

# ACCIÓN Y REACCIÓN DE LOS CAMIONEROS COLOMBIANOS FRENTE A LA POLÍTICA PÚBLICA DE COMPETITIVIDAD

*Análisis desde la teoría de los grupos de presión*

LINA MARIA MARGARITA HUARI MATEUS\*

## RESUMEN

A partir de las teorías de los “grupos de presión”, se analiza el “paro” como mecanismo utilizado por los Camioneros Colombianos para detener la consecución de las metas de la política pública de competitividad, fijada por el Gobierno Nacional a través de la expedición de varios documentos CONPES expedidos entre los años 2006 y 2011; la investigación permite concluir que el uso del paro es factor determinante en ejecución de las metas de la política pública de competitividad, debido al impacto que produce como herramienta de acción y reacción de los camioneros como grupo de presión, demostrando que existe una relación directa y constante entre las decisiones de gobierno y el ejercicio de la protesta. El caso de los Camioneros Colombianos, es un ejemplo de la convergencia de diferentes intereses en la formulación y ejecución de políticas públicas y de la necesidad de encontrar un equilibrio entre las fuerzas sociales que confluyen en su planeación y ejecución..

## ABSTRACT

From the theories of "lobbyists", the "strike" is analyzed as a mechanism used by the Colombian Truckers to stop pursuing the public policy goals of competitiveness, set by the national government through the issuance of several CONPES documents issued between

---

\* Abogada, Especialista en Derecho Internacional del Transporte. Este Trabajo de grado presentado como requisito parcial para optar al Título de Magister en Gobierno y Política Pública, de la Universidad EAFIT, Escuela de Humanidades (tercera cohorte, 2015), con la asesoría de la Profesora Paola Escobar.

2006 and 2011; research supports the conclusion that the use of strike is a determining factor in implementing the public policy goals of competitiveness, due to the impact that occurs as a tool of action and reaction of the truckers as a lobbying. Consequently is demonstrated a direct and constant relationship between government decisions and exercise of the protest. The case of the Colombian Truckers, is an example of how different interests converge in the formulation and implementation of public policies and the need to find a balance between the social forces that join for them.

## **INTRODUCCIÓN**

¿Puede un grupo de presión frenar la consecución de las metas de una política pública?, de ser así, ¿cómo lo lograría?, . La situación más deseable en relación con las políticas públicas, es que desde su formulación se cuente con la contribución de sus destinatarios y aunque pareciera que el problema de la escasa participación social fuese generalizado, existen grupos que se manifiestan activamente sobre las decisiones de Gobierno: su fuerza es tal, que se convierte en detonante de acciones, aunque también en poderoso retardante de los cambios concebidos como necesarios.

Nos encontramos frente a grupos de personas con interés claro en influir en quienes están facultados para tomar decisiones, pero que no buscan el poder para tomarlas directamente, la formación de tales grupos es natural en las arenas de la política pública, dados los intereses sociales que la producen (o por lo menos que las legitiman). Cuando estos grupos acuden a métodos más radicales que la simple persuasión –amenazando y/o utilizando la protesta, los bloqueos, la huelga o el “paro”–, obtienen el estatus de lo que se ha denominado por la literatura especializada como “grupos de presión”.

Los grupos de presión maximizan sus oportunidades de éxito utilizando todos los canales a los que tienen acceso para ejercer presión sobre quienes tienen el poder político; por ello, su éxito depende de los recursos que disponen: la representatividad, el dinero, los conocimientos y en especial, la ubicación en el proceso productivo. No es necesario que éstos grupos se conformen por un gran número de participantes o que cuenten con grandes

recursos, su ubicación en la cadena productiva y cohesión son su mejor recurso (Pasquino, 1998 p 490).

En Colombia, el transporte público es un servicio público catalogado como esencial, es un mercado en el que confluye de un lado, el interés del estado por garantizar la movilidad de las personas y sus bienes, para conseguir la facilitación del comercio y el intercambio de servicios; y del otro lado, toda una organización de empresarios, propietarios, conductores y facilitadores, que conforman la industria transporte, que desde luego, tiene por fin la generación de productividad y competitividad.

Conseguir eficiencia logística mediante la reducción en los costos de prestación del servicio público de transporte, hace parte de las estrategias que conforman la política pública de competitividad, contenida en 5 documentos CONPES, en los que se fijó como meta para el año 2032, lograr que Colombia sea uno de los tres países más competitivos de Suramérica. Dentro de las acciones definidas en la Política Pública de Competitividad y con el objetivo de aminorar costos que hacen parte de la cadena productiva, se definió como necesario la eliminación de las regulaciones existentes para el ingreso de equipos a la oferta de transporte y de las relaciones económicas (tabla de fletes) entre las empresas y los propietarios de vehículos también llamados camioneros. Sin embargo tales medidas produjeron la reacción de los Camioneros Colombianos, quienes por años lograron mantener las medidas de intervención; su presión consiguió la expedición del CONPES 5739 en el año 2013, en el que se observa el cambio en la política fijada en el año 2006, en favor de sus intereses, afectando el logro de las metas de la política pública de competitividad..

El uso de mecanismos de intervención como la regulación de precios o de oferta de un servicio, genera tensión entre los interesados, en este caso la tensión se sucede entre, camioneros, empresarios, productores, vendedores de equipos, reguladores. El presente estudio aborda el paro como mecanismo de acción y reacción de los camioneros colombianos, herramienta sin la cual no habrían podido convertirse en uno de los actores más influyentes en el diseño y ejecución de las acciones de gobierno en materia de transporte público de carga por carretera, esenciales en la política pública de competitividad. El análisis de este caso se abordará desde la teoría de los grupos de presión, desde una perspectiva descriptiva y analítica. Sin realizar juicios de valor a sus reclamaciones, ni deslegitimarlas.

De la comparación entre las teorías de los grupos de presión y el actuar de los camioneros, se denotan tres niveles de intensidad en el ejercicio de la presión, el primero es la simple amenaza de paro, en el segundo la ejecución misma del paro o cese de actividades y en el tercer nivel se encuentra la agudización de la protesta mediante el bloqueo de las vías. Así, el paro se va agudizando para lograr más efectividad. Este documento solo analizará el uso del paro desde el año 2001, por ser en ese año en el que se expidió la reglamentación actual del transporte de carga por carretera, hasta el año 2014, que es el inmediatamente anterior al presente escrito, sin ahondar en los matices de su ejecución.

El texto se divide en tres partes: la primera presenta la teoría de los grupos de presión en el marco de las políticas públicas, los supuestos teóricos de su interacción y los mecanismos que utilizan. La segunda, estudia el caso de la política pública de competitividad en Colombia, resaltando algunos aspectos importantes en materia de transporte de carga que producen la acción de los camioneros colombianos y destaca el uso del “paro” como herramienta de presión efectiva. La tercera sección presenta algunas conclusiones en relación con la presión ejercida por los Camioneros Colombianos, la importancia y necesidad de prever la acción de los grupos de presión en la ejecución de las política pública de competitividad y algunas reflexiones sobre el ejercicio de la democracia participativa para el diseño y formulación de las acciones fijadas en el marco de la política pública de competitividad.

## **1. SOBRE LOS CONCEPTOS DE POLÍTICA PÚBLICA Y GRUPOS DE PRESIÓN**

### **1.1. Política pública:**

Por su carácter polisémico, en la literatura especializada existe una gran cantidad de definiciones del concepto *Policy o política pública*. En Suramérica el concepto es novedoso en la medida en que solo empieza a hablarse de él a comienzos de la década de los noventa; sin embargo, ha sido apropiado por los académicos y por los gobiernos nacionales y locales, que además suelen adoptar decisiones, que por su nivel de trascendencia son catalogados como política pública.

La definición de “política ‘publica’”, escogida para abordar la política pública de competitividad y ahondar en los efectos que sobre ésta tiene un grupo específico de presión, permitirá apreciar el alcance y trascendencia de las decisiones y acciones del gobierno, que

una vez conjugadas, se plantearon como avances o retrocesos en el camino que debía recorrerse hacia el desarrollo económico y social de Colombia, a través del mejoramiento de su competitividad, es por ello que la definición usada como punto de partida, tiene como propósito resaltar la interrelación entre varias políticas y decisiones de gobierno. La Definición que reúne éstas características es la propuesta por André Noël Roth, quien señaló como política pública al:

*“Conjunto conformado por uno o varios objetivos colectivos considerados necesario o deseables, de medios y acciones que son tratados, por lo menos parcialmente por una institución u organización gubernamental con la finalidad de orientar el comportamiento de actores individuales o colectivos para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática (Roth, 1999, pag14).*

Roth sintetiza en cuatro elementos esenciales la existencia de una política pública: i) implicación del Gobierno o de una autoridad pública, ii) la percepción de problemas o insatisfacciones, iii) la definición de objetivos y iv) el proceso; concluyendo que es posible decir que una política pública existe siempre y cuando alguna institución estatal, gubernamental o pública, asuma total o parcialmente la tarea de alcanzar objetivos, estimados como deseables o necesarios, por medio de un proceso destinado a cambiar un estado de las cosas percibido como problemático o insatisfactorio (Roth, 2002), enlazando bajo un mismo término, tanto la producción normativa, como las actividades políticas administrativas oficiales realizadas por los actores políticos, sociales y autoridades públicas, para la elaboración, decisión, implementación y evaluación de ésta producción, así como sus efectos en la sociedad y en la actividad y concluye que :

*“la política se entiende como orientaciones generales y acciones que se desarrollan mediante programas que se concretan en proyectos y que el conjunto formado por la política, los programas y los proyectos relacionados: es política pública (Roth, 2002 P 40).”*

En Colombia, la política de competitividad se conformó a través de programas, acciones y decisiones, en varios sectores de la economía, la ciencia y la tecnología, que en conjunto pretendían crear un ambiente favorable para el desarrollo de la industria, atraer

mercados e inversionistas que favorecieran la generación de empleo y productividad, generando bienestar.

## 1.2. Los Grupos de presión

Existe poca literatura especializada sobre la forma como los grupos de presión ejercen su papel en el marco de una política pública determinada, debido a que no son muchas las investigaciones dedicadas a abordar su desempeño. Sin embargo, los escritos que tratan del actuar de tales grupos, coinciden en la conclusión de los aspectos que los caracterizan: su interés por influenciar las decisiones de gobierno para su propio beneficio sin la intención de pertenecer a él y el ejercicio de mecanismos de coerción o amenaza para alcanzar sus objetivos.

Considerando que en todo entorno social siempre habrá tensiones entre los intereses de unos y otros grupos sociales, económicos o culturales, el surgimiento de los grupos de presión, no es más que la manifestación natural de la condición social del hombre, la respuesta que los individuos, que viven en sociedad, buscan para poder participar en aquellos asuntos que les incumben. (Rubio, 2004).

Parece que Jacqueline B. De Celys es la primera en estudiarlos en el año 1963 (Celys, Jacqueline 1963), pero se atribuye a los Profesores Jiménez de Parga y Lucas Verdú, (Parga y Verdú 1958), la acuñación del término “grupos de presión”. En su misma línea, los trabajos de los profesores De Esteban, Ramírez y Ferrando Badía (Ramírez, Manuel 1969) (Badía, Juan, 1966), resultaron pioneros, al abarcar aspectos de la participación política de los grupos de presión y su intensidad.

Celys afirmó que los grupos de presión, son grupos de personas que poseen en común ciertas características que le generan una “conciencia” de su identidad, saben que poseen tales características y se sienten ligados para adoptar, a partir de las mismas, una posición concreta y dinámica, capaz de afectar la vida social y que manifiestan sus necesidades o su descontento sobre un tema en específico de la acción y/o de las agendas gubernamentales (Celys, 1963).

El politólogo y académico francés Maurice Duverger, señala que estas organizaciones se diferencian de los partidos políticos, en que los últimos tratan de conquistar el poder y ejercerlo a través de cargos de decisión, Duverger también afirma, que los grupos de presión se caracterizan por sus métodos de acción directa, a los que denomina “los métodos de

violencia”, pero excluye de tales acciones la toma violenta del poder de las revoluciones, señala que se encuadran en este término “*aquellas que tienen como objetivo a la vez presionar sobre la opinión pública y forzar al gobierno para que ceda, ya que el desorden que resulta llega a ser intolerable*”. (Duverger 1968 p376 y Ss).

Es común confundir conceptualmente a los grupos de interés con los grupos de presión, al referirse a ellos de manera indistinta; el politólogo francés Jean Meynaud, menciona que los grupos de interés pasan a convertirse en grupos de presión cuando actúan en el campo de la política y vuelven a su denominación de origen, cuando dejan de relacionarse con las autoridades públicas, sin embargo, su criterio no prevé que algunos grupos ejercen presión de manera constante, en tales casos, pierden totalmente la calidad de grupo de interés y la adquieren plenamente como grupo de presión. Consecuentemente, su naturaleza queda modificada permanentemente.

Meynaud define los grupos de presión, como “el conjunto de individuos que basándose en una comunidad de actitudes, expresan reivindicaciones, alegan pretensiones o toman posiciones que afectan, de manera directa o indirecta, a otros actores de la vida social en el que los responsables utilizan la acción sobre el aparato gubernamental para hacer triunfar sus aspiraciones y reivindicaciones” (Meynaud, Jean 1962. pp. 10 y ss393), esta definición incluiría también a los partidos políticos. Por su parte, Alonso Pelegrín señala que el propósito de tales grupos es ejercer presión para tratar de convencer; intentar neutralizar, modificar o influir en las decisiones de la autoridad pública”, (Pelegrín, Alonso, 1995. p. 34). Ambas definiciones, añaden a la definición del grupo de interés el elemento de presión personal y directa. Sin embargo, el desarrollo de las políticas públicas es un juego en el que fácilmente se engaña a la contraparte, precisamente, de la negociación de unos y otros intereses depende el éxito de las acciones programadas, el alcance de la influencia de los grupos de presión es el mismo que ostentan los grupos de interés, en tal sentido, el profesor Germán Valencia, plantea que el resultado más importante, según la teoría, es que ningún grupo de interés captura al regulador. Éste distribuye los beneficios entre todos los grupos, optimizando su propio beneficio (Valencia 2005), y resalta que el objetivo del político es “asegurar y mantenerse en el poder, mediante votos y transferencias de dinero” (citando a Tobón y Valencia, 2002, p. 4), concluyendo que ello implica que los grupos más organizados se beneficiarán en contra de los grupos amplios o difusos y, por tanto, menos organizados.

Se pueden encontrar otros estudios que abordan el actuar de los grupos de presión<sup>1</sup>, haciendo alusión a la presión que se ejerce sobre los Congresistas, es decir abordan la “presión legislativa”, la cual se enmarca perfectamente en el término “Lobby” o “Grupo de Presión Parlamentaria”, abordan la presión que las organizaciones sociales, que requieren modificaciones o decisiones plasmadas en una ley y tangencialmente abordan la acción de grupos cuya intención no es la producción normativa, sino conseguir influencia en la forma como se desarrollan o ejecutan las decisiones del Estado a través de la participación mediante manifestaciones o protestas.

Desde la perspectiva de Celys, se debe hablar de grupo de interés solo cuando se considera el fenómeno en su estructura, cuando se estudia su organización interior, su composición social, su móvil y debe reservarse la expresión “grupo de presión”, al grupo de interés que ha entrado en acción política, caracterizado por su intento dinámico de integrarse en la realidad política como “fuerza en acción”, concluye también que un grupo de presión siempre es un grupo de interés, sin embargo un grupo de interés no necesariamente un grupo de presión (citando a Finer y Meynaud).

Los grupos de presión emplean fundamentalmente tres clases de acciones: de persuasión, de corrupción y de intimidación, siempre utilizan el primero de éstos medios y sólo si resulta ineficiente, utilizan los otros dos<sup>2</sup>. “Ahondaré en el último de los casos, en el que Celys define como “acción directa”, la amenaza de paralizar la vida económica del país, obstruir la función pública, y negarse a cooperar con las autoridades, organizando medidas como el paro.

### 1.3. El paro

La legislación y la Jurisprudencia Colombiana distinguen el cese de actividades de los trabajadores en dos circunstancias: la “huelga” y “paro”, el primero reviste la connotación de la protesta laboral propiamente dicha y es usado como mecanismo de protesta por un grupo

---

<sup>1</sup> Un análisis de los sindicatos y sus relaciones con los partidos políticos en “El poder sindical en España”, de Juan Antonio Sagardoy Bengoechea y David León Blanco, escrito en 1982; “The Break-up of the Socialist Family: Party-Unions Relations in Spain, 1982-89”, Richard Gillespie, 1990; o “The Dissolution of Party-Union Relations in Spain” de Lynne Wozniak, 1992. En España, desde la perspectiva sociológica, han abordado el asunto de los grupos de presión Robert Fishman, “Working-Class organization and the Return to Democracy in Spain”, 1990; Víctor Pérez Díaz, “La primacía de la sociedad civil”, 1993; o centrándose en el carácter de su relación con el Parlamento, Ulrike Liebert, “Modelle Demokratischer Konsolidierung”, 1995 y “Parliamentary Lobby Regimes” en *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*, 1995. Además, también es posible encontrar algunos estudios sobre organizaciones de intereses específicos, “Las organizaciones agrarias españolas”, de Gloria de la Fuente Blanco, 1991 o “La política de las organizaciones de intereses médicos”, de Josep A. Rodríguez, 1992.

<sup>2</sup> Entre los medios de persuasión se encuentran la información, la consulta, la negociación; entre los de corrupción la prevaricación, el cultivo interesado de la amistad, la financiación de campañas electorales. Entre los medios de intimidación se encuentra el chantaje bajo todas sus formas, la coacción psicológica, la acción directa y la amenaza de emplearla. (Celys 1967 136 y 135).



de trabajadores que buscan que su patrono ceda ante sus demandas, el segundo es la manifestación de acciones de hecho con el ánimo claro de generar un desorden dentro de las actividades normales en un sector específico, para establecer algunas conclusiones es necesario determinar el alcance de la huelga; sin embargo, es claro que no es la huelga el mecanismo de presión de los actores que en este texto se analizan, pues tales actos (huelga y paro), revisten connotaciones diametralmente distintas.

La Jurisprudencia Colombiana, se ha manifestado en relación al derecho a la huelga<sup>3</sup>, señalando que a la luz de las regulaciones de la OIT<sup>4</sup>, las reivindicaciones que se defienden con la huelga pueden clasificarse en tres categorías:

i) Las de naturaleza laboral, que persiguen garantizar o mejorar las condiciones de trabajo y de vida de los empleados;

ii) Las de naturaleza sindical, que buscan garantizar y desarrollar los derechos de las organizaciones sindicales y de sus dirigentes;

iii) Las de naturaleza política, que tienen por objeto la búsqueda de soluciones a las cuestiones de política económica y social, que guarden relación con sus intereses, con el objeto de ejercitar presión sobre los gobernantes<sup>5</sup>.

Pese a las consideraciones de la OIT, en Colombia la huelga de perfil político, conduce a un plano por fuera del marco constitucional y legal<sup>6</sup>, debido a que no busca una reivindicación laboral frente a un patrono, sino una reclamación de tipo político (frente al estado), además, tampoco se surten los pasos previos establecidos por vía legal para la huelga (pliego de peticiones en su estricto sentido). La jurisprudencia señala que normalmente las protestas políticas se reflejan en forma de “paro”; fenómeno que no está protegido ni por la Constitución ni por la Ley, pues se trata de un acto de fuerza, una medida de hecho que no cumple con la finalidad prevista para la huelga, con los pasos previos para realizarla<sup>7</sup>, ni con las reglas fijadas por el legislador<sup>8</sup>, la huelga política deja de ser entonces una cesación pacífica y colectiva de labores, que a juicio de la Corte puede llevar al empleo

---

<sup>3</sup> Sentencia C-858/08.

<sup>4</sup> Dicho sistema está reforzado por los Convenios 87 y 98 de la Organización Internacional del Trabajo, los cuales fueron aprobados por Colombia mediante las Leyes 26 y 27 de 1976 y constituyen bloque de constitucionalidad

<sup>5</sup> conforme al artículo 3 de la Constitución Nacional la soberanía reside en el pueblo, que la ejercita en las formas y dentro de los límites que la preceptiva superior prevé; esos medios son, entre otros, las libertades de reunión y manifestación (art. 37), asociación (art. 38), pensamiento y prensa (art. 20), petición (art. 23)

<sup>6</sup> Sentencia C-858/08.

<sup>7</sup> Ídem

<sup>8</sup> C-432/96

de métodos antidemocráticos que contrasten con el ordenamiento superior<sup>9</sup>, un acto de fuerza, una medida de hecho no prevista en la ley que suspende la prestación de un servicio y que por tanto es ilegal<sup>10</sup>. Además, a pesar de contar con basta reglamentación<sup>11</sup>, en Colombia se prohíbe expresamente el uso de la huelga en los servicios públicos, consecuentemente tampoco es permitido el uso del paro.

El transporte público de carga está catalogado como un servicio público esencial,<sup>12</sup> [P1], por ello el legislador previó taxativamente que no es posible el uso de la huelga por parte de las de “empresas de transporte por tierra”, sin embargo, no determinó lo mismo sobre las personas que sin tener vinculación laboral, prestan sus servicios esta industria<sup>13</sup>. Al respecto, es necesario reiterar que el actor que en este documento se analiza, no es la “empresa de transporte” ni sus trabajadores en búsqueda de reivindicaciones laborales. Este estudio aborda el paro de los propietarios de los vehículos de carga por carretera que ponen sus vehículos al servicio de las empresas de transporte mediante un contrato de suministro, para que éstas a su vez, presten el servicio al público.

## **2. EL TRANSPORTE DE CARGA POR CARRETERA COMO PARTE DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE COMPETITIVIDAD EN COLOMBIA**

La competitividad de una nación es el grado en el que un país puede producir bienes y servicios capaces de competir exitosamente en mercados globalizados y a la vez mejorar las condiciones, de ingreso y calidad de vida de su población, es el resultado de la interacción de múltiples factores relacionados con las condiciones que enfrenta la actividad empresarial y que condicionan su desempeño, tales como infraestructura, recursos humanos, ciencia y tecnología, instituciones, entorno macroeconómico, y productividad<sup>14</sup>:

La competitividad tiene que ver con “las fuentes de prosperidad de una nación”, y con las condiciones para un rápido y sostenido crecimiento de la productividad” (WEF 2004). No existe una metodología única para la medición de la competitividad; sin embargo, algunas instituciones internacionales desarrollan anualmente ejercicios de medición, se destacan el

---

<sup>9</sup> Idem

<sup>10</sup> T 1052 DE 2001

<sup>11</sup> Artículo 430 del Código Sustantivo del trabajo

<sup>12</sup> Sentencias C 981 de 2010, -C 033 de 2014

<sup>13</sup> Sentencia C-122/12

<sup>14</sup> (Documento CONPES 3439 de 2006).

Foro Económico Mundial (FEM) y el International Institute for Management Development (IMD)<sup>15</sup>. En Colombia, el Departamento Nacional de Planeación (DNP)<sup>16</sup>, evalúa la competitividad a partir de 4 factores: 1. Seguridad y confianza, 2. Educación y tecnología, 3. Condiciones macroeconómicas, 4. Instituciones favorables, que están reflejados en los documentos CONPES<sup>17</sup>, que contienen los factores que al engranarse mejoraran la competitividad del país. En ellos se encuentra el componente de infraestructura y logística, que a su vez -entre otros aspectos- incluye las medidas y acciones para lograr un cambio estructural en la operación del transporte público de carga por carretera.

Tal como lo manifiesta Roth en su definición de política pública, en Colombia se reconoció que la competitividad solo podía lograrse gracias a la sumatoria de acciones en diferentes campos, cuyo engranaje produjera efectos positivos en la economía y es por esto que puede afirmarse que la política pública de competitividad se ha venido plasmando en documentos CONPES, expedidos desde el año 2006, hasta el año 2013. (ver anexo 1).

En particular, en el año 2008 el Gobierno Colombiano se fijó la meta de implementar las acciones necesarias para conseguir que el país fuese más competitivo, para ello expidió el documento CONPES 3527, *“Política nacional de competitividad y productividad”*, en él se describen los planes de acción y sus principales lineamientos estratégicos, entre ellos, el desarrollo de sectores de clase mundial y el salto en la productividad y el empleo. Todo esto, para conseguir que en el año 2032, el país sea uno de los tres países más competitivos de América Latina.

El documento estableció como uno de los factores necesarios para lograr las metas de la política pública de competitividad, el cumplimiento de las acciones establecidas en el CONPES 3489, *“Política nacional de transporte público automotor de carga”*, que planteó

---

<sup>15</sup> El FEM publica el Reporte Global de Competitividad (RGC), que es la evaluación más completa de las fortalezas y debilidades comparativas de economías nacionales, mediante la evaluación de la habilidad de los países para proveer altos niveles de prosperidad a sus habitantes, la calificación dependerá de cómo, de manera productiva, los países utilizan los recursos disponibles.

<sup>16</sup> Evalúa la situación competitiva del país teniendo en cuenta los rankings de competitividad que emiten los reportes de instituciones internacionales como el Banco Mundial con el “Doing Business”, el Foro Económico Mundial con el Reporte global de competitividad y el Instituto para el desarrollo gerencial (IMD) con el “Word Competitiveness Yearbook”.

<sup>17</sup> El Consejo Nacional de Política Económica y Social — CONPES — fue creado por la Ley 19 de 1958. Ésta es la máxima autoridad nacional de planeación y se desempeña como organismo asesor del Gobierno en todos los aspectos relacionados con el desarrollo económico y social del país. Para lograrlo, coordina y orienta a los organismos encargados de la dirección económica y social en el Gobierno, a través del estudio y aprobación de documentos sobre el desarrollo de políticas generales que son presentados en sesión. El Departamento Nacional de Planeación desempeña las funciones de Secretaría Ejecutiva del CONPES y CONPES Social, y por lo tanto es la entidad encargada de coordinar y presentar todos los documentos para discutir en sesión, como el Conpes Social, actúan bajo la dirección del Presidente de la República y lo componen como miembros permanentes con derecho a voz y voto, el Vicepresidente de la República, todos los Ministros, el Director del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, el Director del Departamento Nacional de Planeación, y el Director del Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación – Colciencias (tomado de la Página del DNP).

estrategias enfocadas hacia la regulación de las relaciones económicas (fletes) entre las empresas de transporte de carga y los propietarios, mejorar la estructura empresarial del transporte, renovar el parque automotor, y fomentar el desarrollo de los servicios logísticos. En éste marco, las actividades logísticas y especialmente el servicio de transporte público de carga por carretera, constituyen un eslabón importante en la cadena productiva, que afecta positiva o negativamente la competitividad de las regiones.

También en el año 2008, se expidió la Ley 1253 “*Por la cual se regula la productividad y competitividad y se dictan otras disposiciones*”, que ordenó el desarrollo de una estrategia de largo plazo en este campo y que las diferentes Ramas del Poder Público deben velar porque la formulación y ejecución de políticas y programas que tengan impacto en la productividad y competitividad, se desarrollen mediante la adecuada coordinación de las entidades del sector privado.

Considerando lo anterior, puede concluirse que las decisiones contenidas en el documento CONPES 3527 de 2008 y las que se fijaron en los documentos CONPES complementarios, así como lo ordenado en la Ley 1253 de 2008, cumplen con las condiciones para ser tratados efectivamente como una política pública, tal como se expone en la primera parte de este escrito, toda vez que las acciones definidas en estos documentos son propósitos de Gobierno, con el objetivo claro de contrarrestar el problema de la pobreza a partir del impulso de la industria, tales acciones fueron pensadas a mediano y largo plazo, y además cuentan con procesos definidos para su implementación<sup>18</sup>.

Ahora bien, en términos de competitividad, las acciones necesarias para mejorar el transporte de bienes, se encuentra dentro del componente “infraestructura y logística” (algunas veces solo se señala el concepto de infraestructura, sin que ello implique desligar el transporte de carga). Como razón de ser del mejoramiento y construcción de vías, corredores fluviales y férreos, aeropuertos, puertos marítimos y fluviales, para el mejoramiento de la movilidad (posibilidad de desplazarse libremente o desplazar bienes libremente), no basta con la construcción de infraestructura –entendida como obras, las vías, puertos o terminales-, es necesario un conjunto de acciones que hagan posible hacer más eficiente el movimiento de carga y pasajeros y que además disminuya el costo de su movilización, toda vez que el transporte hace parte los costos que deben enfrentar los productores y comercializadores.

---

<sup>18</sup> Siguiendo las reglas de Roth en el libro Políticas pública, formulación, implementación y evaluación (2002).

Así, en el marco de la política pública de competitividad, en el año 2008 se fijaron las siguientes acciones específicas en relación al transporte de carga por carretera:

1. Disminuir la intervención en los mercados, fomentando la competencia y el conocimiento de una estructura de costos de operación eficiente,
2. Capacitar técnica a los agentes de la cadena,
3. Aumentar la utilización de la capacidad de carga de los vehículos<sup>19</sup>,
4. Implementar un esquema de reposición del parque automotor.
5. Fortalecer la institucionalidad para controlar la libre competencia y evitar distorsiones o incumplimientos al marco normativo.
6. Evitar el transbordo de mercancías en pasos de frontera, fomentar el acceso a los seguros de todos los integrantes de la cadena productiva y el desarrollo de Servicios Logísticos para generar mayor valor agregado.

Por su parte, el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, estableció cinco objetivos generales que el sector transporte debía alcanzar: i) facilitar la integración nacional y el transporte interno; ii) mejorar la competitividad del país para mejorar el comercio exterior y iii) ayudar a mejorar las condiciones de vida de la población más vulnerable, iv) promover la mitigación y adaptación al cambio climático y v) procurar la mayor seguridad vial.

Posteriormente, la Ley 1682 de 2013, planteó los principios que deben ser el objeto de la política pública de transporte: accesibilidad, adaptación y mitigación al cambio climático, calidad del servicio, capacidad, competitividad, conectividad, libre competencia y disminución de la inseguridad vial.

Finalmente en el año 2013, con el CONPES 5739, se fijaron otras acciones:

1. Declarar de importancia estratégica el programa de reposición y renovación del parque automotor de carga.
2. Tomar medidas integrales para la mejora de las condiciones de los actores: propietarios, clientes del servicio, conductores y sus familias, y la sociedad en general,
3. Establecer una edad máxima del parque automotor que presta el servicio de transporte de carga.
4. Estructurar una línea de crédito para la renovación del parque automotor.

---

<sup>19</sup> Para ese entonces estaba en un promedio del 50% peso y del 74% en volumen.

Debido al cambio del esquema propuesto en los anteriores documentos CONPES, en los que se fijó como meta desmontar la intervención, por esquemas de protección y regulación de mercados, precios y programas de mejoramiento para los camioneros y sus familias, puede afirmarse que la presión de los camioneros influye directamente competitividad, al nivel de frenar el logro de las metas fijadas.

A partir de la definición de Roth, en el siguiente cuadro se sintetiza la política pública de competitividad y su relación con las medidas de gobierno orientadas al transporte público de carga por carretera desde la formulación de cuatro preguntas: ¿qué es?, ¿cómo se hace?, ¿qué se hace? Y ¿para qué se hace?:

	<b>Definición Política pública</b>	<b>P.P. de competitividad</b>	<b>Componente transporte de carga</b>
<b>a. ¿Qué es?</b>	<i>Conjunto conformado por uno o varios objetivos colectivos considerados necesario o deseables,</i>	Se fijaron metas en varios sectores, a mediano plazo y largo plazo, para fomentar la industria. El objetivo es lograr que Colombia este dentro de los tres países más competitivos de Suramérica.	El objetivo de las acciones en el sector transporte, es hacer que el transporte de carga sea más competitivo (más económico y de mejor calidad), optimizando los costos logísticos para que los productos de exportación e importación en Suramérica, entren por los Puertos Colombianos.
<b>b. ¿Cómo se hace?</b>	<i>de medios y acciones que son tratados, por lo menos parcialmente por una institución u organización gubernamental</i>	Mediante programas, planes y proyectos coordinados entre varias entidades del sector ejecutivo nacional, para mejorar las vías, la capacidad en los puertos, el servicio de aduanas, mejorar la prestación de los servicios para la competitividad,	Eliminar la intervención del mercado, Programas para incentivar la modernización de los equipos, el fomento de la libre competencia a través de la liberalización de precios. Liberalizar los fletes, flexibilizar la estrada de equipos nuevos.
<b>c. ¿Qué se</b>	<i>con la finalidad de orientar el comportamiento de actores individuales o colectivos</i>	Aumentar la competencia por los mercados liberalizando precios.	Modificar las relaciones entre las empresas de transporte y los camioneros.

d. ¿Para qué se	<i>para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática</i>	Pasar de ser un país no competitivo a un país altamente competitivo.	Disminuir los altos costos de la movilización de carga por carretera desde los puertos, en comparación con otros países
-----------------	---	--	---

## 2.1. El transporte de carga por carretera, como factor de competitividad.

La logística es la sumatoria de las actividades que facilitan la movilización eficiente de mercancías, el buen desempeño logístico comprende un conjunto de variables como la infraestructura y los servicios de transporte, aduanas y puertos, que permiten optimizar los tiempos y costos de transporte, almacenamiento y distribución, desde su producción o importación hasta el consumidor final.

Según el Informe del Consejo Privado de Competitividad (CPC) 2014-2015, más allá de los rezagos en infraestructura, el bajo desempeño logístico se explica por otros factores como las demoras en la entregas de llegar a su destino a tiempo, la falta de seguimiento y localización de las mercancías y la dificultad de contratar envíos a precios competitivos, situación que según el mismo Consejo se deriva de la falta de competitividad en el sector de transporte de carga, debido a los elevados costos de transporte, concluyendo que la baja competitividad del transporte de carga en Colombia, se produce al tener los costos de transporte más elevados en relación con países de referencia (Informe del Consejo Privado de Competitividad, 2015 pag 110).

En Colombia, el transporte público es un servicio público catalogado como esencial, que debe ser garantizado por el Estado, pues configura el ejercicio del derecho a moverse libremente por el territorio nacional. Una libre movilidad es esencial para el desarrollo de una vida en sociedad, permite el ejercicio de otros derechos y facilita la generación de relaciones comerciales y el intercambio de exceden productivos. Según cifras del Plan nacional de Desarrollo 2010 – 2014, en Colombia el 71% de las mercancías se transportan utilizando las carreteras, el 27% mediante ferrocarril (carbones) y solo el 2% por vía marítima fluvial y aérea.

En la industria del transporte público, confluyen de un lado, el interés del estado por garantizar la movilidad de las personas y sus bienes, para conseguir la facilitación del comercio y el intercambio de servicios y del otro lado, toda una organización de empresarios, propietarios conductores y facilitadores, que conforman una industria de transporte, que desde luego, tiene por fin la generación de productividad. Así, se conforma la arena en la que se desenvuelven los interesados: empresarios, productores, comercializadores, vendedores de

equipos, facilitadores de servicios logísticos, fabricantes y comercializadores de vehículos y de repuestos, reguladores, y camioneros.

## 2.2. Los Camioneros Colombianos como actores de políticas públicas.

Recordemos la importancia de la intervención de los interesados en la formulación de acciones de gobierno y sociedad, y desde luego en la implementación de tales decisiones cuyo objeto es resolver problemas sociales, en este contexto, la políticas públicas se conforman con la construcción de una cadena de decisiones y de acciones resultado de las interacciones estructuradas y repetidas entre diferentes actores implicados en el surgimiento de la formulación y la resolución de un problema políticamente definido como público son individuos o grupos de individuos (grupos sociales), que se consideran un actor unitario siempre y cuando, en lo que concierne a la policía pública que se analiza, se presente y actúe con homogeneidad interna respecto de los valores e intereses que defiende y los objetivos que persigue. El comportamiento más o menos activo de un actor influirá en la manera en la que acabe siendo concebida y puesta en práctica la intervención pública en mención (Subirats y otros, 2008).

La cadena de transporte de carga es una arena de política pública cuya ejecución depende del comportamiento de sus actores, las decisiones de Gobierno pretenden estimular ciertas conductas, sin embargo si los actores no responden a tales estímulos, no es posible la ejecución de la acciones. Aunque algunas empresas dedicadas al transporte optan por adquirir sus propios equipos, muchas más deciden contratar con terceros para realizar la operación del transporte, es allí en donde nace la relación empresa – propietario o empresa – tenedor o poseedor de vehículos (camioneros).

El análisis de la movilización activa y directa de los camioneros colombianos, parte del reconocimiento de su papel protagónico como actor de políticas públicas (en tanto participa de su formulación y ejecución), grupo de interés (en tanto se ve afectado/beneficiado con las decisiones y acciones de las políticas públicas de competitividad), y grupo de presión, (en tanto ejerce los paros y bloqueos viales, como mecanismos de coerción, para lograr sus objetivos políticos). Sin embargo, sólo se abordará el actuar de los camioneros en su rol de grupo de presión, pues es así que logra efectividad.

## 2.3. El paro camionero



Como todo grupo de presión, los camioneros colombianos no buscan su reivindicación social, sino la influencia en las decisiones de Gobierno, son un grupo ampliamente reconocido y organizado de propietarios de vehículos de transporte de carga e incluso conductores, que no son empleados de las empresas, son dueños de los vehículos que éstas utilizan, son conscientes de su capacidad de lograr la paralización del transporte público y la movilidad en general, administrando su potencial para afectar el normal desarrollo del comercio, logrando así el desabastecimiento de bienes esenciales. Utilizando el bloqueo de las vías, cuando con el simple paro no logran su capacidad de persuasión, agudizando el ejercicio de la protesta.

Desde el año 1996, los camioneros Colombianos han utilizado el paro como mecanismo de presión para conseguir que el Gobierno Nacional acceda a sus reclamaciones. Cuando iniciaron sus protestas, solicitaban la estabilización-intervención de precios mínimos para sus servicios, lo cual es comúnmente denominado flete (el precio que les paga la empresa al propietario por el uso del vehículo, en el que se incluyen los costos totales de la operación). Posteriormente, buscaron que el gobierno adoptara políticas y ejecutara programas para evitar el aumento de la oferta de vehículos, mediante esquemas de reposición-chatarrización. Sus protestas siempre incluyen la reclamación por los precios del combustible, debido a su participación en el costo del servicio que prestan. El presente estudio no pretende establecer la pertinencia de sus demandas sino el impacto del paro como herramienta de presión de un actor de la arena de la política pública de competitividad.

En términos generales y sin considerar la afectación que sucede cuando además del paro se realizan bloqueos de vías, lo cual afecta directamente la libre locomoción, son varios los problemas que generan los paros camioneros: afecta las exportaciones y los costos de producción de las empresas exportadoras, debido a que las mercancías no llegan a los puertos. Así mismo, tampoco miles de toneladas de productos importados se distribuyen a tiempo, afectando la producción; los costos de producción se incrementan en la medida que aumentan los de almacenamiento y disminuye el margen de ganancias. En el caso de productos perecederos de exportación, cada día de paro aumenta el riesgo de deterioro y de generación de pérdidas que deben asumir los empresarios nacionales.

Aunque en los textos consultados se abarca de forma general el cese de actividades (paros, huelgas, protestas), de manera general, la fuerza e intensidad del paro no siempre es

la misma, esta depende del curso de las negociaciones, intensificándose o aminorándose en la medida que consiguen lograr el objetivo propuesto.

Para establecer la forma como los camioneros han usado el paro, se analizaron los datos encontrados en la prensa nacional, entre los años 2001 y 2014. Así, fue posible establecer una secuencia de los paros sucedidos desde el año 2001 hasta el año 2014, descartando los eventos en los que solo hubo amenaza de paro. El análisis permitió encontrar las circunstancias comunes en los paros, su duración y frecuencia. A partir de allí, se estableció una relación entre los eventos de protesta de los camioneros y las reacciones del Gobierno Nacional, que pueden ser efectivamente documentadas (mediante la expedición de reglamentos), todo esto relacionado con las acciones planteadas desde la política nacional de competitividad (ver diagrama anexo). Para establecer la relación entre los grupos de presión y la política pública de competitividad se compararon las metas fijadas en los documentos CONPES y la expedición normativa en materia regulatoria del transporte de Carga. Ello nos lleva a relacionar el paro, con las medidas de intervención expedidas.

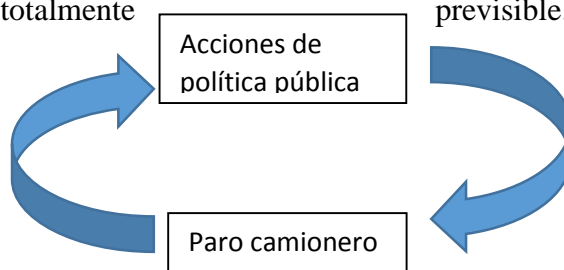
En cada uno de los años 2001, 2002, 2003, 2004 y 2007, tuvo lugar un paro y su duración osciló entre 4 y 5 días, excepto para el año 2004, en el que los camioneros pararon por 11 días consecutivos. Antes del año 2001, las protestas tenían como propósito ejercer la presión suficiente para conseguir que se mantuviese la intervención de los precios de los fletes, a pesar de la tensión de otros sectores (que siempre han solicitado el desmonte de los precios), incluso lograron subirlos año a año. A partir el año 2001, además de las reclamaciones por mantener el control de los precios de los fletes, los camioneros exigieron medidas sancionatorias por el incumplimiento de los precios mínimos y empezaron a solicitar medidas para controlar y mantener estática la oferta de vehículos y para evitar que el precio del combustible aumentara.

En el año 2008, el Gobierno Colombiano tuvo que enfrentar dos paros camioneros que en total sumaron 39 días, en el año 2009 hubo un paro que duró 19 días, y en el año 2011, se produjo un paro de 15 días en el que los camioneros protestaron indicando abiertamente su inconformidad con la política pública de transporte, en aspectos íntimamente relacionados con los aspectos antes descritos y que hacen parte de la política pública de competitividad. Como respuesta a las reclamaciones de los camioneros en relación al exceso de vehículos que oferta su capacidad de transporte, desde el año 2003, el Gobierno Colombiano creó un

programa de reposición vehicular que consistía en mantener el número de vehículos operando. Con esto, la posibilidad de adquirir y poner en operación un vehículo nuevo, quedaba supeditada a la desintegración de otro.

Sin embargo, el procedimiento del programa de reposición conllevó a aumentar el valor de los equipos rodando desincentivando la reposición, además, la falta de un control efectivo al trámite de reposición, produjo prácticas ilegales de todo tipo para violar la regla de reposición. Así mismo, como la autorización era un procedimiento que demoraba meses e incluso años, se permitió la adquisición de “pólizas” de garantía, que en la práctica eran el pago a plazos de un cupo. Tales dineros conformaron un fondo de reposición, que en la práctica no ha servido para disminuir la edad promedio de los vehículos (no se han chatarrizado y/o repuesto los vehículos de más edad); sin embargo, el análisis de los resultados del programa de reposición no será materia de investigación.

Con los anteriores datos, se observa claramente la acción y reacción de los camioneros como actor y grupo de presión y del Gobierno Nacional, en la medida que los años en los que se observa mayor cantidad de paros y de días de paro, son precisamente los años en los que existe mayor producción normativa de carácter regulatorio; sin embargo, no es posible deducir que solo accionen para hacer solicitudes o solo reaccionen en protestas por las medidas de gobierno, así, existe una relación directa y constante que crea su propio contexto y que además es totalmente previsible.



### **Acción y reacción**

Respecto de las causas que los camioneros argumentan para el uso del paro, la reacción del Gobierno y la afectación que ello conlleva para la política pública de competitividad, a partir del relacionamiento desarrollado en el siguiente cuadro, se sintetizan y relacionan las metas de las políticas públicas de competitividad que se afecta con la respuesta.

<b>Peticiones comunes a todos los paros</b>	<b>Respuestas</b>	<b>Metas de las política pública de competitividad que se afecta con la respuesta</b>
<b>Precio fijo para los fletes</b>	<b>Tabla de fletes Precios de referencia Libertad vigilada</b>	Eliminar la intervención del mercado. Programas para incentivar la modernización de los equipos, el fomento de la libre competencia a través de la liberalización de precios. Liberalizar los fletes, flexibilizar la estrada de equipos nuevos.
<b>Control de la oferta de equipos</b>	<b>Programa reposición- chatarización</b>	Programas para incentivar la modernización de los equipos, el fomento de la libre competencia.
<b>Costo combustible</b>	<b>Sin respuesta</b>	Los altos costos del combustible, en especial el porcentaje que corresponde al 25% del total del precio, genera ineficiencias del mercado que pagan tanto los productores como los consumidores.

#### 2.4. Acciones que afectan la competitividad

La participación del transporte de carga en la baja competitividad no es solo percepción de hecho, en el año 2012, Fedesarrollo realizó un estudio para establecer los Indicadores del sector transporte en Colombiano, señala que no existe una cabeza visible y responsable que facilite la evolución de los indicadores del sector, de acuerdo a los cambios en los esquemas contractuales o los énfasis de política del sector transporte y que las falencias solo pueden ser solucionadas mediante un esquema de gestión logística.

De acuerdo a la información que ofrece COLFECAR (Federación Colombiana de Transportadores de carga), retomados por ANIF, sobre los costos operativos del sector, a lo largo del período 2008 a 2014, la composición de los costos del sector no ha tenido cambios significativos, el rubro de combustibles alcanza el mayor peso, con una participación promedio anual del 33% dentro del total, en segundo lugar aparecen los costos de llantas-neumáticos con un 12.5%, seguido por los gastos en peajes (11.4%) y por los de salarios y prestaciones, cada uno con cerca del 10%. Todo esto afecta la competitividad del sector y del país, debido a que en suma, los costos de exportación e importación lo posicionan muy por debajo de los países de la región. En efecto, al corte de junio de 2013, según el informe Doing Business (Banco Mundial, 2014), el país se ubica en el puesto 94 (de 189 países) a la hora de evaluar su comercio transfronterizo, muy por debajo de países como Chile (40), Perú (55) y México (59). Este panorama difícilmente nos permitirá diversificar nuestras exportaciones y aprovechar así los TLCs (ANIF, 2014).

Por su parte, los industriales (otro eslabón de la cadena de Transporte y desde luego actor de política), resaltan los elevados costos del transporte en Colombia, a partir de la comparación con otros países. Según cifras de la Asociación Nacional de Empresarios de Colombia (ANDI), el costo de cubrir una distancia similar en diferentes países para dar cuenta de este problema de logística, resaltando que llevar carga de Buenaventura a Bogotá por carretera, tiene un costo de US\$3,58 por kilómetro, mientras que de Róterdam a Francfort, vale US\$1,20<sup>20</sup>, responsabilizando a los camioneros de tales diferencias.

Como consecuencia de la presión de los camioneros a través de los paros, se expidió el CONPES 3759, que fijó los lineamientos de política para la modernización del transporte automotor de carga, dentro del que se recomiendan tomar medidas para el congelamiento del parque vehicular de camiones, manteniendo la necesidad de sujetar el ingreso de camiones nuevos a salidas “uno a uno” de vehículos en circulación y la regulación del valor de los fletes. Esto modifica estructuralmente y en sentido opuesto las políticas fijadas en los CONPES expedidos con anterioridad. Así mismo, a pesar de que en el año 2011, como parte de las metas fijadas en el Plan nacional de Desarrollo, el Gobierno Nacional logró desmontar la tabla de fletes, mediante el Decreto 2228 de 2013 nuevamente se regula el valor de los fletes, señalando un valor mínimo a pagar teniendo en cuenta los costos de operación. Todo ello, sirve para evidenciar el impacto de los camioneros como grupo de presión en la implementación de la política pública de competitividad.

Distintos enfoques explican esta conclusión. Desde el punto de vista del camionero, no es posible poner sus vehículos a precios de pérdida y desde el punto de vista del empresario el costo del transporte está muy por encima dentro de los países de referencia, entre ellos, los de carácter regulatorio. Por ejemplo, en la actualidad el parque automotor está congelado, y su renovación está sujeta a la desintegración –uno a uno– de camiones viejos (CONPES 3759/2013); existe un esquema de libertad vigilada (Decretos 2092/2011 y 2228/ 2013), que –además de tener una reglamentación compleja– permite la intervención del Gobierno cuando los fletes están por debajo de los costos eficientes de operación y genera una carga transaccional importante a los actores de este mercado –generadores, empresas de transporte y transportistas–; el uso de vehículos de carga extralarga sólo está permitido con

---

<sup>20</sup> Por qué es tres veces más barato mandar un contenedor de Colombia a China que dentro de Colombia. Natalio Cosoy BBC Mundo

autorizaciones especiales; aún no se ha reglamentado la vida máxima de vehículos de carga, entre otros.

### **3. Conclusiones**

El uso del paro ha sido un factor determinante sin el cual los camioneros colombianos no habrían podido detener la consecución de metas fijadas en la política pública de competitividad, ni lograr que se incluyera nuevamente en la agenda la intervención en los precios y en la oferta de vehículos cuando éstos fueron desmontados. A través del paro, los camioneros aprovechan su posición en la cadena logística deteniendo el normal desarrollo del comercio y encareciendo los costos de comercialización. Pero no sólo el uso del paro, sino la permanente posibilidad de realizarlo y de modularlo haciéndolo más o menos agudo mediante el uso de los bloqueos o de intermitencias, hace que los camioneros colombianos se diferencien de otros grupos de interés o de presión, en la medida que mantienen la amenaza de realizarlo. Solamente la posibilidad del paro hace que su reacción sea considerada en el diseño de políticas públicas, ya que el grupo de presión reconoce que el mecanismo de negociación es el paro, con él modifica la conducta o intención del gobierno.

Como se manifestó más adelante, en los años que se observa mayor cantidad de paros y de días de paro, son precisamente los años en los que existe mayor producción normativa de carácter regulador; sin embargo, no es posible deducir que solo accionen para hacer solicitudes o solo reaccionen en protestas por las medidas de gobierno, así, existe una relación directa y constante que crea su propio contexto y que además es totalmente previsible, su acción refleja la forma como se organizan los ciudadanos, al convertirse en grupos de presión para manifestar sus necesidades, constituyendo un ejemplo claro de participación directa, la manifestación de su inconformidad puede dar luces sobre la construcción de una cadena de acciones necesarias para el desarrollo de la economía, ya que en la práctica son ellos quienes más conocen del desarrollo de la operación del transporte y de las dificultades que deben ser superadas para lograr tiempos óptimos para la distribución de mercancías y poder disminuir los costos logísticos.

En materia de competitividad, es necesario abrir una discusión más profunda sobre la presión de los actores a quienes poco se analiza pero que causan graves ineficiencias y pérdidas en la cadena de transporte, así las cosas la competitividad del sector, depende de la confluencia de actores, sus ineficiencias y escasa tecnificación encarece los costos de operación, al tiempo que genera pérdidas a la industria, en últimas, desarrollar la

competitividad de Colombia a través de una política pública bien diseñada y ejecutada, es encontrar equilibrio entre de las fuerzas sociales y sus intereses.

## REFERENCIAS

- Calvo, Alberto, La situación del Parlamento en las sociedades industriales, Revista de Estudios Políticos, 159-160, 1968, Madrid. 318 Pérez
- Celys, Jacqueline B. Los grupos de presión en las democracias contemporáneas. Tecnos, Madrid, 1963.
- De Esteban, Jorge La intensidad de la participación política. Fundación Juan March, Madrid, 1968. 317.
- De Esteban, Jorge. Status y rol de los grupos de presión en el seno del régimen político. SI, 1966. 316
- Duverger, Maurice. Sociología Política. Barcelona. Ariel, 1968, p 376 y siguientes.
- E Lindblom de Charles. El proceso de elaboración de las políticas públicas, página 98.
- Ferrando Badía, Juan. Los grupos de presión y su institucionalización. Tecnos, Madrid, 1960.
- Los grupos de presión y su actuación en la política. Escuela Social de Granada, Granada, 1965.
- Meynaud, Jean. “Los Grupos de Presión”. Editorial Eudeba. Argentina 1972
- Meynaud, Jean. Los grupos de presión. EUDEBA, Buenos Aires, 1962. pp. 10 y ss
- Pasquino Gianfranco, Participación política, grupos y movimientos en vv. A. AManual de ciencia política, Madrid Alianza , 1998.
- Pelegrín, Alonso El lobby en la Unión Europea. ESIC, Madrid, 1995. p. 34.
- Ramírez, Manuel. Los grupos de presión en la Segunda República Española. Tecnos, Madrid, 1969.
- Revista de Estudios Políticos, Madrid, 1969. La representación de intereses y su institucionalización: Los diferentes modelos existentes.
- Rubio, Rafael, “Los grupos de presión “, 2004 p 69.
- Verdú, Lucas P. “Ensayo sobre la integración de las fuerzas políticas en el Estado contemporáneo”, en Revista de Estudios Políticos, n. 99, Madrid, 1958.
- Word Economic Fórum . The global competitiveness report, Oxford Universite Pres, 2004,p3.



Velásquez, Raúl, 2009 “Hacia una nueva definición del concepto “política pública”. Revista Desafíos (20). Universidad del Rosario, Bogotá, Colombia.

Roth Deubel, André-Noel, *Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación*, Bogotá, Ediciones Aurora, 2002.

Roth Deubel, André-Noel, ETAT e politiques publiques en Amerique Latine, les cas des politiques environnementales en Colombie, These doctoral, nO 477, Université de geneve , Genève.

Roth Deubel, André-Noel, *Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación*, Bogotá, Ediciones Aurora, 2002. Pag 35

Fedesarrollo, 2013, 20 años de políticas de competitividad en Colombia.

Valencia Germán. Los grupos de interés en la regulación de la industria eléctrica colombiana. Lecturas de Economía. Universidad de Antioquia, Junio 2005.

Tobón, David y Valencia, Germán, 2002, "Economía de la regulación: instituciones y debilidad de los mecanismos de incentivos". Segundo Encuentro Regional de Profesores de Economía. Ponencia. Universidad de Antioquia, Universidad Eafit, Universidad Nacional de Colombia Sede Medellín, julio 30 de 2002.

Fedesarrollo Indicadores del sector transporte en Colombia 2013, pag 1.

ANIF, Costos de transporte, multimodalismo y la competitividad de Colombia pag 171, Elaborado por Anif para la Cámara Colombiana de la Infraestructura\* Bogotá, diciembre de 2014.

ANIF, Costos de transporte, multimodalismo y la competitividad de Colombia pag 171, Elaborado por Anif para la Cámara Colombiana de la Infraestructura\* Bogotá, diciembre de 2014.

CONSEJO PRIVADO DE COMPETITIVIDAD, Informe Nacional de Competitividad, Bogotá ,2015.

FEDESARROLLO, indicadores del Sector Transporte en Colombia, Bogotá, Diciembre de 2013.

MINISTERIO DE TRANSPORTE, Encuesta de transporte por carretera 2011.

