



Transporte de carga en Chile: Impacto de las últimas políticas sobre el desempeño del sector.

Curso: Políticas de Transporte

Profesor: Andrés Gomez-Lobo

Alumna: Francisca Saavedra López.

28 de enero de 2010.

INTRODUCCIÓN

Las decisiones tomadas desde el Gobierno en pos de regular u ordenar ciertos aspectos del sector privado, suelen ser complejas y están altamente influenciadas por distintos actores - las empresas, los gremios, los sindicatos- que interactúan fuertemente con el gobierno buscando lograr la captura del regulador y obtener así los resultados que particularmente más les convengan. A pesar de estas presiones, el gobierno debe ser capaz de obtener la mayor cantidad de información confiable respecto de los beneficiarios, perjudicados, monto del impacto etc., que pudiese conllevar la política o programa que está promoviendo.

Sin embargo, cuando el gobierno o un ministerio desean llevar a cabo una política o acción en un sector del cual tiene poca información, la tarea se vuelve tanto más compleja. La inexistencia de información fidedigna y de actores establecidos genera conflictos inmediatos, tanto por la toma de decisiones sin información suficiente, como por la imposibilidad de los afectados de ser representados y de negociar en una mesa de trabajo. Un ejemplo de esto es el sector de transporte de carga en Chile, el cual es uno de los sectores más atomizados, atrasados y poco formalizados del país.

El transporte de cargas en Chile representa el 86% del total de cargas transportadas¹, es una industria de profesionalización reciente, y tremendamente atomizada. Según el único registro existente, realizado por el Banco Central el año 2003, existen 39.000 empresas de transporte, de las cuales cerca de 30.000 serían empresas informales. Casi el 70% de las empresas cuenta con un camión, y facturan alrededor del 40% de las ventas totales. No se sabe a ciencia cierta cuántos de estos camiones se utilizan para ofrecer un servicio de transporte puro, y cuantos equipos privados, parte del proceso productivo de una empresa.

Este sector se encuentra hoy, viviendo importantes conflictos tanto económicos, como laborales los cuales tienen como una de sus causas, la acción desde la autoridad de Gobierno sin la información suficiente al momento de legislar.

¹Según cifras presentadas en el trabajo "Competitividad y eficiencia en el transporte terrestre" elaborado por CEPAL año 2004.

Este trabajo se basa en una mirada desde el gremio de transportistas de carga agrupados en ChileTransporte, el cual asocia a las empresas de carga más grandes y modernas del país. Toda información y datos presentados han sido entregados por el Director a cargo del gremio, señor Julio Villalobos² en una entrevista personal realizada para este trabajo.

Este ensayo se estructurará en cuatro partes; En la primera parte se presentan los antecedentes respecto de cuáles son las acciones que han generado los últimos conflictos que ha enfrentado el sector. En la segunda parte, se explicará en detalle por qué estas acciones han generado tal nivel de conflicto. En la tercera parte se presenta la evidencia de cómo estos conflictos se han resuelto en otros países, revisando la experiencia internacional y finalmente, la cuarta sección presenta las propuestas que el Ministerio y el Gobierno debiesen considerar a fin de disminuir el nivel de conflicto que se vive hoy.

² Para confirmar que la entrevista se realizó, es posible contactar a Julio Villalobos en su correo jvillalobos@chiletransporte.cl

I.- Presentación de Antecedentes:

Dos leyes laborales se han creado en el último año con el fin de regular a ciertos sectores de la economía que estaban vulnerando los derechos de sus trabajadores. Sin embargo estas leyes provocaron fuertes conflictos dentro de las empresas y en el sector del transporte. Es esta sección se presenta el problema que viven las empresas de transporte de carga en Chile, tras las últimas leyes dictadas hacia este sector, y una situación adicional que aumenta el efecto de estas leyes. La falta de formalización del sector.

a) Semana Corrida:

El 17 de enero de 2009 entra en vigencia la ley de “Semana Corrida” con dos objetivos: 1) Asegurar un salario base no menor al salario mínimo para todos los trabajadores dependientes y con remuneraciones variables sujetas al desempeño individual, y 2) Que por concepto de días de descanso, se pague el promedio de las comisiones logradas en esa semana por el día que no trabajan.

Es importante notar que el espíritu de la ley, era legislar respecto del abuso en que incurrían las empresas principalmente de la industria del Retail, que pagaba cerca de \$10.000 como sueldo base, y todo el resto del salario lo componía una remuneración variable sujeta a su nivel de ventas.

A opinión personal, el espíritu de esta ley es el correcto y los abusos cometidos por las empresas privadas deben ser regulados. Sin embargo, el problema estuvo cuando el día anterior a que se aprobara esta ley, el gobierno agregó un párrafo, indicando que además de los nuevos sueldos base, debían pagarse los días de descanso con un promedio de las comisiones alcanzadas en esa semana. El espíritu de esta ley se remonta a los años '50, cuando se crea esta ley para incentivar a los trabajadores del sector agrónomo a presentarse a trabajar los días lunes, ya que les pagarían el día de descanso que les correspondía, y que debían seguir trabajando a partir del lunes para poder optar a al promedio de comisiones de

la semana siguiente. De este modo, buscaban minimizar las inasistencias al lugar de trabajo de los días lunes y lograr estándares de trabajo más estables.

Sin embargo, 60 años después la situación es completamente distinta, ya que la jornada de trabajo se encuentra absolutamente regulada para los distintos sectores y faenas productivas, por lo que no se comprende porque debe pagarse aparte de la remuneración mensual, los días en que el trabajador descansó.

La propia ministra del trabajo Claudia Serrano indicó al llegar a su cargo que este punto incluído a última hora en la propuesta de ley, no tenía una justificación lógica, pero como la ley había sido aprobada, ya no había más alternativas que acatar la nueva ley.

Distintos estudios, entre ellos los del Instituto Libertad y Desarrollo, indicaron que los costos de mano de obra aumentarían directamente en aproximadamente un 20% por este concepto. La asociación gremial de transportistas de carga en Chile “ChileTransporte” declaró públicamente que la nueva normativa significa un grave perjuicio a la actividad y empleo del sector, y que expone gravemente al sector más vulnerable, los microempresarios del transporte. Además se precisó que esta ley genera presiones al alza de las tarifas en este servicio que es clave para el desarrollo del país. Según el presidente de esta entidad, el grave error cometido por las autoridades ejecutivas y legislativas amenaza con la sustentabilidad de este sector al aumentar los costes de forma explosiva, y no tener ninguna relación con la realidad económica y laboral que actualmente se vive.

Esta primera ley dictada, genera diversas reacciones, la primera es que debía enfocarse en solucionar un problema específico de la industria del Retail, pero que no se definió así y por tanto aplica para todas las empresas y rubros que pagasen sueldos fijos y variables. El sector del transporte se vio fuertemente afectado por esta ley, ya que típicamente a los conductores se les ha pagado una remuneración mixta a fin de incentivar que realicen un mayor esfuerzo y den la mayor cantidad de recorridos dentro de la jornada, lo cual implica que los costos de remuneraciones se verían inmediatamente alterados en cerca de un 15%.

b) Ley de Control Horario

La normativa que regula el control de horarios para el transporte de carga interurbano, es la resolución N° 1213 del 08 de agosto de 2009 donde se establece un sistema obligatorio de control de asistencia de las horas de trabajo y de descanso y de la determinación de las remuneraciones para los conductores de vehículos de carga terrestre interurbana.

El sistema operará sobre la base de un documento que se denomina “Libreta de Registro diario de asistencia conductores de vehículos de carga interurbana”, denominado “la libreta”, cuyo modelo obligatorio se señala en dicha resolución.

La Libreta cuya confección y costo es de cargo del empleador, será forma individual e intransferible para cada conductor y será llenada por ellos de forma diaria. El empleador deberá entregar la Libreta al trabajador y es responsabilidad de aquel constatar que este documento sea portado por el trabajador al inicio de la jornada, como asimismo de su correcto llenado al concluir cada viaje. Es obligación del conductor portar su Libreta y participar en su llenado, debiendo registrar en ella todas las actividades instruidas por el empleador.

El artículo 25 (bis) destaca lo siguiente:

- La jornada de trabajo de choferes de vehículos de carga terrestre interurbana, no excederá de 180 horas mensuales.
- No podrá distribuirse en menos de 21 días.
- El tiempo de los descansos a bordo o en tierra y de las esperas a bordo o en el lugar de trabajo que les corresponda no será imputable a la jornada, y su retribución o compensación se ajustará al acuerdo de las partes.
- Para el caso de conductores de vehículos de carga terrestre interurbana, formarán parte de la jornada de trabajo además de las horas efectivas de conducción; la recepción del equipo, revisión del equipo, conducción de la Base a Planta, carga, sellado, revisión de sellado, conducción a cliente, descarga y custodia de la carga,

conducción a Planta base, preparación de documentación. Serán también parte de la jornada de trabajo aquellas actividades en que los conductores se encuentran desempeñando actividades tales como charlas de seguridad, capacitación, etc.

Respecto de los tiempos de espera, y basada en el Dictamen N° 3917/0151:

- Son considerados tiempos de espera todos aquellos períodos en los cuales los trabajadores permanecen a la espera de recibir la carga a transportar y los tiempos que deban esperar para que su carga sea descargada o recepcionada.
- Por tiempos de espera debe entenderse aquellos tiempos que implican para el chofer de vehículos de carga terrestre interurbana mantenerse a disposición del empleador sea en el lugar del establecimiento o fuera de él, en general sin realizar labor, pero que requieren necesariamente de su presencia a objeto de iniciar, reanudar o terminar sus labores. Los tiempos de espera no pueden exceder de 88 horas mensuales.
- Los tiempos de espera deberán ser compensados en dinero, la base de cálculo para el pago de los tiempos de espera no puede ser inferior a la proporción de 1,5 ingresos mínimos mensuales³.
- Para calcular el valor de la hora de los tiempos de espera se debe multiplicar el Ingreso Mínimo Mensual por el factor de 1,5 y su resultado dividirlo por 180, lo cual expresado numéricamente sería:
$$(\$ 165.000 \times 1,5) / 180 = \$ 1.375 \text{ hora/espera}$$
- El parámetro a considerar para los efectos del cálculo del pago de los tiempos de espera, será de 180 horas mensuales, independientemente que la jornada de trabajo efectiva sea inferior a dicho máximo.

³ Sta egún Dictamen N°0439/008, de 21.01.2009

Esta regulación fue realizada en un trabajo conjunto entre el Ministerio de Transportes y la federación de transportistas que representan aquellos dueños de camiones que son conducidos por ellos mismos, es decir microempresarios del sector.

Evidentemente, no considerar en el diseño de esta ley a representantes del gremio de transportistas de mayor tamaño, conlleva a generar leyes que son, o técnicamente inviables de llevar a cabo, o generan un aumento en los costos administrativos que no parecen razonables cuando las metodologías de implementación pudieron ser mucho más tecnológicas y modernas.

c) Falta de formalización del sector:

Según cifras del Banco Central de Chile, cerca del 75% de las empresas de transporte se encuentran en situación de informalidad, por lo que no están sujetas a este tipo de legislación.

El sector del transporte de carga es un sector donde no existe un censo que indique cuáles son, a qué se dedican, ni en qué situación están los camiones y empresas que circulan por el país.

Los efectos de esta situación serán analizados en la sección siguiente sin embargo el lector imaginará la imposibilidad del Gobierno de evaluar el impacto de regulaciones como las anteriores, cuando no se sabe ni siquiera cuántas empresas existen hoy en el mercado.

II.- Los conflictos que generan las leyes y dictámenes, y falta de regulación.

Es necesario notar que el nivel de utilidades de las “grandes” empresas de transporte no es ni remotamente cercano al de empresas relacionadas con el retail, empresas forestales, o de comunicaciones. Una empresa “promedio” de las agrupadas en ChileTransporte tiene niveles de utilidad cercanos a los 720 millones anuales, las cuales son evidentemente menores a los de otras industrias. A modo de ejemplo, CENCOSUD obtuvo utilidades por \$93.000 millones en 2008. En otras palabras, las grandes empresas de transporte en Chile obtienen utilidades por alrededor del 0,7% de las verdaderas grandes empresas de Chile.

Esta primera información resultará útil para comprender el impacto y conflicto generado a partir de estas nuevas legislaciones.

a) Conflictos generados a partir de la semana corrida:

La implementación de la semana corrida generó entre las empresas de mayor tamaño un aumento de cerca de un 13% en los costos de remuneraciones, concepto que representa cerca del 19% de los costos directos y el 15% de los costos totales.

Este aumento en los costos de remuneraciones afecta directamente los resultados de las empresas. Por este motivo comenzaron a buscar la forma de evitar este aumento de costos: Algunas empresas, decidieron directamente no pagar por este concepto y arriesgarse a ser fiscalizadas y multadas por la inspección del trabajo, lo cual de todas formas genera un aumento de costos. Otras empresas optaron por modificar sus contratos utilizando dos estrategias; 1) cambiando la forma en que se pagaban las comisiones de modo de pasar de un pago por facturación individual a uno colectivo que con el cual ya no debían pagar la semana corrida, y 2) disminuir el porcentaje de comisión en un monto tal que les permitiera pallear el costo de esta ley.

Sin embargo, ambas alternativas generan conflictos laborales inmediatos. Los trabajadores con justa razón no estaban dispuestos a recibir menos comisiones –aunque de forma global

ganasen lo mismo- ni a cambiar sus contratos ya que valoran tener una remuneración sujeta a su propio esfuerzo y no al de los demás. Para muchas empresas, esta ley generó un conflicto tal con sus trabajadores, que se formaron nuevos sindicatos para evitar que esto se llevara a cabo, haciendo aun más hostil la relación.

b) Conflicto generado a partir del libro de control horario:

Las nuevas leyes respecto del control de horario de los conductores, así como el pago de las horas de espera de los conductores, ha significado no solo un aumento en los costos para estas empresas, si no también han dado origen a una serie de conflictos laborales, producto de la discrecionalidad de parte del conductor para llenar su propio control de horario y a un importante retroceso dada la burocracia que significa controlar este sistema.

Basta comprender la operación diaria de las empresas de transporte para imaginarse, que la discrecionalidad que permite la libreta genera conflictos inmediatos entre el trabajador y el empleador. Para que el conductor no tenga incentivos a aumentar las horas de espera y a llenar inadecuadamente su libreta, debe existir la amenaza de que los conductores serán castigados si mienten al momento del llenado. Sin embargo, para que esa amenaza sea real, las empresas deben contar con sistemas de monitoreo paralelo, que de forma cierta permitirá un control ex post. Ello significa, que cuando el conductor sea notificado que su libreta no cuadra con el control de flota paralelo, se generarán los descuentos correspondientes, lo cual es un fuerte elemento de conflicto puro.

Aun si se pensara que no existen incentivos perversos por parte del conductor a llenar inadecuadamente la libreta, el solo hecho de administrar, ordenar y proceder a pago según estas libretas, genera un costo burocrático altísimo, dado que se requiere personal administrativo que transfiera estas libretas a planillas donde se puedan calcular los distintos ítems que componen la remuneración.

Este tema no es menor, cuando consideramos que el 10% de empresas de transporte de carga tienen en promedio 150 camiones, han invertido considerables montos en

automatizar, modernizar y mejorar los sistemas de control de flota, y han logrado controlar las velocidades, detenciones indebidas y minimizar los robos vía GPS. Son empresas que han invertido en GPS y Tacografos a fin de optimizar la gestión y control de sus flotas, y a las cuales una medida como esta les genera un retroceso importante en la forma de gestionar y administrar la flota.

Para estas empresas controlar el horario de trabajo vía libretas en papel no solo es un retroceso en términos de la burocracia que significa, también es casi imposible que pueda afectar o influir en las horas de la jornada que permaneció el proceso de carga, de descarga, de espera o en conducción. Esto dado básicamente por las empresas de transporte de este tamaño, son empresas contratistas de empresas muy grandes, que tienen más de una empresa de transportes contratada y que no tienen incentivos a ser más eficientes en sus procesos de carga, descarga, y despacho, dado que ellos no pagan estos costos extras.

Cuando un camión ingresa a una planta a cargar, debe colocarse a la fila de otros camiones esperando lo mismo. Cuando al conductor le pagan más por esperar que por conducir, entonces tendrá todos los incentivos a quedarse detrás en la fila y no avanzar para cagar, por lo que nuevamente genera costos extras para la empresa que deberá contratar un supervisor de flota en la planta para evitar que esto ocurra.

No parece razonable, depender de que los conductores completen adecuadamente la libreta -diferenciando por cada uno de los conceptos que comprende la jornada de trabajo y las horas de espera-, ni tener que retroceder al control burocrático para proceder a este tipo de pagos, ni menos, tener que pagar por las horas de espera que se generan a partir de la ineficiencia de las empresas mandantes

c) Falta de formalización del sector:

Sin embargo los conflictos anteriores, el principal problema que vive el sector formal, es precisamente la falta de formalización de las empresas que hoy operan en el mercado.

Según el Banco Central, cerca del 75% de las empresas o microempresas de transporte son empresas informales. Ello implica lógicamente que no pagan impuestos, declaran sólo por renta presunta, no cumplen la normativa para transitar por carreteras como el largo o peso máximo del equipo y no tienen una relación formal de trabajo con sus conductores y personal administrativo.

La causa inmediata de esta situación es que todas las leyes que se generan así como los conflictos que traen, solo aplican para las empresas formales, lo cual genera un aumento en los costos que no es equitativo entre las empresas que compiten en el mercado.

Esto genera incentivos inmediatos a permanecer en la informalidad ya que el hecho de regularizar la situación de la empresa traerá un aumento considerable de los costos.

A esta situación de baja formalización, se agrega un pobre conocimiento de la autoridad respecto del tamaño real de este sector. No existe un censo del transporte, por lo que no se sabe exactamente cuáles son las empresas en el mercado, cuan formalizadas están, ni donde se ubican.

Eso genera que la fiscalización que se realiza al sector sea solo a las empresas formalizadas ya que tienen una dirección y antecedentes disponibles. Nuevamente, quien se lleva el costo de las fiscalizaciones, son las empresas formalizadas.

Si se pensara que en el sector transporte existen dos mercados independientes, y que mientras uno crece de forma formalizada el otro se mantiene en la informalidad, pero no coexisten ni compiten por los mismos clientes, hay quienes pudieran pensar que son las dos caras de una moneda y que pareciera justo que quien tenga más recursos pague más por estar en el mercado. Sin embargo, el gran conflicto producto de esta situación es que ambos tipos de empresas compiten por los mismos clientes, ofreciendo los mismos servicios, pero una, con una estructura de costos tremendamente mayor que la otra.

III.- La experiencia internacional

La experiencia internacional varía enormemente dependiendo de si hablamos de países desarrollados o en desarrollo. En países latinoamericanos la situación es similar a la chilena, con una precaria formalización, poco uso de la tecnología y bajo nivel de profesionalización de los conductores. Existe una permanente tensión entre aquellas empresas con alto nivel de desarrollo tecnológico y logístico -como las de Brasil, que han logrado adecuarse al nivel de desarrollo industrial de este país- y aquellas que ni siquiera son reconocidas como tales por la autoridad.

Una situación diametralmente opuesta ocurre en países de la comunidad Europea como España, donde este conflicto se vivió hace aproximadamente 10 años atrás, y la decisión que se tomó fue la profesionalizar el sector.

Esto implicó impulsar un plan de modernización de los equipos, del control de flota, de profesionalización de conductores y un programa de desarrollo que permitiera a las empresas de menor tamaño –todas formalizadas- trabajar al alero de las grandes empresas.

El conflicto específico del libro de control horario, se solucionó con un sistema de tacógrafo digital instalado en el camión, y con una dura fiscalización tanto a empresarios como conductores, a fin de que el tacógrafo no estuviese alterado por ninguna de las partes. A partir de esta tecnología, se sabe que fue lo que exactamente hizo el camión y como se estructura entonces la remuneración de su(s) conductores.

Una segunda característica del sector de transporte en Europa, es que son las empresas mandantes quienes pagan las horas de espera del conductor, ya que se reconoce el hecho de que la empresa que brinda el servicio de carga no tiene la capacidad de influir y determinar el orden y tiempo de carga o descarga de producto. Ello llevó rápidamente a que las empresas mandantes mejoraran la eficiencia de sus procesos logísticos de modo de disminuir las horas en que el conductor y su camión se encontraban detenidos y esperando entrar a la mesa de carga y/o descarga.

IV.- Análisis de política pública y propuestas:

Como se habrá observado después de esta breve presentación de la situación del transporte de cargas en Chile, causa importante de los conflictos que se viven hoy, responden a una inadecuada captura de información por parte del Gobierno antes de implementar una política de regulación.

Parece necesario entonces, que el Estado mejore su relación con este sector, comenzando por mejorar la información disponible respecto de la industria a través de un censo del transporte. Tener información confiable y fidedigna permitirá sin duda mejorar la asignación de recursos tanto privados (comerciales y de inversión), como públicos.

La formalización es necesaria pues permite asegurar que se cumple con la legislación existente en términos de prevención de riesgos, relaciones laborales, horas de conducción, estado de los equipos que circulan por las vías públicas, pago de impuestos, etc. El Gobierno son duda debiese estar interesado en dar este primer paso que es la formalización del sector.

También es necesario fomentar la competencia leal, mediante un aumento en la formalización y un mejoramiento en la capacidad y efectividad fiscalización del marco regulatorio que rige al sector.

Otro de los desafíos que enfrenta el sector, es la profesionalización de los conductores. Se requiere aumentar las competencias y capital humano de este sector, especialmente en aquellos rubros dedicados a cargas peligrosas. En países como España, existe una escuela de conductores de camiones, donde elegir ser conductor, es una alternativa adicional al resto de las que enfrenta el estudiante una vez que termina el colegio. Existen escuelas formales, autorizadas por mismo gobierno para ofrecer un servicio de alto nivel, donde el postulante se enfrenta a simuladores cuasi-reales, en diferentes condiciones ambientales y climáticas. Este tipo de iniciativas deben ser apoyadas por el gobierno a través de entidades

como Corfo, dado que es difícil traspasar el costo de estos requerimientos a los propios conductores.

El sector requiere además que el gobierno establezca una Política Nacional de Transporte, que señale cuales son las líneas estrategias que el país espera del sector, así como que se establezca un organismo coordinador que involucre tanto a las organizaciones públicas como privadas que intervienen en la industria, a fin de mejorar la eficiencia y pertinencia de los programas y políticas a implementar.

Finalmente, y en mi opinión, en un país con un nivel de transporte de carretera como el existente, el Gobierno debe promover la sustentabilidad económica, laboral y ambiental de las empresas que operan, por lo que resulta indispensable promover el mejoramiento de la relación con el sector, y orientar sus políticas hacia su formalización, profesionalización y modernización.

Esto podría lograrse con un incentivo desde el gobierno – tributario por ejemplo-, a que las empresas primero se formalicen y luego inviertan en implementación tecnológica. Esto permitiría, no solo tener un sector ofreciendo un servicio de mejor calidad, también reduciría los accidentes en la ruta, mejoraría los conflictos laborales y por sobre todo, se fomentaría la eficiencia energética, tema que pese a su importancia, se ha dejado muy de lado.