

Impacto de la Decisión 399 de la CAN en la gobernanza del municipio de Tulcán, Ecuador*

*Impact of Decision 399 by CAN for Governance
in the Municipality of Tulcan, Ecuador*

*Impacto da Decisão 399 da CAN na Governança
da municipalidade de Tulcán, Equador*

Marco Polo Cevallos Suárez

Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador. Quito, Ecuador
marco.cevallos@uasb.edu.ec
<https://orcid.org/0000-0002-6445-5712>

Patricio Andrade Ruiz

Universidad Técnica del Norte. Ibarra, Ecuador
wpandrade@utn.edu.ec
<https://orcid.org/0000-0003-4788-3464>

Edgar José Jaimes Cárdenas

Universidad de Los Andes. Mérida, Venezuela
jaimes.5060@gmail.com
<https://orcid.org/0000-0003-3653-0241>

DOI: <https://doi.org/10.32719/25506641.2022.12.4>

Recibido: 30 de julio de 2021 • Revisado: 8 de octubre de 2021
Aceptado: 22 de diciembre de 2021 • Publicado: 1 de julio de 2022

Artículo de investigación

Licencia Creative Commons



* El estudio fue financiado por el GAD de la provincia del Carchi, Ecuador, con apoyo logístico de la Asociación de Transporte Pesado del Carchi, la Asociación de Almaceneras de Tulcán y la colaboración de Karina Yandún y Roberth Jiménez como asistentes de investigación.

Resumen

La Comunidad Andina de Naciones (CAN) adoptó en 2012 un conjunto de normas para facilitar el transporte del comercio subregional y la integración de sus territorios. Una de ellas es la Decisión 399, referida al transporte internacional de mercancías por carreteras. La investigación tuvo como propósito analizar el estado situacional del flujo de mercancías, el transporte pesado de carga y el impacto socioeconómico de la Decisión 399 en la gobernanza del municipio de Tulcán. La metodología empleada fue no experimental, transversal, descriptiva, y se utilizó como técnica la encuesta y una muestra aleatoria no probabilística. El estudio permitió evidenciar que 2457 personas quedaron desempleadas y 9818 sufrieron afectaciones en sus ingresos a causa de la implementación de la Decisión en el sector del transporte pesado y de los sectores vinculados con esta actividad económica.

Palabras clave: Comunidad Andina de Naciones, comercio subregional, flujo de mercancías transfronterizo, impacto socioeconómico.

JEL: F13 Política comercial, protección, promoción, negociaciones comerciales, organizaciones internacionales.

Abstract

The Andean Community (CAN) adopted, back in 2012, an assembly of regulations to facilitate commercial transport at the under-regional level as well as the integration of its territories. One of these regulations is Decision 399, regarding international transport of merchandise via ground roads. The objective of this research was to analyze the situational status of merchandise flow, heavy cargo transport and the social-economic impact of Decision 399 on the governance of the municipality of Tulcan. The methodology involved was non-experimental, cross-sectional, descriptive, and the technique involved was the survey, as well as a randomized non-probabilistic sample. The study showed that 2 457 people were unemployed and 9 818 had their income affected upon implementation of this Decision on the heavy transport sector, as well as others also associated to this economic activity.

Keywords: Andean Community, under-regional commerce, cross-border merchandise flow, social-economic impact.

JEL: F13 Commercial policies, protection, promotion, commercial negotiations, international organizations.

Resumo

A Comunidade Andina de Nações (CAN) adotou, no ano 2012, um conjunto de normativas para facilitar o transporte comercial sub-regional e a integração dos territórios. Uma delas foi a Decisão 399, em relação com o transporte internacional rodoviário de mercadorias. A pesquisa teve como objetivo fazer uma análise das condições situacionais do fluxo de mercadorias, transporte pesado de carga e o impacto socioeconômico da

Decisão 399 na governança da municipalidade de Tulcán. A metodologia empregada foi não experimental, transversal, descritiva e se usou a técnica do questionário e uma mostra aleatória não probabilística. Com os resultados do estudo, observou-se que 2457 pessoas perderam seu trabalho e 9818 sofreram efeitos negativos em suas rendas por causa da Decisão no sector do transporte pesado e os sectores relacionados com essa atividade econômica.

Palavras-chave: Comunidade Andina de Nações, comercio sub-regional, fluxo transfronterizo de mercadorias, impacto socioeconómico.

JEL: F13 Política comercial, proteção, promoção, negociações comerciais, organizações internacionais.

Introducción

Ecuador y Colombia han venido consolidando, desde hace décadas, relaciones fronterizas en lo económico, social, político y cultural. En lo concerniente al intercambio comercial formal y terrestre entre ambos países, tiene lugar por los pasos fronterizos en el puente Rumichaca, entre Tulcán (provincia del Carchi en Ecuador) e Ipiales (departamento de Nariño en Colombia), localizado en el tramo limítrofe andino; y en el tramo Amazónico ubicado en el puente sobre el río San Miguel entre Sucumbíos, en la parte ecuatoriana, y San Miguel, del lado colombiano (Orbes 2014).

De los límites fronterizos antes indicados, el principal es el de Rumichaca toda vez que vincula dos centros poblados de importancia socioeconómica y cultural que dinamizan la integración fronteriza entre Colombia y Ecuador. La población residente en las ciudades de Ipiales y Tulcán alcanza a 123 000 y 86 498 habitantes, respectivamente; mientras que las correspondientes al departamento de Nariño y la provincia de Carchi se ubican en torno a los 1 631 000 589 y 164 524 habitantes, respectivamente (EC INEC 2011; 2014; CO DANE 2018). Una de las principales actividades económicas de Tulcán, considerada como puerto seco de ingreso a Ecuador, es el comercio fronterizo con el departamento de Nariño. De acuerdo con los estudios de tráfico del Ministerio de Transporte y Obras Públicas (MTOP) del Ecuador, por esta zona fronteriza circulan aproximadamente 11 371 vehículos por día, de los cuales, 4000 son de transporte pesado.

Según Mendieta y Perdomo (2008), el transporte internacional de mercancías por carretera (TIMC) constituye un instrumento de ayuda eficaz para la consolidación del espacio económico subregional y el logro de los objetivos de la Comunidad Andina de Naciones (CAN), así como una herramienta valiosa de la integración de los países andinos (Rus, Campos y Numbela 2003), que brinda un apoyo determinante al intercambio comercial, a la expansión competitiva de la base productiva y a la dinamización del comercio exterior de las naciones que conforman la CAN; de allí que el TIMC está regulado en la subregión, fundamentalmente por la Decisión 399, referida al transporte internacional de mercancías por carretera, aprobada el 17 de enero de 1997.

Desde la aprobación de la Decisión 399 han existido inconformidades, especialmente entre Ecuador y Colombia. En 2004 las autoridades sectoriales de transporte por carretera, en el marco de las reuniones del Comité Andino de Autoridades de Transporte Terrestre (CAATT),¹ identificaron una serie de factores que, en la práctica, han estado dificultando la aplicación de la Decisión 399 y su cumplimiento pleno por parte de los miembros, especialmente en la frontera de estos dos países. En este contexto, Orbes (2014) y Carrión (2011) destacan una serie de obstáculos que entorpecen el libre comercio transfronterizo entre Ecuador y Colombia, entre los cuales se puede mencionar: 1. la actitud de oposición radical de transportistas de ambos países, al paso de carga sin transbordo; 2. la excesiva burocracia en los Centros Nacionales de Atención Fronteriza (CENAF), que dificulta el tránsito del transporte de carga autorizado en cada país con fines de movilización internacional de mercancías; y, 3. la resistencia de la población local a que se produzca el paso de vehículos de carga no especializada sin dificultades, toda vez que su trabajo e ingresos se encuentran directamente vinculados con la irregularidad que se presenta en la actividad transportadora. En este complejo y dinámico escenario, las autoridades del gobierno municipal de Tulcán y de la provincia de Carchi, se articulan en términos de alcanzar consensos con y entre actores privados e instancias del gobierno nacional, enfatizando

1. El Comité Andino de Autoridades de Transporte Terrestre (CAATT) fue creado por la Decisión 434, del 11 de junio de 1998 y está conformado por las autoridades nacionales responsables del transporte terrestre de cada país miembro.

la solución de problemas, para lograr acuerdos mediante el uso de normas e incentivos.

Desde esta perspectiva, la noción de gobernanza proporciona una nueva estrategia para analizar la complejidad del transporte de carga internacional, generado por la pluralidad de actores involucrados (Estado, mercado, sociedad civil) que interactúan para lograr objetivos comunes, por medio del intercambio mutuo de conocimientos, recursos y normas (Zurbriggen 2011).

El objetivo general de este trabajo es analizar el estado situacional del flujo de mercancías, el transporte de carga pesada y el impacto socioeconómico de la Decisión 399 de la CAN en la gobernanza del municipio de Tulcán.

Marco teórico

Además de la Decisión 399 (CAN 1997), se consideró como referentes teóricos la Decisión 439, relacionada con el marco general de principios y normas para la liberalización del comercio de servicios en la CAN; la Decisión 459, sobre política para la integración y el desarrollo fronterizo, y el convenio de Esmeraldas que establece las Zonas de Integración Fronteriza (Ramírez 2005; 2008; Briceño 2015; Meza 2005; Forero y Rodríguez 2005; Plata 2005).

En este marco teórico es oportuno destacar dos reflexiones importantes; a saber: una visión corresponde a la indicada por Carrión (2013), quien visualiza la frontera como una dimensión global de lo local ya que la existencia de lo local en la frontera deriva de la conjunción de espacios territoriales que actúan internacionalmente, y la visión complementaria a la anterior, que tiene que ver con la propuesta formulada por Jessop, Brenner y Jones (2008) según la cual las relaciones socioespaciales deben verse en múltiples formas, específicamente en cuatro dimensiones: territorial, local, escalar y redes, toda vez que son mutuamente constitutivas y relacionadamente entrelazadas.

Adicional a estas visiones es pertinente resaltar otras según las cuales el desarrollo económico transfronterizo forma parte de un constructo sociopolítico, el cual es cambiante por su naturaleza (Bair y Werner citado en De

Castro 2018) y a decir de Olson (1992), en este proceso social, la acción colectiva juega un rol importante por la tendencia natural de los seres humanos a formar asociaciones y unirse a ellas.

Por su parte, Oliveros (citado en Moreira 2018, 30) señala que “la frontera es un concepto y una realidad compleja, representando un espacio de actuación”. En tal sentido, la frontera es un territorio donde se comparten problemas e intereses comunes y, desde esa visión, la gobernanza local o transfronteriza se interpreta como una reacción espontánea e informal de actores locales que buscan organizarse e interactuar con el gobierno central o instituciones regionales, procurando una mediación política favorable a sus intereses (Oddone et al. 2018; Galván et al. 2011; Marteles 2010; Jiménez 2013; Solís 2015; Zumbusch y Scherer 2015; Termeer, Dewulf y Van Lieshout 2010; Mungaray y Benítez 2000; Alonso y Carrillo 1996).

Existen dos ideas-fuerza que sustentan la dinámica del comercio internacional; es decir, las referidas a las ventajas absolutas, propuesta por Smith (citado en Moreira 2018; Jiménez y Hernández 2002) y el de las comparativas y competitivas propuesta por Ricardo que están implícitas en toda actividad productiva y de intercambio de bienes y servicios comerciales (González 2011; Ibarra Zabala 2016).

La ventaja absoluta hace referencia a la capacidad de producción de bienes que tiene un país, utilizando menos factores de producción en comparación con otros países; esto significa que en la medida en que un país disponga de mejores recursos (tecnología, tiempo, capital financiero y humano), puede producir bienes de calidad y con más eficiencia; de esta forma es posible hacer comparaciones entre diferentes países productores (Narváez 2018).

La ventaja comparativa fue formulada por Ricardo (citado en Krugman, Obstfeld y Melitz 2012), la cual señala que un país debe orientarse en las actividades con mayores ventajas, lo cual no (necesariamente) implica una especialización productiva en todos los bienes y servicios.

Ambas teorías han sufrido adaptaciones y modificaciones durante los siglos XIX y XX, emergentes de la corriente de pensamiento logístico y de las nuevas formas de organización y administración de la producción y su distribución física, esto confirma que el principio de movilidad de los factores asociados con la creciente importancia de las empresas transnacionales, sumado a la elevada inversión extranjera directa en los negocios internacio-

nales y el impacto económico de los sistemas logísticos y de transporte más sofisticados, representan las condiciones necesarias para obtener una eficiencia económica óptima (Mora 2016; Barbá 2012).

Metodología

Para el presente trabajo se definió como hipótesis que la Decisión 399 impactó significativamente en la economía del municipio de Tulcán en 2013. Para comprobar la validez de esta premisa básica se utilizó un diseño de investigación no experimental, cualitativa, transversal y descriptiva, y se aplicó como técnica de recolección de datos, la encuesta a una muestra aleatoria, no probabilística. Las variables principales de esta encuesta incluyeron la siguiente información: flota vehicular, número de empleados, capital de trabajo, trámites que se deben cumplir para el transporte de mercadería y la capacidad administrativa de las empresas. El universo de estudio abarcó un total de 32 empresas de la Asociación de Transporte Pesado del Carchi (ATPC) y a 10 almacenadoras autorizadas por el Servicio Nacional de Aduanas.

Previo a la aplicación de las encuestas, se solicitó a las personas entrevistadas un consentimiento informado (individual y grupal), de acuerdo con la Convención de Helsinki y los Códigos de Bioética y Bioseguridad establecidos por la Secretaría Nacional de Educación Superior, Ciencia y Tecnología (Senescyt) del Ecuador.

La información secundaria se obtuvo de la documentación académica sobre transporte pesado de carga, comercio y de las normativas, resoluciones, decisiones e informes técnicos de diversas instancias como la CAN (2012) del INEC (2011; 2014), Banco Central del Ecuador (2018) y la Cámara de Comercio de Ipiiales (2008).

Presentación y discusión de resultados

Situación del flujo de mercancías transfronterizo

El paso de frontera de Rumichaca canaliza casi la totalidad del intercambio comercial por carretera entre Colombia y Ecuador. La relación comercial entre los países andinos fue, entre 1969 y 2012, superior a 10 000 millones de dólares y las exportaciones intracomunitarias y extracomunitarias han crecido 196 veces, lo que representa un gran potencial para el transporte de carga, ya que el 35 % de estas exportaciones va por carretera (CAN 2012). Los flujos comerciales que se realizan por carretera a nivel de los países miembros de la CAN constituyen el 35 % del valor de las exportaciones intracomunitarias, en promedio para los tres últimos años; en ese mismo período el transporte marítimo representó el 55 %. En tal sentido, Casas y Orbes (2014) y Casas y Elvira (2007) señalan que una infraestructura en buenas condiciones y una normativa funcional son de gran importancia para el comercio subregional.

Según la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales de Colombia,² en 2013, ese país exportó a Ecuador bienes por un valor de USD 1974,77 millones FOB,³ y el 57,9 % de este valor pasó por la aduana de Ipiales, mientras que Colombia importó de Ecuador bienes por un valor de USD 855,51 millones FOB y el 77 % por la misma aduana.

La mayor parte de las mercancías que se trasladan desde Ecuador a Colombia inician los procedimientos de exportación en Tulcán y tienen por destino final a Ipiales. Los camiones que transportan la mercancía son propiedad de transportistas de Tulcán, generalmente asociados con empresas habilitadas y registradas para efectuar transporte internacional. Un aspecto que caracteriza el paso de mercancías es el transbordo coactivo de la carga, con excepción de algunos productos específicos, como es el caso de despachos

-
2. Información extraída y elaborada a partir de la base de datos del Sistema Estadístico de Comercio Exterior (SIEX), de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) de Colombia, en su apartado de importaciones totales y en exportaciones por administración de aduana.
 3. El precio FOB es el valor de la mercancía puesta en el puerto de embarque.

que involucren vehículos o gráneles, lo que condiciona la eficiencia con que se ejecuta el comercio internacional.

Durante los últimos años, en el marco de un convenio privado entre los gremios del Carchi (ATPC) y Nariño, Asociación Colombiana de Camioneros (ACC), el transporte directo se ha utilizado únicamente para *cargas especiales* como tanqueros, refrigerados, niñeras y mercancías en tránsito aduanero internacional. Sin embargo, los gobiernos de Ecuador y Colombia han señalado desconocer y rechazar cualquier tipo de acuerdos entre privados, como el efectuado entre los gremios de transportistas de estos dos países, más aun, de aquellos que van en contra del libre tránsito, en virtud de que son los Estados y los gobiernos los que definen la política sobre el particular, sin que medie ningún acuerdo entre particulares.

Según datos proporcionados por el presidente de la ATPC, el 30% del intercambio corresponde a cargas especiales y el 70% a *carga seca*, lo cual se confirma en el estudio realizado por Orbes (2014), quien señala que alrededor de 70% de la carga transportada por carretera en la CAN es trasbordada justo antes o después de pasar la frontera.

En este contexto, los dos gremios han ejercido presiones en la frontera y como resultado se ha interrumpido el transporte de mercancías por carretera en los pasos fronterizos, de modo que “las pautas de libre comercio establecidas por la Decisión 399 no sean cumplidas” (Orbes 2014, 87). Según Olson (1992) la acción colectiva puede plantear problemas desde la perspectiva de la racionalidad individual y la búsqueda de metas conjuntas, bajo el principio de maximización de la utilidad esperada.

Situación del transporte pesado y almaceneras

El parque automotor habilitado para realizar transporte internacional de mercadería en Colombia es superior al de Ecuador en una proporción de dos a uno. Según estadísticas de la Agencia Nacional de Tránsito (2014) en Ecuador, existían, en 2013, 1110 vehículos habilitados y 810 unidades de carga, frente a los 2371 vehículos y 2463 unidades de carga que tiene Colombia; por tanto, si bien existe una oferta de parque automotor superior a la demanda de carga que está ingresando por frontera, por otro lado, los insumos y equipos que requiere este negocio se han incrementado considerablemente,

ocasionando que los fletes disminuyan paulatinamente, hasta poner en grave riesgo la sostenibilidad del sector.

Existen diferentes tipos de organizaciones empresariales dedicadas a la transportación de mercadería, con resultados de productividad y de competitividad marcadamente diferenciados; las asociaciones de transporte de carga pesada más representativas de Colombia son: Asecarga, asociación de pequeños empresarios del transporte; la Asociación Colombiana de Camioneros (ACC), la mayor organización de autopatronos que existe en el país, que agrupa alrededor de 160 000 propietarios, y la Federación Colombiana de Transportadores de Carga por Carretera (COLFECAR), que reúne a los propietarios de empresas dedicadas al transporte de carga terrestre. En Ecuador, las asociaciones más representativas son: la Federación Nacional de Transporte Pesado del Ecuador (FENATRAPE) y la Asociación de Transporte Pesado de Carchi (ATPC).

La ATPC es un gremio corporativo, que está conformada por 35 empresas reconocidas legalmente y que han solicitado su afiliación a la organización. No forman parte de este gremio transportistas o camioneros que posean vehículos de forma individual; sin embargo, ellos son parte de las empresas en calidad de socios. La organización no solo ha de verse desde una óptica netamente económica, también son importantes, las relaciones de hermandad, solidaridad y cooperación que garantizan la eficiencia colectiva (Arriagada 2003; Portes 1998).

La tabla 1 indica el número de vehículos afiliados habilitados en el país, número de socios, empleados, clientes y capital de trabajo de las empresas afiliadas a la ATPC. Las variaciones en cuanto al número de vehículos que disponen las empresas son significativas. Por ejemplo, Delisetrans y Transrunor disponen de 84 y 53 vehículos respectivamente, en cambio, Suramericana Surandes y Setraince tienen solamente 7 y 9 vehículos cada una.

El número de vehículos que dispone el 80% de las empresas filiales es de 653 y se contratan alrededor de 580 conductores para el transporte de mercadería al interior del país y hacia los países de la CAN. La mayoría de las empresas no disponen de una planificación estratégica, lo que refleja una gran debilidad organizativa, administrativa y operativa, pues al no disponer de esta importante herramienta de gestión, no desarrollan su actividad sobre la base de objetivos definidos y estrategias competitivas (Meza 2012); se puede evidenciar que solo cinco empresas disponen de planificación a mediano y largo plazo.

El capital de trabajo con que cuenta la mayoría de las empresas varía entre USD 6000 y 510 000; sin embargo, 10 empresas señalan no disponer de capital operativo, lo que refleja su baja capacidad de operación para solventar gastos propios del negocio. El origen y destino de las mercaderías que transportan es principalmente a las ciudades de Ipiiales, Tulcán, Quito, Guayaquil, Cuenca, Manta, Huaquillas, Tumbes y Valdivia, las dos últimas ubicadas en Perú, y el tipo de mercadería es la denominada seca. El número de fletes al mes que realizan las empresas es sustancialmente diferenciado; así, por ejemplo, Transcaret realiza 10 viajes, Ciategui, 40, Funort, 204 y Sánchez Polo, 400.

Las almaceneras que existen en Tulcán, y que están autorizadas por el Servicio Nacional de Aduana del Ecuador (SENAE), son: Bodegas Privadas Terán, Trans. Bolivariana, Midecar, Bosefo, Transcomerinter, Aduanor Cía. Ltda., Cytsa Cía. Ltda. y Almaros. La mayoría tiene entre 17 y 20 años de operación, lo cual refleja que esta actividad acumula casi dos décadas de funcionamiento y durante este período se han realizado inversiones, que les han permitido estar acorde a las exigencias del SENA E.

El número de empleos con relación laboral que genera la actividad de almacenamiento es de aproximadamente 100 trabajadores y están dedicados a actividades administrativas y operativas en cada una de las almaceneras; sin embargo, López (2018) señala que, en los procesos de transporte, cargue y descargue, almacenaje, manejo y manipulación de mercancías, no se propicia una cultura de calidad en el personal. El número de clientes que cada una de las empresas mantiene son diversos; así, por ejemplo, Aduanor Cía. Ltda., Sytac y Bodegas Terán tienen 60 y 50, respectivamente, y las demás tienen entre 8 y 25 clientes.

Impacto socioeconómico de la Decisión 399

El sector comercial en el contexto de la aplicación de la Decisión 399, se vería afectado especialmente por la disminución de ingresos económicos de las familias de los sectores directamente afectado, como es el caso de los transportistas, comercializadores, conductores y estibadores; este bajo poder adquisitivo incidirá en la disminución de dinero circulante y en la compra-venta de bienes y servicios que giran alrededor del sector comercio (Mosquera y Forero 2016; Ortiz 2012).

Tabla 1

Número de vehículos, socios, empleados y capital de trabajo de las empresas de transporte pesado del Carchi

Empresa	No. de socios	No. de vehículos	No. vehículos habilitados en Ecuador	No. vehículos habilitados en Colombia	No. vehículos habilitados en Perú	No. de vehículos vinculados en el Ecuador	No. de vehículos vinculados en Colombia	No. de vehículos vinculados en Perú	Plan estratégico	No. de empleados	No. de clientes	Capital de trabajo (USD)
Ecuatranscarga	15	20	19	19	24	8	8	14	No	3	3	-
Tranixport	6	10	3	3	3	-	-	-	Si	2	5	10000
Transunor	40	53	29	29	42	7	7	7	No	3	5	-
Suramérica Surandes	4	7	2	2	2	-	-	-	No	2	4	10000
Transcariet	38	38	5	-	-	-	-	-	No	1	4	-
Semovicar	31	16	-	14	-	2	2	7	No	1	4	6000
Yanca	5	-	-	-	-	-	-	-	Si	6	15	20000
Nuevo Transporte de América	13	48	-	-	-	-	-	-	No	10	40	40000
Cooperativa Continental del Norte	31	28	-	-	-	-	-	-	No	5	6	-
Transportes Sánchez Polo	2	2	-	-	-	34	-	-	Si	60	20	510000
Ciategi	14	17	-	7	8	-	6	5	-	23	2	80000
Cooperativa Bolivariana	20	11	-	-	-	-	-	-	No	2	0	-
Gonzalo Montenegro	13	25	-	-	-	-	-	-	Si	3	10	10000

Cooperativa Ultrahh	26	10	-	4	6	-	-	-	-	-	Sí	4	15	-
Transportes Adler Compañía	2	9	-	11	12	-	2	-	6	10000	No	2	1	10000
Trasiban S.A.	21	21	-	15	-	-	6	-	-	50000	No	5	3	50000
Transporte Internacional Rocatoba	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	No	24	6	-
Deliseitans	111	84	-	-	-	-	-	-	-	-	No	2	0	-
Tulcán Expreso	29	24	-	-	10	-	-	-	-	-	No	1	1	-
Cooperativa Automotores del Norte	35	38	-	32	32	-	-	-	-	-	No	4	7	-
Setraince	15	9	-	43	-	-	-	-	-	50000	No	4	8	50000
Cooperativa Rutas del Carchi	25	22	-	15	17	-	-	-	-	40000	No	4	4	40000
"Cieprute S.A."	67	52	-	44	12	-	-	-	-	-	No	1	-	-
Internacional Newroads	37	20	-	0	0	-	-	-	-	-	No	3	67	-
Total	600	653		243	176	51	31	39				187	295	

Elaboración propia.

La población dedicada a la actividad económica del transporte y almacenamiento en Tulcán es de 2865 personas (INEC 2011). Según Mora (2011) y López Cadena (2017), esta población incluye a todos los individuos que hacen transporte de carga y de pasajeros; el 44% de esta población se dedica al servicio de taxis, buses urbanos, buses interprovinciales, servicio de camionetas, etc., y el 56%, es decir, 1601 personas están dedicadas al transporte pesado de carga.

En general, la población total afectada por la pérdida de ingresos y empleos sería de 9828 personas (ver tabla 2). El valor agregado bruto (VAB) generado por el sector del transporte de carga en Tulcán fue de USD 6 712 391,51 en 2013, lo que representa el 13,74% del total del VAB. Sin duda, es una cifra altamente significativa que, en caso de disminuir este indicador económico, implicaría un desempleo mayor, con impactos negativos en el desarrollo socioeconómico de Tulcán y la provincia de Carchi.

Tabla 2
Población afectada por aplicación de paso directo

Sectores	Familias afectadas	Población afectada*
Transporte (socios, empleados y conductores)	1367	5468
Comercializadoras	100	400
Estibadores	140	560
Subtotal población directa	1607	6428
Comercio	850	3400
Subtotal población indirecta	850	3400
Total	2457	9828

* El número estimado de miembros por familia es de cuatro personas.

Fuente y elaboración propia.

Acciones de mitigación

El AATT decidió utilizar el mecanismo de las mesas de trabajo locales y binacionales como herramientas de trabajo y de coordinación entre los dos países, con el objeto de promover la participación activa de los actores públicos, privados y de la academia, a fin de recibir insumos para la formulación de políticas comunes de la CAN.

Producto de estas reuniones los gobiernos locales, los actores privados y diversos sectores de la sociedad civil de Tulcán y provincia del Carchi han recomendado las siguientes propuestas: 1. analizar de manera conjunta entre el gobierno provincial del Carchi, gobierno municipal de Tulcán y gobierno nacional, la reinserción laboral de las personas afectados directamente de la Decisión 399, vinculados al desarrollo de cadenas productivas de turismo, comercio, vialidad, servicios de transporte en obras y proyectos, para mitigar la pérdida de empleo; 2. planificar, organizar y ejecutar programas de formación y capacitación en nuevos emprendimientos dirigido a los estibadores, empleados de las almaceneras y empresas de transporte pesado; 3. conformar alianzas binacionales y a nivel andino para la comercialización, transporte y distribución de mercadería; 4. creación y consolidación de redes binacionales de servicios logísticos para atender lo que constituye una carencia fundamental que caracteriza a la frontera binacional; 5. fortalecer a la organización del transporte y sectores vinculados que permitan que los transportistas se organicen con criterio empresarial, obtengan líneas de crédito, mejoren su capacidad operativa y logren competitividad; 6. apalancar desde el gobierno provincial del Carchi, iniciativas y proyectos a ser implementados desde la Comunidad Andina de Naciones y cooperación internacional; y, 7. el gobierno provincial del Carchi y el municipio de Tulcán deben promover alianzas público-privadas para obtener beneficios contemplados en el Código de la Producción, Plan Nacional de Desarrollo y demás instrumentos legales que favorecen al sector.

La conjugación de interés y objetivos de los diversos actores privados de la provincia del Carchi, producto de la decisión 399 de la CAN, conduce a buscar acuerdos público-privados y propuestas antes señaladas. Esta experiencia motivó a las autoridades del gobierno municipal y provincial a trascender su participación desde una noción de gobernanza multinivel en

este amplio y heterogéneo conjunto de actores, desarrollando mecanismos de articulación, coordinación y concertación a fin de conseguir modificaciones de la Decisión 399 conducentes a disminuir el impacto socioeconómico en el territorio local y transfronterizo.

El sector comercial en el contexto de la aplicación de la Decisión 399, se vería afectado. El VAB generado por el sector del transporte de carga en Tulcán, representan el 13,74% del total, cifra altamente significativa que, en caso de disminuir este indicador económico, implicaría un desempleo mayor, con impactos negativos en el desarrollo socioeconómico de Tulcán y la provincia de Carchi.

Las autoridades sectoriales de transporte por carretera, en el marco de las reuniones del CAATT, identificaron una serie de factores que, en la práctica, habrían dificultado la aplicación de la Decisión 399 y su cumplimiento. En la XVI Reunión del Consejo Presidencial Andino, realizada en 2005, se determinó proponer una revisión a la normativa comunitaria para resolver los problemas vinculados con el transporte internacional por carretera. Desde esa perspectiva, los actores públicos y privados bajo una estrategia de gobernanza multinivel, a través de diálogos y consensos en mesas de trabajo locales, han propuesto acciones estratégicas al gobierno nacional, conducentes a mitigar el impacto socioeconómico.

Conclusiones

Desde su aprobación, no existe una adecuada aplicación de la Decisión 399 relacionada con el transporte internacional de mercancías por carretera, debido a que el sector del transporte pesado de la provincia del Carchi, junto con el gremio de transportistas de Colombia, han obstaculizado su aplicación porque consideran que afectan a sus intereses económicos, lo que afecta la gobernanza de Tulcán.

Prevalecen diferencias entre las empresas afiliadas a la asociación de transporte pesado del Carchi en cuanto al número de vehículos, fletes y capital de trabajo que disponen, lo que ocasiona ventajas competitivas altamente diferenciadas en este negocio, y coadyuva que las empresas pequeñas sean las más afectadas por la Decisión 399.

Existe una significativa cantidad de población relacionada con los sectores de transporte pesado, conductores, almaceneras, estibadores y sector comercial de Tulcán y de la provincia de Carchi que se vería afectada con la aplicación del art. 21 de la Decisión 399, situación que generaría desempleo y pérdida de ingresos económicos y, en consecuencia, un impacto negativo en el desarrollo socioeconómico del territorio.

Los transportistas y sectores vinculados no han podido encontrar soluciones a sus problemas, cuando han estado en conflicto sus propios intereses, debido, entre otros aspectos, a la debilidad organizativa y empresarial, al bajo nivel de estructuración y coordinación entre los interlocutores de los gremios del transporte, al individualismo, el desconocimiento de la legislación y, fundamentalmente, a la desconfianza que existe entre las instituciones públicas y privadas de ambos países.

El gobierno municipal de Tulcán y de la provincia de Carchi son miembros de las mesas de trabajo como espacios de gobernanza público-privados en términos de obtener consensos entre y con los actores locales, transfronterizos e instancias del gobierno nacional, enfatizando la solución de problemas y propuestas conducentes a modificar la Decisión 399 y evitar el impacto socioeconómico.

Existen propuestas multiniveles desde diversas visiones de los sectores del transporte pesado, almaceneras, academia, empresas vinculadas al sector y del Comité Andino de Autoridades de Transporte Terrestre, bajo un escenario de gobernanza multiactor.

Referencias

- Alonso, Jorge, y Jorge Carrillo. 1996. "Gobernación económica y cambio industrial en la frontera Norte de México: un análisis de trayectorias locales de aprendizaje". *Rev. EURE* 22 (67): 45-64. <https://bit.ly/3yAkIvz>.
- Arriagada, Irma. 2003. "Capital social: potencialidades y limitaciones analíticas de un concepto". *Estudios Sociológicos: Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal* 9 (63): 557-584.
- Barbá, Gisela. 2012. "Logística y distribución física internacional". Material de clase. Accedido marzo de 2020. <https://bit.ly/3xJYru9>.

- Betancourt, Gómez, y Eduardo Michel. 2013. “Análisis empírico de la hipótesis de equivalencia Ricardiana para México”. *Economía Informa* 382: 76-98. <https://bit.ly/3yBKbVd>.
- Briceño, Monzón, y Alberto Claudio. 2015. “Los proyectos de zonas de integración fronterizas en el MERCOSUR: espacio de unión-conflicto”. *Aldea Mundo* 20 (40): 59-70. <https://bit.ly/3AhoaN3>.
- Carrión, Fernando. 2011. “Economía de fronteras: una atracción fatal, fronteras”. Consultado agosto de 2020. <https://bit.ly/3s7LGs6>.
- . 2013. “Las regiones transfronterizas: lugares de des-encuentro”. En *Seguridad, planificación y desarrollo en las regiones transfronterizas*, compilado por Fernando Carrión, 1-23. Quito: FLACSO / IDRC-CRDI. <https://bit.ly/3IIJvd0>.
- Casas Grajea, Ángel María, y Belky Orbes Revelo. 2014. “Integración fronteriza y transporte terrestre de mercancías entre Colombia y Ecuador”. *Revista Integración & Comercio* 38 (18): 57-65. <https://bit.ly/3yG5c1n>.
- Casas, Andrés, y María Elvira Correa. 2007. “¿Qué pasa con la Comunidad Andina de Naciones, CAN?”. *Papel Político* 12 (2): 591-632. <https://bit.ly/3xtzItO>.
- CO Departamento Administrativo Nacional de Estadística de Colombia (DANE). 2018. *Censo Nacional de Población y Vivienda*. Consultado mayo de 2018. <https://dane.gov.co/index.php>.
- Comunidad Andina (CAN). 2012. “Exportaciones intra y extracomunitarias”. *Cartilla Comercio Exterior*. Consultado abril de 2014. <https://bit.ly/3rVqO7b>.
- De Castro, Carlos. 2018. “Disputando la frontera. Las dimensiones políticas en las redes globales de producción y en el desarrollo regional y local”. *Ager: Revista de Estudios sobre Despoblación y Desarrollo Rural* 24: 9-33. 10.4422/ager.2018.03. <https://bit.ly/37sIJsD>.
- EC Agencia Nacional de Tránsito de Ecuador (ANT). 2014. *Sección servicios*. Consultado julio de 2014. <https://bit.ly/356YPtV>.
- EC Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC). 2011. *Estadísticas*. Consultado diciembre de 2014. <https://bit.ly/3AexzVQ>.
- . 2014. *Estadísticas económicas-transporte*. Consultado junio de 2014. <https://bit.ly/3IGFpCx>.
- Forero Rondón, Luisa Fernanda, y Juan Camilo Rodríguez. 2005. “Evaluación de las zonas de integración fronteriza en el marco de la CAN: El caso Colombia-Venezuela y Colombia-Ecuador”. *Planeación & Desarrollo* 27 (2): 407-427. <https://bit.ly/2VIdp6x>.
- Galván Tudela, José Alberto, Guillermo Sierra Torres y Juan Carlos Rosario Molina. 2011. “Usos del territorio, gestión de los recursos y construcción de identidades en poblaciones de frontera: El caso del municipio de Contramaestre (Santiago de Cuba, Cuba)”. *Batey. Revista Cubana de Antropología Sociocultural* 2 (2): 12-14. <https://bit.ly/3iA6Yvm>.
- González Blanco, Raquel. 2011. “Diferentes teorías del comercio internacional. Tendencias y nuevos desarrollos de la teoría económica”. *ICE* 858: 103-117.
- Ibarra Zavala, Darío. 2016. “Crítica a la teoría clásica del comercio internacional, un enfoque de equilibrio general entre país grande y país pequeño”. *Economía Informa* 397: 61-79. <https://bit.ly/3s4B50L>.

- Jiménez Aguilar, Carlos Manuel. 2013. “La gobernanza transfronteriza en América del Sur: una estrategia de análisis del desarrollo y la integración territorial”. *Papel Político* 18 (1): 227-259.
- Jiménez Sánchez, José Elías, y Salvador Hernández García. 2002. “Marco conceptual de la cadena de suministro: un nuevo enfoque logístico”. Ciudad de México: Secretaría de Comunicaciones y Transportes / Instituto Mexicano del Transporte. <https://bit.ly/3ir3r27>.
- Jessop, Bob, Neil Brenner y Martin Jones. 2008. “Theorizing Sociospatial Relations. Environment and Planning D”. *Society and Space* 26 (3): 389-401. <https://bit.ly/3fyMHEc>.
- Krugman, Paul R., Maurice Obstfeld y Marc J. Melitz. 2012. *Economía internacional. Teoría y política*. Madrid: Pearson Educación. <https://bit.ly/37q6Tnk>.
- López Cadena, Julio. 2017. “Caracterización económica de la actividad comercial 2017 en la frontera ecuatoriana y su incidencia sector sistema financiero de ahorros y créditos de la provincia del Carchi”. *Visión Empresarial* 7: 129-138.
- López Ortiz, Natali. 2018. “Manejo de mercancías en el depósito temporal aduanero de Transcomerinter de la ciudad de Tulcán. Estudio de caso”. *Revista Comercio y Negocio* 2: 1-18.
- Marteles Moreno, Silvia. 2010. “Fortalecimiento de la gobernanza transfronteriza en América Latina a través de la cooperación descentralizada: La experiencia del programa fronteras abiertas. Si somos americanos”. *Revista de Estudios Transfronterizos* X (1): 147-160. <https://bit.ly/37CIAmx>.
- Mendieta, Juan Carlos, y Jorge Andrés Perdomo Calvo. 2008. *Fundamentos de economía del transporte: Teoría, metodología y análisis de política*. Ambato: Ediciones Uniandes. <https://bit.ly/3ioCiNq>.
- Meza Monge, Nilo. 2005. “Zonas de integración fronteriza (ZIF) Perú-Bolivia. Una experiencia a considerar”. *Aldea Mundo* 10 (18): 36-43. <https://bit.ly/37vSfLm>.
- . 2012. “Espacios regionales fronterizos: Escenarios de integración”. *Revista Integración & Comercio* 34 (16): 25-32. <https://bit.ly/2Vxe62u>.
- Mora Chuquer, Edwin Jonathan. 2011. “El transporte pesado de carga y la economía de la ciudad de Tulcán”. *Revista SATHIRI* 1: 2-17. <https://bit.ly/3yxMLvy>.
- Mora García, Luis. 2016. *Gestión logística integral: las mejores prácticas en la cadena de abastecimiento*. Bogotá: ECOE Ediciones. <https://bit.ly/3s2gjPD>.
- Moreira Intriago, Patricia Gabriela. 2018. “Aplicación de las salvaguardias y su impacto en el transporte de carga pesada Ecuador-Colombia: Caso de estudio Tulcán-Ipiales, período 2014-2016”. Tesis de maestría, Universidad Internacional SEK, Quito. <https://bit.ly/3AiDAiS>.
- Mosquera Diago, Leidy, y Vilma Forero Ovalle. 2016. “Análisis de los factores que inciden en la dinámica empresarial de las ciudades de Ipiales y Tulcán (2010-2014)”. *Revista SATHIRI* 12 (1): 33-47.
- Mungaray, Alejandro, y César Benítez. 2000. “Expansión global y desarrollo local de proveedores en Tijuana”. *Frontera Norte* 12 (24): 35-57. <https://bit.ly/3s1W2JY>.

- Narváez Carpio, Nelson Daniel. 2018. “Análisis de la ventaja absoluta y ventaja comparativa relacionada con la producción de banano y camarón entre Ecuador y Colombia”. Examen Complexivo, Universidad Técnica de Machala, Machala. <https://bit.ly/3yvBFqS>.
- Oddone Nahuel, Horacio Rodríguez, Martín J. Vázquez y Oro Quiroga Barrera. 2018. “Paradiplomacia local y transfronteriza como un instrumento de gobernanza ambiental en el Mercosur y la Unión Europea: una descripción comparada”. *Civitas. Revista de Ciencias Sociales* 18 (2): 332-350. <https://bit.ly/3xtUeKV>.
- Olson, Mancur. 1992. *La lógica de la acción colectiva. Bienes públicos y la teoría de grupos*. Ciudad de México: Noriega.
- Orbes Revelo, Belky Nerea. 2014. “El paso de frontera entre el municipio de Ipiales y el Cantón Tulcán, período 2004-2012”. Tesis de maestría, Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, Quito. <https://bit.ly/31B3z15>.
- Plata Pérez, Eduardo. 2005. “Las zonas de integración fronteriza: una revisión del marco normativo en la perspectiva del desarrollo regional y fronterizo”. Trabajo de grado, Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá. <https://bit.ly/2VJ4LEz>.
- Portes, Alejandro. 1998. “Social Capital: Its Origins and Applications in Modern Sociology”. *Annual Review of Sociology Journal* 24: 1-24.
- Ramírez, Socorro. 2005. “Las zonas de integración fronteriza (ZIF): avances y retrocesos”. *Aldea Mundo* 10 (18): 7-19. <https://bit.ly/37tJotF>.
- . 2008. “Las zonas de integración fronteriza de la Comunidad Andina. Comparación de sus alcances”. *Estudios Políticos* 32: 135-169. <https://bit.ly/3sgT5W9>.
- Ramos, Manuel. 2012. “Análisis económico regional del comercio fronterizo colombo ecuatoriano en función de los indicadores macroeconómicos nacionales”. *Revista Tendencias* 13 (2): 9-35. <https://bit.ly/3Aq8VAh>.
- Rus Mendoza, Ginés, Javier Campos y Gustavo Nombela. 2003. *Economía del transporte*. Gran Canaria: Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. <https://bit.ly/37kYeCI>.
- Solis Pérez, Marlene Celia. 2015. *Estudios de lo local en la frontera norte de México. Sujetos, familias y espacios*. Ciudad de México: El Colef. <https://bit.ly/2VIbEpW>.
- Termeer, Catrien J., Art Dewulf y Maartje van Lieshout. 2010. “Disentangling Scale Approaches in Governance Research: Comparing Monocentric, Multilevel, and Adaptive Governance”. *Ecology and Society* 15 (4): 29. <https://bit.ly/3AgvoA0>.
- Zurbruggen, Kristina. 2011. “Gobernanza: una mirada desde América Latina”. *Revista Perfiles Latinoamericanos* 38: 30-64. <https://bit.ly/3rXRPqx>.
- Zumbusch, Kristina, y Roland Scherer. 2015. “Cross-Border Governance: Balancing Formalized and Less Formalized Co-Operations”. *Social Sciences* 4: 499-519. 10.3390/socsci4030499.