

REPÚBLICA DE COLOMBIA



MINISTERIO DE TRANSPORTE

***DOCUMENTOS BASE PARA LA DISCUSIÓN EN LAS MESAS DE
POLÍTICA EN ACCIÓN -
TRANSPORTE DE CARGA AUTOMOTOR POR CARRETERA***

Bogotá, Febrero de 2011

CONTENIDO

- 1. EXPERIENCIAS INTERNACIONALES**
- 2. ESTUDIOS TÉCNICOS**
- 3. EL RÉGIMEN DE LIBERTAD VIGILADA Y LA METODOLOGÍA DE INTERVENCIÓN**
- 4. VALIDACIÓN DE PARÁMETROS DEL MODELO**
- 5. MODELO PARA LA DETERMINACIÓN DE COSTOS DE REFERENCIA**
- 6. TRANSPORTE EN CIFRAS – VERSIÓN 2010**

EXPERIENCIAS INTERNACIONALES

En términos de regulación económica, es imperante la modernización de las relaciones económicas a través del paso a la libertad vigilada y la puesta en marcha de herramientas avanzadas de monitoreo. Al revisar el funcionamiento de las metodologías tarifarias en transporte de carga por carretera en varios países se encuentra lo siguiente:

Pais	Política tarifaria	Beneficios
México	(1989) Se desarrolló un nuevo marco político para el transporte por carretera, con entrada libre y fijación de precios basado en el mercado.	Sector de transporte de carga más eficiente, más barato y con mayor competitividad.
China	(1979) Establecido por el gobierno local, las tarifas varían de acuerdo a las condiciones de operación.	La competitividad del sector, hace que sea más eficiente, y la competencia presente hace que se deroguen los controles sobre las tarifas.
Estados Unidos	Libertad de precios	Mayor competitividad, la implementación de nuevas tecnologías, reducción de precios.
Europa continental	(1985) Libertad de precios	Sector altamente competitivo, en corto tiempo, prestando servicios complementarios de alta calidad tales como la entrega justo a tiempo e información permanente sobre la ubicación real de las mercancías transportadas a precios razonables. Así, desde un punto del cliente del transporte de mercancías por carretera se ha convertido en punto de vista más barato y mejor.
Argentina	(1934) Libertad de precios	Las fuerzas del mercado hacen que la tarifa de transporte de carga, se ajuste entre oferta y demanda, lo cual hace que sea más barato para el consumidor final.

ESTUDIOS TÉCNICOS

Los siguientes son estudios que soportan la propuesta de regulación de las relaciones económicas entre los actores del servicio público de transporte terrestre automotor de carga.

- **SMITH, GRAHAM; MICHELL TONY; BUYONG. “Assesing the effects of trucking regulation in Korea”. Apendice 3. Banco Mundial. Año: 1986.**

Se concluye que no existe asociación entre los costos por la movilización de la carga y el tamaño de la flota que maneja la empresa. Lo anterior significa que no hay economías de escala y que por ende no hay razones para que se presenten monopolios naturales en la prestación de este servicio.

- **CLIFFORD Winston. “Lessons from the U.S. Transport Deregulation Experience for Privatization”. 2009.**

En Estados Unidos durante las últimas décadas se había manejado un sistema de regulación de precios para el transporte de autobuses y de carga, lo cual se tradujo en altos gastos del sector publicó en los casos en donde la regulación generaba ineficiencias. En este sentido, se dio el paso para dejar a las empresas la libre fijación de precios, obtener capital y ofrecer servicios en un mercado competitivo en la mayoría de los Estados de este país.

La experiencia de la desregulación en los Estados Unidos ha traído grandes beneficios entre los que se destaca el desarrollo de prácticas que responden mejor a las preferencias de los consumidores, la rápida incorporación de nuevas tecnologías y la reducción de los precios. Estos logros se han agudizado gracias entrada de nuevas empresas que han intensificado la competencia.

- **OECD. “Liberalization and Structural Reform in the Freight Transport Sector in Europe”. 2000**
LIBERACION DE PRECIOS EN EUROPA CONTINENTAL:

En este estudio se analiza el impacto de la desregulación del transporte de carga en la Unión Europea a partir de 1985. Entre otras, como consecuencia de la medida, se evidencia el desarrollo de un sector altamente competitivo, ofreciendo servicios complementarios de alta calidad tales como la entrega justo a tiempo e información permanente sobre la ubicación real de las mercancías transportadas, a menores precios.

- **OECD. “POLICY ROUNDTABLES, Competition Issues in Road Transport”. 2000**

En este documento se concluye que el servicio de transporte de carga por carretera es altamente competitivo y que la liberalización ha contribuido a mejorar el bienestar social, con una reducción de precios, mejoras en el servicio y el aumento de la eficiencia. Resaltan que los controles se deben centrar en garantizar un servicio seguro y en minimizar los costos ambientales.

Se destacan países como US, el Reino Unido y Australia que han liberalizado el sector de Transporte, logrando un crecimiento del sector de transporte de carga por carretera por encima del transporte aéreo o acuático. Adicionalmente, las mejoras en eficiencia han permitido reducir las tarifas hasta un 25%. Los principales miedos en los países mencionados no se han materializado, no se ha generado una competencia destructiva, ni se han caído los estándares de seguridad.

- **ECONOMETRIA CONSULTORES. “Estudio que sirva de base para la regulación de precios del servicio público de transporte carretero de carga e intermunicipal de pasajeros”. 2006.**

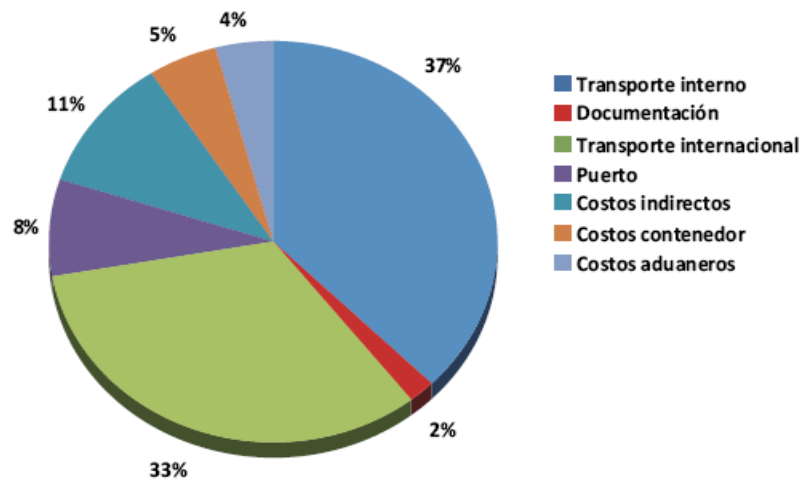
En el estudio realizado por ‘Econometría consultores’ hace tres recomendaciones para la regulación de los precios en el servicio de transporte terrestre por carretera: primero, generación de información pública para los usuarios y el regulador que permita conocer a todas las partes interesadas cómo está funcionando cada uno de los mercados relevantes¹; segundo, el servicio de transporte de carga por carretera es por naturaleza competitivo ya que no hay evidencia de que se presenten economías de escala, así que se deben eliminar los obstáculos para el libre funcionamiento del mercado en el sector, en particular, barreras en la habilitación de empresas transportadoras, la tabla de fletes, las normas de reposición y desintegración vehicular; tercero, reconociendo que pueden existir fallas de mercado sólo intervenir en aquellos mercados relevantes donde efectivamente se estén presentando fallas.

- **CONSEJO PRIVADO DE COMPETITIVIDAD, “Informe Nacional de Competitividad 2009-2010 – Ruta a la Prosperidad Colectiva”. 2009.**

De acuerdo con la encuesta Nacional Logística (DNP 2008) elaborada por el DNP y Midas, en Colombia los costos de logística representan en promedio el 12,5% de las ventas totales de las empresas. Los rubros que más pesan dentro del costo total de logística en Colombia son los costos de transporte, los costos indirectos y los costos de manipulación de carga en los puertos.

¹ Un mercado relevante depende del origen destino de la ruta y del tipo de carga que se transporte.

COMPOSICION DE LOS GASTOS LOGISTICOS EN COLOMBIA, 2007



FUENTES: DNP, Encuesta Nacional Logística 2008, y Banco Mundial "Doing Business 2010"

Las características geográficas del país y la distancia de la capital y algunas ciudades del interior a los principales puertos hacen que los costos de transporte en Colombia sean altos. Esta situación se agrava aún más cuando con el hecho de que los costos de logística, además de los costos de transporte, son particularmente altos en Colombia, lo cual refleja el alto nivel de informalidad del sector.

Las propuestas del informe Nacional de Competitividad para desarrollar el transporte de carga son:

- Eliminar la tabla de fletes.
- Modernizar el parque automotor fijando un plazo de vida útil para los camiones de 20 años.
- Proporcionar ayuda a los pequeños transportadores en la etapa de transición de hacia la modernización del parque automotor.
- Promover la modernización y reestructuración del sistema de gestión de las empresas transportadoras de carga.
- Facilitar la celebración de contratos de transporte de masivo de carga de largo plazo.

➤ COLFECAR. "IMPACTO DEL TRANSPORTE EN EL PRECIO DE LOS PRODUCTOS DE CONSUMO INTERNO Y EXPORTABLES". 2009.

En este estudio se calculó la participación del costo del transporte sobre los precios de alimentos de consumo importado y exportado. Se encontró que en 57 productos de consumo diario de los hogares (arroz, harinas, carnes) el costo del transporte se encuentra en el intervalo comprendido entre 1% y 5%. En 33 productos los costos representan entre el 0 y 1% del precio final debido a que son productos con altos valores agregados y procesos de transformación. Finalmente en 27 productos los costos representan entre el 5% y el 10 % de los precios, donde se encuentran alimentos que no son de consumo diario de todos los hogares.

Se concluye que la participación del costo del transporte varía de acuerdo al valor agregado incorporado a los productos, por tanto, no solo se debe propender por mejoras en la competitividad del sector del transporte sino en una transformación productiva de los sectores generadores de carga del manera que en el precio final del bien posean mayor participación las actividades de tecnología e innovación.

Finalmente el estudio aclara que no corresponde a los transportadores de carga asumir las ineficiencias logísticas de los generadores de carga, los problemas de movilización vial por rezagos en infraestructura, ni las restricciones que produce la localización de algunas industrias exportadoras que deberían estar cerca de los puertos y que por el contrario se encuentran al interior del país (Bogotá, Cundinamarca, Valle y Antioquia).

➤ **JOHN HINE. “Road freight transport industry in low and middle-income countries”. World Bank. 2007.**

TRANSPORTE DE CARGA POR CARRETERA EN PAISES DE INGRESOS BAJOS Y MEDIOS

El estudio concluye que el crecimiento del sector del transporte de carga se está frenando por ineficiencias en logística que se traducen en barreras no tarifarias al comercio. Estos obstáculos prolongan y desestabilizan los horarios, haciendo que la aplicación de nuevas estrategias administrativas como el ‘just in time’ sean más complejas de aplicar, lo cual impide la eficiente combinación de los factores de producción.

En el documento se relacionan los mercados en 16 países y se realiza un cuadro con sus principales características, para el caso colombiano, el cuadro que representan es el siguiente:

Características básicas	Diferenciación de producto	Marco regulador	Configuración de la tasa	Competencia y comportamiento
El transporte por carretera representa el 81% del negocio del transporte de mercancías. Con una estructura de mercado fragmentada, de multicapas, en si con una estructura de mercado muy compleja, falta de confiabilidad y transparencia, lo cual eleva los costos de operación. Baja eficiencia y calidad del servicio. El mercado se concentra en cinco ciudades, que en promedio están a 245km de los	Solo un puñado de todas las firmas tiene tecnología y recursos financieros para proveer excelentes servicios. Su productividad es el doble que la de las empresas pequeñas, y estas claman por más ‘cuota de mercado’. Los camiones articulados funcionan como camiones rígidos, ya que no hay tráileres para rotarlos, con algunas excepciones.	Restrictivos, impidiendo la entrada de vehículos modernos y nuevas tecnologías. Los nuevos camiones no pueden registrarse a menos que un camión viejo sea eliminado debido a la sobreoferta de camiones. Los vehículos no pueden exceder un determinado tamaño o peso que afecte la productividad y la modernización.	Tabla de fletes oficial de transporte de carga por carretera que establece un mínimo de precios. La regulación de precios contenidos en las tablas, no permite que las fuerzas del mercado conduzcan a una operación eficiente y a promover la innovación.	El marco regulador impide la competencia. En promedio 30% de los viajes son vacíos, en promedio el tiempo de cargue y descargue es de 18 horas. Los grupos de interés generaron alianzas e impiden cambios.

puertos marítimos. Su flota se distribuye así: Camiones articulados (14%) los cuales llevan el 70% de la carga, y camiones rígidos (86%). En promedio la flota tiene 20 años.				
---	--	--	--	--

A modo de conclusión, el estudio presenta las mejoras necesarias para que la industria colombiana de transporte de carga por carretera sea eficiente:

- Avanzar a mercados liberalizados, sin regulaciones innecesarias.
- Fortalecimiento de los estándares de los camiones, basados no en la cantidad sino en la calidad de los mismos.
- Transformar el sistema regulador de precios, en un sistema de referencia de precios para ser usados como un mecanismo que indique el control de las prácticas informales.
-

➤ **INTERNATIONAL DEVELOPMENT ASSOCIATION. "The economic regulation of the road transport industry". 1970.**

Instrumentos de Regulación:

- Políticas no restrictivas
- Políticas Cualitativas
- Restricciones financieras
- Porcentaje de Control
- Restricciones cuantitativas

Entre los diversos instrumentos de regulación, las medidas reglamentarias de los dos primeros tipos son los más coherentes con el concepto de eficiencia económica.

➤ **ESLAVA Marcela. "La regulación de precios del transporte carga por carretera en Colombia: una visión de economía política". 2000.**

La evidencia empírica parece demostrar que la intervención de los gobiernos en las economías genera más distorsiones que las que debería eliminar y tiene, por lo tanto, un efecto negativo sobre el bienestar. Esta observación ha abierto espacio a la hipótesis de que hay fallas que son inherentes a la actuación de los gobiernos y un ejemplo de ello ha sido la regulación de precios de transporte de carga por carretera en Colombia que se adoptó en un espíritu totalmente alejado de la maximización de la eficiencia y el bienestar social. La hipótesis fundamental que se maneja es que, en este caso, la regulación responde más a consideraciones de economía política e institucional que a criterios de eficiencia económica.

La teoría de la regulación establece que el Estado debe regular un sector cuando éste se caracteriza por alguna forma de imperfección de mercado. La intervención del gobierno se justifica cuando algunos productores tienen suficiente poder sobre el mercado para imponer un precio superior al que sería eficiente. No obstante, el sector del transporte de carga por carretera se caracteriza por un elevado y creciente nivel de competencia, reflejado en una capacidad de carga suficiente para cubrir sin mucho esfuerzo la demanda potencial por transporte; además la tecnología del sector no exhibe rendimientos a escala, conclusión que se corrobora con la baja participación de los costos fijos y la inversión inicial en los costos totales.

Los resultados anteriores sugieren que, desde la perspectiva de la teoría económica tradicional, no existe justificación para que el Estado regule las tarifas del transporte de carga por carretera en Colombia. En efecto, la fuerte competencia evita estrategias monopólicas de fijación de precios en la ausencia de regulación. En otras palabras, la libre acción de la oferta y la demanda cumple con el papel que se esperaría de la regulación: evitar que los productores usen su poder sobre el mercado para lograr beneficios económicos netos positivos.

EL RÉGIMEN DE LIBERTAD VIGILADA Y LA METODOLOGÍA DE INTERVENCIÓN

La política de libertad vigilada consiste en permitir que los diferentes agentes (generador, empresa y propietario) del mercado negocien libremente los precios del transporte de carga por carretera, bajo un monitoreo constante por parte del Ministerio de Transporte (MT) a fin de identificar posibles fallas de mercado.

Con el objetivo de facilitar la transición entre el anterior régimen de regulación y el nuevo de libertad vigilada, el MT pondrá a disposición de los agentes del mercado un Sistema de Información de Costos Eficientes (SICE). Los costos eficientes de referencia que este sistema calcula servirán como base para la libre negociación entre los agentes. Adicionalmente, el sistema permitirá especificar condiciones específicas del viaje tales como: ruta, configuración del vehículo, modelo del vehículo, tipo de carga, horas de cargue y descargue y si existe viaje de compensación (caso en el cual se indaga por el tiempo que demora el propietario en volver a conseguir carga en el sitio de destino). El SICE permitirá que los diferentes agentes del mercado interioricen los costos que implica el transporte de carga por carretera, incentivándolos a mejorar las condiciones logísticas para reducir costos.

Los costos eficientes de referencia también serán utilizados por el MT para ejercer una vigilancia constante sobre los precios de mercado. En este sentido, se establecerán dos niveles para la libertad vigilada. En el primer nivel, el MT utilizará la información de precios de mercado remitida por las empresas de transporte a través del manifiesto de carga para realizar un seguimiento continuo a cada uno de los mercados relevantes (ruta y tipo de carga). El segundo nivel de libertad vigilada se activará cuando el MT identifique que una proporción significativa de los viajes en un mercado relevante se realicen con un precio inferior al costo eficiente de referencia. En este caso el MT solicitará a los agentes involucrados en el mercado relevante la información que permita establecer si los precios encontrados corresponden a los costos de operación. De ser así, el MT procederá a ajustar el modelo de costos eficientes de referencia. De lo contrario, el MT fijará un precio mínimo para el mercado relevante durante un año. El precio mínimo que establecerá el MT será el equivalente al costo eficiente de referencia más un 5% de rentabilidad. Luego de este tiempo, el MT evaluará la conveniencia de regresar el mercado relevante al primer nivel de vigilancia o mantenerlos bajo el régimen regulado.

VALIDACIÓN DE PARÁMETROS DEL MODELO

Los parámetros para determinar los costos eficientes de referencia se establecerán a través de una encuesta que elaborará el DANE en las rutas más representativas, de la cual se tomarán los parámetros más eficientes. Es decir, los parámetros usados para la determinación de los costos de referencia reflejarán situaciones que efectivamente se registraron en la encuesta, lo cual significa que son estados alcanzables (se pudo operar bajos estos costos sin generar pérdidas para el propietario).