios hasta el nivel que tienen los servicios no regulares en los segmentos de mercado en que estos servicios pueden competir.

En una negociación, no es posible definir a priori el precio de equilibrio que se logre, ya que dependerá del poder de negociación de las partes. Dadas las características de la función de demanda, en los servicios regulares la solución se encontrará siempre sobre la misma función, por lo que es fácil establecer dentro de los rangos antes mencionados, los beneficios y costos para el país y los agentes que participan.

La cuantía de estos impactos fue estimada en términos del potencial, esto es, la máxima diferencia entre el flete actual y los costos de operación de las navieras. Además, se estimó sólo para los productos en que dicho potencial es significativo. Por supuesto, los beneficios alcanzables son una fracción de ese potencial, que dependería del poder de negociación que logren las nuevas organizaciones.

Los resultados indican que el beneficio máximo posible de alcanzar es de gran importancia para el país, en todas las rutas analizadas. Es más importante en la ruta a la costa este de Estados Unidos y el Golfo, donde se observan mayores diferencias entre el costo de operación y los precios.

El bienestar social del país se vería aumentado por los menores egresos de divisas y el aumento en el comercio exterior, los que traerían aparejado un mejoramiento en la balanza de pagos. Las empresas navieras perderían montos significativos y los usuarios, tanto exportadores como importadores, obtendrían beneficios sustancialmente mayores (ya que los navieros extranjeros deberían absorber una parte de las pérdidas).

El resultado final de la negociación depende en definitiva del proceso mismo; sin embargo, las soluciones a que se llegue deberían tender a ser equitativas tanto para los usuarios como para los armadores. En el óptimo,

el proceso de negociación debería conducir a una solución en que los precios de mercado sean iguales a los costos de operación, los que incluyen una rentabilidad dada sobre capital. La conclusión más importante es que el país tiene mucho que ganar en esta opción.

d) La reserva de carga

La reserva de carga aplicada bajo el principio de reciprocidad es relevante sólo en el caso del comercio bilateral con países latinoamericanos, cuya importancia relativa es sólo del orden del 10% del total. Existe un convenio intergubernamental con Brasil, por lo cual queda como caso de interés la ruta de la costa del Pacífico de América del Sur.

Los precios en esta ruta son comparativamente altos, como resultado de restricciones que imponen países como Venezuela, Colombia, Perú y Ecuador, sobre las que Chile no tiene posibilidad de intervenir. Por lo tanto, un aumento de la participación nacional en este tráfico debido a preferencias de carga a las naves nacionales provocaría un aumento en los niveles de utilidad de las navieras nacionales de aproximadamente US\$28 millones, y se mantendrían los actuales niveles de precios, por lo que no habría cambios importantes en los volúmenes transportados.

No fue posible evaluar cuantitativamente la reserva de carga de acuerdo al sistema multilateral propuesto por el Código de Conducta de las Conferencias, por carecerse de información con el detalle suficiente (participación de empresas en rutas y entre países específicos).

e) El desarrollo del sector y la inversión externa

El problema que tiende a inhibir el desarrollo del sector está relacionado con la alta intensidad en el uso del factor capital, el riesgo asociado a los mercados y la posibilidad de las empresas navieras de seguir creciendo en el mercado de los servicios regulares. Como política general, la inversión externa no es una opción viable, pues no hay interés en el sector, debido a que ella se orienta preferentemente al aprovechamiento de las ventajas comparativas del país (recursos naturales, precio de los factores productivos, exenciones tributarias, etc.), no encontrándose estas ventajas en el sector.

Los servicios no regulares presentan un campo potencial en el que la marina mercante nacional puede crecer. En 1984, se transportaron 13.5 millones de toneladas con fletes del orden de US\$360 millones, registrándose una participación de las empresas nacionales de aproximadamente 20% y de las naves nacionales de poco menos de 14%, tanto en carga como en fletes.

El crecimiento de las empresas y de la marina mercante nacional se ve impedido por la alta variabilidad en los fletes de los mercados abiertos y la dificultad de combinar con cargas de retorno, a menos que participen abiertamente en los mercados internacionales.

Para el país y las empresas navieras se presentarían buenas oportunidades de participar en estos mercados debido a una baja considerable en el precio de los combustibles y en el valor de las naves, oportunidades que es

importante analizar. Además, desde el punto de vista estratégico, podría ser económicamente rentable invertir hoy para capitalizar en el futuro los beneficios de probables alzas en los mercados de fletes y recursos.

La evaluación de estrategias para la marina mercante nacional en estos mercados requiere un estudio especial que reviste un nivel alto de complejidad. Se consideran del mayor interés y potencialidad las exportaciones de mineral de hierro, de productos forestales y de productos refrigerados.

f) La internacionalización de capitales y las banderas de conveniencia

Esta es una opción de política de carácter nacional y los problemas que plantea son de orden económico y de seguridad nacional. De acuerdo a la legislación vigente, las subsidiarias de empresas nacionales en el extranjero están obligadas a retornar las utilidades. Para efectos de las empresas navieras, las naves matriculadas en el extranjero sólo se operan o compran a través de las subsidiarias, por lo que las utilidades quedan en la empresa madre. Cabe agregar que resulta muy difícil controlar las utilidades de empresas subsidiarias radicadas en el exterior.

El país pierde los derechos de matrícula y otros que comprenden sumas pequeñas. Asimismo, en la eventualidad de que los costos de la tripulación nacional subieran en relación a las extranjeras, se perderían los pagos a este factor. Desde el punto de vista de la seguridad nacional, en caso de fuerza mayor (conflictos bélicos, por ejemplo), las empresas navieras tienen el compromiso de poner a disposición del Estado las naves matriculadas en países con bandera de conveniencia. Luego, la conveniencia nacional de este sistema no es de orden económico sino de seguridad nacional.

VI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Existe un conflicto de intereses muy marcado entre los diferentes agentes que participan en el sistema (usuarios, empresas navieras, organismos estatales y otros agentes), que es necesario abordar en forma integral, con el propósito de conducir el sistema a metas superiores en que todos puedan ganar, superando los conflictos actuales. En las decisiones en juego hay implicados recursos por montos que superan largamente el de los fletes que se transan cada año, por lo que se requiere de profundos análisis y evaluaciones periódicas tanto en los aspectos de política como en su administración.

Por otra parte, la evolución de los sistemas de transporte y del comercio exterior, derivados especialmente de los sistemas internacionales, han ampliado al ámbito del transporte marítimo a los puertos, al transporte interno, a los terminales de carga y a los servicios integrales a los usuarios. Esto obliga a considerar la importancia de la marina mercante a la luz de la necesidad de enfatizar la optimización de la cadena completa del transporte y servicios complementarios. Además, complica sustancialmente las decisiones de política en el sector.

En este estudio no se pretendió hacer un plan estratégico que permita plantearse metas de largo plazo y acciones para lograr estas metas, superando

en esta forma los conflictos actuales entre los agentes, a lo largo de toda la cadena de transporte. Las conclusiones se orientan a señalar el impacto que los temas elegidos presentan para los diferentes agentes, con el objeto de elaborar políticas adecuadas, considerando la evolución del comercio exterior y los sistemas de transporte.

1. Conclusiones

a) Los servicios regulares

La reserva de carga aplicada sobre la base del principio de reciprocidad a tráficos específicos de los países de la costa del Pacífico representaría un beneficio social positivo para el país, resultando beneficiadas las empresas navieras y, por consiguiente, el comercio exterior (balanza de pagos). Los usuarios muy probablemente no se verían afectados, ni tampoco los otros objetivos de evaluación, salvo casos concretos que podrían perjudicar al comercio exterior o al transporte marítimo y que deberían tratarse individualmente.

La reserva de carga aplicada según el Código de Conducta tendría un efecto positivo en los tráficos que actualmente se encuentran cerrados o donde las conferencias tienen un alto poder monopólico. En el caso chileno, en los tráficos con los países sudamericanos y eventualmente en la ruta del norte de Europa. La aplicación por parte del país sería automática, al aplicarse el principio de reciprocidad.

Las oportunidades se presentan en los tráficos cerrados actualmente por reserva de cargas, debido a la apertura del mercado en una proporción importante (alrededor del 20%) al menos para las conferencias, lo que permitiría operar a las empresas nacionales entre terceros países, mejorando su operación y con beneficios reales positivos. En los tráficos bilaterales, los niveles de precios podrían disminuir sólo si en el 20% pudiesen entrar nuevas empresas o servicios de alimentación en combinación con los transbordos internacionales que crearen efectivamente competencia.

La organización de las conferencias marítimas en acuerdos, pools y consorcios es aconsejable en orden a racionalizar los servicios y obtener menores costos por economías de escala, siempre que enfrenten una competencia efectiva y/o los sectores exportador e importador se organicen para contrabalancear el aumento en el poder monopólico que implica la concentración de la oferta. El país logrará beneficios en las rutas donde actualmente las conferencias no se han racionalizado, siempre que la racionalización se realice en condiciones favorables de compra de naves.

La renovación de naves se ve amenazada por la gran variabilidad en la demanda y el alto nivel de endeudamiento de las empresas navieras chilenas. La racionalización de los servicios resultaría indispensable para enfrentar las amenazas de la competencia en las rutas al Mediterráneo y Lejano Oriente. En cambio, a la costa este de Estados Unidos y al Golfo, la racionalización es importante para disminuir los costos, pero debe ser progresiva para no afectar el nivel de servicios. Las empresas navieras obtendrían los beneficios de la racionalización, la balanza de pagos se vería incrementada, los

usuarios no obtendrían disminuciones de precios y probablemente percibirían algunos costos derivados de la menor frecuencia. El impacto sobre la seguridad nacional debería ser despreciable en la medida en que las empresas navieras nacionales mantengan su participación en los mercados y la marina mercante cambiaría en composición y tamaño de la flota.

La competencia de los servicios no regulares afectaría marginalmente a algunos segmentos específicos del mercado, pero no cambiaría sustancialmente la situación actual.

Si se organizara el sector exportador e importador con el objeto de reunir volúmenes suficientes y proveer niveles de servicios similares o competitivos con los servicios regulares, el impacto sobre el comercio exterior y la estructura actual de estos servicios sería considerable.

Los transbordos internacionales y, en particular, los servicios alrededor del mundo, amenazarían gravemente la estabilidad de los servicios regulares en las rutas al Mediterráneo y al Lejano Oriente, las que requerirían de un apoyo estatal efectivo para subsistir. Los servicios regulares al norte de Europa, en cambio, se verían afectados pero seguramente lograrían competir gracias a la magnitud del mercado y el alto grado de eficiencia logrado.

El país se vería altamente beneficiado con la competencia de estos servicios, en particular los importadores, ya que algunos exportadores verían aumentados sus retornos. Las empresas navieras perderían sumas importantes y prácticamente todo el margen entre ingresos y costos de operación. La seguridad nacional y la marina mercante se verían perjudicadas porque algunos de los servicios no lograrían subsistir.

Por otro lado, las empresas navieras nacionales podrían aprovechar las oportunidades que estas innovaciones presentan, captando tráfico entre terceros países, balanceando las cargas en los tráfico y mejorando su operación. Especial importancia podría cobrar el tráfico al Lejano Oriente, donde sería posible balancear las cargas de exportación e importación con tráfico de la costa oeste de Estados Unidos y desde ésta a Sudamérica y Chile. En este último caso, podría captarse una parte de las cargas desde la costa este, utilizando para ello los puentes terrestres.

Los escenarios de costos en el precio de las naves son favorables para las empresas navieras nacionales, pero el riesgo debido a la variabilidad de la demanda en la ruta al Mediterráneo es alta, por lo que los servicios en esta ruta presentarían un grado de vulnerabilidad muy grande.

Los beneficios para los usuarios nacionales podrían materializarse sólo si es posible lograr una organización razonable de los importadores medianos y pequeños. La única forma de conseguir que el país participe de estos beneficios es contar con agentes nacionales organizados capaces de hacer una eficaz gestión en el transporte.

La organización del sector, al aumentar el poder de negociación de los usuarios y/o los agentes intermediarios de servicios de transporte, presentaría beneficios importantes para el país. En un escenario donde los usuarios

adquieren el máximo poder de negociación, esta opción de política tendría los más altos beneficios entre todas las analizadas. Sin embargo, los procedimientos de evaluación adoptados dejan sin cuantificar algunas ventajas adicionales de esa opción. Por una parte, la mayor organización del sector conduciría a una estructuración del mercado que disminuiría el poder monopólico de las conferencias. Por otra parte, hay también consideraciones favorables en cuanto a la equidad de esta alternativa, ya que los precios alcanzados en un proceso de negociación entre poderes equilibrados tiende a ser razonable para todas las partes implicadas, usuarios y empresas navieras.

En esta opción, los que podrían lograr un beneficio mayor son los importadores. Los exportadores podrían, en algunos casos, evitar alzas en sus precios y, en otros, disminuciones no significativas. Los exportadores que podrían lograr beneficios mayores son aquéllos capaces de reunir volúmenes suficientes para tener como alternativa los mercados abiertos.

Los beneficios que esta opción generaría para el país serían bastante menores si existiera competencia de los transbordos internacionales, porque ambas opciones van en una misma dirección. Sin embargo, ambas pueden ser complementarias, caso en el cual las empresas navieras enfrentarían amenazas aún mayores.

Es en la ruta de la costa este de Estados Unidos en la que los usuarios podrían captar los mayores beneficios, pues presenta los mayores márgenes entre precios y costos de operación; en contraposición, es la ruta donde los armadores nacionales tienen una más alta participación en relación a los fletes generados por el país. La ruta al Lejano Oriente es donde los beneficios que se pueden lograr son menores, debido a que presenta los márgenes más estrechos.

Las empresas navieras nacionales serían las que sufrirían las pérdidas, cuyo monto dependería de los precios de equilibrio que se logren. La balanza de pagos se vería incrementada en un flujo positivo y los objetivos de seguridad nacional y marina mercante no se verían mayormente afectados por la sola inclusión de esta opción. Los otros agentes nacionales, tales como EMPORCHI y las empresas de estiba y desestiba verían disminuidos sus ingresos, también dependiendo de los niveles alcanzados. Todos estos aspectos negativos serían parcialmente contrabalanceados por los ingresos de los tráficos inducidos por el aumento del comercio exterior.

En resumen, en lo estratégico las políticas han sido adecuadas para lograr un ajuste del sector a las condicionantes del medio externo y la acelerada evolución del transporte marítimo, tanto en los aspectos tecnológicos como en los de organización. Sin embargo, la libre competencia no es suficiente para lograr el máximo de eficiencia en este sector y es necesario tomar decisiones que permitan a los agentes nacionales mejorar su capacidad de competencia en los mercados externos. Estas decisiones se refieren principalmente a la racionalización de los servicios y la organización del sector. La racionalización de los servicios se considera imprescindible para que las conferencias y las empresas navieras nacionales que en ellas participan puedan enfrentar con éxito las amenazas de la competencia en los mercados externos. Lo anterior significa que los acuerdos, pools, consorcios

y otras formas de organización tendientes a racionalizar los tráficos representan un beneficio positivo para el país.

La competencia externa y, principalmente, las amenazas de los servicios alrededor del mundo, harían muy vulnerables las rutas al Mediterráneo y al Lejano Oriente, cuya subsistencia no sería posible sin la intervención directa del Estado y la organización de las empresas navieras nacionales para aprovechar las oportunidades que ofrecen los transbordos internacionales, puentes terrestres y otras innovaciones del transporte marítimo internacional.

La organización del sector es una estrategia de política que sería muy beneficiosa para el país pues permitiría, por una parte, contrabalancear el eventual poder monopólico de las conferencias marítimas y, por otra, llevar el énfasis de la política a los servicios de transporte marítimo en lugar de la marina mercante.

La reserva de carga basada en el principio de reciprocidad, pero aplicada a tráficos específicos, es contraria a los principios de libre competencia, pero sería rentable para el país.

La reserva de carga basada en el Código de Conducta sería también rentable para el país, en los casos comprendidos en el contexto anterior y aplicados con el objeto de abrir los tráficos a otros participantes cuando estén cerrados para las empresas nacionales. En las rutas donde hay ahora un mayor grado de competencia y en las que las empresas nacionales tienen una mayor participación, sería perjudicial para el país.

Las banderas de conveniencia constituyen un problema de seguridad nacional y, en lo económico, las sumas involucradas para el país no son actualmente importantes. Luego, las opciones para satisfacer dicho objetivo deben buscarse en el contexto de la seguridad nacional.

b) Los servicios no regulares

Las empresas navieras nacionales tienen oportunidades de aumentar su participación en las exportaciones de productos forestales y, con algunas limitaciones, en el de productos refrigerados; no ocurre lo mismo en el tráfico de mineral de hierro y pellets a las tarifas actuales. Estas oportunidades se deben a las opciones de comprar naves baratas en los mercados internacionales, así como de aprovechar la disminución de precios de los combustibles. A las tarifas actuales estos tráficos serían rentables incluso sin cargas de retorno; este análisis debería contrastarse con la evolución futura de los fletes en los mercados abiertos.

En este sentido, es de sumo interés analizar políticas complementarias que permitan enfrentar con éxito la gran variabilidad en los fletes y precios de los recursos (naves y combustibles) en los mercados internacionales. El riesgo que significa invertir en estos mercados hace aumentar las tasas de descuento considerablemente, tornando infactibles algunas inversiones. Una opción de política que resulta interesante de analizar en este caso es el "Fondo de Fluctuación de Fletes" propuesto por la Asociación Nacional de Armadores (ANA, 1982).

2. La administración de las políticas

a) La situación actual

Los problemas existentes pueden clasificarse en aquellos de carácter general, los de índole comercial y los que comprenden los aspectos técnicos.

i) Problemas de carácter general

Existe una gran confusión entre los aspectos comerciales, de seguridad nacional y, a veces, también con los aspectos técnicos. Esto se traduce en dificultad para asignar responsabilidades y lograr soluciones a problemas relevantes y viceversa, en tratar de lograr soluciones por vías que no son las apropiadas. Las siguientes son áreas de especial importancia donde, en definitiva, es necesario aclarar estos aspectos:

- banderas de conveniencia
- dimensionamiento de la marina mercante
- tráficos estratégicos
- rol del Estado como operador y administración de la EMPREMAR.

ii) Problemas de índole comercial

En la situación actual, se han incluido en esta categoría los problemas que se han presentado con la aplicación de las políticas vigentes desde 1979, en particular del DL No. 3.059. Estos se analizaron anteriormente y son los siguientes:

- la aplicación del principio de reciprocidad y de la reserva de carga,
- restricciones al uso de factores productivos en el sector naviero (venta de naves y contratación de las dotaciones para ellas),
- discriminación en el tratamiento tributario en desmedro de las empresas navieras nacionales (en los contratos de arrendamiento y fletamento).

Estos problemas han sido superados en gran medida con la revisión del DL No. 3.059.

iii) Problemas de carácter técnico

Las atribuciones en estos aspectos le competen a la DIRECTEMAR y son cuatro los aspectos que deberían evaluarse a fin de replantearlos. En general, todos ellos son aspectos cuyos montos globales comprometidos no son de gran magnitud, pero pueden ser fuente de distorsiones en la asignación de recursos que comprometerían montos mayores.

- La reglamentación relacionada con practicaje y pilotaje. Estos servicios son prestados por la autoridad marítima y, en la práctica, el usuario no tiene posibilidad de elegir al práctico ni de pactar honorarios. Lo primero puede corregirse mediante una simple modifica-

ción del reglamento. Lo segundo, requiere modificar la Ley de Navegación. Cabe mencionar que, en estos casos, los recursos comprometidos dicen relación con el número de remolcadores necesarios para una faena y los viajes y gastos extras de los pilotos cuando ésta se efectúa en lugares distantes de los centros de operación.

- La tarificación de los servicios de señalización marítima. Este servicio es provisto por la autoridad marítima y el sistema tarifario se basa en valores anuales por viaje y no en el costo efectivo de los servicios prestados, lo que implica un subsidio directo a los servicios de la zona sur que son evidentemente más caros que los de la zona norte.
- Las dotaciones de una nave chilena. Estas no se ajustan a la legislación general vigente, ya que establece el requisito de contratar el 100% de los oficiales y tripulantes nacionales, mientras en el resto de las actividades del país se admite hasta un 15% de extranjeros. Actualmente este reglamento se usa con flexibilidad, pero sería de interés que esto quedara establecido en la legislación vigente y no sujeto a la discrecionalidad de la autoridad.
- La seguridad en la navegación. Comprende tres aspectos básicos: el de la verificación de la idoneidad del personal responsable de la operación de una nave, el de la fiscalización de las condiciones de navegabilidad y la provisión de ayuda a la navegación. El primero no ofrece críticas y el tercero se discutió anteriormente. El segundo presenta dos aspectos: los relativos al personal o dotación de seguridad y las condiciones de navegabilidad propiamente tal. El primero comprende aspectos técnicos que se establecen caso a caso por lo que se plantea la necesidad de establecer pautas u otras formas que permitan dar un marco a las decisiones que necesariamente son discrecionales por parte de la autoridad. El segundo comprende dos acciones de control: la recepción y despacho de las naves y el régimen de inspecciones y certificaciones, que son realizadas por la autoridad marítima. En el sector privado existen las denominadas sociedades clasificadoras que podrían desarrollar algunas de estas actividades y que debiera ser materia de estudio.

b) La administración prospectiva de las políticas

En los aspectos comerciales, la administración de las políticas sectoriales ha sido ejercida por el MINTRATEL mediante un control por defecto y no prospectivo. En este sentido, la política de desregulación del sector ha sido interpretada como la de un autocontrol por parte de los agentes que participan y se ha dejado a los mercados la responsabilidad de la asignación de los recursos. En un sistema de libre mercado, las necesidades de información y control de los resultados de las políticas se multiplican por varias razones, entre ellas las siguientes:

- Los mercados tienden al equilibrio condicionados por los factores externos. Estos tienden a ser muy variables, por lo que los equilibrios de mercado en el sector tenderán a ser muy inestables.
- La estructura del sector es compleja, muy interdependiente y, en algunos casos, está lejos de ser competitiva. Por este motivo, la evolución y los resultados pueden no ser los más deseables.

- Los instrumentos de política y las variables de control tienden a ser indirectos, salvo excepciones, por lo que es más difícil orientar el sistema, y las necesidades de conocer su funcionamiento también se multiplican.
- La aplicación de las políticas y la administración de la normativa general tienden a descentralizar las decisiones que conciernen al sector en muchos organismos, por lo que el control del sistema se hace mucho más difuso, multiplicando con ello los esfuerzos de coordinación necesarios para conseguir los objetivos deseados.

Por ello, es necesario cambiar el enfoque en la administración de uno por defecto a uno prospectivo, que permita anticiparse a los problemas y sus soluciones. Este cambio en el enfoque requiere implementar las funciones que tienen que ver con el proceso de formulación de políticas, su control y modificaciones.

c) Complementación de las funciones de los organismos del sector

En la actualidad, los organismos del sector realizan preferentemente funciones que se centran en las decisiones, tales como:

- función normativa en la aplicación de las políticas, que comprenden aspectos legales e institucionales;
- función de operación de las empresas del Estado;
- función de cambios en la normativa existente, cuando se detectan fallas en su operación y principalmente a instancia de los agentes perjudicados.

Se descuidan así las funciones de análisis de las decisiones, entre las cuales las fundamentales son:

- las de formulación de políticas, que comprende la definición de objetivos estratégicos, análisis de opciones o cursos de acción para lograr los objetivos, la predicción y evaluación de impactos y la selección de cursos de acción (en términos integrales correspondería a lo que se ha llamado un plan estratégico);
- las de control de resultados, y
- la evaluación de las modificaciones, tanto en las políticas como en su administración.

Luego, para cambiar el enfoque en la administración de las políticas, es necesario implementar este conjunto de funciones. Para ello, se requiere una organización adecuada y recursos suficientes.

La organización depende del grado de centralización o descentralización en las decisiones. En el marco normativo actual, las decisiones deben ser descentralizadas y, por lo tanto, entregadas al sector privado para su realización, manteniendo la coordinación y el control de los resultados.

Entre los recursos más importantes se cuentan el apoyo de información, computación y técnicas adecuadas para cumplir con los objetivos de las funciones. Para apoyar las decisiones de política en el sector, así como

para actualizar los modelos de predicción y evaluación que se incluyen en el informe de IASA, se necesita un sistema de información administrativa eficiente. En el anexo No.1 del informe de IASA se incluye una proposición al respecto.

d) La empresa del Estado

La EMPREMAR depende actualmente del MINTRATEL y sus relaciones más estrechas corresponden a las metas que este organismo le ha fijado para su gestión y, en lo administrativo, en la participación de un representante en el Consejo de Delegados del Gobierno. Sin embargo, el control sobre el cumplimiento de las metas y de la gestión misma de la empresa, depende de la calidad y cantidad de información que ésta quiera proporcionar, no así de la intención de orientar y controlar la empresa. En este sentido, es crítico el problema de la poca transparencia en la gestión de la empresa, incluso para el Consejo de Delegados.

El principal problema radica en que el Consejo de Delegados no tiene ninguna posibilidad de influir en las decisiones del Director, ya que éste es el único responsable de la gestión de la empresa.

Entre los problemas que actualmente afectan a la empresa se cuentan los siguientes:

i) Desde el punto de vista económico, la gestión de la empresa ha sido deficitaria en los últimos años y su relación deuda/capital es muy elevada.

ii) El rol como empresa del Estado no ha sido cabalmente definido, si bien al respecto se han tomado las siguientes decisiones:

- la empresa continuará siendo estatal
- la empresa tendrá carácter comercial
- se definirá una estructura orgánica con autonomía de gestión
- se transformará en sociedad anónima, dependiente de la CORFO, con transparencia en la gestión y un Directorio responsable de ella.

La empresa está operando en los mejores tráficos del país y las pérdidas operacionales obedecen a problemas de gestión, tanto en los aspectos de endeudamiento como de gestión operacional.

Lo importante es que si una empresa estatal va a competir con las empresas privadas, debe regirse por criterios comerciales y por ningún motivo deberían cambiarse estas reglas del juego, pues atenta contra la estabilidad de las empresas privadas (si produce bajas artificiales en los precios) o bien contra los usuarios (si produce alzas de precios por costos exagerados).

Las perspectivas en el largo plazo dependen fundamentalmente de la gestión económica de la empresa. En este sentido, el Estado requiere de elementos eficaces de control de las medidas para ajustar su capacidad a un tamaño económicamente viable y, además, controlar que las decisiones de inversión sean selectivas y rentables.

3. Recomendaciones

La revisión del DL No. 3.059 solucionó la mayoría de los problemas existentes en la legislación en relación a las fallas en su aplicación, así como al apoyo a la marina mercante nacional según el principio de reciprocidad. Quedan pendientes, por lo tanto, las otras grandes opciones analizadas, las que se pueden enfocar dentro del marco normativo institucional actual. En este sentido, conviene separar los aspectos comerciales y técnicos del transporte marítimo, los que son atribución del MINTRATEL los primeros y de la DIRECTEMAR, los segundos.

a) Aspectos comerciales

i) El rol orientador del Estado

Es imprescindible que el MINTRATEL asuma el rol orientador de las políticas del sector, asignado en las "Estrategias de Desarrollo Económico y Social" (ODEPLAN, 1977). En este sentido, es importante cambiar el control por defecto utilizado hasta ahora por un enfoque prospectivo que permita adelantarse al futuro. Para ello, es necesario que exista en el MINTRATEL un grupo de trabajo que defina un plan estratégico para el sector transporte en el marco del comercio exterior, así como la organización y los recursos necesarios para estructurar un grupo de carácter permanente que se responsabilice de los aspectos estratégicos, tácticos y operativos.

El plan deberá tener la función de orientar al sector privado, coordinar algunas actividades de las empresas y de los organismos del Estado con ingerencia en el sector e incentivar a las empresas privadas para lograr los objetivos de largo plazo del sector. Por lo tanto, entre las actividades debe incluir:

- la definición de objetivos de largo plazo, que deberán contemplar los requerimientos de los usuarios, la adecuación de la oferta de servicios, las necesidades de la seguridad nacional y las de los intermediarios de los servicios (expedidores y transportadores no armadores), así como las de los otros agentes que ofrecen servicios complementarios (puertos, transporte terrestre, terminales de carga y otros servicios que se proveen a los usuarios);
- las acciones que permitan lograr estos objetivos, que deberán definirse en función de la evolución esperada del comercio exterior, así como de las oportunidades que presentan los cambios actuales y esperados de los sistemas de transporte, en sus aspectos técnicos, de organización y en la legislación, y
- la predicción y evaluación de los impactos, lo que permite elegir las acciones más eficientes.

Los objetivos deben transformarse en metas factibles de alcanzar por los diferentes agentes que participan en el sistema de transporte, las que se deben priorizar, igual que el uso de los instrumentos de política. Las metas deberán establecerse de acuerdo a las siguientes prioridades:

- primero, las que se refieren al sistema de transporte del comercio exterior y cabotaje, que deben considerar los requerimientos y la adecuación de la oferta, tanto en los aspectos tecnológicos y de organización como en la legislación;
- segundo, las relacionadas con los elementos que componen el transporte, que incluye a la marina mercante, puertos, transporte terrestre, terminales de carga y servicios complementarios a los clientes, y
- tercero, las empresas que componen el sector y su rol dentro del contexto global.

Esta priorización evita que se enfatizen algunos aspectos, descuidando otros de igual o mayor importancia.

Los instrumentos de política que se usen para estructurar las acciones del Estado deberán establecerse de acuerdo a las siguientes prioridades:

- primero, los que incentiven el logro de resultados, incluyendo la organización de los agentes del sector, fondos de capitalización, fondos de fluctuación de fletes, etc.;
- segundo, los instrumentos de apoyo a los anteriores y de control, tales como los subsidios, impuestos, reserva de carga bajo el principio de reciprocidad, comisión antimonopolio, etc., y
- tercero, los instrumentos orientados a restringir la actividad del sector, tales como convenios bilaterales de participación de mercado, reservas de carga unilaterales, etc.

Lo anterior está orientado a enfatizar la eficiencia y el crecimiento del sector con medidas de estímulo, dejando aquéllas orientadas a la protección para los casos que se justifiquen sólo en términos de objetivos claros y de rentabilidad demostrada.

En relación con la administración de las políticas, deberá darse prioridad a los dos aspectos que siguen:

- la revisión permanente del cumplimiento de los objetivos de las políticas, en términos de la eficiencia de los instrumentos y de los cambios en el medio ambiente, que presenta una alta variabilidad, y
- la coordinación con otros organismos del Estado y el sector privado, en una constante búsqueda de opciones que mejoren la situación actual y logren en mayor medida los objetivos de eficiencia.

Asimismo, existe una necesidad urgente de implementar un sistema de información que permita medir y evaluar los resultados de las políticas y los cambios que sería importante introducir. En una primera etapa, este sistema requiere una cantidad de recursos mínimos para empezar a operar, ya que no es posible tomar decisiones en relación al sector sin este apoyo.

Desde el punto de vista de su estructura lógica, los fundamentos se encuentran en el Sistema Uniforme de Estadísticas de Transporte Marítimo de las Naciones Unidas. En el Anexo No. 1 del informe de IASA se plantea también una proposición específica al respecto.

En cuanto a su implementación, la información básica está contenida en las bases de datos de comercio exterior, del Banco Central. La información relacionada con la oferta de servicios del transporte marítimo se encuentra en los manifiestos de carga, los que eventualmente podrían incluirse en el plan de informática de EMPORCHI.

ii) Las medidas inmediatas

Estas medidas tienen relación con las opciones de política analizadas y evaluadas en el capítulo anterior. Estos aspectos inciden en gran medida en los problemas que presenta el sector y deberían ser tratados con mayor propiedad en el plan estratégico. Sin embargo, los siguientes problemas constituyen aspectos que deben ser abordados en forma urgente.

La competencia en los mercados de servicios de transporte ha permitido determinar, en algunos casos, las ventajas comparativas y el rol de algunos agentes del sistema; en otros casos, existen problemas de indefinición y conflicto. Debe tenerse en cuenta que en el comercio internacional y en los servicios de transporte predominan las grandes empresas, lo que justifica el importante rol del Estado en la organización de los agentes nacionales, especialmente en relación a los más pequeños.

En lo que al transporte marítimo se refiere, se debe definir prioridades y estrategias que permitan el desarrollo de la organización de los agentes intermediarios nacionales en los servicios de transporte (expedidores y transportadores no armadores) que puedan competir con las empresas extranjeras y mejorar la gestión de los usuarios pequeños y medianos. Entre éstos se incluye a las empresas navieras nacionales integradas que prestan estos servicios.

Se debe contemplar también la organización de los usuarios. Desde el punto de vista estratégico, las empresas medianas y pequeñas se están organizando para salir a competir a los mercados externos, dentro de un proceso integrado de gestión en el comercio exterior. Esta labor está siendo llevada adelante por PRO-CHILE en el caso de los exportadores. Sin embargo, el MINTRATEL tiene una importante función de apoyo, principalmente en lo que se refiere a la necesidad de transporte y negociación de fletes. Nada se ha hecho en relación a los importadores medianos y pequeños. La organización de comités de usuarios debería ser definida en el contexto del Plan Estratégico. Lo mismo ocurre con la organización de los terminales de carga y del transporte terrestre hacia y desde los puertos, los que deben analizarse como formando parte de la cadena de transporte multimodal.

En los servicios portuarios, es indispensable definir el rol de las empresas de estiba y desestiba con el objeto de adecuarlas a la organización del mercado y evitar confusión respecto a sus responsabilidades.

ii) El apoyo al sector

Las amenazas que las empresas navieras nacionales enfrentan deben ser constantemente revisadas con el objeto de tomar decisiones oportunas y adecuadas. Cabe hacer notar que las amenazas son diferentes en cada mercado, ruta y empresa, por lo que se requiere análisis y evaluación constantes de todo el sector. Esto evita tomar medidas discrecionales que pueden beneficiar a algunos y perjudicar a otros. En este sentido, se estiman prioritarias las siguientes acciones:

- revisar y analizar la evolución de la competencia internacional y su impacto en las empresas navieras nacionales, en estrecho contacto con éstas;
- determinar en el corto plazo los mercados y rutas estratégicas para el país, en estrecho contacto con los organismos del Gobierno (Banco Central, ODEPLAN, PRO-CHILE, etc.) y los usuarios, y
- evaluar las acciones tendientes a racionalizar los servicios y hacer más competitivas a las empresas navieras nacionales (renovación de naves, organización de empresas navieras, subsidios directos) en los tráficos más afectados, en estrecho contacto con esas empresas.

iii) El rol del Estado como operador

En el contexto de la política general, las empresas estatales sólo pueden existir si logran las metas de eficiencia fijadas por el Estado (auto-financiamiento y retribución al Estado de una rentabilidad adecuada a la inversión). De lo contrario, se debería redefinir el rol de estas empresas y otorgar los subsidios en el cumplimiento de metas específicas si fuese pertinente. La EMPREMAR presenta un alto endeudamiento y pérdidas operacionales importantes en los últimos años (lo que ha sucedido también con otras empresas del sector). Lo anterior requiere acciones urgentes, respecto de las cuales existe ya una decisión:

- estudiar en profundidad la situación actual de la empresa y sus perspectivas, adecuándola en dimensión y actividades a un tamaño económico eficiente;
- implementar una nueva institucionalidad, la de sociedad anónima, con un directorio responsable de la gestión de la empresa, y
- diseñar un programa de gestión de largo plazo para la empresa que pueda ser controlado por el directorio.

iv) Legislación

Se estima necesario actualizar y modernizar la legislación vigente. Esta recomendación, incluida en el informe de IASA, se refiere en particular al Libro III del Código de Comercio, cuyas disposiciones datan del año 1865 y requieren, por lo tanto, ser actualizadas y modernizadas, pese a que en el transcurso del tiempo las definiciones de dicho texto legal han sido corregidas, incorporando cláusulas expresas en los instrumentos contractuales de uso común. Un proyecto en tal sentido fue aprobado ya por las Comisiones Legislativas, pero el Ejecutivo formuló algunas observaciones que deben ser analizadas por dichas Comisiones antes de su promulgación.

Dado que la normativa general prima en el sector y son muchos los organismos que tienen ingerencia, es de suma importancia mantener una base de datos actualizada y una buena difusión de las normativas vigentes para que las empresas privadas estén bien informadas. No es problema que la normativa esté dispersa entre los organismos, en la medida que ésta sea coherente y se provea buena información a los usuarios.

v) La institucionalidad del sector

Se refiere a los organismos del sector y a otros que tienen ingerencia directa en él. En el primer caso, se estima necesario determinar el alcance de los aspectos comerciales y técnicos especificados en el DL No. 3.059, a fin de evitar competencia de atribuciones entre el MINTRATEL y la DIRECTEMAR. La Ley de Navegación comprende los aspectos incluidos dentro del ámbito técnico. Por otra parte, en la necesaria revisión de la ley orgánica del MINTRATEL, que se supone se hará próximamente, se deberá precisar su competencia en relación con el resto de los organismos del Estado y su coordinación con ellos, a fin de permitir el cumplimiento de los objetivos de las políticas de transporte marítimo. Entre ellos, cabe citar la necesidad de determinar el alcance de la competencia en cuanto a aspectos técnicos, comerciales y de seguridad nacional, que son fuente de superposición y conflicto en el sector, así como de mucha confusión para la toma de decisiones en relación a aspectos concretos. Se estima de gran importancia que en esos tres aspectos se definan los siguientes temas:

- banderas de conveniencia
- tráficos estratégicos
- dimensión de la marina mercante nacional
- rol del Estado como operador.

Es también necesario implantar mecanismos de coordinación con los organismos técnicos de fiscalización de acciones contra la libre competencia. Se estima conveniente que esta coordinación se logre a nivel de comisiones preventivas, cuyos dictámenes deberían ser realizados por una comisión especializada en materias de transporte marítimo, utilizando los mecanismos actualmente vigentes. Asimismo, mecanismos permanentes de coordinación deben ser establecidos con otros organismos en actividades tales como:

- apoyo al comercio exterior y organización del sector, tanto público (PROCHILE especialmente) como privado;
- requerimientos de información y procesamiento de ella para la toma de decisiones, con DIRECTEMAR, Dirección General de Aduanas, Banco Central, EMPORCHI, etc.);
- aspectos tácticos y operativos de la facilitación del transporte, documentación, información, etc., y
- las acciones de los organismos pertenecientes a los subsectores del transporte, para lograr eficiencia en una operación coordinada.

b) Aspectos técnicos

Las acciones inmediatas tienen relación con cuatro aspectos, de competencia de DIRECTEMAR, pero que inciden sobre la asignación de recursos y, por ende, sobre aspectos comerciales. Es sólo en este sentido que se propone modificar algunas formas de la operación actual, ya que los aspectos técnicos propiamente tales no están en discusión, reconociéndose en este campo un gran nivel de especialización en el organismo encargado.

Los aspectos en los que es necesario revisar y modificar las formas de operación actual son los siguientes:

i) Contratación de prácticos y pilotos. Se recomienda modificar el reglamento de manera que el usuario pueda elegir libremente los prácticos o pilotos según la competencia y especialización de cada uno de ellos. Además, se recomienda estudiar la posibilidad de modificar la Ley de Navegación para incluir alternativas que permitan a los usuarios pactar libremente los honorarios.

ii) Tarificación de los servicios de señalización marítima. Se recomienda estudiar la posibilidad de tarificar estos servicios de acuerdo al costo efectivo de proveerlos, en cada zona marítima del país.

iii) Normar la flexibilidad que la Autoridad Marítima ha introducido al requisito de contratar el 100% de oficiales y tripulantes nacionales en las dotaciones de una nave chilena. Entre las opciones, está la de aceptar el criterio general del país para otras actividades, el que permite contratar personal extranjero hasta en un 15%.

iv) Seguridad de la navegación. Se recomienda estudiar dos modificaciones relacionadas con la fiscalización de las condiciones de navegabilidad:

- establecer pautas y normas para determinar el personal o dotación de seguridad con el propósito de que los usuarios puedan conocerlas, las utilicen en sus decisiones y puedan reclamar, si fuese el caso, y
- estudiar la posibilidad de que el sector privado pueda participar en algunas actividades relacionadas con la fiscalización de las condiciones de navegabilidad propiamente tal, tanto para los aspectos de recepción y despacho de naves como para el régimen de inspecciones y certificaciones.

Notas

1/ Sobre el transporte terrestre de carga, el transporte terrestre interurbano de pasajeros, el transporte aéreo y el transporte en la zona austral.

2/ En el capítulo III "La política de transporte marítimo y sus resultados" se analiza la evolución de la legislación aplicada en Chile al transporte marítimo.

3/ La primera ley dictada por su primer Congreso, en abril de 1789, fue la Shipbuilding and Shipping Act, destinada a fomentar la construcción naval y a proteger a su marina mercante.

4/ El lector que se interese en conocer con mayor detalle este aspecto referente a la protección que los países brindan a sus marinas mercantes, puede examinar el Anexo 2 del estudio elaborado por la Fundación IASA.

5/ Robert T. Brown, Transport and the Economic Integration of South America.

6/ Mineral de hierro, productos forestales, harina y aceite de pescado, fruta fresca, salitre, etc.

7/ Se refiere a exigencias sobre participación mínima del capital nacional, establecidas en la Ley de Navegación (DL No.2222 de 1978).

