

## ELIMINACIÓN TABLA DE FLETES

*Análisis de la medida y recomendaciones para su sostenibilidad.*

Fecha: 24 de enero de 2011

Elaborado por:

**Leonardo Umaña**

Director Cámara Técnica de Transporte - FASECOLDA

### Justificación

La tabla de fletes surge en 1997 como una medida que intentaba “corregir” los bajos precios del transporte de carga por carretera generados por la sobreoferta, que a su vez era consecuencia de dos factores: el difícil control de la informalidad y la larga vida legal de los vehículos de carga. Sin embargo, la tabla terminó convirtiéndose en una señal equivocada de precios, que lejos de fortalecer al sector, incentivó la entrada de nuevos jugadores y agudizó la sobreoferta. Como resultado, el sector productivo y comercial tuvo que incorporar a sus costos, fletes por encima del equilibrio de mercado a cambio de un servicio cada vez más informal. Lo más paradójico, es que las empresas de transporte formales, que podrían estar en condición de ganar mercado ofreciendo servicios de calidad a bajos precios, no podían negociar por debajo de la tabla de fletes pues eran sancionadas.

También se argumentó en su momento, que los costos adicionales que debían asumir los transportadores para hacer frente a la difícil situación de seguridad por la que atravesó el país en la segunda mitad de los noventa, no eran reconocidos por el mercado, motivando por tanto la adopción de fletes mínimos que en teoría incorporaban este sobre costo. Es inocultable, que las condiciones de seguridad han mejorado sustancialmente y que Colombia en la actualidad registra índices de criminalidad en las carreteras por debajo de la media latinoamericana (DIJIN). Lo anterior se corrobora al revisar la caída en el índice de siniestralidad que calculan las aseguradoras (pago siniestros / primas): de 80% en el año 1999 se paso a 32% en 2010.

La libertad de fletes propiciará la formación de economías de escala, lo que fortalecerá la estructura empresarial y mejorará las prácticas logísticas, administrativas y de gestión de riesgos del sector transportador. Esto permitirá ofrecer un servicio rentable y de calidad a bajos precios. Pero lo más importante es que la competencia generará incentivos a la eficiencia, con lo que se beneficiará toda la economía, la seguridad vial y el medio ambiente.

Contra el argumento de que la formación de economías de escala, reversaría la democratización del sector transportador (que en realidad debería llamarse atomización del sector) habría que mencionar, que si esta “democratización” sigue siendo una preocupación de política pública, podrían incorporarse en el Plan Nacional de Desarrollo, programas de fomento a la asociatividad, que promuevan o incentiven la formación de cooperativas de clase mundial que puedan competir con

éxito en las “grandes ligas” del transporte de carga, reduciendo los precios de los fletes si sacrificar la rentabilidad, la calidad y la seguridad del servicio. Guardadas proporciones, Ecopetrol cuenta hoy con casi medio millón de accionistas y nadie duda que la eficiencia derivada de sus economías de escala, son las que le permiten competir a nivel internacional y consolidarse como la cuarta petrolera más importante de América Latina. Y el rol de los gremios de los transportadores sin lugar a dudas jugará un papel fundamental en el éxito de un modelo cooperativista de clase mundial.

Otro aspecto que siempre se adujo en defensa de la Tabla de Fletes, es el aparente poder dominante del generador en la cadena de valor del transporte de carga. Al respecto, es útil repasar la composición del panorama empresarial en Colombia: el 96% de los establecimientos son PYMES, generando el 63% del empleo, el 45% de la producción manufacturera, el 40% de los salarios y el 37% del valor agregado. Son más de 650.000 PYMES las que cotizan al sistema de seguridad social (DANE). Con este nivel de competencia, parece improbable que se pueda configurar un cartel que de manera monopsonica, presione los fletes hacia abajo. Parece más coherente que los aparentes bajos precios se deban al alto nivel de informalidad en el sector, que se traduce en una oferta (y también demanda) de fletes baratos, que en contraprestación induce bajos estándares de calidad, salarios, prestaciones sociales, protección ambiental y seguridad. Una empresa formal, no estaría dispuesta a vender fletes por debajo de su estructura de costos (costos que incorporan estándares de calidad y seguridad); en cambio, una empresa de transporte informal si prefiere aceptar fletes por debajo de los costos a quedarse sin operación, por lo que la demanda, que tampoco emplea criterios técnicos en la contratación del transporte, capitaliza esta informalidad presionando hacia abajo los precios del mercado de fletes. Si lo anterior sucediera en el mercado de zapatos deportivos no preocuparía al gobierno, por lo que tampoco existiría un requisito de habilitación e idoneidad para ser zapatero; habría simplemente un mercado de zapatos ordinarios que no cumpliría con el estándar internacional, pero el consumidor exigente encontraría sustitutos o podría importarlos. Sin embargo, la calidad y suficiencia del transporte de carga, por ser un servicio público (cuya no satisfacción traería perturbaciones, sociales o económicas por ser ineludible, insustituible y transversal) si preocupan al Estado, por lo que aquí si debe garantizarse y controlarse la formalidad del servicio.

Hacia el futuro, el gobierno podrá utilizar la información que genera el manifiesto electrónico de carga y el RUNT, para monitorear si los fletes se negocian por debajo de la estructura de costos de manera sistémica. De comprobarse esta subfacturación, el Gobierno podría intervenir, de manera sustentada y técnica, para tratar de corregir los precios de transacción. De igual forma, si se detectan rentabilidades excesivas con fletes muy por encima de los costos.

#### Impacto y recomendaciones de acción.

Como ya se mencionó, la libertad de fletes generará incentivos a la eficiencia con lo que se beneficiará toda la economía, la seguridad vial y el medio ambiente. Sin embargo, el proceso de ajuste que significa pasar de un mercado regulado a uno de libertad vigilada, aunque virtuoso en el mediano y largo plazo, tendrá sus costos en el futuro inmediato. Por lo tanto, se hace indispensable proyectar este impacto de forma que puedan diseñarse planes de acción que permitan garantizar la sostenibilidad política de la eliminación de la tabla de fletes.

En primer lugar, es inocultable que el libre mercado derivará en un nivel de precios de transacción inferiores a los de la tabla de fletes y esto sin duda, reducirá los márgenes del sector. Para los

informales, esto puede profundizar su ya grave problema de administración de flota y malas prácticas. Para los transportadores más organizados, supondrá un reto de gerencia, ingeniería logística y mercadeo, pues tendrán que compensar la caída en el precio con mayor planificación, negocios a largo plazo, eficiencia, tecnología y gestión de riesgos. Cuando los márgenes se estrechan, se debe hacer más y mucho mejor, de tal forma que el efecto cantidad y eficiencia pueda compensar el efecto precio.

El gobierno y el sector empresarial, deberán rodear al sector del transporte de carga por carretera, ayudándolo a enfrentar los retos del libre mercado de varias formas:

*Gobierno:*

- **Fortalecimiento del programa de chatarrización:** el gobierno deberá destinar mayores recursos para la compra y desintegración de vehículos por fuera del rango de vida útil (sin ponderar la repotenciación), de tal forma que pueda reconocérsele al transportador el costo de oportunidad del dinero invertido en su camión. De esta forma, se pagaría por el vehículo en función de su capacidad para generar ingresos y no por su valor de mercado como automotor, subsidiando así la salida (desinversión) del sector de quienes no puedan mantenerse con las nuevas condiciones del libre mercado. El éxito del programa de chatarrización permitirá también la eliminación de los “cupos” para la compra de vehículos nuevos (mal llamadas pólizas de chatarrización) y el desmonte de las restricciones para la importación de vehículos pesados, propiciando así la renovación del parque automotor.
- **Programas de financiación blanda para reconversión industrial:** el gobierno deberá destinar recursos propios y de la banca multilateral, para apoyar el proceso de reconversión industrial que deben adelantar las empresas de transporte de carga para ajustarse a los estándares mundiales de calidad y gestión.
- **Incentivos tributarios a la calidad y eficiencia en el transporte:** el gobierno podrá incentivar la adopción de estándares internacionales en el transporte de carga, otorgando estímulos tributarios a las empresas que logren certificaciones de calidad, de gestión logística y de riesgos, de seguridad y medio ambientales.
- **Sofisticación de los requisitos de habilitación:** el gobierno puede proteger a las buenas empresas de transporte y también a los consumidores, diseñando requisitos de habilitación renovables que garanticen la idoneidad, solidez y sostenibilidad en la prestación del servicio de transporte de carga, amparándose en el estatus legal de servicio público y esencial. Esta medida para controlar la posible sobre-oferta de baja calidad, puede ser mucho más coherente y efectiva que las que dificultan o restringen la renovación del parque automotor.
- **Programas de fomento a la asociatividad:** con ayuda de organismos multilaterales y los gremios de transportadores, el gobierno nacional puede impulsar con apoyo técnico, administrativo o financiero, la formación de cooperativas de clase mundial, que permitan conservar la democratización del sector, sin afectar el modelo empresarial basado en economías de escala.

- **Creación del observatorio de costos, precios, eficiencia y calidad en el servicio de transporte de carga:** apoyándose en la información del RUNT, del manifiesto electrónico de carga y de la demás fuentes de información que estén disponibles en el sector público o privado (especialmente en los gremios), el Ministerio de Transporte y sus entidades adscritas pueden conformar un comité de carácter intersectorial, que con el acompañamiento de una consultoría internacional, permita monitorear y analizar el comportamiento del servicio y del mercado de fletes. En un primer ejercicio, este observatorio podría implementar un monitoreo piloto en un corredor logístico de gran trascendencia como el centro-pacífico o el centro-caribe. Este observatorio podría ser también un instrumento de una futura Comisión Reguladora del Transporte, que se encargara de regular de forma técnica e independiente el transporte de carga.

#### *Sector Empresarial (generadores)*

- **Adopción de criterios técnicos en la contratación del transporte de carga por carretera:** no solo como una buena práctica logística y de gestión de riesgos, si no como una estrategia de responsabilidad social empresarial, los generadores de carga, con el rol facilitador y coordinador de sus gremios, podrían implementar criterios mínimos y objetivos de eficiencia, calidad y sostenibilidad en el proceso de contratación del servicio de transporte de carga por carretera. Al darle visibilidad a este proceso, con certificaciones de comercio justo que a su vez pueden ser aprovechadas como argumento comercial, se podría propiciar el reconocimiento de la calidad en el servicio de transporte de carga, elevando la disposición a pagar del generador y evitando que el único determinante del consumo sea el precio (comoditización).
- **Programas de mejoramiento de proveedores:** con el soporte técnico de sus gremios y del gobierno, y el patrocinio de las Cámaras de Comercio u otras entidades de fomento empresarial, se podrían diseñar programas sectoriales de mejoramiento de proveedores, que en alianza con los gremios de los transportadores, permitan estructurar relaciones de largo plazo que hagan viable invertir en procesos de transformación logística y empresarial. Lo que se entregaría al mercado sería un sistema guía, con posible financiación de implementación, que oriente los programas de mejoramiento de proveedores que cada generador quiera adelantar con sus transportadores.

#### *Sector transportador*

- **Centrales para compra de insumos:** con el objeto de incrementar el poder de negociación en la compra de insumos, los gremios de los transportadores podrían implementar cooperativas centralizadas para compra de llantas, lubricantes, repuestos, combustibles, seguros, etc.
- **Bolsas para administración de flotas:** con el propósito de optimizar la planificación de rutas y la administración de flotas, maximizando la carga de compensación, los gremios de transportadores podrían implementar bolsas de camiones que permitan

repartir eficientemente la carga de manera solidaria. La competencia entre empresas de transporte se mantendría, diseñando mecanismos de transacción transparentes como en las bolsas de energía.