

LA INTERVENCION DEL ESTADO EN EL TRANSPORTE
DE CARGA POR CARRETERA

Por
Miguel Urrutia
Carlos Augusto Trujillo

LA INTERVENCION DEL ESTADO EN EL TRANSPORTE DE CARGA POR CARRETERAS

Justificación por la intervención del Estado

La intervención del estado en un sector económico en una economía de mercado se justifica por varias razones:

1. Por razones de seguridad nacional.
2. Por razones de equidad
3. Para evitar las ineficiencias y la inequidad que puede generar un monopolio.
4. Cuando existen costos y economías externas a la prestación de un servicio o la producción de un bien.

Los estados han considerado tradicionalmente que la infraestructura de transporte es importante para la seguridad nacional, y hay carreteras, aeropuertos, y vías férreas que se han construido y mantenido debido a consideraciones de seguridad nacional. En el caso de transporte de carga, la intervención del estado por razones de seguridad nacional en la actividad del transporte por carreteras sólo se justificaría en épocas de guerra, aunque la inversión en vías si puede estar influida por estas consideraciones.

Por razones de equidad se puede justificar la inversión en vías a regiones con alta concentración de familias pobres, pero la intervención estatal en el transporte por carreteras no parecería ser un buen sistema de redistribución del ingreso, pues es muy difícil prever cómo los cambios en los costos de transporte generados por la intervención estatal van a afectar el bienestar de las diferentes clases sociales.

La intervención tampoco se justifica para evitar las ineficiencias e inequidades generadas por los monopolios, pues el transporte de carga es un sector en que tiende a haber mucha competencia debido a los bajos costos de entrada al negocio para las empresas nuevas.

El transporte, sin embargo, sí genera costos externos que hacen necesaria la intervención estatal. Como las vías son construidas por la comunidad, su uso tiende a ser gratuito, y el transportador individual no toma en cuenta el costo para la sociedad que tiene el uso de la vía. Debido a problemas técnicos, los gobiernos sólo pueden cobrar el costo de desgaste de una vía a través de peajes en algunos trayectos, y por eso tienden a reglamentar el peso y las características de los vehículos que utilizan las vías públicas.

El transporte automotor también genera contaminación atmosférica que se convierte en un costo para la sociedad, pero

que no es tenido en cuenta por el usuario de las vías. Esta externalidad justifica cierto tipo de intervención estatal.

Como no se cobra por el uso de las vías, algunas de éstas tienden a congestionarse. El uso de vías que lleve a congestión es también un costo social que el transportador no toma en cuenta. Para evitar la congestión se puede justificar también que el estado intervenga directamente en el sector.

Finalmente, el estado tiene interés en garantizar la seguridad vial y la seguridad de la carga. En el caso de la seguridad vial la intervención del estado se justifica porque el costo social de un accidente puede ser muy superior al costo privado. Por ejemplo, los costos de hospitalización de los heridos en un accidente son pagados en buena parte por la Seguridad Social y el Sistema de Salud, y no por el empresario dueño del vehículo que causó el accidente. Por esa razón se justifica el establecimiento de seguros obligatorios.

El argumento sobre las ventajas para la economía de garantizar la seguridad de la carga transportada es muy complejo, y se desarrollará más adelante.

Efecto del transporte de carga sobre la infraestructura vial

El Ministerio de Obras y el INTRA han establecido un sinnúmero de regulaciones a los transportadores para evitar el deterioro de las carreteras. Nuestro propósito será demostrar que muchas de estas normas encarecen el transporte y le restan competitividad a la industria y la agricultura colombiana

Por un lado ha aumentado dramáticamente la eficiencia de los motores, lo cual ha reducido el consumo de gasolina por tonelada kilómetro en por lo menos 50%, y el transporte por contenedores ha reducido tanto los costos de transporte como el tiempo requerido para transportar mercancías. Colombia no ha aprovechado ninguno de los dos fenómenos. No ha renovado el parque de camiones, y no ha adecuado sus puertos al transporte por contenedores.

En 1985, el 90% de la mercancía potencial transportable en contenedores se movilizaba por este medio en los países desarrollados, y el 73% a nivel mundial. Colombia sólo moviliza 60.000 contenedores anuales (1% de la carga), y ocupa el último lugar en el Caribe en términos de movilización de carga por contenedor.

La falta de modernización del transporte le resta competitividad a la industria y la agricultura de exportación. Aunque generalmente se considera que el mal estado de las vías es el factor que encarece el transporte en Colombia, parecería que la obsolescencia del parque automotor, y la falta de infraestructura para manejo de contenedores tiene mucha más incidencia sobre los costos de transporte. En los puertos colombianos, cada buque de contenedores se demora entre 3 y 10 días, cuando debería durar como máximo, un día y medio en la operación de cargue y descargue. Esto triplica y cuatriplica los costos de transporte con respecto a otros países.

Adicionalmente, la intervención estatal en el sector transporte también es una causa importante de sobrecostos. A continuación damos algunos ejemplos.

El INTRA ha limitado la longitud de los vehículos de carga, lo cual impide manejar carga en los contenedores largos, o sea los de 40 pies. Esta limitante se estableció debido a que en algunas pocas carreteras de montaña los vehículos largos pueden tener dificultades en las curvas muy cerradas. Lo que no tiene sentido es prohibir la movilización eficiente de carga en todo el territorio nacional por problemas en algunas carreteras. No se justifica la limitación a la longitud de las tractomulas en las carreteras de la Costa Atlántica y del Valle del Cauca.

Adicionalmente, el Ministerio de Obras debe adecuar las principales vías del país, y en particular los corredores de comercio exterior, a los requisitos de la tecnología internacional. No tiene sentido tratar de adaptar los vehículos producidos por una industria mundial, a unas especificaciones de carreteras que sólo se dan en Colombia. Este es el sistema más eficiente para impedir la internacionalización de la economía colombiana.

Dado que el transporte se está estandarizando en el mundo entero en base a contenedores de 20 y 40 pies, Colombia tiene que reformar las especificaciones de sus carreteras para poder acomodar este tipo de carga. Si no lo hace, los problemas de transporte le restarán competitividad internacional al país.

Esta adecuación no es tan costosa como parecería a primera vista. Algunos estudios han demostrado que dentro de la estructura de costos totales del transporte de carga por carretera, los relacionados con el mantenimiento o refuerzo de la red vial (de la carpeta asfáltica) representan sólo el 5% +/- . Es obvio entonces que se justifica adecuar la capacidad portante de nuestras carreteras a los niveles internacionales, pues el costo de esto se compensaría ampliamente con las economías en costos de transporte debido a la utilización de la última tecnología de transporte.

^{1/} Estudio de Tecnocolsulta Ltda. (1984).

Se requiere por lo tanto también aumentar el límite de peso que se le ha impuesto a los camiones de 30 toneladas a 35 toneladas, el peso común para una tractomula que transporta dos contenedores.

Otro factor de sobrecostos en el transporte son las actuales prácticas de las aduanas. Se conocen casos en que la aduana, no las autoridades antinarcóticos, manda descargar todo un contenedor de banano de exportación para verificar la carga! Ciertamente la aduana no debería abrir los contenedores de exportación. También se deberían establecer mecanismos para aforar la mercancía de importación en lugar de destino, cuando los contenedores vienen sellados, y facilitar los trámites aduaneros de las exportaciones en el lugar de origen de la carga.

El problema de Congestión

El control de la congestión también justifica la intervención estatal. Por ejemplo, tiene lógica para los municipios prohibir el reparto de mercancías en vías congestionadas durante horas pico. Un camión parado en una arteria para descargar mercancía a las 3.00 p.m le genera inmensos costos al resto de ciudadanos que tratan de usar esa vía. El lógico entonces prohibirle a los camiones parar en las vías en los horas de congestión.

Tampoco es lógico que los camiones parquien en las vía pública para esperar el cargue o descargue. Para racionalizar el uso de las vías, donde hay algún grado de congestión, el municipio debe cobrar el parqueo. Para no perjudicar a los vecinos, el ingreso generado debería invertirse en asegurar el mantenimiento en buen estado de esas vías.

En algunas carreteras se produce mucha congestión en los fines de semana. En lugar de prohibir el tránsito de tractomulas o camiones por esas vías en esos períodos, se deberían aumentar los peajes para desestimular el uso de la vía en esos días.

En resumen, se recomienda utilizar el sistema de precios para regular la congestión, en lugar de usar prohibiciones que pueden encarecer seriamente los costos de transporte y perjudicar a las familias de bajos ingresos. Por ejemplo, prohibir el paso de tractomulas en una carretera los domingos beneficia a las familias de clase media que salen a pasear, y aumenta el costo de los alimentos transportados, fenómeno que grava más fuertemente a las familias de menores ingresos.

Dentro de las ciudades, es más difícil utilizar el sistema de precios para manejar la congestión, debido a la imposibilidad de cobrar peajes. En ese caso se justifican algunas prohibiciones, aunque en materia de parqueo, tanto de camiones como autos, también se puede utilizar el sistema de precios. El

cobro de parqueo en las vías públicas y los impuestos a los parquederos pueden desestimular la congestión automotor en ciertas zonas de la ciudad.

Intervención del Estado a la Seguridad Vial

Como ya se comentó, el estado tiene un papel importante que jugar en la seguridad vial, debido a que los costos de los accidentes son mayores para la sociedad que para el transportador. Las consideraciones de seguridad justifican las siguientes acciones:

1. Inspección del estado técnico de los vehículos.
2. Otorgamiento de licencia de conducir sólo a personas capacitadas y a quienes no tienen antecedentes de manejar imprudentemente.
3. Control de velocidad y acatamiento a las normas de tránsito.
4. Existencia de seguros.
5. Sistemas nacionales para cobro de multas.

Sugerimos que se haga una reforma administrativa para concentrar todas estas funciones en las autoridades de tránsito municipales, pero dentro de un sistema centralizado de información en el INTRA, que evite que multas incurridas en municipios diferentes al del registro se dejen de pagar, y que haga imposible para quien ha sido privado de su licencia de conducir obtenerla en otra jurisdicción. Las entidades locales también se responsabilizarían del registro de automotores, y de entregar las placas, pero el INTRA mantendrá una base de datos nacional para evitar el registro de automotores robados.

Para evitar que los procesos de inspección a nivel municipal se corrompan, se recomienda que el INTRA establezca un sistema de auditaje por muestreo que asegure que las inspecciones técnicas se lleven a cabo dentro de estrictas normas fijadas a nivel nacional. El INTRA también podría ayudar a financiar la dotación de los centros de inspección locales.

Es importante, sin embargo, que el INTRA delegue totalmente a las inspecciones municipales la entrega de tarjetas de operación, placas, y licencias para agilizar este proceso, y que se limite a llevar un archivo centralizado con toda esta información para evitar fraudes e incumplimientos. La entidad también debería llevar un registro centralizado de multas, para poderle cobrar las infracciones en el Valle a los vehículos matriculados en Nariño o Santander.

Las inspecciones municipales tendrían la responsabilidad de vigilar que los automotores estén debidamente asegurados, pero el cubrimiento del seguro debe de establecerse a nivel nacional.

Finalmente, vale la pena revisar la duplicidad en materia de policía vial. Hoy en día hay policía vial nacional, departamental, y municipal. Una de las dos primeras sobra. Valdría la pena estudiar la posibilidad de que la policía vial nacional vigile las carreteras nacionales, y la policía vial municipal las zonas urbanas y las carreteras regionales y locales. El sistema actual se presta a ineficiencia y corrupción.

Intervención del estado en las empresas de transporte

El profesor Douglas North ha desarrollado la teoría de que el desarrollo económico se logra en aquellas sociedades donde están claros los derechos de propiedad y donde las instituciones legales y gubernamentales logran disminuir los costos de transacción en la economía, fenómeno que facilita la especialización.

Un factor clave para el desarrollo económico ha sido entonces el desarrollo de sistemas de transporte e instituciones que disminuyen el riesgo del intercambio. Esto hace posible la especialización económica. Esta a la vez es una de las principales fuentes de aumentos en productividad.

En Colombia, José Antonio Ocampo ha mostrado como uno de los determinantes del desarrollo económico colombiano entre 1920 y 1960 fue precisamente la integración de un mercado nacional a través de la creación de la red de transporte. Esta experiencia apoya la tesis de North de la importancia de minimizar los costos de transacción, como factor determinante del desarrollo económico.

En un país como Colombia, la inseguridad es uno de los principales costos de transporte. Reducir este riesgo reduce los costos de transacción significativamente. Por eso parece útil establecer sistemas que responsabilicen a las empresas de transporte por la entrega en buen estado de la carga que contratan. Esto requiere que el estado se asegure que las empresas transportadoras tengan la solvencia para poder responder por esa carga.

Por lo tanto, aunque es importante mantener la competencia en el sector, y es un error establecer barreras al ingreso de nuevas empresas al negocio, el estado si debe asegurarse que las empresas de transporte están en capacidad de responder por la carga que transportan. El INTRA, por lo tanto, debería establecer un capital mínimo para una empresas de transporte, y asegurarse que estas mantengan sistemas de seguros adecuados para responder por la carga transportada. La vigilancia debería ser permanente, y concentrarse en la solvencia de la empresa, que es la variable

que determina su capacidad de responder por la carga dada a su cuidado.

Tomado como término de referencia el valor de la carga de dos tractomulas, parecería lógico establecer que las empresas de transporte deben tener como mínimo un capital de 2000 a 2500 salarios mínimos, y que este capital debe tener cierto grado de liquidez. A las pequeñas empresas se les daría un período prudencial para capitalizar utilidades hasta llegar a ese capital.

La política de importación de material de transporte

Como ya se comentó, ha habido un cambio tecnológico muy grande en material de transporte en la última década. La eficiencia de los motores ha aumentado más de 50 por ciento, y los camiones tienen mucha más capacidad de maniobrar. También se han desarrollado vehículos especializados para todo tipo de carga. En transporte es entonces importante la apertura económica.

Las ensambladoras nacionales son bastante eficientes, y se pueden especializar en los tipos de equipo más populares en Colombia. Al mismo tiempo, el gobierno debe liberar la importación de todo equipo de transporte dentro de niveles razonables de protección para la industria nacional.

La Desregulación del Transporte

La desregulación del sector transporte causa sobrecostos que perjudican al consumidor y la competitividad de la industria nacional. La internacionalización de la economía requiere la desregulación en campos diferentes a los arriba mencionados. Como primer paso, se debería centralizar toda la regulación legal del transporte en el Ministerio de Obras Públicas y Transporte (y el INTRA).

Actualmente las siguientes entidades regulan el transporte a través de normas legales: el Ministerio de Minas, el de Hacienda, el de Defensa, el de Relaciones Exteriores, el de Salud y el de Agricultura. También intervienen el Inderena y los alcaldes.

Muchas de esas regulaciones no se cumplen, pero dan pie para que funcionarios inescrupulosos pidan propinas para ignorar el incumplimiento de normas que todo el mundo viola. En otros casos, las normas si se cumplen y aumentan costos innecesariamente. En casi todos los casos las regulaciones llevan a demoras en los despachos y a subutilización del parque, factores que aumentan los costos del servicio.

Para ilustrar los absurdos a que se llega en materia de regulación, podemos mencionar la Resolución 13078 del 22 de diciembre de 1987. Firmada por los Ministros de Obras,

Agricultura, y Salud, reglamenta el transporte de ganado a extremos de exigir calidad de pisos en el camión, especificaciones de carrocería, transporte de vacas aparte de terneros, cornúpetas o sin cuernos, calidad de rampas de cargue y descargue, velocidad de transporte, bovinos con plaguicida (sic), actitud cuando se cae un animal, número de candados, sistema de colocación en el camión (cabeza-junto a cola), identificación del camión por el INTRA, desinfectantes recomendados por el ICA, certificado de transporte por el Servicio Seccional de Salud y finalmente permiso del respectivo alcalde. (Guía de propiedad del ganado).

Este es sólo un ejemplo de lo que es la sobrerregulación del sector. Sería muy útil un esfuerzo de desregulación para aumentar la eficiencia del transporte en Colombia.

Conclusión

Es prioritario para el país ajustar la regulación del transporte, capacitar puertos para contenedores, y adecuar la infraestructura vial para facilitar la "contenedorización" del transporte. En la actualidad, la intervención estatal en el sector dificulta la modernización del transporte, aumenta los costos, y favorece la tecnología de los años cincuenta.