

LIBERTAD VIGILADA: TRAS LA OPTIMIZACIÓN DE LAS RELACIONES ECONÓMICAS DEL SECTOR TRANSPORTE

Análisis: Unidad de Estudios Económicos de Colfecar

Introducción

Un país puede tomar tres posiciones frente al mercado: dejarlo completamente libre, controlarlo completamente, o buscar un punto medio de libertad con intervención; esta última posición es la esencia de la *libertad vigilada*.

Siendo el transporte un servicio público esencial delegado por el Estado en los particulares y a la vez factor transversal de desarrollo, de cuyo buen suceso dependen en buena medida la competitividad y productividad de los otros sectores de la economía, es de vital importancia la atención por parte del Estado, respetando la libre interrelación económica entre los agentes, sin dejar de lado la intervención en aras de evitar las fallas de mercado.

Es así que el presente escrito profundiza en los esquemas económicos de determinación de precios que se han aplicado en el sector de transporte de carga por carretera, haciendo especial énfasis en el actual esquema de *libertad vigilada* y su herramienta de aplicación aún en proceso de perfeccionamiento: el Sistema de Costos Eficientes para el Transporte Automotor de Carga, SICE TAC.

I. ESQUEMAS DE RELACIONES ECONÓMICAS:

La historia económica mundial ha mostrado que un estado puede optar por tres modelos de relaciones económicas: de libertad, controlado y la intervención estatal.

Esquema de Libertad

El *Estado liberal* es el representante de este esquema. Este Estado surgió luego de las Revoluciones liberales que se dieron en Europa en búsqueda de un nuevo régimen contrario a las monarquías absolutas; es por esto que se predicaba la igualdad y libertad.

Bajo el principio de libertad, desde el punto de vista económico, el Estado sólo tenía el papel de garantizar el ejercicio de la libertad individual, garantizando la propiedad privada y el *mercado libre y sin restricciones*.

El gran defensor del **liberalismo económico** es Adam Smith, quien creía en una “mano invisible”, que regulaba la economía. Esta posición se basa en la creencia de que el mercado se autorregula, que no necesita intervención del Estado.

Se estima además, que bajo la libertad de mercado hay un equilibrio en la economía en el cual la oferta y la demanda se igualan. En adición, el mercado se encarga de premiar a los oferentes más eficientes y sacar a los menos aptos, ya que **al no poder competir se quiebran y se ven obligados a salir del mercado.**

Este es el modelo económico del capitalismo primitivo, en el cual los agentes del mercado, productores y consumidores, pueden negociar libremente sin intervención alguna del estado en sus decisiones económicas.

Esquema de Control

La segunda posición que un estado puede tomar es **controlar totalmente el mercado**. Este modelo implica que el Estado se inmiscuye en el mercado ya sea para determinar precios, cantidad producida, etc.

Por este modelo optaron los **Estados Comunistas** de mediados del siglo pasado, donde se “planificaba” las cantidades a producir y los precios de todo aquello que se consumía en el país. El problema principal de este modelo es la necesidad de planeación excesiva y omnisciencia por parte del estado para entender las necesidades de consumo de los ciudadanos y así establecer precios y cantidades a producir.

La planificación puede llegar a ser tan inmanejable que puede desembocar en un caso extremo, como la hambruna china de 1958 y 1959 que cegó la vida de millones de personas; esta catástrofe humana fue consecuencia de que el gobierno chino acaparara la poca y mala producción agrícola de sus campesinos y retuviera el suministro que debía ir a las tiendas y las empresas que las procesarían.

Intervención estatal

La crisis de 1929 había traído consigo una demanda débil que era necesario estimular para ayudar a la producción; es así que para John Maynard Keynes el modelo capitalista de libertad desenfadada no había logrado ese objetivo, por lo tanto, era necesaria la intervención del Estado para restablecer el equilibrio entre oferta y demanda.

Se puede asegurar entonces que existe un punto medio entre libertad y control: la **intervención estatal**, donde el mercado es libre pero tiene restricciones por parte del gobierno quien interviene activamente en la economía para evitar las fallas de mercado, aunque **no pretende regularlo totalmente.**

El esquema en Colombia

El modelo económico colombiano se refleja en el artículo 333 de la Constitución Política de Colombia. Allí se expresa que el principio económico del estado es la **libre competencia económica** dentro de los límites del bien común.

Asimismo, el estado puede **intervenir** en la economía en aras de mejorar la calidad de vida, distribuir equitativamente las oportunidades y beneficios del desarrollo, y preservar el ambiente:

*“Artículo 334. La dirección general de la economía estará a cargo del Estado. Este **intervendrá**, por mandato de la ley, en la explotación de los recursos naturales, en el uso del suelo, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes, y en los servicios públicos y privados, para racionalizar la economía con el fin de conseguir en el plano nacional y territorial, en un marco de sostenibilidad fiscal, el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano....” (Negrita añadida)*

Así, el Estado colombiano dirige la economía dentro del marco de la **libre competencia** y puede **intervenir** bajo las situaciones anteriormente expuestas.

Dentro del marco de la **intervención**, son tres las modalidades existentes en la **política de precios** de bienes y servicios que pueden adoptar las entidades en Colombia, de acuerdo con la Ley 81 de 1988:

*“i) **Régimen de control directo**, en el cual la entidad fijará mediante resolución el **precio máximo**, en cualquiera de sus distintos niveles, que los productores y distribuidores podrán cobrar por el bien o servicio en cuestión;*

*ii) **Régimen de libertad regulada**, en el cual la entidad fijará los criterios y la metodología con arreglo a los cuales los productores y distribuidores podrán determinar o modificar, los **precios máximos** en cualquiera de sus niveles respecto a los bienes y servicios sometidos a este régimen;*

*iii) **Régimen de libertad vigilada**, en el cual los productores y distribuidores podrán determinar **libremente los precios** de los bienes y servicios en cuestión, bajo la obligación de **informar** en forma escrita a la respectiva entidad sobre las variaciones y **determinaciones de sus precios**, de acuerdo con la metodología que la entidad determine.” (Negrita añadida)*

Costo y precio

Antes de adentrarnos en el tema que nos ocupa, es necesario precisar la diferencia entre **costo** y **precio**.

El **costo** es el valor de los aspectos necesarios para llevar a cabo una actividad económica. En el caso del sector de transporte de carga por carretera, estos aspectos son los gastos en combustible, llantas, filtros y lubricantes, peajes, impuestos, seguros, etc.

El **precio** se diferencia del costo en cuanto incluye la **ganancia**. El precio en el sector de transporte de carga por carretera por ejemplo es el **flete**. Por lo tanto el flete debe ser la suma de los costos de operación más la ganancia.

Si un transportador vende al valor de los costos podrá mantener el negocio pero no percibirá ganancia, lo cual es contrario al legítimo incentivo como comerciante: el ánimo de lucro.

Ahora bien, expondremos las posiciones frente a las relaciones económicas que el Estado colombiano ha tomado en el sector económico del transporte automotor de carga.

A. ANTES DE LA TABLA DE FLETES

El sector de transporte de carga es de gran importancia por cuanto además de significar un derecho ciudadano reflejado en su naturaleza de servicio público esencial, afecta a la economía en general; esto se debe a que el precio del transporte impacta el de los bienes consumidos al interior del país y los exportados.

A pesar de su importancia estratégica, las relaciones económicas antes de la tabla de fletes eran **totalmente libres** ya que el estado no intervenía; de esta manera, los fletes eran la consecuencia de la interrelación libre de la oferta y la demanda.

No es verdad que el mercado libre se autorregula, por lo tanto, surgió la necesidad de intervenir el mercado mediante un instrumento regulador mal denominado “tabla de fletes”, pues reflejaba solamente el componente costo operativo.

B. EL ESQUEMA ANTERIOR: LA TABLA DE FLETES

Bajo mandato constitucional, el artículo 29 de la Ley 336 de 1996, faculta al Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Transporte, para formular la política y fijar los criterios a tener en cuenta para la directa, **controlada o libre fijación de las tarifas** en cada modo de transporte.

En 1997 se expide la primera norma reglamentaria de las relaciones económicas con el **Decreto 1150 de 25 de abril de 1997**, que determinó indispensable **fijar** provisionalmente las relaciones económicas entre el Transportador habilitado y el propietario del vehículo de carga, regulando el Costo Tonelada dependiendo del origen -destino.

Para determinar rangos objetivos es imprescindible establecer los **costos reales** en condiciones normales de productividad y organización, una adecuada amortización, un razonable beneficio y la correcta prestación del servicio.

Fue así que mediante la resolución 4393 de 1997 se establecieron los costos fijos de operación por mes y los costos variables de operación según origen destino.

El seguimiento a las variables era tarea del Ministerio de Transporte, quien semestralmente haría los **ajustes necesarios** mediante acto administrativo.

Sin embargo, en las normas subsiguientes el Ministerio se limitó a ajustar simplemente los valores mínimos que la **empresa** debe reconocer al **propietario del vehículo** por la movilización de la mercancía objeto del contrato de transporte entre cada origen y destino previstos en la denominada “tabla de fletes”.

Estos valores no mostraban ser consecuencia de un estudio objetivo, y en la práctica se presentaron ineficiencias en el cumplimiento y control de esos valores, abriendo brechas entre los **costos operativos**, los valores de la “**tabla de fletes**” y los valores realmente **pactados** y de mercado dispuestos para la movilización.

El problema de establecer un valor fijo amplifica la probabilidad de que este valor se aleje de la realidad de las relaciones comerciales; asimismo, esta probabilidad aumentó aún más debido a que el Ministerio de Transporte no cumplió con la tarea de hacer el **seguimiento objetivo** correspondiente a las variables.

1) Regulación de los valores de la tabla de fletes

Como consecuencia a esta problemática en 1999 el Ministerio **flexibilizó** los valores de la tabla al establecer **rangos límite, mínimos y máximos** entre el 5% y 10%, en búsqueda de un mayor acercamiento a las realidades del mercado.

Y, para aumentar la aproximación a las necesidades del mercado, se creó un grupo de trabajo conformado por los gremios de transporte y de la producción encargados de hacer recomendaciones relacionadas con los costos de operación del transporte de carga por carretera partiendo de una base objetiva: la **estructura de costos** elaborada por el Ministerio de Transporte.

Este proyecto de flexibilización tuvo el mismo problema anterior: no reflejaba la realidad del mercado ya que los **valores** que la empresa debía reconocer al **propietario** del vehículo se alejaron de los **costos operativos** que el Ministerio reguló inicialmente.

La razón era sencilla: el instrumento “objetivo” seguía lejano a las realidades del mercado.

Por otro lado, antes del 2008 se regulaban solamente las relaciones económicas entre la **empresa** y el **propietario**; por esta razón, la empresa habilitada propietaria de los medios de transporte podía pactar valores con el generador por debajo de la tabla ya que esta relación no estaba regulada. Tampoco se reguló la relación primaria entre el Remitente/Generador y el Transportador Habilitado, agravado con el reconocimiento solo del valor mínimo de la “tabla de fletes”.

2) Flete: Regulación de la relación Empresa - Generador

Ante las fallas anteriores, el Ministerio optó por primera vez, 10 años después de que se adoptara la regulación de las relaciones económicas, regular el **flete** además del **costo**; fue así que en 2008 se estableció el **flete** como un valor mínimo de 12.5% por tonelada **por encima** de los valores fijados en la tabla.

El Decreto 2663 de 2008 implicó una **regulación integral**, pues el Ministerio establecía el flete como proporción de los costos ya establecidos y así determinaba las relaciones económicas de todos los agentes de la cadena: **propietario** del vehículo, **empresa** habilitada y **generador**.

En búsqueda de una variable base objetiva, se creó el Índice de Precios del Transporte (IPT) calculado por el DANE, mediante la observación de la evolución de una canasta representativa de los bienes y servicios requeridos para que un vehículo que preste el servicio de carga se pueda movilizar.

Aun así la tabla de fletes se mostraba cada vez más alejada de la realidad del sector.

Por todo esto, el CONPES 3489 de 2007 “Política Nacional de Transporte Público Automotor De Carga” reconoció que la intervención del momento no era la adecuada, por lo que se debía intervenir sólo cuando ocurrieran fallas del mercado, buscando armonizar las relaciones económicas de todos los integrantes de la cadena con fundamento en los **Costos Operativos**, migrándose a estos en la regulación de las relaciones económicas.

C. ESQUEMA ACTUAL: LIBERTAD VIGILADA

En el 2010 cuando comenzó la lenta recuperación de la recesión mundial consecuencia de la crisis del 2008, había un contexto de crecimiento de la movilización de la carga; asimismo, Colombia estaba bajo una política de impulso a las exportaciones mediante tratados de comercio.

Por lo que el sector de carga debía ofrecer servicios de clase mundial en aras de la competitividad.

Con este fin primó la política de la Tercera Vía: “**El mercado hasta donde sea posible, y el Estado hasta donde sea necesario**”. Asimismo, el Ministerio afirmó: “**inicialmente, y como medida transitoria, ajustaremos la tabla de fletes con base en un criterio objetivo y no caprichoso**”.

Como referente se tuvo que desde 1991 el transporte aéreo manejaba un modelo más libre pero controlado, en el cual el Representante legal o apoderado de la aerolínea presentaba por escrito a la entidad con un mes de antelación las tarifas que pretendía aplicar observando los criterios técnicos de equidad y suficiencia.

En consecuencia, el esquema más coherente con la realidad del sector automotor de carga por permitir **libertad** para establecer los fletes, pero con posibilidad cierta de **intervención** estatal con el fin de evitar las fallas del mercado que históricamente el sector había presentado, era el de la Libertad Vigilada dispuesto en la norma de intervención mencionada al comienzo.

De ahí se implementó en el sector de carga por carretera un nuevo esquema reflejado en el decreto 2092 de 2011. Allí, se dio regulación a las relaciones económicas entre el **generador** de la carga, la **empresa** de transporte y el **propietario**.

El instrumento regulatorio da la **libertad** explícita al generador, la empresa y el propietario de pactar sus relaciones económicas solamente limitados por lo dispuesto en el decreto: **los valores pactados deben estar por encima del nivel de Costos Eficientes de Operación**.

Es necesario resaltar que en este decreto se determinan los Costos Eficientes de Operación, como aquellos que calculaba el Ministerio de Transporte.

En otras palabras, bajo el **esquema de Libertad Vigilada**, el gobierno impone un límite **mínimo de costos**, de ahí hacia arriba existe la **libre negociación**.

Igualmente, cuando sistemáticamente el valor a pagar se sitúe por debajo del costo eficiente de un origen destino, el Ministerio puede **fijar** el valor mínimo, en aras de corregir las fallas de mercado.

Ahora bien, un esquema libre precisa el conocimiento fluido y libre de la **información** para su correcto funcionamiento. De ahí que se resalta la obligación de los agentes de la cadena de remitir información al Ministerio; en específico la obligación de la empresa de transporte de expedir y remitir al Ministerio de Transporte el manifiesto electrónico de carga al Registro Nacional de Despacho de Carga, RNDC.

En adición, este nuevo esquema necesita indiscutiblemente un **instrumento objetivo de costos** aplicable a las realidades del sector; este instrumento es el SICE TAC, del cual se hablará a continuación.

En consecuencia, el esquema dispuesto de la Libertad Vigilada exige tres elementos para su funcionamiento: **Herramienta técnica que determine los Costos Operativos; Esquema de Monitoreo o vigilancia, con posibilidad de Intervención, y; Esquema de Control de lo que pacten los sujetos en sus relaciones económicas.**

D. HERRAMIENTA DE LA LIBERTAD VIGILADA: EL SICE TAC

El decreto 2228 de 2013 modificó el decreto 2092 de 2011. De esta manera se mencionó con respecto a las relaciones económicas:

*“Las relaciones económicas entre el Generador de la Carga y la empresa de transporte público, y de esta con los propietarios, poseedores o tenedores de vehículos, **serán establecidas por las partes, sin que en ningún caso se puedan efectuar pagos por debajo de los Costos Eficientes de Operación.** El sistema de información SICE- TAC, del Ministerio de Transporte, **será el parámetro de referencia.**”*

En adición, el decreto especificó el término Costos Eficientes de Operación: *“Son los costos de operación del servicio público de transporte terrestre automotor de carga que **se obtienen** en una ruta origen - destino, considerando los parámetros de operación más eficientes, atendiendo criterios técnicos, logísticos y de eficiencia, **con base en la información** de costos reportada y **contenida en el SICE-TAC**”*

Asimismo, se especificó la manera en que el estado intervendría cuando el flete se encontrara por debajo de los costos eficientes de Operación, dándole a las Superintendencias de Puertos y Transporte y de Industria y Comercio, la función de investigar en el marco de sus competencias estas situaciones de fallas de mercado.

En otras palabras, el SICE TAC según este decreto es el parámetro objetivo de referencia de **costos mínimos** o **costos eficientes**.

Sin embargo, en la resolución 757 del 26 de marzo de 2015, determina que los **Costos Eficientes de Operación** son los **publicados en el SICE TAC**:

*“Artículo primero: En ningún caso se pueden efectuar pagos por debajo de los **Costos Eficientes de Operación, publicados en el SICE TAC**, dado el carácter obligatorio del artículo segundo del decreto 2228 de 2013.” (Negrita añadida)*

Por lo tanto, el SICE TAC es el único referente de **costos mínimos o eficientes** existente en este momento.

1) Acercamiento al SICE TAC

El SICE TAC, es el Sistema de Información de Costos Eficientes para el Transporte Automotor de Carga. Éste permite medir o calcular los costos de la operación de transporte de acuerdo a las características propias de cada viaje considerando:

- Tipo de vehículo.

- Tipo de carga.
- Origen/destino.
- Horas estimadas de espera, cargue y descargue.

El SICE TAC es de acceso público mediante la página del ministerio de Transporte; la herramienta en línea se encuentra actualizada y permite un cálculo sencillo, ya que solicita ingresar los datos del viaje expuestos anteriormente y automáticamente permite conocer:

- Costo total del viaje.
- Costo por tonelada.
- Costo total tonelada por KM.
- Costo total del viaje por KM.

Estos dos últimos resultados permiten calcular otros orígenes destinos que no aparecen en el sistema, al ajustar de manera proporcional a los kilómetros recorridos.

Es importante resaltar que los costos presentados en esta herramienta *son costos de referencia*, así que recuerde *agregar la rentabilidad* que considere adecuada para esta operación.

Estructura de costos de operación

El cálculo del SICE TAC se basa en tres elementos del costo: variable, fijo y otros.

El costo variable depende del kilometraje recorrido; el sistema tiene en cuenta el gasto por kilómetro de:

- Combustible.
- Peajes.
- Llantas.
- Mantenimiento y reparación.
- Lubricantes.
- Imprevistos.
- Filtros.
- Lavado y engrase.

Los costos fijos de refieren a los costos mensuales del vehículo; son los siguientes:

- Capital
- Salario
- Seguros
- Parqueadero

- Impuestos

Otros costos contemplan:

- Comisiones y prestaciones
- Factor de administración
- Retefuente e ICA
- Costo Adicional Espera

Ahora bien, sin la existencia de una estructura de costos objetivos que refleje la situación real del mercado, el esquema de intervención puede fracasar.

Es por esto que debe ser de importancia estratégica por parte del Ministerio de Transporte hacer de la Libertad Vigilada un esquema Claro, Transparente y Equilibrado, y del SICE TAC, la **herramienta confiable que refleje la realidad del sector**.

II. CONCLUSIONES Y COMENTARIOS *(recuadro)*

El sector de carga por carretera es un mercado de gran importancia, ya que tiene la particularidad de afectar a todos los demás sectores de la economía; lo anterior se debe al impacto sobre el consumo interno y los bienes exportados.

En este mercado el gobierno ha intervenido de tres maneras: permitiendo la **libertad del mercado**, **regulando integralmente el flete** y finalmente, buscando un equilibrio entre ambos esquemas: la **libertad vigilada**.

Bajo el esquema de libertad vigilada, el gobierno impone un límite **mínimo de costos**, como punto de partida, no de llegada, por lo que de ahí hacia arriba existe la libre negociación entre los agentes de la cadena.

Si el valor pagado fuera equivalente a los costos del SICE TAC únicamente, el transportador de carga podría recuperar los costos de operación, pero no vería ganancia, que es la tarifa.

Ahora bien, bajo el esquema de **libertad vigilada**, permanece la **libertad de negociación** entre la oferta y demanda, pero existe intervención en la manera en que la negociación parte obligatoriamente de un **valor mínimo objetivo**.

El acceso a los costos según origen destino es público y en tiempo real mediante el SICE TAC. A pesar de que la herramienta necesita ajustes metodológicos y datos base más reciente, es un instrumento que permite el acercamiento a un costo realmente objetivo conocido por todos los agentes de la cadena.

Es importante resaltar que el valor del SICE TAC no es fijo para las relaciones económicas del sector, es un **mínimo de referencia** a partir del cual el generador/remitente, empresa de transporte y el propietario del vehículo pueden pactar **libremente** los valores a pagar y el flete.

Finalmente, sin la existencia de una estructura de costos objetivos que refleje la situación real del mercado, el esquema de intervención puede fracasar como sucedió con el esquema anterior.

Es a raíz de esto que debe ser de importancia estratégica por parte del Ministerio de Transporte hacer del SICE TAC una **herramienta confiable que refleje la realidad de los costos operativos**.

III. BIBLIOGRAFÍA

Adam Smith, “La riqueza de las naciones”.

Bastidas, “Keynes y el Estado benefactor”, consultado el 14 de marzo de 2015
[<http://crisis29keynespctp.blogspot.com/>]

Russell Huebsch, “Sistema económico del comunismo” consultado el 14 de marzo de 2015
[<http://pyme.lavoztx.com/sistema-econmico-del-comunismo-4485.html>]

COLFECAR, “Posturas Jurídicas 2010”