EL CABOTAJE EN CHILE*
VISION EMPRESARIAL

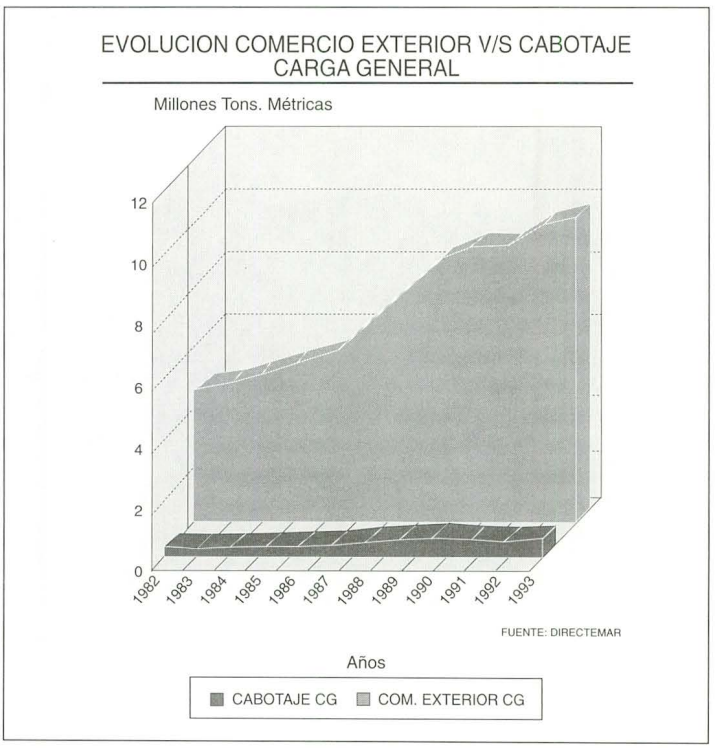
Carlos Ossandón Rojo
Gerente General
Asociación Nacional
de Armadores (ANA)

Introducción

Queremos agradecer la invitación que nos extendiera el Centro de Estudios Estratégicos de la Armada y la Liga Marítima de Chile, para participar con nuestra visión en este Seminario de Cabotaje, tema que consideramos del mayor interés para el desarrollo de las regiones del país.

La Asociación Nacional de Armadores elaboró durante 1990 un diagnóstico técnico y objetivo sobre la realidad del Cabotaje Nacional, tanto desde el punto de vista de la eficiencia del Estado, como de las actividades privadas involucradas en el sistema, puesto que se observaba un estancamiento con tendencia a la caída, del transporte de cabotaje de carga general, que se contradecía con el proceso de desarrollo económico que han experimentado las regiones en las últimas décadas. Este estudio ha sido recientemente actualizado y prácticamente el diagnóstico no ha variado.

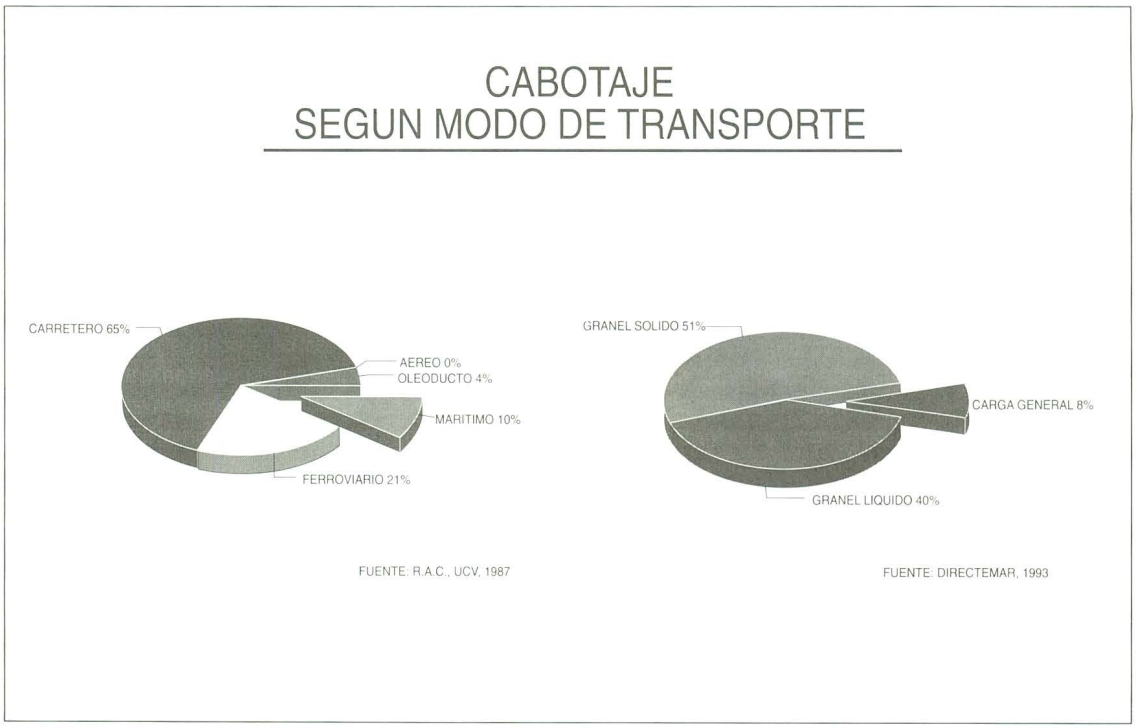
Para una primera visión, el siguiente gráfico nos muestra el estancamiento en la última década que se ha mantenido prácticamente en el mismo nivel desde hace 30 años, lo que no ha sucedido con el transporte de comercio exterior de carga general, ni con ningún otro tipo de carga ni modo de transporte.

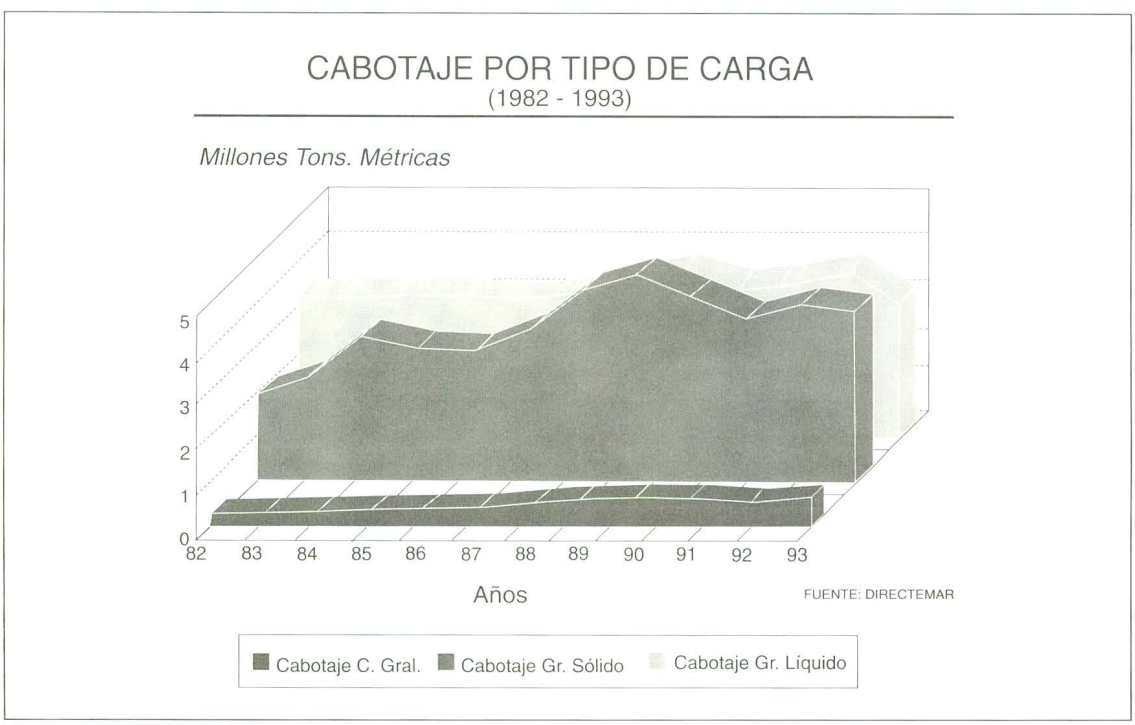


* Exposición efectuada por el autor en el Seminario "El Cabotaje en Chile", organizado por el Centro de Estudios Estratégicos de la Armada y la Liga Marítima de Chile, llevado a cabo el 10 de agosto de 1994 en el Centro de Eventos de la Armada, en Valparaíso.

Asimismo podemos observar que la participación del transporte de carga vía marítima dentro del país es sólo la décima parte.

A su vez, de esta décima parte, sólo un 8% corresponde a carga general.





El país se ha planteado como política, en materia de transportes, hacer un uso óptimo de los recursos disponibles, con las mínimas distorsiones posibles y evitando los subsidios cruzados.

Así, para buscar una explicación del por qué un modo de transporte, como es el cabotaje, ha quedado tan rezagado y más aún, deprimido, es preciso plantearse dos preguntas y a la luz de ellas establecer el marco de análisis de la institucionalidad, procedimientos y costos del sistema.

1.- ¿INTERNALIZAN, EN LA MISMA FORMA, LOS DISTINTOS MODOS DE TRANSPORTES, LOS COSTOS REALES DE LOS FACTORES QUE UTILIZAN PARA SU PROCESO?

2.- ¿EXISTEN EN SU ESTRUCTURA DE COSTOS TARIFAS DE SERVICIOS PUBLICOS QUE TIENEN CARACTERISTICAS DE TRIBUTOS?

Para responder a estas preguntas necesariamente se debe hacer un análisis de los costos asociados que gravan la producción de un servicio de transportes en sus diferentes modos.

a) Costos al usuario.

El usuario tiene como primer elemento de costos de transporte la tarifa que se le cobra. Pero también tiene costos inherentes al servicio de llevar sus cargas hasta los mercados de interés, transbordos, traslados, esperas, pérdidas, mermas, robos, etc.

b) Costos a la economía.

La economía evalúa sus costos de contar con servicios de transporte, midiendo socialmente los costos del usuario, los del transportista y los directamente involucrados con los tributos de los ciudadanos, como lo son los costos de administración, fiscalización y control del sistema en general, como así también aquellos que involucran la inversión en infraestructura y las pérdidas por tiempos de respuestas y esperas innecesarias a la operación productiva.

COSTOS ASOCIADOS AL TRANSPORTE

√ **COSTOS AL USUARIO**

* TARIFA

* COSTOS CONEXOS
  - Transbordos
  - Traslados
  - Esperas
  - Pérdidas
  - Mermas
  - Robos, etc.

√ **COSTOS A LA ECONOMIA**

- Costos al usuario medido socialmente.
- Costos del transportista medido socialmente.
- Costos de administración, fiscalización y control del sistema en general.

√ **COSTOS AL TRANSPORTISTA**

* FACTORES PRODUCTIVOS
  - Servicios
  - Insumos
  - Mano de Obra
  - Capital
  - Tecnología, etc.

* FACTORES INDUCIDOS
  - Costos de fiscalización
  - Burocracia
  - Costumbres
  - Monopolios y monopsonios

c) Costos al transportista.

Los costos de producción del servicio de transportes se relacionan directamente con los **factores productivos** a los que se debe concurrir para producirlo, como son otros servicios, insumos, mano de obra, capital, tecnología, etc.

Pero también se tiene el efecto de costos por factores inducidos, como son los costos que se arrastran por fiscalización, burocracia, costumbres y la intromisión innecesaria de instituciones del Estado en la regulación de mercados particulares.

FACTORES INDUCIDOS

La mayor parte de los costos al usuario y al transportista son regulados por la libre operación de los mercados, pero sin duda alguna los costos inducidos por el Estado provocan una distorsión directa en el transportista e indirecta en el usuario que puede beneficiar a un modo de transporte en detrimento de otro.

Es a estos últimos factores inducidos a los que queremos referirnos en esta exposición, puesto que el costo de los factores productivos que afectan al empresariado y las tarifas que afectan al transportista son reguladas en competencia en los correspondientes mercados.

Para una mejor apreciación haremos una comparación de los costos inducidos que afectan al transporte marítimo de cabotaje, de la alternativa más inmediata que es el transporte rodoviario.

Si partimos de la base de empresas ya constituidas que requieren adquirir un medio de transporte como es una nave mercante, en el caso de la Empresa Naviera, y camiones de carga, como es el caso de la Empresa Rodoviaria, observaremos la gran diferencia de los costos inducidos por la institucionalidad del Estado.

En el caso de la nave mercante, se debe cumplir con los procedimientos establecidos para matricular una nave mayor y que se muestra en los siguientes gráficos.

PROCEDIMIENTO DE MATRICULA DE NAVE MAYOR

PASAVANTE

√ *1 Solicitud de otorgamiento*
√ *2 Copia de solicitud de inscripción de matrícula*
√ *3 Títulos legalizados de justificación propiedad de la nave*
√ *4 Acreditación vigencia de certificados de seguridad de la nave*
√ *5 Solicitud señal distintiva de llamada*

MATRICULA

√ *1.- Solicitud de matrícula con características y datos de la nave, casco y maquinaria* ***(32 parámetros).***
√ *2.- Títulos nave traducidos y legalizados en Min. RR.EE.*
√ *3.- Escritura constitución de sociedad, incluyendo modificaciones:*
- *Hacer relación de constit. de sociedad y sus modif., incluyendo motivos. Personería.*
- *Publicación de sociedad y modificaciones en Diario Oficial.*
- *Certificado de vigencia de la sociedad.*
- *Escritura del poder del requirente.*
- *Declaración jurada ante notario en formulario "Antecedentes Aclaratorios".*

√ *4.- Certificado de arqueo emitido por DIRECTEMAR.*
√ *5.- Certif. baja anterior traducido y legaliz. en Min. RR.EE.*
(duración aprox.: 15 días)
√ *6.- Plano general nave y 22 planos específicos.*
- *Fotograf. y negativos nave de 18x14: 3 popa; 3 proa; 3 costado, incluyendo nombre.*

√ *7.- Certificado Gral. otorgado por DIRECTEMAR.*
√ *8.- Certificado de clasificación.*
√ *9.- Documentos aduaneros de internación de la nave: Requerimientos para obtener declaración impuestos y liquidación de gravámenes, y giro de comprobante de pago:*
- *Informe de importación.*
- *Factura comercial.*
- *Bill of sale.*
- *Bill of landing*
- *Certificado de seguro.*
- *Certificado de fletador c/detalle gastos incurridos en el viaje.*
- *Certificado clasificación de la nave.*
- *Certificado original de valoración del buque.*
- *información técnica descriptiva del buque.*
- *Declaración jurada del precio de las mercancías.*
- *Letra que garantiza pago de IVA.*

√ *10.- Reserva de nombre, caract. de llamada; dotac. de seguridad.*
√ *11.- Formul. registro naves mayores* ***(23C)*** *sobre* ***500 datos*** *de nave, y equipos instalados a bordo.*

DOCUMENTACION COMPARATIVA EN TRAFICO DE CABOTAJE V/S TRAFICO RODOVIARIO

	TRAFICO CABOTAJE	TRAFICO RODOVIARIO
Factura o Guía de despacho	X	X
Aduana y Emporchi	X	
i) Orden de embarque (9 copias)	X	
Debe tramitarse en Aduana su aprobación antes de la llegada de la carga al puerto.	X	
Una vez numerada por Aduana se entrega una copia a EMPORCHI.	X	
Una vez embarcada se entrega una segunda copia a EMPORCHI y otra a Aduana.	X	
Otra copia de la orden de embarque debe enviarse a EMPORCHI en el Puerto de destino para control y retiro de la carga.	X	
ii) Manifiesto de carga (11 copias)	X	
Se debe entregar copias a EMPORCHI y Aduana en puertos de embarque y destino	X	

En muchas ocasiones se exigen documentos como el plano de líneas que muchas veces el astillero no lo entrega por ser parte de su propiedad industrial, sin embargo se exige para hacer un recálculo del tonelaje de registro grueso de las naves, aunque éstas no sean nuevas.

Muchas de las certificaciones que se exigen como requisito para matricular la nave se duplican innecesariamente. Por una parte la realizan las Casas Clasificadoras y posteriormente la realizan la Dirección del Territorio Marítimo. En otros países esta inspección se delega en las Casas Clasificadoras, cumpliéndose sólo un trámite en esta materia.

En el caso del camión, el procedimiento para matricularlo se resume a la factura más una solicitud de registro nacional de vehículos motorizados que se realiza en el Servicio de Registro Civil e Identificación.

La revisión técnica al camión, que determina la seguridad técnica de este medio de transporte, es delegada a empresas privadas que prestan dicho servicio.

Posteriormente, cuando ambos transportistas, el naviero y el rodoviario deciden iniciar sus operaciones y tráficos con sus medios de transportes recién matriculados, se enfrentan con la siguiente exigencia documentaria para circular con cargas.

Esta documentación de tráfico se distribuye, junto a otra documentación exigida en los puertos, en el siguiente flujograma de la operación de una nave, donde se ven involucrados cinco Servicios Públicos, dependientes de igual número de Ministerios, que demandan documentos: EMPORCHI, Aduanas, DIRECTEMAR, SAG y Servicio de Salud.

FLUJOGRAMA DE TRAMITE DE CABOTAJE EN REGIONES SIN TRATAMIENTO ESPECIAL (Primera Fase de Tramitación)

		ORIGEN		EMBARQUE
FLUJO ADMINISTRATIVO ADUANAS	Lugar	Aduana de origen	Aduana de origen	Aduana de origen
	Acción Usuario	Presentación de documentación para solicitar autorización de embarque	Presentación de documentación y mercaderías para solicitar ingreso a depósitos aduaneros	Presentación de documentación para solicitar autorización de embarque
	Documentos	Orden de Embarque Manifiesto de Carga	Orden de Embarque Manifiesto de Carga	Orden de Embarque Manifiesto de Carga
	Procedimientos	Autorización y confección del documento	Autorización y registro	Autorización y confección del documento
FLUJO FISICO DE LA CARGA		Transporte de la carga desde el lugar de origen hasta el puerto.	Ingreso al puerto (puerta aduana),	Ingresos a recintos de depósitos aduaneros. → Embarque de las mercaderías.
FLUJO ADMINISTRATIVO EMPORCHI	Lugar	Emporchi origen		Emporchi origen
	Acción	Presentación de petición de servicios a la nave		Entrega de documentación para prestación servicios a nave
	Documentos	Carta de atraque		- Manifiesto de Carga - Lista mercanc. peligrosas - Lista alfabética de carga
	Procedimiento	Autorización de prestación de servicios		Preparación de la prestación de servicios
FLUJO ADMINISTRATIVO DIRECTEMAR	Lugar			
	Acción Usuario			
	Documentos			
	Procedimiento			

S.A.G. / SERVICIO DE SALUD

FLUJOGRAMA DE TRAMITE DE CABOTAJE (Segunda Fase de Tramitación)

		EMBARQUE		ARRIBO
FLUJO ADMINISTRATIVO ADUANAS	Lugar	Aduana de origen		
	Acción Usuario	Presentación de documentación de cumplimiento de embarque		
	Documentos	Orden de Embarque Manifiesto de Carga		
	Procedimientos	Registro en Libro de Control		
FLUJO FISICO DE LA CARGA		*(5 días hábiles como máximo)* → Zarpe	→ Transporte Marítimo	→ Arribo →
		(5 días hábiles como máximo) 48 Horas máximo		
FLUJO ADMINISTRATIVO EMPORCHI	Lugar	Emporchi origen	Emporchi origen	Emporchi origen
	Acción	Aceptación y pago de los servicios prestados a la nave	Presentación documentación de carga efectivamente transferida	Presentación de petición de servicios a la nave
	Documentos	Facturas correspondientes	- Conocimiento de Embarque - Manifiesto de Cargas	Carta de Atraque
	Procedimiento	Emite facturas/recibe pago	Control de la operación	Autorización de prestación de servicios
FLUJO ADMINISTRATIVO DIRECTEMAR	Lugar	Directemar	Directemar	Directemar
	Acción	Solicitar servicios de despacho de la nave e inspección de la carga	Contratar servicios de practicaje, pilotaje y de remolcadores	Contratar servicios de practicaje, pilotaje y de remolcadores
	Documentos	Facturas correspondientes	Facturas correspondientes	Facturas correspondientes
	Procedimiento	Confección y cobro de las facturas	Confección y cobro de las facturas	Confección y cobro de las facturas

FLUJOGRAMA DE TRAMITE DE CABOTAJE
(Tercera Fase de Tramitación)

DESEMBARQUE — **SALIDA DEL PUERTO**

FLUJO ADMINISTRATIVO ADUANAS	Lugar	Aduana de destino	Depósito aduanero	Depósito aduanero
	Acción Usuario	Presentación de documentación para solicitar autorización de desembarque	Presentación de documentación y mercaderías para solicitar entrada a depósitos aduaneros	Presentación de documentación y mercaderías para solicitar salida de depósitos aduaneros
	Documentos	Orden de Embarque Manifiesto de Carga	Orden de Embarque Manifiesto de Carga	Orden de Embarque Manifiesto de Carga
	Procedimientos	Autorización y registro	Autorización y registro	Autorización y registro
FLUJO FISICO DE LA CARGA		Desembarque de las mercaderías	Ingreso a recintos de depósitos aduaneros	
FLUJO ADMINISTRATIVO EMPORCHI	Lugar	Emporchi origen		
	Acción	Entrega de documentación para prestación de servicios a la nave	Aceptación y pago de los servicios prestados a la nave	
	Documentos	- Manifiesto de Carga - Lista de mercancías peligrosas - Lista alfabética de Carga	Facturas correspondientes	
	Procedimiento	Preparación de la prestación de servicios	Emite facturas y recibe pago	
FLUJO ADMINISTRATIVO DIRECTEMAR	Lugar	Directemar		
	Acción	Solicita servicios de recepción de la nave e inspección de la carga		
	Documentos	Facturas correspondientes		
	Procedimiento	Confección y cobro de las facturas		

S.A.G. SERVICIO DE SALUD

FLUJOGRAMA DE TRAMITE DE CABOTAJE
(Cuarta Fase de Tramitación)

SALIDA DEL PUERTO — **DESTINO**

FLUJO ADMINISTRATIVO ADUANAS	Lugar	Aduana de Destino	
	Acción Usuario	Presentación de documentación y mercaderías para solicitar salida del puerto	
	Documentos	Orden de Embarque Manifiesto de Carga	
	Procedimientos	Autorización	
FLUJO FISICO DE LA CARGA		Salida del puerto (puerta aduana)	Transporte de carga desde puerto al lugar de destino
FLUJO ADMINISTRATIVO EMPORCHI	Lugar		
	Acción		
	Documentos		
	Procedimiento		
FLUJO ADMINISTRATIVO DIRECTEMAR	Lugar		
	Acción Usuario		
	Documentos		
	Procedimiento		

SERVICIO DE ADUANAS.

Aduanas exige la documentación que vimos en el gráfico anterior, pero la tramitación a la que se ven sometidas las cargas en cabotaje involucra además de estos documentos, la habilitación de funcionarios fuera de los horarios regulares, pagándose por parte del empresario transportista o de quien lo represente, sumas de dineros y viáticos en directa relación con la antigüedad de los funcionarios, número de ellos y el tiempo que durará el servicio.

Esta fiscalización de Aduanas se hace incluso entre puertos nacionales, que no tienen tratamiento aduanero especial. Es decir, una nave que realice un tráfico entre Talcahuano y Valparaíso se verá involucrada en la tramitación aduanera en ambos puertos. Aquí se observa un doble estándar en relación al transportista terrestre, quien circula libremente por las distintas carreteras del país sin ser inspeccionado por Aduana alguna. Es más, en las zonas de tratamiento aduanero especial las cargas rodoviarias e incluso aéreas son inspeccionadas y fiscalizadas en origen y sin habilitar estos funcionarios con costos al empresario. En el caso del cabotaje marítimo esta fiscalización se realiza en origen y además se duplica el control en destino.

Aduanas invoca dos motivos para justificar su intervención en el cabotaje:

- Que las mercancías en cabotaje son embarcadas y en ocasiones almacenadas en los mismos muelles y recintos en que son manipuladas las mercancías de comercio exterior.
- Que el cabotaje se hace normalmente entre zonas de régimen especial y zonas de régimen aduanero tributario general.

El primer argumento pierde validez en la medida que ha ido avanzando la tecnología y los procedimientos de tráfico dentro de los puertos. Hoy en día es poco probable que se confundan las cargas de importación con las de exportación. Por ello no debiera ser motivo una confusión de las cargas de cabotaje con las anteriores.

El segundo argumento no es discutible, pero debiera aplicarse la misma modalidad que al transporte aéreo y rodoviario, cual es controlar solamente en origen.

EMPORCHI

La parte documentaria que exige EMPORCHI, la hace, según indica, en función de las exigencias que Aduanas establece en sus procedimientos de fiscalización y control. Por ello, agrega, ha ido derogando sistemáticamente documentación innecesaria para una operación comercial de cabotaje.

Sin embargo las operaciones portuarias que demanda el cabotaje no gozan de tratamiento especial, ya que le son aplicables las mismas normas que rigen para las naves de exportación e importación. Como debe acumular, en tramos más cortos de viaje, los mismos cargos por infraestructura portuaria que aquellas naves que cubren grandes distancias, el impacto por infraestructura tiene una incidencia significativamente mayor.

Pero como nuestro análisis está en la relación con el transporte terrestre rodoviario, se considera en la siguiente figura los costos de infraestructura por tonelada que paga un transportista de cabotaje y aquella que paga un transportista rodoviario. Veremos que la relación es de 17,02 veces a 1 por cada tonelada transportada para una distancia equivalente.

Las tarifas de EMPORCHI para el cabotaje, en lo que a muellaje se refiere son sensiblemente más altas que, por ejemplo, las de Guayaquil, Nueva Jersey, Filadelfia y Hamburgo, entre otras.

EMPORCHI aduce tres aspectos para actuar como lo hace en relación a las tarifas que cobra al cabotaje:

- La política económica del Gobierno que no permite subsidios indirectos;
- La Ley Orgánica de EMPORCHI que indica que no puede eximir de todo o parte de las tarifas a ninguna actividad en particular, y
- El tarifado está estructurado en base al costo del servicio.

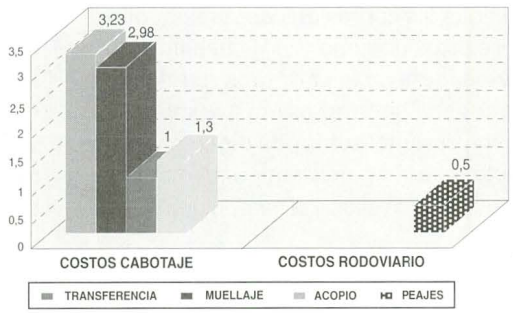
Aún siendo discutibles algunas de estas fundamentaciones, que no obedecen a una

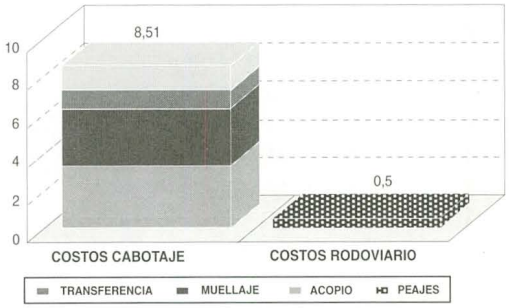
estructura de costos transparentes, es preciso indicar que el Ministerio de Obras Públicas no aplica el mismo criterio por el pago de infraestructura al transporte rodoviario. Cabe hacer notar que estudios encargados por el Ministerio de Transportes a la Firma CITRA, sobre tarificación de la infraestructura vial, indican que el transporte rodoviario está subsidiado indirectamente en un 32%.

El transporte ferroviario en virtud de esta distorsión, que a su juicio lo ha perjudicado, acaba de ser subsidiado directamente por medio de la Ley de Presupuesto en un plan trienal de recuperación, para compensar esa inequidad.

De esta manera podemos observar estándares distintos que distorsionan los costos e inducen una discriminación que perjudica la actividad de cabotaje en lo que dice relación con el costo de infraestructura.

COSTO INFRAESTRUCTURA POR TONELADA
(US$/Tonelada)





BASE: Buque de 4.000 Tons./BASE: Camión de 30 Tons.
Costos infraestructura cabotaje: transferencia, muellaje y acopio.
Costos infraestructura rodoviario: peajes.

DIRECTEMAR

Este servicio es el encargado de aplicar una serie de reglamentos que derivan de la Ley de Navegación y de los Convenios Internacionales que ha suscrito el país, como por ejemplo Reglamento de Practicaje y Pilotaje, de Construcción y Reparación de Naves, de Inspecciones, de Recepción y Despacho de Naves, entre otros, además de prestar servicios de señalización, comunicación marítima, etc.

Sin entrar en un análisis sobre cada uno de ellos en un foro como éste, es conveniente poner en relieve que estas regulaciones tienen efectos directos o indirectos sobre el cabotaje, puesto que significan desembolsos por servicios, que el transporte rodoviario no soporta; además, inducen tramitaciones adicionales y tiempos comerciales perdidos, que desalientan la actividad.

El transporte rodoviario circula por ciudades y carreteras con una señalización caminera prácticamente sin costo, con controles bastante blandos en relación al transporte del cabotaje y con una institucionalidad que ha desarrollado una larga cultura de Servicio Público que sólo recientemente se comienza a conocer en la institucionalidad marítima.

ALGUNAS TARIFAS MARITIMAS

NAVE 4.000 TRG DEDICADA EXCLUSIVAMENTE AL CABOTAJE

* Señalización Marítima.	US$ 2.500	Anual
* Practicaje de Puerto.	US$ 100	Por maniobra, sumar recargos por hora, mal tiempo, festivos, etc. Promedio 300% recargos.
* Pilotaje (P. Montt - Pta. Arenas).	US$ 2.000	Sumar traslado prácticos, viáticos y recargos. Naves Nacionales exentas si cuentan con Capitán habilitado en ruta.
* Inspección Naves (Anual).	US$ 200	Inspección de cargas y renovación de certificados.
* Títulos, licencias, permisos, vigencias anuales a oficiales y tripulantes.	Entre US$ 5 y US$ 40	Según documento que se trate.
* Fijar dotaciones mínimas.	US$ 40	
* Licencia radiotelegráfica.	US$ 190	
* Recepción de Naves.	US$ 30	Sumar recargos horas inhábiles (50%).
* Despacho de Naves.	US$ 30	Sumar recargos horas inhábiles (50%).
* Capacitación, cursos obligatorios para cada miembro de la tripulación.	De US $ 100 a US $ 400	Cobros por tipo de curso, duración, etc.

SAG

Este es otro servicio que interviene en los puertos, abordando sus inspectores las naves a objeto de controlar que no venga ningún producto agrícola que pudiera tener pestes. Esta situación de resguardo de las zonas libre de plaga es muy loable y cuenta con todo el apoyo de las empresas navieras y las tripulaciones, control que también afecta al transportista rodoviario y aéreo que cruza las barreras sanitarias, con la diferencia que a estos últimos sólo se les controla en origen o al cruzar dichas barreras.

En el caso del cabotaje no sólo se controla en origen y destino, sino que se controla, incluso aunque la nave haga tráfico entre puertos que no están afectos a dichas barreras sanitarias. En este punto no hay uniformidad de criterios, puesto que en casos muy puntuales el SAG no concurre a bordo y en otros casos, además de controlar, entorpece la operación comercial de la nave, produciendo retrasos innecesarios.

SERVICIO NACIONAL DE SALUD.

Este servicio, al igual que el SAG, participa de todas las recepciones de las naves de cabotaje que provienen del norte del país y su función radica principalmente en colocar una o más pastillas de cloro en los estanques de agua dulce, aduciendo razones de prevención del cólera. La visita de estos funcionarios implica cancelar un viático de $ 65.000 al inspector, $ 30.000 de movilización de taxi y, adicionalmente, la suma de $ 20.000, para su traslado en lancha en caso de que el buque esté a la gira.

Que se sepa en el transporte rodoviario

ello no sucede, aunque se tenga estanques de agua, pero se confía en el transportista, en cuanto a tomar las medidas preventivas para evitar esta enfermedad, confianza que no es extendible al empresariado naviero de cabotaje.

Mercados Intervenidos y Regulados.

En el caso del cabotaje existen una serie de mercados intervenidos o regulados que también producen una distorsión en los costos por las presiones que ellos inducen.

La disponibilidad de personal especializado está determinada por la autoridad; por ello, destinar una nave a esta modalidad de transporte en el mercado nacional implica un riesgo, especialmente en los períodos de mayor demanda, de no contar con este tipo de profesionales.

En el caso del transporte rodoviario, al igual que en el resto de los modos de transporte, la disponibilidad de profesionales calificados queda determinada en forma global por una calificación que da la autoridad, pero no se regula su número.

También el cabotaje marítimo tiene mercados de servicios regulados, como es el caso de los Prácticos de Puerto, donde no es posible obtener negociaciones de tarifas por número de naves o por recaladas, como tampoco optar por la calificación profesional de las personas, produciéndose las distorsiones propias de la regulación de los mercados. Si bien es cierto, existe la facilidad, por parte de la autoridad de que las naves de hasta 5.000 toneladas y con Capitán cuya experiencia sea de 5 años en atracar y desatracar naves en determinados puertos, se eximirla del uso de Práctico, en la realidad son pocos los Capitanes que pueden cumplir con esa exigencia.

El transporte rodoviario no enfrenta este tipo de servicio, como asimismo ningún otro equivalente.

RESUMEN

Como se ha podido observar no tan sólo hay costos derivados de las tramitaciones, sino que además el cabotaje está sujeto a una serie de servicios que inducen costos indirectos y encubiertos que lo dejan en desigualdad frente a otras alternativas de transportes, incluso algunos con características de tributo.

Pero además, existen costumbres heredadas que comienzan a pesar a medida que se intensifica la competencia; tales son, la habilitación fuera de horarios normales; traslados de funcionarios desde sus casas u oficinas a orilla de la nave para que controle o fiscalice; pago de viáticos a funcionarios estatales; etc., todos ellos imposible de pensar siquiera en aplicarlos al transporte rodoviario.

Por último dado el hecho de que son múltiples los servicios y controles a que está sujeta la nave de cabotaje y estos servicios están a cargo de personas dependientes de distintas instituciones del Estado, como existe la característica cultural de enfatizar la autoridad, donde cada personero de los Servicios Públicos quiere destacar dicho estatus en relación a otro funcionario que tiene autoridad en otro servicio, se produce una suerte de ineficiencia en el sistema, que se traduce en esperas, tiempos de respuestas más largos que los razonables y faltas de coordinación, que el sistema rodoviario no sufre porque son menos los servicios involucrados y, por lo tanto, es menor el número de penas con discrecionalidad a las cuales se encuentra sometido.

CONCLUSION

Recordando las dos preguntas que nos planteamos para observar la existencia de inequidades que pudieran discriminar en contra de un modo de transporte en relación a otro, parece claro advertir que el conjunto de elementos que hemos analizado nos pone en relieve el por qué el transporte de cabotaje se encuentra deprimido.

A la primera pregunta que nos planteamos, en términos sobre si los distintos modos de transportes internalizan la totalidad de los factores que utilizan para la producción del servicio,

podemos responder con claridad que el transporte rodoviario no internaliza los costos de infraestructura. El transporte ferroviario, que sí los internalizaba, ha recibido en justicia un subsidio que le permitirá revertir la situación de inequidad frente al transporte rodoviario. Con todo queda de manifiesto que el transporte marítimo de cabotaje, además de no contar con subsidios, es discriminado involuntariamente por la institucionalidad del Estado.

Respecto a la segunda pregunta que nos planteamos sobre si existen en los distintos modos de transportes tarifas de servicios públicos que tienen incorporados costos con características de tributos, es claro que las tarifas por muchos de esos servicios en el cabotaje no guardan relación con los costos de producirlos y, además, no hay una transparencia de dichos costos, condiciones que en el transporte rodoviario no se dan.

La motivación que ha tenido la Asociación Nacional de Armadores en la realización del diagnóstico del cual deriva esta breve exposición, es aportar, en lo que se refiere a esta actividad, una colaboración a la principal tarea que se verá enfrentado el país en el futuro inmediato, cual es, la modernización del Estado.

Así, esta propuesta de modernización, con un enfoque desde el punto de vista de la equidad de los diferentes modos de transporte, no debe ser entendida como una crítica a las instituciones del Estado ni mucho menos a sus actuales personeros, porque las situaciones que estamos revelando tienen su causa más atrás de la actual generación y se debe, básicamente, a reglamentaciones y culturas que se plasmaron en un contexto nacional y mundial totalmente diferente al que se vive hoy.

La morfología territorial del país, por la debilidad de sus comunicaciones físicas, es un factor limitante que afecta claramente contra del desarrollo económico y social de la nación, pero ello representa una potencial ventaja para el desarrollo del cabotaje marítimo nacional.

Si se considera que el cabotaje es, además, una importante herramienta de desarrollo regional, particularmente en zonas donde el acceso terrestre es difícil, imposible o lejano, parece importante que las autoridades nacionales continúen evaluando la conveniencia de eliminar las trabas que desalientan el uso del transporte marítimo por las razones expuestas.

Como ya explicáramos, el desarrollo del cabotaje no sólo tendrá un impacto positivo en la economía de las regiones, bajando los costos de los insumos, productos intermedios y productos terminados, sino que, consecuentemente, llevará a una mayor productividad a los productos orientados a la exportación. También va a aliviar al Estado en el mantenimiento y construcción de nueva infraestructura para el transporte carretero y ferroviario.

No se debe olvidar, que la industria marítima es una industria intensiva en capital y las inversiones que se realizan en este sector necesitan ser amortizadas en el largo plazo, por lo que se requiere reglas claras, estables, transparentes y servicios que obedezcan realmente a las necesidades de operación y seguridad. Asimismo, se le debe asegurar competir en igualdad de condiciones con los otros medios de transporte, para que así pueda demostrar su eficiencia frente a las otras alternativas.

Es necesario señalar que la empresa privada ha jugado un papel importante en esta actividad. Prueba de esto son las naves y equipos portuarios con que actualmente se cuenta, todos ellos de alto costo y propiedad de empresarios privados chilenos. En consecuencia, es importante que las instituciones del Estado no entraben el uso pleno de la infraestructura disponible y por el contrario aseguren que se contará con un marco jurídico que permita continuar desarrollándola en el futuro. De igual modo, es necesario que el Estado aplique en el sector empresarial naviero el principio de "presunción de buena fe y controles selectivos" que se ha extendido a otros sectores económicos, fruto del avance de la técnica y modernización del Estado, evitando así, en el cabotaje la sobrecarga de fiscalizadores de diversa índole.

Con esto, será el país el que en definitiva obtendrá los mayores beneficios, al aprovechar en mejor forma los recursos con que cuenta en materia de transportes, a la vez que se estará facilitando el desarrollo de importantes zonas de nuestro territorio.

***