

# CO-L1109 Apoyo a la Implementación de la Política Nacional Logística

## I. Avances en la ejecución de la Política Nacional Logística

(Documento CONPES 3547 de 2008)

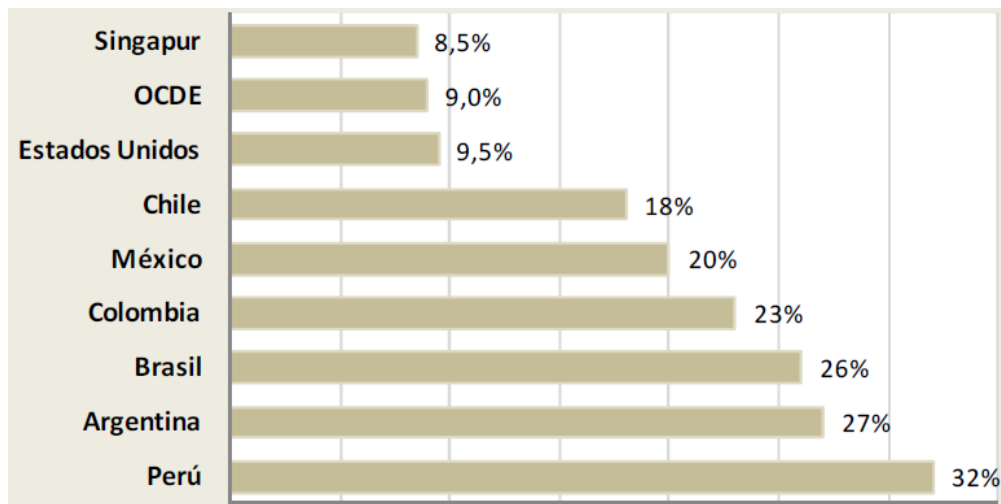
### A. Introducción

La Política Nacional Logística está inscrita dentro del IX plan de acción de la Política Nacional de Competitividad y Productividad (PNCP), a su vez adoptada mediante documento CONPES 3527 de 2008. La PNCP introduce la misión, visión y estrategias con las cuales se espera desarrollar y consolidar la competitividad del aparato productivo colombiano en un contexto de mayor interacción internacional.

La visión a 2032 fue establecida por la Comisión Nacional de Competitividad en julio de 2007 de la siguiente manera: *“En 2032 Colombia será uno de los tres países más competitivos de América Latinay tendrá un elevado nivel de ingreso por persona, equivalente al de un país de ingresos medios altos, a través de una economía exportadora de bienes y servicios de alto valor agregado e innovación, con un ambiente de negocios que incentive la inversión local y extranjera, propicie la convergencia regional, mejore las oportunidades de empleo formal, eleve la calidad de vida y reduzca sustancialmente los niveles de pobreza”*. Para alcanzarla, los sectores público y privado deben alinear y coordinar sus acciones hacia ese objetivo común.

Análisis y estudios de mediados de la década de 2000 comenzaron a llamar la atención sobre los costos logísticos como elemento que contribuía o restringía la competitividad de los países. Guasch y Kogan (2006) estimaron la importancia de los costos logísticos para varios países latinoamericanos y para unos países desarrollados de referencia. De acuerdo con esas estimaciones, los costos logísticos de Colombia son más de dos veces superiores a los de Singapur, Estados Unidos o del promedio de los países de la OECD.

**Ilustración 1 - Costo logístico de diferentes países como proporción del PIB**



Fuente: Reproducido de Barbero (2010)

## B. Diagnóstico del desempeño logístico de Colombia

El diagnóstico inicial de Guasch y Kogan se complementa con los resultados del Logistics Performance Index (LPI) y del análisis de los costos de Distribución Física Internacional (DFI) aplicados a Colombia. De acuerdo con el LPI agregado, Colombia ocupa el puesto 82 del ranking con un puntaje de 2.5 sobre 5.0. Desagregando punto por punto los resultados del cálculo del LPI en el 2007, se observa que ninguno de ellos supera la calificación de 3 sobre 5, siendo las dos áreas que más se aproximan a ese valor las de *operación justo a tiempo* y *costos logísticos*, mientras que las dos más bajas son aduanas e infraestructura. El puntaje obtenido contrasta con los 4.19 puntos obtenidos por Singapur, el país número uno de la lista, que solo tiene un resultado por debajo de un puntaje de 4.

La desagregación de los costos de DFI contribuye también al análisis. El análisis realizado previo a la elaboración del CONPES de la política estimaba que en Colombia, el 37.4% del costo logístico correspondía al transporte interno, y que otro 33% correspondía al transporte internacional. De esta manera, el transporte es responsable de cerca del 70% de los costos logísticos que, como se mencionó en la sección anterior, representan el 23% del costo de un producto promedio del país.

De acuerdo con el LPI y el DFI, el deficiente funcionamiento del sistema logístico nacional reduce la competitividad de los productos nacionales al dificultar su inserción eficaz, eficiente y oportuna en los mercados globales. Los seis elementos o causas de esta problemática son:

- i. Debilidad en la institucionalidad: la logística, como elemento transversal al transporte, comercio y desarrollo empresarial y a los sectores público y privado, debe generar espacios de discusión y acuerdo que permitan definir los objetivos y acciones y coordinar a los diferentes actores para su ejecución. Al momento de la presentación de la política, no existían espacios de este tipo.
- ii. Ausencia o dispersión de información: Hay gran segmentación, dispersión o falta de información de logística en el país, y no hay ningún tipo de instituciones o herramientas que recojan y procesen actualmente la información.
- iii. Deficiencias en la infraestructura: en diferentes informes y comparaciones internacionales siempre se identifica la infraestructura como uno de los factores que más afecta las actividades comerciales e industriales en el país. El análisis de costos de DFI señala que cerca del 75% de este indicador está relacionado con infraestructura de transporte, y por consiguiente mejoras en ella tendrían un alto impacto sobre el valor agregado sobre el costo logístico. Finalmente, se menciona una deficiente articulación de los modos de transporte y de instalaciones especializadas en logística.
- iv. Multiplidad de procesos de comercio exterior: Según la cifras presentadas en el Doing Business sugieren que la exportación de un contenedor desde Colombia requiere, en promedio 6 documentos, demora 24 días y tiene un costo asociado de US\$1,067, mientras que para la importación se requieren 8 documentos, toma 20 días y cuesta US\$1,160. Lo anterior se contrasta con lo señalado por el documento *Doing Business* en el sentido de que cada día adicional para exportar un producto reduce las exportaciones en 1%. Lo anterior debe contrastarse con economías desarrolladas en los que las importaciones o importaciones toman la mitad o menos del tiempo, requieren la mitad de los documentos, y tienen un costo que

puede ser cerca de dos terceras partes del de Colombia, y ello a pesar de los mayores niveles de ingreso de los trabajadores.

- v. Bajo uso y aprovechamiento de Tecnologías de Información y Comunicaciones (TICs): Aunque hay ya en Colombia una oferta de servicios asociados a las TIC para logística, el uso y aprovechamiento es aún incipiente.
- vi. Deficiencias en la provisión y uso de servicios logísticos y de transporte: Colombia ocupa el puesto 86 del ranking de idoneidad logística del LPI. Entre las dificultades observadas están diversos problemas en los servicios puerta a puerta, oportunidades de mejora de los servicios portales, incertidumbres asociadas los esquemas de contratación y distribución de responsabilidades entre el generador y los transportadores y falta de puntos de intercambio modal que soporten servicios logísticos de mayor complejidad.

### C. Objetivos y acciones propuestas en la Política Nacional Logística

El objetivo general de la PNL es desarrollar un Sistema Logístico Nacional articulado y enfocado a la competitividad del país y propone como *misión* del Sistema Logístico Nacional:

*“[...] apoyar la generación de alto valor agregado de bienes, a través de la optimización de la estructura de costos de la distribución física de los mismos, mediante el uso eficiente de la capacidad instalada de la infraestructura de transporte y logística, con una oferta de servicios en términos de calidad, oportunidad, eficacia, eficiencia y seguridad, que equilibre la crecimiento demanda productiva del país, haciéndola más competitiva en mercados nacionales y en la economía global.”*

La PNL también propone también una *visión* para el Sistema Logístico Nacional:

*“[para 2019] Colombia deberá contar con un Sistema Logístico Nacional que integre las cadenas de abastecimiento, con una infraestructura de transporte de calidad que promueva la intermodalidad, apoyada en tecnologías de la información y las comunicaciones que faciliten el intercambio comercial, generando valor agregado mediante la adopción continua de mejores prácticas empresariales, de logística y transporte”.*

En desarrollo de la misión y la visión, la PNL propone 6 objetivos específicos, directamente ligados a los ejes problemáticos. En la Tabla 1 se detallan dichos objetivos específicos y las acciones propuestas para alcanzarlos.

**Tabla 1 – Objetivos específicos de la PNL y acciones asociadas**

Objetivo de la política	Plan de acción
Crear el entorno institucional	Formalizar y fortalecer el Comité Técnico de Facilitación de Logística COMIFAL, como el organismo que tiene a cargo analizar y estudiar los procedimientos requeridos para el desarrollo del intercambio comercial de Colombia. El COMIFAL sería coordinado por el Departamento Nacional de Planeación y la Alta Consejería para la Competitividad y las Regiones.
Generar información en logística	- Desarrollar, con el apoyo del DANE, una metodología para el análisis logístico, basada en aquella desarrollada y aplicada por MIDAS – USAID. - Usar la nueva metodología para la recolección de información y toma de decisiones.

Objetivo de la política	Plan de acción
<p>Contar con corredores logísticos articulados, con complementariedad modal y con vinculación funcional de la infraestructura física con la de TIC</p>	<p>Optimizar la provisión de infraestructura a través de</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Desarrollo de Infraestructura Logística Especializada, particularmente de 23 plataformas logísticas (incluyendo 3 del Doc. CONPES 3568 de 2009).</li> <li>- Adopción de disposiciones normativas para promover un adecuado desarrollo de las actividades logísticas en municipios del país.</li> <li>- Formulación de manuales metodológicos que orienten a entidades territoriales para el desarrollo o inclusión de infraestructura logística en su territorio.</li> <li>- Desarrollo de metodología para la inclusión de criterios de manejo de carga en planes de movilidad urbana.</li> <li>- Fortalecimiento de pasos terrestres de frontera, con el desarrollo de infraestructura física adecuada para inspecciones y trámites, incluyendo desarrollo de CEBAF o CENAF<sup>1</sup>.</li> <li>- Incremento de la eficiencia operativa en puertos marítimos a través de estricto cumplimiento de indicadores operativos de las Sociedades Portuarias y la adecuación y expansión de infraestructura para inspección de mercancías</li> </ul>
<p>Promover facilitación del comercio exterior, particularmente agilizando y facilitando los trámites.</p>	<p>Principalmente, avanzar en las recomendaciones del Documento CONPES3469 de 2007, con particular atención en:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Expedición e implementación del manual de procedimientos de inspección física simultánea.</li> <li>- Implementación de tecnología que facilite procesos de control e inspección de mercancía en puntos de comercio exterior.</li> <li>- Realizar una actualización normativa a los procesos aduaneros que simplifique trámites y facilite el comercio, sin que ello implique necesariamente reducir la seguridad de los procesos de control.</li> </ul>
<p>Promover uso de las TIC al servicio de la logística</p>	<p>Implementación, promoción y normalización de tecnologías basadas en estándares internacionales como:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Identificación por Radiofrecuencia</li> <li>- Seguimiento y posicionamiento a mercancías y vehículos de transporte</li> <li>- Sistemas de información que usen internet para consolidación de la oferta de servicios logísticos.</li> <li>- Sistemas que simplifiquen procedimientos administrativos ante autoridades de control de comercio exterior.</li> <li>- Procesos de innovación, investigación y desarrollo tecnológico en logística, en temas como cadenas de abastecimiento sostenibles, Medición y administración del riesgo en cadenas de abastecimiento, elementos críticos de infraestructura y logística inversa.</li> </ul>
<p>Fomentar provisión de servicios de calidad en logística y transporte</p>	<p>Acciones previstas incluyen:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Formulación y ejecución de un Plan Nacional de Capacitación en Gestión de la Cadena de Abastecimiento.</li> <li>- Montaje, por parte del SENA y el Ministerio de Transporte, del Centro Nacional de Tecnología del Transporte CNTT.</li> <li>- Promoción y masificación de herramientas como el Sistema Integrado de Información Comercial de Proexport y del Portal Único de Comercio Exterior.</li> <li>- Desarrollo de indicadores de desempeño logístico.</li> <li>- Promoción de iniciativas públicas y privadas orientadas a la facilitación del comercio, el transporte y la logística, con base en un análisis de las demanda y oferta de diferentes tipos de funcionalidad logística</li> <li>- Potencialización del comercio electrónico y fortalecimiento del operador público de servicios postales como operador logístico.</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia con base en Documentos CONPES 3547 de 2008 y 3568 de 2009.

<sup>1</sup> CEBAF: Centros Binacionales de Atención en Frontera; CENAF: Centros Nacionales de Atención en Frontera

La PNL establecía plazos entre 3 y 6 meses para la realización de las estrategias y acciones a partir de la fecha de su adopción.

## **D. Avances en la ejecución del Plan Nacional de Logística**

En las subsecciones siguientes se revisarán los avances, y también los ajustes que se han hecho a la misma, desde su adopción en 2008.

### **1. Creación de la institucionalidad**

La PNL original contempló la creación de la figura de un Comité Técnico de Facilitación en Logística (COMIFAL). En este sentido, el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 propuso una nueva institucionalidad para los temas de logística, constituida por un Comité Nacional de Logística de Transporte (CNL) que tomaría el lugar del COMIFAL, una Coordinación Programática de Logística (CPL) y la Unidad Técnica de Ejecución Logística (UTEL).

El CNL, cuya operación se oficializó con la adopción de su reglamento interno en marzo de 2012 está conformada por ocho (8) miembros, de los cuales dos provienen del sector privado: el presidente del Consejo Privado de Competitividad y un delegado de Confecámaras. La CPL también inició ya actividades, estando conformada por delegados de las mismas entidades que conforman la CNL. También se ha avanzado en la constitución de la UTEL y sus dos ramas en el Ministerio de Transporte y en el Departamento Nacional de Planeación.

Las prioridades de esta institucionalidad se han centrado en temas como la operación 24 horas - 7 días de la semana de los puertos y sus servicios complementarios de comercio exterior, las restricciones a la carga urbana e interurbana, el manual de buenas prácticas en puertos, la introducción de esquemas de inspección simultánea y de inspección no intrusiva, y las revisiones y ajustes al estatuto aduanero, los cuales corresponden principalmente a decisiones y a acciones a cargo del sector público.

El desempeño logístico no está determinado únicamente por las infraestructuras o regulaciones provistas por el sector público, sino que también depende de la forma como los actores privados usan las unas y las otras. Buscando una mayor eficiencia y efectividad de las acciones que se tomen, es pertinente promover la inclusión de más temas de resorte privado en la agenda de la nueva institucionalidad y con ello, una mayor participación del sector privado en las discusiones y decisiones del sector.

### **2. Producción de información**

Aunque se observan algunos avances en la producción de información logística, los logros en esta materia han sido limitados en los últimos años. En el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 se estableció la herramienta y la metodología de recolección de información con la creación de un Observatorio Nacional de Logística de Cargas (ONLC), lo que le conferiría una mayor sostenibilidad a este propósito a través de una institucionalidad dedicada.

La constitución del ONLC ha estado condicionada por la asignación y disponibilidad de recursos para su estructuración e implementación. El MT está iniciando un proceso de investigación en temas de prospectiva logística y de diseño y prueba piloto de acciones que permitan prevenir o

mitigar situaciones indeseables y potenciar las deseables. Entre los productos esperados de la investigación están indicadores y esquemas de seguimiento y monitoreo que ayuden a evaluar el avance e impacto de las acciones que busquen atender esas diversas situaciones. Esta labor contribuirá de manera importante con el funcionamiento del ONLC en la medida en que aportará herramientas que permitan identificar elementos y situaciones críticas a futuro y tomar acciones con antelación para resolverlas.

A pesar de estos avances, todavía está pendiente por avanzar en la conceptualización e implementación del ONLC y en la definición de unos indicadores y metodologías iniciales para su funcionamiento, siendo esta una de las áreas a la que se debían destinar recursos para poder generar información que ayude a la gestión de la PNL.

### **3. Optimización de la infraestructura**

Los avances en la optimización de la infraestructura son limitados, particularmente en lo relacionado con la implantación de las Infraestructuras Logísticas Especializadas (ILE) propuestas en la PNL. Desde la adopción de la PNL, el sector privado no ha mostrado avances significativos en el desarrollo de este tipo de proyectos. Reconociendo el impacto que dichas plataformas podrían tener para el desempeño del Sistema Nacional de Logística, el Gobierno Nacional ha asumido el reto de avanzar en la factibilidad de varias de las plataformas, dentro de lo cual se incluye la exploración de diferentes modelos de negocio, siendo necesario obtener nuevos recursos que permitan financiar estos análisis.

En materia intermodal, el gobierno avanza en el diseño de esquemas que promuevan el uso de la red férrea y del río Magdalena para el transporte de cargas. Complementarios a la labor que se está haciendo para la adecuación de las vías férreas o hídricas, en 2012 el Ministerio de Transporte contrató un estudio para diseñar el Plan Maestro Intermodal para Colombia, cuya ejecución debe estar próxima a concluir. Con base en las recomendaciones de estos estudios y análisis se avanzará en la formulación de esquemas de desarrollo públicos o público-privados para el desarrollo de las vías o de los nodos intermodales relevantes.

Una dificultad puntual de las acciones relacionadas con la PNL y las acciones en materia de infraestructura, tienen que ver con la articulación y/o desarrollo de estas infraestructuras de interés nacional con los Planes de Ordenamiento Territorial (POT) de las ciudades, pues cualquier instalación de índole logístico o industrial que se quiera realizar, está sujeta a esas normas locales. Es necesario también avanzar en el desarrollo de modelos o herramientas que permitan reconciliar las tensiones que se puedan generar entre las infraestructuras de transporte y logística de interés nacional y las normas locales. La revisión que se adelanta actualmente a los POT en las entidades territoriales de Colombia marca una buena oportunidad para fomentar esas discusiones entre los niveles nacional y local de gobierno que minimicen los conflictos entre los intereses de las partes y faciliten el desarrollo de las infraestructuras.

Se observan también avances en los corredores logísticos articulados, como por ejemplo lo relacionado con el incremento de la eficiencia operativa de los puertos, tema sobre el cual la superintendencia de puertos y transporte ha venido enfocando buena parte de su gestión. Es necesario mantener los esfuerzos en este tipo de iniciativas y promover espacios de discusión y

reflexión entre los actores, pues la adecuada articulación y optimización de los corredores es el resultado de varias iteraciones de acciones articuladas de las empresas proveedoras de la infraestructura, las empresas de transporte y logística y las entidades de control al comercio exterior.

#### **4. Facilitación del comercio exterior**

Los avances de facilitación de comercio exterior se basan en gran medida en las acciones que se venían adelantando inclusive anteriormente a la adopción de la PNL con la implantación del esquema de Ventanilla Única de Comercio Exterior (VUCE) y los esfuerzos para la unificación de inspecciones, particularmente del desarrollo del *Manual de procedimientos de Inspección Física Simultánea de Mercancías*, y su adopción por las cuatro principales entidades Colombianas relacionadas con el comercio exterior: la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), la Policía Antinarcótics, el Instituto Colombiano Agropecuario (ICA), y el Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos (INVIMA). El proceso de Inspección Simultánea se ha llevado inclusive hasta la VUCE a través del Sistema de Inspección Simultánea (SIIS), en funcionamiento desde agosto de 2011 y desde el cual es posible agendar de manera electrónica las inspecciones de la mercancía para exportación.

No obstante los esfuerzos de integración, es necesario continuar avanzando en la identificación y resolución de barreras no arancelarias al comercio internacional, particularmente en lo que respecta a una permanente revisión y actualización de procedimientos y requisitos para comercio exterior. Estos esfuerzos deben concentrarse principalmente en los puertos marítimos y en los aeropuertos, pues es a través de estos terminales que circula la mayor cantidad de carga por volumen y por valor, sin que ello implique una reducción de los esfuerzos que se realizan con Ecuador y Venezuela para facilitar la integración comercial.

Mayores dificultades ha encontrado la implantación de equipos y esquemas para inspección no intrusiva, siendo el reto principal conseguir un equipo o desarrollar un esquema que esté en capacidad de atender las necesidades de todas las entidades de inspección.

Otro tema muy relevante es la implantación del esquema de Operador Económico Autorizado (OEA) en Colombia. La figura del OEA ha venido siendo desarrollada desde 2008 en Colombia y está vigente desde 2011 para las empresas colombianas. La vinculación al esquema es voluntario, pero la DIAN ha determinado que los análisis e incorporaciones de diferentes empresas al esquema se haga poco a poco, enfocándose en un solo tipo de actor (e.g. exportador, empresa transportadora, agente de aduana). A este respecto es deseable promover pilotos que ayuden a mostrar y aprovechar mejor las ventajas de esta figura para los diferentes actores de la cadena logística colombiana, especialmente de las entidades relacionadas con la logística como operadores logísticos, consolidadores de cargas (freight forwarders) y las mismas empresas de transporte.

#### **5. Uso de TIC en actividades logísticas**

El hecho de que en el país existe ya una oferta para algunas aplicaciones de TIC a la logística lleva a pensar en que es necesario mirar esta estrategia por separado desde el sector público y el sector privado.

Desde la perspectiva del sector privado, se observa un alto grado de experimentación, e inclusive adopción de Tecnologías de Información y Comunicaciones. La seguridad de los vehículos y la carga ha llevado a que una gran cantidad de los vehículos estén equipados con sistemas de posicionamiento satelital. Varias empresas han adoptado sistemas integrales de gestión, que entre otros beneficios, facilitan la gestión de la cadena de abastecimiento. Se ha experimentado también con tecnologías de Identificación por Radio Frecuencia (RFID) y del Código Electrónico de Producto (EPC) que los soporta, teniéndose mejor conocimiento no solo sobre las promesas, sino también los limitantes de la tecnología en su estado actual.

Desafortunadamente, la implantación de esta tecnología de parte del sector privado no garantiza que la misma sea adecuadamente usada. La gran cantidad de información generada por todos estos sistemas y sensores suele complicar los análisis, pues a mayor cantidad de información, más difícil será procesarla. Sin desconocer los beneficios que puede tener la adopción de TICs en empresas más pequeñas o más tradicionales, se debería considerar como prioridad de acción el desarrollo de esos sistemas o algoritmos de análisis que faciliten el procesamiento de la información y su uso para la toma de decisiones.

Este mejoramiento de los sistemas aplica también a los sistemas que el sector público ha venido desarrollando en los últimos años para el control y seguimiento de la operación del transporte de carga. En los últimos años se trabajó en el desarrollo y en la puesta en funcionamiento del Sistema de Información de Costos Eficientes, el Sistema de Información para la Regulación del Transporte de Carga por Carretera, el Registro Nacional de Despachos de Carga y el Modelo de Oferta Vehicular. Ahora es necesario trabajar en esos esquemas de análisis o en el acercamiento de esos sistemas a los procesos de toma de decisiones.

Otra área en la que ha avanzado el gobierno es en la definición y adopción del Sistema Nacional de Identificación Electrónica Vehicular (SINIEV). Esta herramienta que como su nombre lo indica, busca definir un estándar que permita identificar a los vehículos por modos alternativos a los documentos tradicionales, una pieza fundamental del desarrollo de otros sistemas que optimicen el uso de la infraestructura vial, bien sea a través de esquemas de cobro electrónico, o también como fuente de información para Sistemas Inteligentes de Transporte (ITS), tanto a nivel de elementos individuales de estos ITS, como para soluciones más integrales. Una vez finalice el proceso de revisión y consulta pública del SINIEV se podrá avanzar más rápidamente en el diseño e implantación de las otras soluciones, siendo necesario prever la destinación de algunos recursos para el diseño e implantación de estos servicios complementarios.

## **6. Fomentar provisión de servicios de calidad en logística y transporte**

En relación con la provisión de estos servicios, es necesario separar las condiciones y problemáticas para las empresas de logística de gran tamaño y aquellas de pequeño tamaño. En el seguimiento a la Política Nacional de Transporte Público Automotor de Carga se señala cómo las empresas de mayor tamaño de transporte han podido beneficiarse en mayor medida de las iniciativas de formalización y desarrollo de proveedores de los grandes generadores de carga, y los problemas que esto podría generar para las empresas pequeñas o los transportadores individuales.



Los avances de conceptualización de las inversiones necesarias para la puesta en funcionamiento del Sistema Ferroviario Central y la operación del río Magdalena deben complementarse con medidas de fortalecimiento a las empresas operadoras, buscando que ellas entiendan las exigencias de los clientes en materia de logística y tengan los recursos y los equipos necesarios para ofrecer servicios competitivos. Esto incluye fomentar la asociación entre empresas operadoras de diferentes modos de transporte y de los nodos de intercambio modal, buscando generar ofertas integrales de transporte intermodal que resulten atractivas para los usuarios.

La figura de gerencia de corredores logísticos fue introducida en el PND 2010-2014 como una institucionalidad que ayudaría a facilitar el flujo de carga y personas por un corredor de transporte. La gerencia facilitaría la coordinación interinstitucional de los diversos responsables de la infraestructura y la regulación y control del tránsito a lo largo de la vía, buscando siempre facilitar el flujo de carga o pasajeros. Considerando los potenciales beneficios de esta figura para el transporte de cargas y la competitividad del país, se debe analizar y diseñar una estructura óptima de este esquema, buscando con ello que su gestión pueda tener unas consecuencias más directas e inmediatas sobre lo que se hace. Sin embargo, es necesario que esta revisión se haga dentro de un marco en el que se cuente con los instrumentos legales y con esquemas de recolección y procesamiento de información para que la gerencia pueda ser más efectiva.

#### **E. Reflexiones finales sobre el avance de la Política Nacional Logística**

La revisión de los avances de la PNL permite tener varias conclusiones con respecto a la misma.

Una primera conclusión es que el atraso en el desarrollo de las acciones, frente a los plazos inicialmente establecidos, se debe más a unos tiempos iniciales optimistas que a problemas en la identificación de los problemas y de la formulación de las acciones con que se abordarían. El optimismo pudo provenir que al momento de la formulación de la PNL se contaba con una dinámica interesante de trabajo y discusión con otras entidades públicas y privadas, pero esa dinámica no se ha podido consolidar.

El futuro de la PNL se basa, entonces, en trabajar en el desarrollo de capacidades técnicas y operativas tanto del sector público como del privado. Sobre todo, se debe desarrollar la capacidad de trabajo de equipo de los dos sectores, pues en la medida en que logre esa articulación, incluyendo la capacidad de prospectiva y pronósticos, es que se podrán optimizar tanto el uso de la infraestructura y de los equipos, como los impactos de cualquier iniciativa del sector, que como se observa en la PNL original, puede provenir o enfocarse en muchas áreas de intervención.

## **II. Avances en la ejecución de la Política Nacional de Transporte Público Automotor de Carga (Documento CONPES 3489 de 2007)**

### **A. Introducción**

De acuerdo con las estadísticas del Ministerio de Transporte, el Transporte Automotor de Carga por carretera moviliza el 70% de las toneladas de carga de Colombia. Observando que de ese 30% restante la mayoría es carbón que se moviliza por vía férrea, se encuentra que casi el 95% de la carga del país, por peso, se moviliza por las carreteras. La predominancia del sector es, a la vez, causa y consecuencia de una baja oferta en los demás modos. El alto impacto social del transporte por carretera, basado en gran medida en el bajo costo de capital de los equipos para operación, y la gran flexibilidad y cobertura de los destinos a los que se puede llegar usando la infraestructura fomenta las inversiones en el modo, a tal punto que para 2011 de la totalidad de los pagos realizados con recursos públicos en el sector transporte, casi el 92% se fueron para temas de infraestructura vial. Estas inversiones incrementan la cobertura o la capacidad de las vías, impulsando la compra de más vehículos, siendo este incremento en el parque automotor una de las razones citadas para realizar nuevas inversiones en infraestructura vial.

Durante la década de 2000, el Gobierno de Colombia impulsó una agenda agresiva para la facilitación del comercio, incluyendo diferentes intervenciones en el sector transporte. Se realizaron esfuerzos para recuperar al río Magdalena como corredor de transporte, así como para la reactivación y promoción de la red férrea para el transporte de cargas. Pero quizás los esfuerzos más concretos se dieron en las inversiones sobre la infraestructura vial del país. La expectativa era que estas inversiones tuvieran un impacto directo sobre la competitividad del país. Sin embargo, se percibía como uno de los mayores obstáculos a la competitividad el hecho de que los costos logísticos en Colombia representaban el 18.6% del costo total de los productos, siendo el transporte terrestre interno responsable de cerca del 40% de ese costo logístico (CONPES, 2007, pág. 4).

A los esfuerzos de desarrollo de infraestructura se sumó en 2007, la adopción de la Política Nacional de Transporte Público Automotor de Carga que, en palabras del mismo Documento CONPES 3489, “*contempla estrategias para incentivar la operación eficiente de las empresas de transporte y logística con esquemas empresariales óptimos, criterios de logística y reducción de costos de transporte*”. El objetivo de esta política es desarrollar y modernizar el transporte automotor por carretera. En las siguientes secciones se presentan las acciones a través de las cuales se persigue tal objetivo y los avances y resultados obtenidos hasta el momento.

### **B. Acciones para el desarrollo y mejoramiento del sector de transporte automotor de carga.**

El Plan Nacional de Transporte Público Automotor de Carga estructuró su objetivo de desarrollo y modernización del sector a través de ocho estrategias:

- i. Revisión de la regulación de las relaciones económicas entre los actores: incluye la migración del esquema de tabla de fletes hacia uno de libertad de mercado que permita intervención cuando se presenten algunos problemas particulares en el mercado. Para ello

se requiere de información sobre los costos del sector, que provendrá del Índice de Precios de Transporte (IPT) que sería levantado por el DANE.

- ii. Formalización de la estructura empresarial: que revise y actualice el marco normativo de habilitación de empresas para facilitar acceso, reducir informalidad, fomentar la competencia y, adicionalmente, para incrementar la aplicación de elementos logísticos y de valor agregado a la carga. Se contempla también la introducción de exigencias para formalizar las relaciones laborales de tal manera que los conductores tengan cobertura de la seguridad social del país, y también la capacitación de diferentes personas relacionadas con el sector.
- iii. Actualización/renovación/racionalización del parque automotor de transporte de carga: que permitirá no solo reducir la edad promedio de la flota, sino también racionalizar el tamaño de la flota a las necesidades del país. Como parte de esta estrategia se prevé el diseño e implantación de un programa integral de reposición que facilite la desintegración y eliminación de los vehículos y que facilite el acceso al crédito de personas que quieran comprar un nuevo vehículo.
- iv. Fortalecimiento institucional: tiene como propósito mejorar las capacidades de supervisión y control de las entidades del sector transporte, particularmente de la Superintendencia de Puertos y Transporte.
- v. Transporte internacional, interfronterizo o transfronterizo: reducir o eliminar prácticas de transbordo de mercancías en pasos terrestres de frontera y también promover esquemas binacionales de transporte regional.
- vi. Aseguramiento: introducción de pólizas u otras herramientas que les permitan que los operadores de transporte o los propietarios salvaguardar su patrimonio ante diversos tipos de riesgos.
- vii. Desarrollo de servicios logísticos: promoción de diferentes niveles del gobierno de iniciativas orientadas de la facilidad del comercio, el transporte y la logística.
- viii. Seguridad en la operación: garantizar el derecho constitucionalizar de movilidad de personas y cosas por el territorio nacional.

El Conpes estableció períodos de ejecución desde cuatro (4) hasta nueve (9) meses desde el momento de adopción de la política, para las estrategias plasmadas en la Política Nacional de Transporte Público Automotor de Carga, por lo que a este momento ya deberían estar todos implementados. En la sección C se hace un balance de los avances en cada una de estas líneas estratégicas

## **C. Avances en la ejecución del Plan Nacional de Transporte Público Automotor de Carga**

### **1. Revisión de la regulación**

Aunque estaba prevista desde octubre de 2007, la eliminación de la *tabla de fletes* solo se hizo efectiva en junio de 2011, pues la coyuntura del transporte de carga de ese momento, hacía más viable la intervención que en otros momentos en que la ausencia de la tabla pudiera promover una caída rápida de los fletes de mercado.

El esquema regulatorio de la *tabla de fletes* fue reemplazado por uno de libertad vigilada, según el cual el sector público puede entrar a intervenir las relaciones económicas de algunas rutas individuales si estas se separan demasiado de unos costos promedio determinados por el Ministerio a través del Sistema de Información de Costos Eficientes del Transporte de Carga (SICE-TAC). Por su parte, este último sistema se soporta sobre el Índice de Costos del Transporte de Carga (ICTC) producido trimestralmente por el DANE, y que después de muchas discusiones, ya cuenta con el reconocimiento de las empresas del sector.

El reto que se enfrenta actualmente es que tanto el ICTC como el SICE-TAC se actualicen de acuerdo con las frecuencias requeridas y que mantengan su reconocimiento y aceptación de los diferentes actores. Adicionalmente a los esfuerzos de consecución de información de las empresas y del mercado para regular operación y relaciones económicas, es conveniente que se busque desarrollar escenarios público-privados de discusión y trabajo al interior de los cuales se puedan realizar ejercicios de prospectiva y pronósticos a partir de los cuales se pueda buscar identificar situaciones problemáticas en el futuro y adoptar medidas que permitan prevenirlas o mitigarlas.

## **2. Formalización de la estructura empresarial del sector**

La formalización y fortalecimiento de la estructura empresarial del sector transporte, propuestos en la Política, requieren del concurso de las entidades públicas y privadas. El sector privado debe cambiar sus esquemas de relacionamiento y remuneración a los transportadores hacia unos esquemas orientados a las relaciones de largo plazo y el desarrollo conjunto de capacidades. El sector público se enfoca en la revisión y actualización del marco normativo de habilitación de empresas para facilitar el acceso, reducir la informalidad y fomentar la competencia.

Hay evidencia de que las empresas del sector privado ya han avanzado de manera importante en la adopción de esquemas de colaboración, al suscribir contratos de largo plazo con transportadores. Sin embargo, estos esquemas han tendido a favorecer las grandes empresas de transporte pues éstas tienen mayor posibilidad de ofrecer niveles de servicios y garantías operativas que las pequeñas empresas o los transportadores individuales.

El sector público ha venido promoviendo esquemas de asociación y formalización para pequeñas empresas o transportadores individuales, y aunque no ha realizado cambios al marco normativo, si ha hecho grandes esfuerzos para fortalecer a sus entidades en temas de regulación, seguimiento y control. Estos esfuerzos de promoción de asociación y formalización basados en elementos de capacitación y gestión han tenido limitado éxito, pues no tienen un capital de trabajo que facilite los procesos de coordinación entre los actores individuales. En este sentido, hacia futuro es deseable que las iniciativas sean fortalecidas con mayores recursos que permitan dar sostenibilidad a ciertos tipos de cambio.

Es deseable también promover una mayor interacción entre los sectores público y privado para buscar la inclusión de las pequeñas empresas o los pequeños transportadores en los esquemas de colaboración de largo plazo.

### **3. Renovación y mejora de la eficiencia del parque automotor**

El Documento CONPES de la Política de Transporte Público de carga señalaba que en 2006 había cerca de 196 mil vehículos de carga, destacándose la participación de los camiones pequeños (C2) con el 83% de la flota, y los vehículos articulados con tres ejes en la unidad tractora (C3S) que representaban el 11.4% del parque vehicular. De acuerdo con COLFECAR (2013, pág. 20) a 2012 el parque automotor había incrementado a poco más de 260 mil unidades, con crecimientos relativos más importantes concentrándose en los vehículos “doble troque” (C3) y los tractocamiones con dos ejes en la unidad tractora (C2S), que incrementaron de 5.2% a 7.1% y de 0.6% al 2.22% durante los 6 años transcurridos entre los dos aforos. Los cambios en la participación porcentual de los diferentes tipos de vehículos dentro del parque total es evidencia de una tendencia muy fuerte de renovación del parque automotor de transporte de carga en el país.

Para 2012, el porcentaje de vehículos nuevos (menos de 5 años) dentro del total del parque había incrementado del 19.3% al 45.5%. No obstante lo significativo de estas cifras, todavía hay cerca de 70 mil vehículos de más de 20 años circulando por el país. En la actualidad, el gobierno se encuentra diseñando esquemas que promuevan y/o faciliten la renovación de esos 70,000 vehículos, para lo que cuenta con cerca de un billón de pesos que ha recaudado para ese fin. Se prevé que estos recursos se ejecuten en los próximos 4 años. Actualmente, el Ministerio se encuentra socializando una propuesta de esquema operativo para el uso de los recursos.

Desde la publicación de la Política de Transporte Público Automotor de Carga, se ha avanzado en la comprensión de los diferentes problemas que afectan la eficiencia de la operación. Entre 2010 y 2011, el Ministerio de Transporte, el DANE y la Asociación Nacional de Empresarios ANDI, se dieron a la tarea de medir los tiempos en las diferentes actividades relacionadas con la operación de un vehículo. Esta pesquisa permitió identificar que las demoras y dificultades relacionadas con procesos de descargue, la búsqueda de nueva carga y el cargue de la misma, pueden transcurrir hasta 60 horas (Ministerio de Transporte (Colombia), 2011), con lo que un vehículo permanecería cerca de la mitad del tiempo detenido, sin contar el tiempo que pasa detenido en ruta. El hallazgo también ha permitido separar la discusión de eficiencia únicamente de las mejoras de infraestructura, pues cualquier ahorro en tiempo logrado por mejoras en la infraestructura, que se mide en horas o a veces en minutos, es relativamente pequeño frente a estos valores. Es pertinente continuar apoyando este tipo de acciones, pues es a través de ellas que se van determinando los puntos clave de la problemática de esos complejos sistemas.

### **4. Fortalecimiento institucional**

En 2011, mediante un decreto del Presidente de Colombia, se reestructuró el Ministerio de Transporte, cambiando el esquema institucional existente de un único viceministro y direcciones separadas para temas de infraestructura y transporte, a un nuevo esquema en el que el Ministerio cuenta con dos Viceministerios. Uno de los nuevos Viceministerios, denominado “de Infraestructura” se concentra sobre todos aquellos elementos relacionados con la provisión y mantenimiento de la infraestructura de los diferentes modos de transporte, mientras que el otro Viceministerio, denominado “de transporte” se encarga de los temas de regulación económica y operativa de los servicios.

De acuerdo con el Decreto 87 de 2011, el Viceministro de Transporte tiene a su cargo labores de (i) coordinación sectorial e intersectorial para la planeación y formulación de políticas y estudios relacionados con los servicios de transporte y tránsito, la logística, la seguridad y los sistemas inteligentes de transporte, los tres últimos siendo elementos de especial importancia dentro de las metas del Plan Nacional de Desarrollo, (ii) coordinar el cumplimiento de las funciones asignadas a la Dirección de Transporte y Tránsito del Ministerio, (iii) coordinar las relaciones del ministerio con las entidades territoriales y el sector privado en las áreas mencionadas en (i), y (iv) realizar la coordinación y articulación con entidades territoriales y Gobierno Nacional para los sistemas de movilidad urbana cofinanciados por la nación.

Cumplido el hito formal de la creación del Viceministerio, es necesario ahora avanzar en la contratación del personal, en su capacitación, y en la implantación de esquemas de retención que aseguren que estas personas se mantengan vinculadas al equipo por mucho tiempo, de tal manera que puedan acumular un gran aprendizaje y transmitirlo a nuevas generaciones..

En años recientes también se han hecho esfuerzos importantes para el fortalecimiento de la Superintendencia de Puertos y Transporte, como ente que tiene a su cargo la supervisión y control de las diferentes empresas del sector. En la actualidad, la SuperTransporte es una entidad con mayor reconocimiento, pero debe continuar avanzando en el desarrollo de procesos, técnicas y capacidades que le permitan ser más efectivo en sus labores de seguimiento y control.

## **5. Transporte internacional, interfronterizo y transfronterizo**

La Política Nacional de Transporte Público Automotor de Carga sugería que se adelantaran acciones que permitieran eliminar la necesidad de que las mercancías sean transbordadas entre vehículos de uno y otro país en o cerca de los pasos de frontera terrestres, bajo el pretexto de proteger la industria de transporte de cada uno de los países.

El avance en esta estrategia es limitado, lo que obedece en parte a la disminución en la representatividad del comercio Colombiano con Ecuador y Venezuela, producto de las discusiones diplomáticas con esos países a finales de la década anterior, y a la suscripción y adopción de nuevos acuerdos comerciales con otros mercados de mayor tamaño, como los Estados Unidos, Europa, y otros países de Asia como, por ejemplo, Corea del Sur.

Las relaciones con Ecuador se han reactivado y se contempla con ellos desde ya el desarrollo de nuevos pasos de frontera en el Río Mataje y finalizar el proceso de constitución del paso de frontera en San Miguel, Putumayo. Adicionalmente, la firma de nuevos tratados comerciales con otros países es una oportunidad para promover el mejoramiento de la infraestructura multimodales (puertos y aeropuertos) que soporta buena parte de esos intercambios y que tienen dificultades

## **6. Aseguramiento**

En lo que respecta al desarrollo de pólizas que permitan a los transportadores sus activos, en el seguimiento realizado no se encontró mayores avances al respecto, aunque si se adelantó un estudio importante que identificó problemas en la forma en que se maneja el tema de la contratación de seguros entre los agentes de un contrato de transporte, y las coberturas que éstos tienen.

De acuerdo con la consultoría realizada en 2012 por José Vicente Guzmán, un abogado especialista en derecho marítimo, aeronáutico, comercial y de transporte, en Colombia hay confusiones y malas prácticas en relación con aseguramiento, pues se confunden los tipos de pólizas que los diferentes actores deben tomar frente a la carga, en una problemática que proviene desde el mismo marco legal. De acuerdo con el mencionado experto, el remitente de la carga debía contratar un seguro de transporte sobre la carga y el transportador debía contratar un seguro de responsabilidad civil para cubrir los daños que podrían presentarse sobre la misma por sus acciones directas. De esta manera, el transportador respondería por aquellos daños sobre la mercancía que estuvieran directamente asociados con sus acciones u omisiones, mientras que con la presencia de un seguro de transporte contratado directamente por el generador, éste podría solicitar reportar más rápidamente el siniestro y hacer efectiva la póliza, en vez de tener al transportador como intermediario en sus reclamaciones.

En el esquema predominante en Colombia, es la empresa de transporte, no la remitente, quien toma el seguro de transporte sobre la mercancía, y ante eventualidades es la que tramita el cobro de la misma, enviándole luego dicho dinero a la empresa generadora. En la medida en que el seguro se contrata con recursos de la empresa generadora y que la fuente del pago de cualquier siniestro de la mercancía es la aseguradora, el esquema desincentiva una operación responsable de parte de los transportadores. Si el remitente contratara la póliza directamente con la compañía de seguros y la hiciera efectiva, es muy probable que ante un siniestro la empresa de seguros repitiera contra la empresa de transporte, quien bajo esta nueva condición estaría motivada a adquirir la póliza de responsabilidad civil, y de trabajar en el mejoramiento de su operación para que dicha póliza no fuera tan costosa, lo que redundaría en mayor nivel de responsabilidades al interior del sector, y un mayor incentivo para la formalización de las empresas.

En la medida en que se avance en la adecuada comprensión y aplicación de las diferentes coberturas y responsabilidades de las diversas pólizas de seguros, será más sencillo trabajar en el desarrollo de esas pólizas que salvaguarden los activos de los transportadores, pues será más sencillo generar paquetes en que se incluyan tanto la cobertura de los activos, como las responsabilidades contractuales o extracontractuales derivadas de su operación. Estos esquemas beneficiarían tanto a los transportadores como los dueños u operadores de los demás vehículos en la vía y para los generadores de carga, pues habrá más claridad sobre las pólizas y sus coberturas y se podrá trabajar de una manera más concreta en la mitigación de los riesgos asociados con la operación de transporte.

## **7. Desarrollo de servicios logísticos**

Un año después de la adopción de la Política Nacional de Transporte Público Automotor de Carga, el Gobierno Nacional expidió el Documento CONPES 3547, mediante el cual fijaba una Política Nacional Logística, dentro de la cual se incluyen los alcances previstos dentro de esta estrategia de la política solo de transporte automotor de carga.

Los avances detallados en relación con esta estrategia se presentan en la sección 1 de este documento, en el que se hace un seguimiento a la Política Nacional Logística.

## **8. Seguridad en la Operación**

La estrategia contemplaba la implantación de medidas que permitieran garantizar la movilidad de los productos. Durante la segunda parte de la década del 2000, Colombia logró una recuperación significativa de la seguridad en las carreteras nacionales. No obstante lo anterior, persiste de todas maneras la práctica de que la carga considerada de valor sea acompañada por vehículos de escolta, lo que implica incrementos en los costos de transporte.

### **D. Reflexiones finales sobre el avance de la implantación de la Política Nacional de Transporte Público Automotor de Carga**

La ejecución de las estrategias contempladas en la Política Nacional de Transporte Público Automotor de Carga presenta retrasos sobre el cronograma previsto inicialmente. Sin embargo, al analizar la causa de los retrasos se observa que las dificultades, más que en los esquemas de solución, estaban en fijar plazos de ejecución muy cortos para entornos tan complejos como el del transporte automotor de carga. También se debe reconocer la necesidad de fortalecer los esquemas de coordinación público-privados (i.e. Comité Nacional de Logística) para garantizar la continuidad de las prioridades y la adecuada articulación de los esfuerzos.

Es necesario fortalecer con recursos las iniciativas de formalización del transporte automotor de carga, pues solo con estos recursos se contará con un capital de trabajo suficiente para viabilizar las iniciativas y demostrar los beneficios de la coordinación. Adicionalmente, es importante promover la expansión de los esquemas de colaboración entre generadores de carga y grandes transportadores para incluir en los mismos a pequeñas empresas generadoras de carga y a pequeños transportadores. No hacerlo puede generar problemas de índole social que pongan en riesgo los avances en materia de regulación.

El fortalecimiento de las relaciones público-privadas es también crucial para lograr un sector transporte de talla mundial. Una de las áreas en que se debería avanzar es en la creación de grupos mixtos de prospectiva o de pronósticos que permitan prever situaciones de riesgo a futuro y adoptar y coordinar las medidas de ambos sectores para prevenirlas o mitigarlas.

## **Referencias**

COLFECAR. (2013). Balance Sectorial 2012. *El Container*, Febrero , 8-22.

CONPES. (2007). *Política Nacional de Transporte Público Automotor de Carga*. Bogotá.

Maier, M. W., & Rechtin, E. (2009). *The Art of Systems Engineering - Third Edition*. Boca Raton, FL: CRC Press.

Ministerio de Transporte (Colombia). (23 de Septiembre de 2011). *Hacia la sistematización de la información en la logística y Transporte de carga en Colombia*. Recuperado el 23 de Mayo de 2013, de Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de Argentina: [http://www.mecon.gov.ar/peconomica/basehome/seminario\\_logistica.htm#](http://www.mecon.gov.ar/peconomica/basehome/seminario_logistica.htm#)



