



# **Programa de Apoyo a la Implementación de la Política Nacional Logística en Colombia**

**(CO-L1109 - BID-3130/OC-CO)**

## **Informe de Terminación de Proyecto (PCR)**

***Equipo de proyecto original:*** Pablo Guerrero (INE/TSP), Jefe de Equipo; Andrés Pereyra (INE/TSP), Jefe de Equipo Alterno; Esteban Diez-Roux, Reinaldo Fioravanti, Alejandra Caldo, Virginia Navas y Giovanna Mahfouz (INE/TSP); Andrea Giraldo (CAN/CCO); Fazia Pusterla (SPD/SDV); Javier Jiménez Mosquera (LEG/SGO); Rodolfo Gastaldi (PDP/CCO); y Mylenna Cárdenas (FMP/CCO).

***Equipo PCR:*** Paula Cruz (INE/TSP), Jefe de Equipo; Andrés Pereyra (INE/TSP), Jefe de Equipo Alterno; Natalia Ariza (CAN/CCO); Oscar Alberto Mitnik (SPD/SDV); Javier Jiménez Mosquera (LEG/SGO); Roberto Rodríguez y José de Jesús Calderón (INE/TSP); Eugenio Hillman (VPC/FMP); y Mylenna Cárdenas (FMP/CCO).

## ÍNDICE

ENLACES ELECTRÓNICOS.....	ii
ENLACES ELECTRÓNICOS OPCIONALES .....	ii
ACRÓNIMOS Y ABREVIACIONES.....	iii
INFORMACIÓN BÁSICA DEL PROYECTO.....	iv
I. INTRODUCCIÓN .....	1
II. CRITERIOS CENTRALES. DESEMPEÑO DEL PROGRAMA.....	1
2.1 Relevancia .....	1
a. Alineación con las necesidades de desarrollo del país .....	2
b. Alineación estratégica.....	2
c. Relevancia del diseño.....	3
2.2 Efectividad .....	12
a. Declaración de los objetivos de desarrollo del Programa.....	12
b. Resultados alcanzados.....	12
c. Análisis contrafactual.....	21
d. Resultados imprevistos.....	23
2.3 Eficiencia .....	24
2.4 Sostenibilidad .....	25
a. Aspectos generales de la sostenibilidad.....	25
b. Salvaguardas sociales y ambientales.....	25
III. CRITERIOS NO CENTRALES.....	26
3.1 Desempeño del Banco .....	26
3.2 Desempeño del prestatario.....	26
IV. HALLAZGOS Y RECOMENDACIONES.....	28

## ENLACES ELECTRÓNICOS

1. [Resumen de la Matriz de Efectividad del Desarrollo \(DEM\)](#)
2. [Cambios a la Matriz de Resultados](#)
3. [Versión final del Informe de Seguimiento de Proyecto \(PMR\)](#)
4. [Lista de verificación PCR](#)

## ENLACES ELECTRÓNICOS OPCIONALES

1. [Anexo 1. Ajustes en la metodología de medición de indicadores](#)
2. [Anexo 2. Análisis Beneficio Costo PAIPNL](#)
3. [Informe Final PAIPNL](#)
4. [Informe DNP-ENL 2020 - Etapa 2](#)
5. [Informe de la Comisión de Expertos en Infraestructura de Transporte 2019](#)
6. [Matriz de Productos](#)

## ACRÓNIMOS Y ABREVIACIONES

ALC	América Latina y el Caribe
CNL	Comité Nacional de Logística
CONPES	Consejo Nacional de Política Económica y Social
CTNR	Cooperación Técnica no Reembolsable
DANE	Departamento Administrativo Nacional de Estadística
DNP	Departamento Nacional de Planeación
EBP	Estrategia del Banco con el País
ELIC	Estadísticas de Licencias de Construcción
ENL	Encuesta Nacional Logística
GdC	Gobierno de Colombia
ILE	Infraestructura Logística Especializada
INSIDE	Integrador de Sistema de Entrenamiento Portuario
LP	Propuesta de préstamo
LPI	<i>Logistic Performance Index</i>
OMC	Organización Mundial del Comercio
ONL	Observatorio Nacional de Logística
PCR	Informe de Terminación del Proyecto
PAIPNL	Programa de Apoyo a la Implementación de la Política Nacional Logística en Colombia
PIB	Producto Interno Bruto
PLC	Portal Logístico de Colombia
PMR	Reporte de Monitoreo de Progreso
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PNL2008	Política Nacional Logística de 2008
PNL2020	Política Nacional Logística de 2020
POD	Propuesta de Desarrollo de la Operación
RNDC	Registro Nacional de Despachos de Carga
SNCI	Sistema Nacional de Competitividad e Innovación

## INFORMACIÓN BÁSICA DEL PROYECTO

### CO-L1109 Support to the Implementation of the National Logistics Policy

Country Beneficiary Colombia	Loan Instrument Investment Loan	Borrower CO-CO - REPUBLICA DE COLOMBIA	Loan(s) 3130/OC-CO	Sector Transport	Sub-Sector Transport
Date of Board Approval Dec 16, 2013	Date of Eligibility for First Disbursement Jan 22, 2014	Date of Closure (CO) Apr 12, 2021	Loan Amount - Original 15,000,000.00	Loan Amount - Current 11,975,638.06	Pari Passu
Total Project Cost 15,000,000.00	Months In Execution from Approval 88	Months In Execution from First Disbursement 72	Original Date of Final Disbursement Dec 30, 2018	Actual Date of Final Disbursement Dec 30, 2020	Cumulative Extension(Months)
Total Amount Disbursed 11,975,638.06	Total Percentage of Disbursement 80%				

### Ratings of project Performance in PMRs



Has This Project Received Funds from another Project? ☐ Yes ☒ No

Has This Project Sent Funds to Another Project? ☐ Yes ☒ No

Development Effectiveness Classification Satisfactory

No	PMR Date	PMR Stage	Classification	Disbursement Percentage (As of Dec 31)
1	May 07, 2015	Second period Jan-Dec 2014	Alert	7%
2	Apr 14, 2016	Second period Jan-Dec 2015	Satisfactory	21%
3	Apr 17, 2017	Second period Jan-Dec 2016	Satisfactory	37%
4	Apr 17, 2018	Second period Jan-Dec 2017	Satisfactory	47%
5	Apr 29, 2019	Second period Jan-Dec 2018	Satisfactory	60%
6	Apr 23, 2020	Second period Jan-Dec 2019	Satisfactory	70%
7	Apr 19, 2021	Second period Jan-Dec 2020	Satisfactory	99%

## ^ Bank Staff



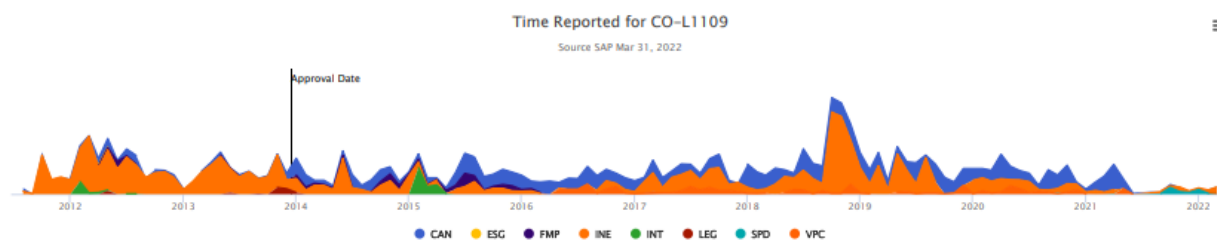
Positions	At PCR Apr 12, 2021	At Approval Dec 16, 2013
Vice-President VPS	Lopez, Benigno	Levy,Santiago
Vice-President VPC	Martinez, Richard	Vellutini,Roberto
Country Manager	Bermudez,Tomas (CAN/CAN)	Alvarez,Carola (CAN/CAN)
Sector Manager	Aguerre,Jose Agustin (INE/INE)	Rosa,Alexandre Meira (INE/INE)
Division Chief	Roa,Nestor H. (INE/TSP)	Roa,Nestor H. (INE/TSP)
Country Rep	Corlazzoli,Ignacio (CAN/CCO)	de la Cruz,Rafael (CAN/CCO)
Project Team Leader	Cruz Moreno,Paula (TSP/CCO)	Guerrero,Pablo (INE/TSP)
PCR Team Leader	Cruz Moreno,Paula (TSP/CCO)	

## ^ Staff Time and Cost



Stage Project Cycle	# of Staff Weeks	USD (including Travel and Consultant Costs)
Preparation	44.9	334,351.90
Supervision	126.5	424,503.09
Total	171.3	758,854.99

## ^ Time



## I. INTRODUCCIÓN

El presente documento tiene por objetivo presentar el Informe de Terminación del Proyecto (PCR por sus siglas en inglés) del Programa de Apoyo a la Implementación de la Política Nacional Logística en Colombia (PAIPNL [3130/OC-CO, 3130/OC-CO-1, 3130/OC-CO-2]), como herramienta para evaluar la eficacia y efectividad de la operación, así como documentar sus resultados una vez culminada su ejecución.

La economía colombiana creció a una tasa promedio anual de 3,72% durante los últimos 10 años (2010-2019), y se ubica arriba del promedio de crecimiento de América Latina y el Caribe (ALC) y particularmente de países como Chile, Perú y México<sup>1</sup>. El transporte y su infraestructura como dinamizadores de crecimiento social y productivo se constituyen en un reglón importante de la economía colombiana representando en promedio el 6,5% del Producto Interno Bruto (PIB) nacional<sup>2</sup>. En ese contexto, mientras que la economía creció cerca del 44%, el PIB de obras civiles y servicios de transporte creció en un 51,2% entre 2010 y 2019<sup>3</sup>.

En Colombia se denota un esfuerzo desde las políticas públicas, la planificación y la inversión, para que la provisión de infraestructura esté acorde con el desarrollo económico, buscando obtener réditos en términos de productividad y competitividad, lo que ha permitido una mejora en el contexto internacional del *Logistics Performance Index* (LPI) y del costo logístico nacional. Aunque la disminución no ha sido sostenida año a año, incluso por factores exógenos<sup>4</sup>, se refleja un esfuerzo importante de coordinación de actores públicos y privados en la ejecución de acciones para la mejora del entorno logístico y en contar con un esquema institucional soportado en información cuantitativa y cualitativa para la toma de decisiones.

A pesar de los avances, Colombia tiene aún retos importantes en materia de infraestructura, transporte y logística. Se hace entonces relevante la culminación de las obras de infraestructura en ejecución, continuar con un portafolio de proyectos estratégicos que fomenten la intermodalidad, el desarrollo sostenido de la logística y la transformación estructural del sector transporte, especialmente de carga por carretera.

## II. CRITERIOS CENTRALES. DESEMPEÑO DEL PROGRAMA

### 2.1 Relevancia

Desde la preparación del programa y durante la vida del mismo, se evidenció una consistente alineación de los objetivos del PAIPNL con los diferentes instrumentos de política pública en Colombia. Evidencia de ello se denota en los tres Planes Nacionales de Desarrollo (PNL) que se expidieron durante el ciclo de ejecución de la operación, y su articulación con otros instrumentos de política pública, tales como documentos del Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) y planes sectoriales en infraestructura transporte y logística.

---

<sup>1</sup> PIB. [Banco de datos \(DataBank\)](#). Banco Mundial.

<sup>2</sup> [Principales agregados macroeconómicos del PIB](#). Participación corresponde al promedio 2010-2019 de los conceptos: (i) construcción de carreteras y vías de ferrocarril, de proyectos de servicio público y de otras obras de ingeniería civil; y (ii) transporte y almacenamiento. DANE, 2021.

<sup>3</sup> [Anexo 3. Informe de Terminación de Proyecto](#). Evaluación final del programa de “Apoyo a la Implementación de la Política Nacional Logística”, economía urbana, 2020.

<sup>4</sup> Fenómenos climáticos como el fenómeno de “La Niña” ocurrido en 2010 o el comportamiento económico y del transporte en época de pandemia de COVID-19.

#### **a. Alineación con las necesidades de desarrollo del país**

Desde el año 2008 Colombia buscó un repunte en términos competitivos y de inserción a cadenas globales de valor, con iniciativas en una primera instancia institucionales y de coordinación como la conformación del [Sistema Nacional de Competitividad e Innovación \(SNCI\)](#), desde donde se definió la [Política Nacional de Productividad y Competitividad \(PNPC\)](#)<sup>5</sup>, y la necesidad de una política pública específica en materia logística.

Desde ese marco, el Banco apoyó y acompañó desde una etapa temprana al Gobierno de Colombia (GdC) en la identificación de necesidades y planificación en materia de logística y transporte, garantizando así que una futura operación se articulara con los instrumentos de política pública y directrices que posteriormente se vieron materializadas en la [Política Nacional Logística de 2008 \(PNL2008\)](#). Dicha política centró sus acciones en seis ejes estratégicos que tienen un alto grado de coincidencia y alineación con la Propuesta de Préstamo (LP) del programa: (i) crear el entorno institucional y articular las decisiones en materia logística; (ii) generar información en logística para la toma de decisiones oportunas y eficaces; (iii) articular corredores logísticos a través de la promoción de Infraestructura Logística Especializada (ILE), la articulación con el desarrollo territorial, el desarrollo de la logística urbana, y el fortalecimiento de nodos de comercio exterior; (iv) promover la facilitación del comercio exterior a través de herramientas y regulación que promuevan eficiencia; (v) promover el uso de tecnología e innovación para una mejor logística; y (vi) fomentar la provisión de servicios logísticos enfocados a contar con el capital humano idóneo.

Posteriormente, el [Plan Nacional de Desarrollo \(PND\) 2010-2014 “Prosperidad para todos”](#), recogió las principales estrategias definidas en la PNL2008, lo que a su vez facilitó la aprobación desde el GdC del PAIPNL en el año 2013. Por su parte, los PND [2014-2018 “Todos por un Nuevo País”](#) y [2018-2022 “Pacto por Colombia, pacto por la equidad”](#) reafirmaron que la infraestructura y la logística son determinantes de la competitividad país, desarrollando estrategias para consolidar sistemas de transporte a través de la integración modal, y la reducción de tiempos y costos de viaje.

Por último, en concordancia con el PND 2018-2022, en el año 2020 se realizó una actualización de la [Política Nacional Logística 2020 \(PNL2020\)](#) que derivó en una nueva operación que se encuentra actualmente en ejecución y que busca dar continuidad a las estrategias y políticas planteadas en Colombia en términos de infraestructura, transporte y logística<sup>6</sup>.

#### **b. Alineación estratégica**

El objetivo general del proyecto se relaciona adecuadamente y con un alto nivel de correspondencia con la Estrategia Institucional del Banco 2010-2020 y sus actualizaciones de los años 2015 y 2019, los cuales incluyen estrategias específicas en provisión de infraestructura, servicios de transporte, comercio exterior y logística, temas centrales que contempló el PAIPNL.

A su vez, los objetivos específicos del proyecto estuvieron altamente relacionados con las estrategias país durante la aprobación, ejecución y cierre del programa. En un inicio y para el momento de la formulación de la operación, la Estrategia del Banco con el País (EBP) 2012-2014 se centró en impulsar los procesos de modernización y de fortalecimiento de la capacidad institucional, la promoción de esquemas de Asociación

---

<sup>5</sup> En Colombia las políticas públicas se materializan y aprueban a través de documentos del [CONPES](#).

<sup>6</sup> Programa de Apoyo a la Implementación de la Nueva Política Nacional Logística (5229/OC-CO,5229/OC-CO-1,5229/OC-CO-2).



Público-Privada (APP) y la implementación de las políticas públicas de logística nacional, transporte urbano y seguridad vial. Al estar alineado con el PND 2010-2014, en 2013 se dio la aprobación del PAIPNL lo que configura su pertinencia estratégica, sumado a que el apoyo del Banco se da inicialmente a través de un PBL<sup>7</sup> que fue factor de compromiso y éxito en la definición de la política y preparación de la operación.

Posteriormente, la EBP 2015-2018 trazó como objetivo apoyar al GdC en áreas estratégicas que promovieran el incremento de ingresos país, el aumento de efectividad de la administración pública y la movilidad social, a su vez estuvo estrechamente ligado a las metas trazadas en el PND 2014-2018, en donde se le dio preponderancia a la logística y el transporte para continuar con la ejecución del PAIPNL.

Por último, y en etapa de cierre del programa, la [EBP 2019-2022](#) que está actualmente vigente, busca apoyar a Colombia en acelerar su crecimiento económico a través de la provisión de bienes públicos, infraestructura y logística, lo cual es consistente con el periodo de desarrollo y cierre del programa. En este contexto, se denota una alta correspondencia y correlación de las políticas públicas del GdC con las estrategias institucional y de país del Banco.

### **c. Relevancia del diseño**

De acuerdo con la LP y frente al diseño del programa se ve una alta correspondencia entre la problemática en logística y transporte de carga frente a las necesidades productivas y de competitividad del país, las cuales fueron identificadas en la etapa de preparación y formulación de la operación y que se resumen en: (i) transporte automotor de carga como variable importante en pérdida de competitividad y altos costos logísticos con una necesidad de intervención integral desde aspectos regulatorios, composición y desarrollo empresarial; (ii) capacidad institucional moderada e intervención de agencias que dificulta la articulación para hacerle frente a nuevas tendencias de servicios de transporte y logística; y (iii) ausencia de información específica en logística para la toma de decisiones.

Bajo este marco, al realizar un análisis de formulación del PAIPNL en cuanto a sus objetivos, indicadores, resultados y productos esperados, se puede concluir que el diseño del proyecto se estructuró y programó con un alto grado de correspondencia y relevancia entre la problemática identificada en la LP, las políticas públicas del GdC, las estrategias del Banco y el objetivo central del proyecto.

En consecuencia, los seis objetivos específicos formulados frente a la problemática identificada buscaban: (i) facilitar mecanismos de articulación y dar seguimiento a la implementación de la PNL; (ii) apoyar la modernización del transporte automotor de carga, la reconversión integral del sector y su formalización laboral y desarrollo empresarial; (iii) generar, consolidar y analizar sistemáticamente información de transporte de carga y logística; (iv) capacitar y apoyar a los entes subnacionales para incorporar en la planificación territorial la distribución y transporte de mercancías; (v) revisar el esquema de participación del sector público para el desarrollo y gestión de ILE y estructurar plataformas logísticas y multimodales; y (vi) fortalecer en el corto plazo herramientas de facilitación del comercio exterior.

De acuerdo con la LP, el objetivo general se deriva en tres indicadores de impacto: (i) costos logísticos como porcentaje del valor de las ventas de las empresas productoras de bienes; (ii) costo total y tiempo promedio de exportación de un contenedor de 20 pies; y (iii) índice nacional de tercerización logística. Los objetivos específicos, a su vez, se

---

<sup>7</sup> *Policy Based Loan*. “Apoyo a la Política Nacional Logística” (2540/OC-CO), 2011.

derivan en tres indicadores de resultado: (i) aumento de la superficie de centros logísticos en Colombia; (ii) reducción en los tiempos logísticos de carga y descarga en el transporte automotor; y (iii) reducción de los viajes en vacío del transporte automotor de carga.

Por su parte, se estructuraron dos componentes dado que el programa tuvo el mismo número de ejecutores y se discriminaron estos en una primera estrategia de aplicación e implementación de acciones generales de la PNL2008, y una segunda de apoyo a la transformación del transporte de carga por carretera.

**Componente 1. Apoyo a la consolidación y articulación del Comité Nacional de Logística (CNL).** A cargo del Departamento Nacional de Planeación (DNP), tuvo por objetivo dinamizar los ejes de actuación definidos en el CNL del SNCL a partir de siete subcomponentes: (i) facilitación del comercio; (ii) información logística; (iii) divulgación y actualización de la PNL2008; (iv) estudios técnicos para la promoción de ILE; (v) logística y distribución urbana y regional; (vi) logística sostenible; y (vii) fortalecimiento institucional.

**Componente 2. Apoyo en la implementación de la Política Nacional de Transporte de Carga.** A cargo del Ministerio de Transporte, tuvo por objetivo garantizar la continuidad en las acciones que se venían adelantando desde el gobierno nacional para la modernización del transporte automotor de carga, a través de cuatro subcomponentes: (i) modernización del transporte automotor de carga; (ii) servicios de transporte de carga y logística; (iii) sistemas de información para el monitoreo y optimización del transporte de carga; y (iv) fortalecimiento institucional.

En cuanto a productos derivados de estos componentes se encuentran identificadas acciones para la obtención de resultados como la realización de consultorías temáticas, el desarrollo de herramientas de medición, sistemas de información, estrategias de divulgación y fortalecimiento institucional, que se resumen en 22 productos que corresponden y se articulan adecuadamente con la identificación, desarrollo, implementación y puesta en marcha de los resultados e impactos planificados.

Por otro lado, es importante mencionar que hubo dos circunstancias que incidieron en términos de ejecución financiera del PAIPNL, por una parte, se presentaron restricciones presupuestales en el Ministerio de Transporte lo que afectó la programación anual de recursos de acuerdo con lo previsto en el diseño de la operación y que derivaron en una solicitud de reducción de recursos por US\$3,02 millones, tal y como se muestra en la Tabla 1. A su vez, el PAIPNL fue extendido en dos años entendiendo que los recursos del programa en pesos colombianos representaron un monto mayor, debido a que la tasa de cambio frente al dólar se incrementó significativamente, por lo cual no se afectó la lógica vertical del programa dado que el mayor volumen de pesos compensó el monto cancelado y no afectó el cumplimiento de objetivos, resultados y productos. De lo anterior, el programa alcanzó una ejecución del 79,8% respecto a la programación original de recursos para la totalidad del programa y del 100% frente a los recursos una vez fueron reprogramados.

**Tabla 1. Cancelación parcial de recursos**

<b>Categoría</b>	<b>Asignación inicial</b>	<b>Ajuste por cancelación</b>	<b>Nuevo monto del crédito</b>
Apoyo a la consolidación y articulación del CNL	7.250.000	517.721,99	6.732.278,01
Apoyo a la implementación de la política nacional logística	7.250.000	2.379.118,98	4.870.881,02
Auditoría	300.000	81.830,83	218.169,17
Seguimiento y evaluación	200.000	45.690,14	154.309,86
<b>Total</b>	<b>15.000.000</b>	<b>3.024.361,94</b>	<b>11.975.638,06</b>

Por último, teniendo en cuenta que se identificaron diferencias entre el diseño original del PAIPNL que se dio en el año 2013 y la metodología establecida por el Banco para documentos PCR de 2020, es importante resaltar que para efectos de robustecer el análisis de efectividad, se hizo necesario realizar ajustes en relación con la lógica vertical, principalmente al encontrar que el diseño inicial no asoció particularmente objetivos con indicadores, y a la vez contempló un número mayor de objetivos específicos frente al número de indicadores de resultado. Lo anterior, se evidencia en la Figura 1 de la lógica vertical del programa en aprobación.

En ese sentido, se consideró que el principal indicador de impacto del programa corresponde a la disminución de los costos logísticos nacionales, el cual, para efectos de medición de efectividad, se asoció al objetivo de desarrollo general del PAIPNL. Así mismo, se reorganizó la lógica vertical en la medida en que a dos de los indicadores de impacto se les dio tratamiento de indicadores de resultado y se proponen cuatro indicadores adicionales con el objetivo de completar la cadena de causalidad, correspondencia y consistencia entre los objetivos específicos y sus indicadores.

**Tabla 2. Propuesta indicadores adicionales**

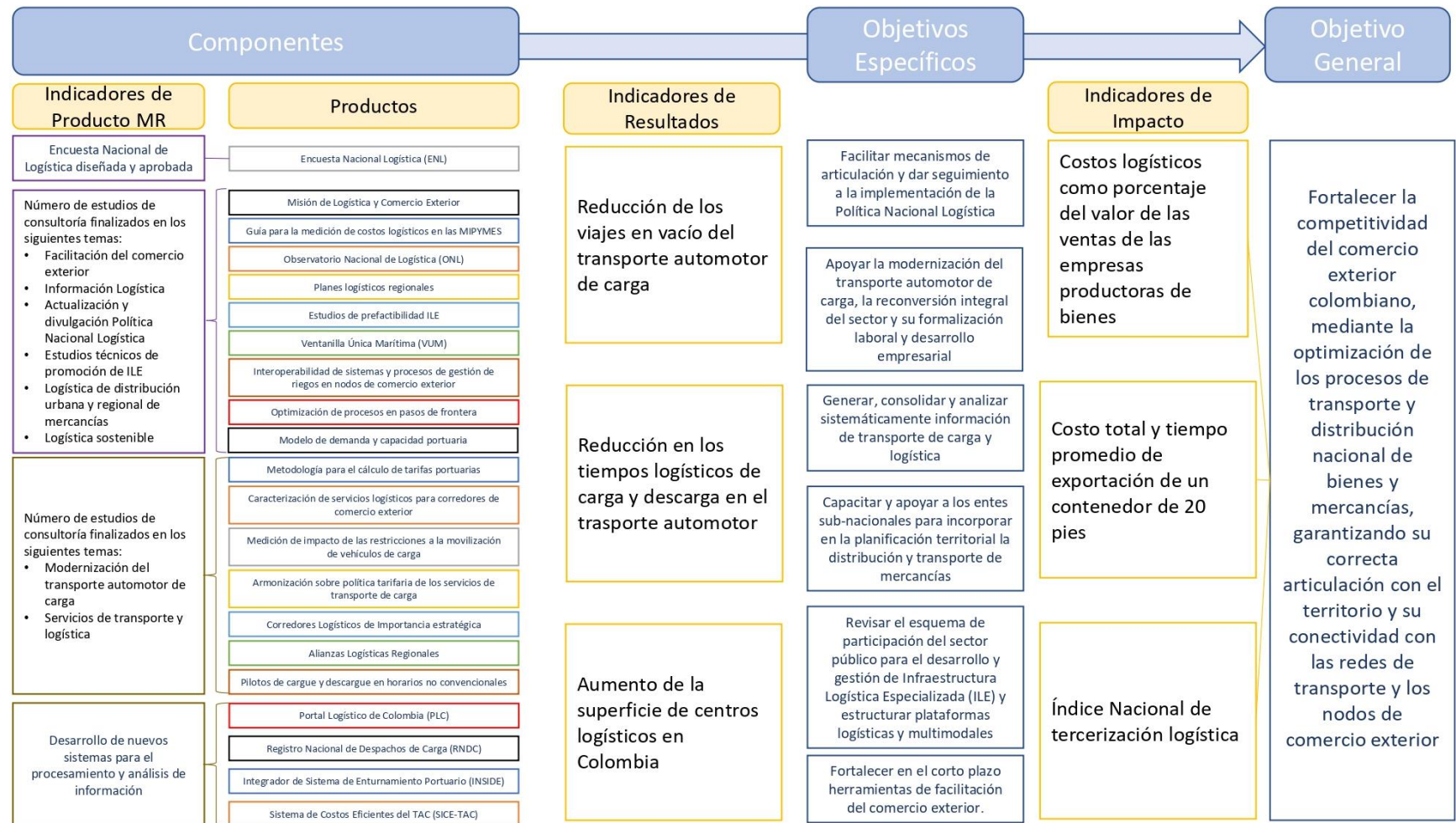
<b>Objetivo específico</b>	<b>Propuesta indicadores</b>
OE1. Facilitar mecanismos de articulación y dar seguimiento a la implementación de la Política Nacional Logística.	Participación de empresas en la Encuesta Nacional Logística (ENL).
OE3. Generar, consolidar y analizar sistemáticamente información de transporte de carga y logística.	Índice de gobierno digital del Ministerio de Transporte.  Promedio anual de empresas reportando al Registro Nacional de Despachos de Carga (RNDC).
OE4. Capacitar y apoyar a los entes subnacionales para incorporar en la planificación territorial la distribución y transporte de mercancías.	Porcentaje de entes subnacionales con capacitación o apoyo del PAIPNL (Ponderado por PIB subnacional).

Así mismo, se encontró que el indicador “índice nacional de tercerización logística” incluido en la LP, fue remplazado en el plan inicial por el indicador “porcentaje de la tercerización en actividades logísticas” tal y como se tenía contemplado inicialmente en la Propuesta de Desarrollo de la Operación (POD). Las Figuras 1 y 2 resumen y muestran las diferencias entre la lógica vertical inicial del programa y la adoptada para efectos metodológicos de la evaluación PCR.

Una vez organizada la lógica vertical con los cambios metodológicos sugeridos, en la Tabla 3 se muestra la matriz de resultados consolidada del programa que es adoptada para esta evaluación, articulados sobre los seis objetivos específicos que tienen asociados 10 indicadores de resultado.

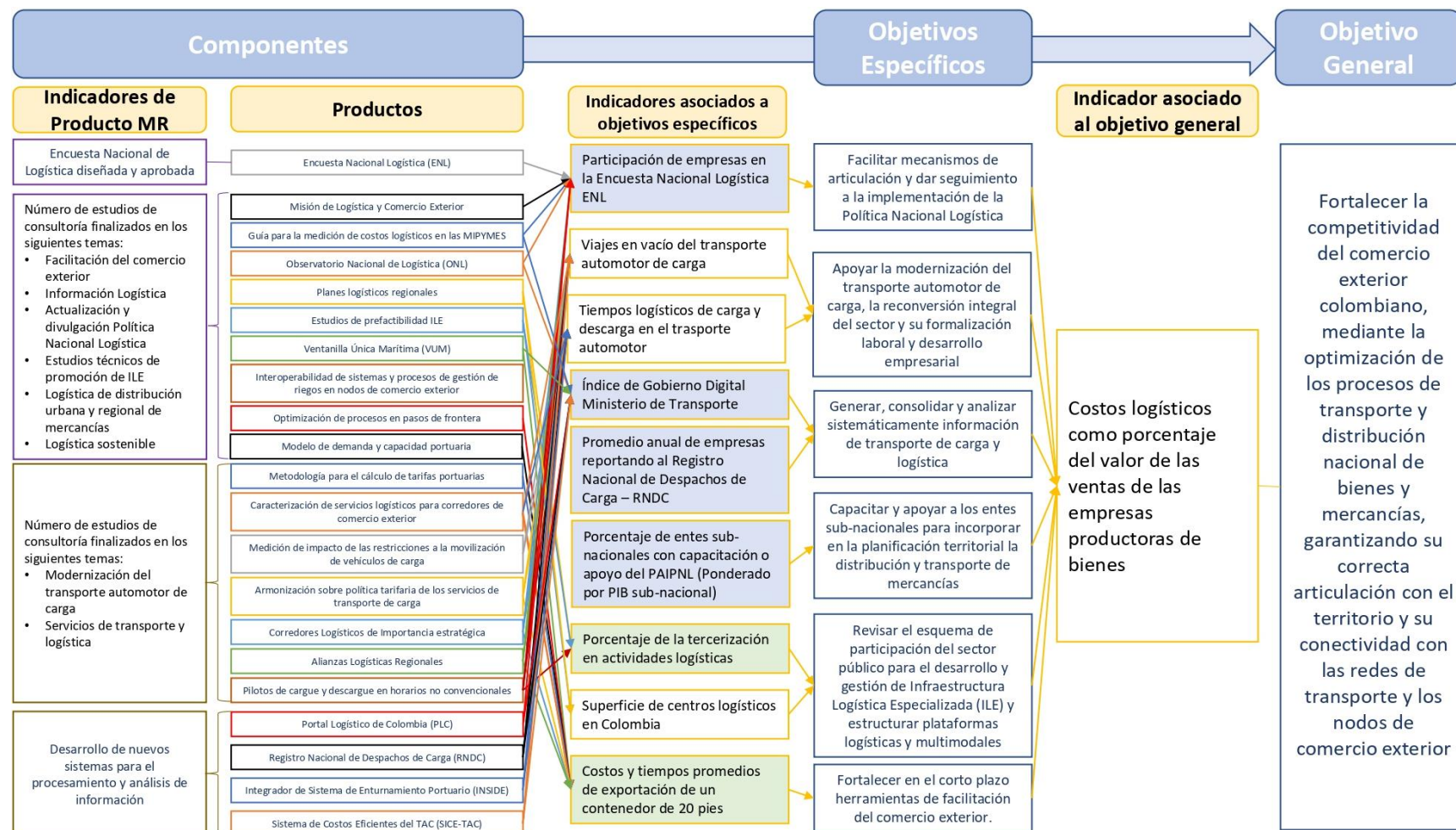
Una vez asociados los indicadores a los objetivos específicos y su desempeño como base del análisis de efectividad, de los seis indicadores (impacto y resultado) inicialmente incluidos en el programa, cuatro estaban diseñados para ser definidos desde su línea base a través de la ENL, lo que ratifica la relevancia de la herramienta como producto principal del programa. A su vez, es importante mencionar que los resultados de la ENL en su versión 2020 fueron socializados en 2021, por lo que los resultados obtenidos fueron incluidos en la matriz de resultados al considerar que su medición se dio durante la vida del PAIPNL.

**Figura 1. Lógica vertical del programa en aprobación**



Fuente: Diseño propio.

**Figura 2. Lógica vertical del programa para efectos de PCR**



Fuente: Diseño propio.



**Tabla 3. Matriz de resultados**

Indicadores	Aprobación			Plan inicial			Complejidad del proyecto			Comentarios
	Unidad de medida	Línea base	EOP (P)	Unidad de medida	Línea base	EOP (P)	Unidad de medida	Línea base	EOP (A)	
Objetivo general. Fortalecer la competitividad del comercio exterior colombiano, mediante la optimización de los procesos de transporte y distribución nacional de bienes y mercancías, garantizando su correcta articulación con el territorio y su conectividad con las redes de transporte y los nodos de comercio exterior										
Costos logísticos como porcentaje del valor de las ventas de las empresas productoras de bienes	%	12,48% <sup>8</sup>	Reducción 3,00%	%	Por definir	Reducción 3,00%	%	14,97%	12,6%	La línea base se definió a través de la ENL 2015. La meta correspondiente a la reducción del 3% equivale a 14,52%. El valor final fue medido con la ENL 2020.
Objetivo específico 1. Facilitar mecanismos de articulación y dar seguimiento a la implementación de la Política Nacional Logística										
Participación de empresas en la Encuesta Nacional Logística (ENL)	No aplica	No aplica	No aplica	Número	768 empresas	3.344 empresas*	Número	768 empresas	3.383 empresas	Nuevo indicador propuesto en la presente evaluación. Fuente: ENL (*) Corresponde a la cantidad de empresas evaluadas para obtener significancia estadística en la ENL 2020.
Objetivo específico 2. Apoyar la modernización del transporte automotor de carga, la reconversión integral del sector y su formalización laboral y desarrollo empresarial										
Viajes en vacío del transporte automotor de carga	%	27%	Reducción 20,00%	%	27%	Reducción 20,00%	%	27%	18,1%	Matriz de carga de Colombia y cálculos derivados de cambio metodológico incluido en <a href="#">Anexo 1</a> . La meta correspondiente a la reducción del 20% equivale a 21,6%.
Tiempos logísticos de carga y descarga en el transporte automotor	horas	Por definir	Reducción 5,00%	horas	Por definir	Reducción 5,00%	horas	4,7	4,30	Observatorio Nacional de Logística (ONL) ENL. La meta correspondiente a la

<sup>8</sup> En la LP se determinaba la necesidad de actualizar este parámetro de línea de base.

Indicadores	Aprobación			Plan inicial			Complejidad del proyecto			Comentarios
	Unidad de medida	Línea base	EOP (P)	Unidad de medida	Línea base	EOP (P)	Unidad de medida	Línea base	EOP (A)	
										reducción del 5% equivale a 4,47 horas.
<b>Objetivo específico 3. Generar, consolidar y analizar sistemáticamente información de transporte de carga y logística</b>										
Índice de gobierno digital Ministerio de Transporte	No aplica	No aplica	No aplica	Número	75,9	83,6*	Número	75,9	87,9	Nuevo indicador propuesto en la presente evaluación con fuente de gobierno digital del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones. * Meta que corresponde a aplicar el promedio de crecimiento de metas de la matriz de resultados en la etapa de aprobación, correspondiente al 10,20% <sup>9 10</sup> .
Promedio anual de empresas reportando al Registro Nacional de Despachos de Carga – RNDC	No aplica	No aplica	No aplica	Número	1.568	1.728*	Número	1.568	1.754	Nuevo indicador propuesto en la presente evaluación con fuente: RNDC. * Meta que corresponde a aplicar el promedio de crecimiento de metas de la matriz de resultados en la etapa de aprobación,

<sup>9</sup> Para el cálculo de la meta promedio que equivale a 10,20%, se tomaron los valores absolutos de las metas de los indicadores en el periodo de aprobación inicial de la matriz PMR sin tener en cuenta si la meta perseguía un aumento o reducción del valor de línea base. Se tomaron así los siguientes indicadores y valores: (i) costo total de exportación de un contenedor de 20 pies (11,89%); (ii) tiempo promedio de exportación de un contenedor de 20 pies (14,29%); (iii) porcentaje de la tercerización en actividades logísticas (5,00%); (iv) aumento de la superficie de centros logísticos en Colombia (5,00%); (v) reducción en los tiempos logísticos de carga y descarga en el transporte automotor (5,00%); y (vi) reducción de los viajes en vacío del transporte automotor de carga (20,00%). Para el caso de los indicadores (i) y (ii) se realizó el cálculo de la variación entre línea base y de meta para tiempos y costos expresada en porcentaje.

<sup>10</sup> Índice medido sobre 100.

Indicadores	Aprobación			Plan inicial			Compleitud del proyecto			Comentarios
	Unidad de medida	Línea base	EOP (P)	Unidad de medida	Línea base	EOP (P)	Unidad de medida	Línea base	EOP (A)	
										correspondiente al 10,20%.
<b>Objetivo específico 4. Capacitar y apoyar a los entes subnacionales para incorporar en la planificación territorial la distribución y transporte de mercancías</b>										
Porcentaje de entes subnacionales con capacitación o apoyo del PAIPNL Ponderado PIB*	No aplica	No aplica	No aplica	%	0	100%	%	0	82,6%	Nuevo indicador propuesto en la presente evaluación con fuente: Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). * Se pondera por el PIB subnacional correspondiente a la categoría: PIB de comercio al por mayor y al por menor, reparación de vehículos automotores y motocicletas, transporte y almacenamiento, alojamiento y servicios de comida para el año 2014.
<b>Objetivo específico 5. Revisar el esquema de participación del sector público para el desarrollo y gestión de ILE y estructurar plataformas logísticas y multimodales</b>										
Superficie de centros logísticos en Colombia	Millones de metros cuadrados	Por definir	Aumento 5,00%	Millones de metros cuadrados	Por definir	Aumento 5,00%	Millones de metros cuadrados	103,1	105,90	ONL, censo de edificaciones, catastro, BOG, BAQ, MDE, IGAC La meta correspondiente al aumento del 5% equivale a 108,26 millones de m2.
Índice nacional de tercerización logística*	%	2008: Baja o ninguna tercerización	2018: Baja o ninguna tercerización	No aplica	No aplica	No aplica	No aplica	No aplica	No aplica	*Indicador eliminado en el plan inicial.



Indicadores	Aprobación			Plan inicial			Complejidad del proyecto			Comentarios
	Unidad de medida	Línea base	EOP (P)	Unidad de medida	Línea base	EOP (P)	Unidad de medida	Línea base	EOP (A)	
		61,7% Tercerización media 37,4% Tercerización media alta 0,9%	Entre 55 y 57% Tercerización Media. Entre 39 y 43% Tercerización media alta. Entre 3 y 4%							
Porcentaje de la tercerización en actividades logísticas*	No aplica	No aplica	No aplica	%	Por definir	Aumento 5,00%	%	37,5	54,90	*Indicador agregado en el plan inicial. Fuente: ENL La meta correspondiente al aumento del 5% equivale a 39,4%.
<b>Objetivo específico 6. Fortalecer en el corto plazo herramientas de facilitación del comercio exterior</b>										
Costo total de exportación de un contenedor de 20 pies	US\$	2.270	2.000	US\$	2.270	2.000	US\$	2.270	1.945	Ediciones del Doing Business Report 2012 y cálculos derivados de cambio metodológico incluido en <a href="#">Anexo 1</a> .
Tiempo promedio de exportación de un contenedor de 20 pies	Días	14	12	Días	14	12	Días	14	6,5	Ediciones del Doing Business Report 2012 y cálculos derivados de cambio metodológico incluido en <a href="#">Anexo 1</a> .

## **2.2 Efectividad**

### **a. Declaración de los objetivos de desarrollo del programa**

El objetivo general del programa se estableció como: fortalecer la competitividad del comercio exterior colombiano, mediante la optimización de los procesos de transporte y distribución nacional de bienes y mercancías, garantizando su correcta articulación con el territorio y su conectividad con las redes de transporte y los nodos de comercio exterior.

Así mismo, los objetivos específicos de la operación fueron definidos como:

- (i) Facilitar mecanismos de articulación y dar seguimiento a la implementación de la PNL.
- (ii) Apoyar la modernización del transporte automotor de carga, la reconversión integral del sector y su formalización laboral y desarrollo empresarial.
- (iii) Generar, consolidar y analizar sistemáticamente información de transporte de carga y logística.
- (iv) Capacitar y apoyar a los entes subnacionales para incorporar en la planificación territorial la distribución y transporte de mercancías.
- (v) Revisar el esquema de participación del sector público para el desarrollo y gestión de ILE y estructurar plataformas logísticas y multimodales.
- (vi) Fortalecer en el corto plazo herramientas de facilitación del comercio exterior.

### **b. Resultados alcanzados**

Se considera que en general los resultados del programa son satisfactorios, teniendo en cuenta que se denotan logros cualitativos y cuantitativos en el objetivo general y cada uno de los objetivos específicos, y consecuentemente logrando superar las metas estipuladas en 9 de los 10 indicadores propuestos. La Tabla 5 presenta los resultados obtenidos por el programa. Considerando que el costo logístico como porcentaje de las ventas resume de manera general el impacto del programa a continuación se presenta el avance específico en dicho indicador.

- (i) **Costos logísticos como porcentaje del valor de las ventas de las empresas productoras de bienes.** El principal indicador en términos de impacto, especificidad y transversalidad derivó en una reducción significativa de los costos logísticos nacionales pasando de 14,97% de acuerdo con la línea base en 2015 a 12,6% en el año 2020. Adicionalmente, superó las metas establecidas en el PAIPNL.

En este contexto, para evaluar el programa es clave considerar los cambios e impactos logrados por el mismo desde el diseño de la operación y sus diferentes elementos. Esto se describe a continuación para cada uno de los objetivos específicos:

**Objetivo específico 1.** Facilitar mecanismos de articulación y dar seguimiento a la implementación de la Política Nacional Logística.

Los logros bajo este objetivo son satisfactorios y relevantes en la medida que aportaron en crear y soportar estructuralmente la estrategia público-privada en torno a la logística, fortaleciendo los escenarios de coordinación de alto nivel, con la creación del Comité de Logística y Comercio Exterior y los comités temáticos de facilitación del comercio y eficiencia en modos en el marco del SNCI que son liderados directamente por la

Presidencia de la República y los ministerios de comercio, industria y turismo y de transporte respectivamente.

En materia de institucionalidad, que no existía en la estructura del Estado, se consolidaron instancias formales en los organismos ejecutores. Para el caso del DNP el equipo opera desde la Dirección de Infraestructura y Energía Sostenible, mientras que en el Ministerio de Transporte el equipo se vinculó al despacho del ministro con el fin de darle la mayor relevancia y funcionalidad.

A continuación, se realiza el análisis del comportamiento del indicador asociado a este objetivo, el cual fue propuesto para efectos de evaluación.

(i) **Participación de empresas en la ENL**

Al no disponer de información propia, específica y articulada de logística y transporte en el momento del programa, este indicador mide el grado de interés y articulación generada a través de la estrategia público-privada planteada por las políticas del GdC y el programa. La ENL ha surtido un proceso de maduración importante. En su versión 2015 buscaba ser un mecanismo de caracterización y exploración sectorial que pudiera levantar líneas base en información específica en logística que antes no se medían en el país. Para las versiones 2018 y 2020, había a su vez, dos objetivos en su aplicación: (i) consolidar la herramienta para poderla replicar periódicamente; y (ii) diseñar un instrumento y mecanismo de medición con representatividad estadística.

Bajo este contexto, se revisó la evolución de las empresas en las diferentes aplicaciones de la herramienta de medición, determinando su línea base en las 768 empresas que participaron en la versión 2015 y la meta como el cumplimiento de participación del número de empresas identificadas en el diseño muestral de la versión 2020, el cual fue determinado en 3.334 empresas<sup>11</sup>.

De lo anterior, se determina un logro satisfactorio del indicador al representar un aumento en participación de empresas del 440% para el año 2020, lo que supone un cumplimiento del 101,5% frente al diseño muestral, teniendo en cuenta que se obtuvo la participación efectiva de 3.383 empresas.

**Objetivo específico 2.** Apoyar la modernización del transporte automotor de carga, la reconversión integral del sector y su formalización laboral y desarrollo empresarial.

En relación con la modernización del transporte automotor de carga, el PAIPNL se centró en apoyar la implementación de la política pública del GdC<sup>12</sup>, y en ese contexto acompañó la definición del proceso de modernización del sector transporte automotor de carga a través de la desintegración de vehículos de transporte de carga antiguos, la entrada de nuevas tecnologías para brindar mayores eficiencias y menor contaminación, y flexibilizar el proceso de habilitación de pequeños propietarios de vehículos de transporte de carga como empresas de transporte.

En relación con los servicios de transporte de carga y logística, a través del programa se realizó la construcción normativa para el establecimiento de corredores logísticos de importancia estratégica ([Decreto 1478 de 2014](#) y [Resolución 0164 de 2015](#)). Adicionalmente, se adelantaron iniciativas de las gerencias de corredores logísticos y el

<sup>11</sup> [Informe de etapa 2: diseño estadístico y ejecución del plan de promoción de la consultoría para actualizar, aplicar y analizar la ENL](#), DNP, 2020.

<sup>12</sup> [Documento CONPES 3759 de 2013](#).

desarrollo de alianzas logísticas regionales y facilitadores portuarios para atender los requerimientos y retos que se evidenciaban en la operación de transporte y logística.

En relación con los temas de sostenibilidad, en el marco de la estrategia de crecimiento bajo en carbono, compromisos adquiridos en COP-21, se avanzó en la promoción de uso de modos de transporte sostenibles, se apoyó la elaboración de la [Política para la Modernización del Sector Transporte Automotor de Carga](#) y se definió la metodología para medir emisiones en este segmento de la cadena logística.

En cuando a los indicadores asociados a este objetivo, cumplieron satisfactoriamente las metas establecidas por el programa:

(i) **Viajes en vacío<sup>13</sup> del transporte automotor de carga**

Para este indicador se realizó un cambio en la metodología de cálculo ([Anexo 1](#)), que tenía como fuente de información la encuesta origen-destino del Ministerio de Transporte y de la cual derivó la línea base de 2013. Sin embargo, dicha encuesta no tuvo continuidad en su producción y fue remplazada por datos del RNDC, sistema de información que a su vez fue apoyado en su consolidación y fortalecimiento por el programa.

Se planteó inicialmente una meta de reducción del 20% de los viajes en vacío, obteniendo como meta final una reducción del 33%, lo que supera satisfactoriamente la medición planteada.

(ii) **Tiempos logísticos de carga y descarga en el transporte automotor**

En la suma de tiempo de carga y descarga se obtiene una disminución de 4,7 a 4,3 horas que representa una disminución del 8,51% frente al 5% de la meta, lo que implica un cumplimiento adicional del 70,2% y la obtención de resultados satisfactorios para el indicador.

**Objetivo específico 3.** Generar, consolidar y analizar sistemáticamente información de transporte de carga y logística.

Uno de los principales retos identificados por la LP y la PNL2008, tenía que ver con la ausencia y dispersión de información. En este sentido, a través del programa se estableció la primera herramienta para captura de datos e información del desempeño logístico del país con la [ENL](#).

Por otra parte, se diseñaron e implementaron el [ONL](#) y el [Portal Logístico de Colombia](#) (PLC) como repositorios de información para el análisis de datos e información de transporte y logística. De igual manera, se avanzó con el fortalecimiento, implementación y mantenimiento del Registro Nacional de Despachos de Carga ([RNDC](#))<sup>14</sup>, el Integrador de Sistema de Enturnamiento Portuario (INSIDE)<sup>15</sup> y el Sistema de Costos Eficientes del Transporte Automotor de Carga (SICE-TAC)<sup>16</sup>. Adicionalmente, y con el objetivo de fortalecer el desempeño logístico de las micro y pequeñas empresas, se adelantó la

<sup>13</sup> Se refiere a la proporción de viajes sin carga que deben realizar los vehículos para encontrar nueva carga, principalmente por que los destinos de la operación inicial no son generadores de carga de compensación.

<sup>14</sup> Sistema de información del Ministerio de Transporte que permite recibir, validar y transmitir la información generada en las operaciones del Servicio Público de Transporte de Carga por Carretera.

<sup>15</sup> Módulo del RNDC que permite registrar la información de atención y programación de citas para cargue y descargue de vehículos automotores de carga en terminales portuarios.

<sup>16</sup> Sistema de información del Ministerio de Transporte que permite medir o calcular los costos de la operación de transporte de acuerdo con las características propias de cada viaje: tipo de vehículo, tipo de carga, origen/destino, horas estimadas de espera, cargue y descargue.

formulación de la [guía para la medición de costos logísticos para los sectores de comercio, industria y transporte](#), con el fin de que midan y optimicen sus costos logísticos de acuerdo con los resultados de la ENL.

(i) **Índice de gobierno digital Ministerio de Transporte**

Indicador propuesto para la evaluación que destaca el desempeño del Ministerio de Transporte en el [índice de gobierno digital](#). Dicha política establecida por el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones busca la transformación digital de las entidades para prestar un mejor servicio a los ciudadanos y contar con herramientas de toma de decisión objetivos y transparentes.

En ese sentido, y dado que el programa apoyó la labor del ministerio en cuanto al diseño de herramientas tecnológicas de apoyo para la logística y en específico para el transporte automotor de carga, se considera que es un buen proxy a la contribución del indicador en el cumplimiento del objetivo específico. Se traza en ese sentido una línea base 2018 de 75,9 y una meta de mejora del índice del 10,20% equivalente al promedio de crecimiento de metas de la matriz de resultados en la etapa de aprobación<sup>17</sup>, por lo que se obtienen resultados satisfactorios en comparación con el índice de 2020 con un puntaje de 87,9 y un cumplimiento del 155%.

(ii) **Promedio anual de empresas reportando al RNDC**

Indicador propuesto para la evaluación que busca evidenciar el uso de las herramientas tecnológicas de consolidación y análisis de información que fueron apoyadas en el marco del PAIPNL. En ese sentido, se determina por la evolución de reportes del RNDC del Ministerio de Transporte, tomando como base el consolidado anual de promedios de reportes mensuales para cada año y adoptando una meta del 10,20% equivalente al promedio de crecimiento de metas de la matriz de resultados en la etapa de aprobación.

Bajo este contexto, se obtienen resultados satisfactorios para el indicador al presentar un crecimiento del 11,82% en el periodo, lo que indica un cumplimiento del 115,8%.

**Objetivo específico 4.** Capacitar y apoyar a los entes subnacionales para incorporar en la planificación territorial la distribución y transporte de mercancías.

En materia de logística urbana y regional, se adelantó la formulación del módulo logístico del Plan Maestro Férreo y se formularon los planes logísticos regionales para las regiones Caribe, Pacífico y Eje Cafetero, con el objetivo de articular la PNL2008 con la apuesta contenida en la [Política Nacional de Desarrollo Productivo](#).

---

<sup>17</sup> Para el cálculo de la meta promedio que equivale a 10,20%, se tomaron los valores absolutos de las metas de los indicadores en el periodo de aprobación inicial de la matriz PMR sin tener en cuenta si la meta perseguía un aumento o reducción del valor de línea base. Se tomaron así los siguientes indicadores y valores: (i) costo total de exportación de un contenedor de 20 pies (11,89%); (ii) tiempo promedio de exportación de un contenedor de 20 pies (14,29%); (iii) porcentaje de la tercerización en actividades logísticas (5,00%); (iv) aumento de la superficie de centros logísticos en Colombia (5,00%); (v) reducción en los tiempos logísticos de carga y descarga en el transporte automotor (5,00%); y (vi) Reducción de los viajes en vacío del transporte automotor de carga (20,00%). Para el caso de los indicadores (i) y (ii) se realizó el cálculo de la variación entre línea base y de meta para tiempos y costos expresada en porcentaje.

Se desarrollaron estudios asociados a los pilotos de carga y descarga en horarios no convencionales en las ciudades de Barranquilla, Área Metropolitana del Valle de Aburrá, Cali y Buenaventura, estudios de prefactibilidad de ILE en cuatro departamentos, la metodología para el cálculo de tarifas portuarias, la caracterización de servicios logísticos para los corredores Bogotá-Cúcuta y Bogotá-Costa Caribe, la propuesta de actualización y armonización sobre política tarifaria de los servicios de transporte de carga en los modos carretero, férreo y fluvial y la propuesta de articulación y medición de impacto de las restricciones a la movilización de vehículos de carga.

(i) **Entes subnacionales con capacitación o apoyo del PAIPNL**

Indicador propuesto para la evaluación que busca medir el apoyo a entidades territoriales desde el PAIPNL. En ese sentido, como meta general se esperaba apoyar al 100% de los departamentos del país, lo que equivale a 32 entes territoriales durante la vida del programa.

Es importante reconocer la dinámica económica de cada ente subnacional por lo que resulta adecuado tomar como base los datos departamentales y su contribución al PIB nacional en las categorías que capturan la importancia de la logística y el transporte<sup>18</sup>. Como resultado, el programa desarrolló actividades específicas en transporte y logística en 17 entes subnacionales que por su relevancia y actividades en la materia<sup>19</sup>, representan el 82,6% del PIB en la categoría seleccionada y a su vez un cumplimiento parcial con el 82,6% de la meta adoptada.

**Objetivo específico 5:** Revisar el esquema de participación del sector público para el desarrollo y gestión de ILE y estructurar plataformas logísticas y multimodales

Se apoyaron los estudios de prefactibilidad de ILE en Tolima, Chocó, Valle del Cauca y Soacha, estas dos últimas con una connotación importante por ser los extremos del principal corredor de comercio exterior del país (Bogotá-Buenaventura)<sup>20</sup>.

Al presente objetivo específico se le asociaron dos indicadores relacionados directamente con el desarrollo de ILE, de los cuales uno de ellos cumplió las metas propuestas, tal y como se describe a continuación:

(i) **Superficie de centros logísticos en Colombia.**

Para este indicador, no fue posible cumplir con lo estipulado en la etapa de diseño en cuanto a la definición de línea base y mediciones posteriores a través de la ENL. De acuerdo con la evaluación final del programa se realizó una aproximación a la definición de resultados para este indicador usando información de catastro y el censo de edificaciones del DANE.

Respecto al indicador de superficie de centros logísticos, la línea base reportó 103,1 millones de m<sup>2</sup>, para lo cual se planteó la meta de incrementar este valor en

<sup>18</sup> Categoría de comercio al por mayor y al por menor; reparación de vehículos automotores y motocicletas; transporte y almacenamiento; alojamiento y servicios de comida (DANE, 2014).

<sup>19</sup> Es importante mencionar que uno de los retos de la nueva Política Nacional Logística y de la operación del Banco tiene un enfoque adicional de desarrollo regional y territorial, lo que implica una mayor cobertura y actuar en coordinación con entes territoriales.

<sup>20</sup> La Política Nacional Logística identificó la necesidad de promover un sistema nacional de plataformas logísticas. Sin embargo, se concibió como un negocio privado a ser incentivado por la administración pública nacional y territorial. En ese sentido, a través del programa se desarrollaron diferentes apoyos de estructuración y maduración de este tipo de proyectos.

un 5%. Considerando que el indicador alcanzó 105,9 millones de m<sup>2</sup>, el indicador obtuvo un rezago de 2,4 millones de m<sup>2</sup> y un cumplimiento del 54,32%.

Sin embargo, es importante mencionar las dificultades en la determinación de la línea base y medición del indicador, ya que este no pudo ser categorizado y estandarizado en el marco de la ENL como se tenía previsto desde la LP, dada la complejidad en la que se podía incurrir para la determinación del área logística efectiva para una empresa (parqueaderos, bodegas, instalaciones industriales, entre otras).

En la evaluación de cierre de la operación, se sugirió la utilización del censo de edificaciones del DANE como el mejor *proxi* para evaluar el indicador, sin embargo, se considera que puede haber un subregistro implícito en la determinación, ya que solo recoge cifras de catastro para la categoría de bodegas. En ese sentido, es importante mencionar que el almacenaje, aunque hace parte de la logística, no recoge completamente el concepto de generación de valor agregado que puede darse en las diferentes fases de la actividad, aunque el almacenamiento si se encuentra totalmente inmerso en ella.

Realizando un análisis complementario, con base en estadísticas del DANE sobre licencias de construcción ([Estadísticas de Licencias de Construcción \[ELIC\]](#)), se obtiene que para el periodo 2015-2020 se licenciaron cerca de 3,0 millones de m<sup>2</sup> para construcción industrial y 4,7 millones de m<sup>2</sup> para bodegas<sup>21</sup> (Tabla 4).

**Tabla 4. Licencias de construcción según destino - total 302 municipios**

<b>Año</b>	<b>Industria</b>	<b>Bodega</b>
2015	931.749	1.303.371
2016	547.344	815.859
2017	393.632	951.467
2018	470.675	582.532
2019	342.762	633.381
2020	337.430	406.858
<b>Total</b>	<b>3.023.592</b>	<b>4.693.468</b>

Fuente: DANE. ELIC.

La aproximación realizada con base en licenciamientos, pueden dar luces sobre la dinámica sectorial, ubicándola muy cerca de la meta trazada para el indicador.

**(ii) Porcentaje de la tercerización en actividades logísticas**

El aumento de la tercerización planteó como meta incrementar en 5% este indicador, es decir pasar de 37,5% (línea base), a ubicarlo en 39,4%. Este indicador se cumplió satisfactoriamente, entendiendo que para el 2020 se reportó que la tercerización de las actividades logísticas correspondió al 54,9%, con un aumento del 46,4%.

Para el caso de este indicador, se debe tener en cuenta que la ENL 2020 incluyó mayores variables de análisis que impiden realizar una medición comparable, por lo que para este indicador en específico se mantiene como meta la medición de la ENL 2018 para el cierre de la operación.

<sup>21</sup> Las licencias de construcción se catalogan a su vez como terminadas, en proceso o paralizadas.

**Objetivo específico 6.** Fortalecer en el corto plazo herramientas de facilitación del comercio exterior.

En materia de facilitación, se desarrollaron estudios que buscan solucionar los cuellos de botella que afectan los nodos de comercio exterior, esto incluyó la optimización de procesos y desarrollo de actividades logísticas en los pasos de frontera (particularmente con Ecuador y Venezuela), diseño de mecanismos para la interoperabilidad de sistemas y procesos de gestión de riegos así como el diseño conceptual de la Ventanilla Única Marítima (VUM), y el estudio de demanda y capacidad portuaria que sirve de base para la elaboración de la política portuaria. Dichos elementos se centran en uno de los principales cuellos de botella para la facilitación del comercio, la reducción de tiempos y costos y, por ende, la competitividad país.

(i) **Costos y tiempos promedio de exportación de un contenedor de 20 pies**

Los costos totales de exportación de un contenedor de 20 pies lograron una reducción de US\$325 en promedio, ubicándose en un costo de US\$1.945, US\$55 por debajo de la meta establecida, lo que representa el cumplimiento de la meta. Por su parte, los tiempos promedio de exportación de un contenedor de 20 pies, pasaron de 14 días a 6,5 días, de acuerdo con la línea base. Entendiendo que la meta es reducir a 12 días, la meta se cumplió con 5,5 días por debajo de lo esperado.

Para el caso de estos indicadores cuyas mediciones se pretendían obtener inicialmente del *Doing Business*, se presentó un cambio metodológico en el año 2016 que implicó el uso de información e inferencias de cálculo que hicieran homogénea la medición desde el punto de vista metodológico para así poder totalizar los costos y tiempos de cumplimiento fronterizo y transporte doméstico ([Anexo 1](#)).

De manera transversal al cumplimiento de los seis objetivos específicos y el objetivo general, se dieron avances en materia de divulgación, actualización de la política. A través del programa se adelantó la misión de logística y comercio exterior, la cual se utilizó para formular los lineamientos de política junto con medidas para la modernización y optimización de procesos logísticos.

La misión, sirvió de base para identificar retos y acciones que, desde la política pública, deberían ser revisados y abordados y con base en esto, fueron plasmados en el documento técnico [Nueva Visión de la Política Nacional Logística](#), la cual resumió el diagnóstico y las principales acciones a ser implementadas. Dicho documento sirvió de base para que, durante los años 2018 y 2019 se adelantará la elaboración, concertación y formulación de la nueva PNL2020. La referida política, no solo utilizó los insumos planteados en la misión, sino que se articuló a los otros esfuerzos adelantados en el sector transporte como el [Plan Maestro de Transporte Intermodal](#) (PMTI), la política para reactivación del modo férreo con la cual en noviembre de 2020 se expidió el [Plan Maestro Ferroviario](#), y el [Informe de la Comisión de Expertos en Infraestructura de Transporte 2019](#) que lideró la Vicepresidencia de la República.



**Tabla 5. Matriz de resultados alcanzados**

Objetivos/Indicadores	Unidad de medida	Línea base	Año línea base	Metas y logros alcanzados		% alcanzado	Medio de verificación
Objetivo general. Fortalecer la competitividad del comercio exterior colombiano, mediante la optimización de los procesos de transporte y distribución nacional de bienes y mercancías, garantizando su correcta articulación con el territorio y su conectividad con las redes de transporte y los nodos de comercio exterior							
Costos logísticos como porcentaje del valor de las ventas de las empresas productoras de bienes	%	14,97	2015	P	Reducción 3,00%	526,7%	ENL
				P(a)	14,52% <sup>22</sup>		
				A	12,60%		
Objetivo específico 1. Facilitar mecanismos de articulación y dar seguimiento a la implementación de la Política Nacional Logística							
Participación de empresas en la Encuesta Nacional Logística (ENL)	Número	768	2015	P	N.A.	101,5%	ENL
				P(a)	3.344		
				A	3.383		
Objetivo específico 2. Apoyar la modernización del transporte automotor de carga, la reconversión integral del sector y su formalización laboral y desarrollo empresarial							
Viajes en vacío del transporte automotor de carga	%	27	2008	P	Reducción 20%	165%	RNDC
				P(a)	21,6%		
				A	18,1%		
Tiempos logísticos de carga y descarga en el transporte automotor	horas	4,7	2015	P	Reducción 5,00%	173,9%	ENL
				P(a)	4,47 <sup>23</sup>		
				A	4,30		
Objetivo específico 3. Generar, consolidar y analizar sistemáticamente información de transporte de carga y logística							
Índice de gobierno digital Ministerio de Transporte	Número	75,9	2018	P	Aumento 10,20%	155,0%	<a href="#">Gobierno digital</a> , indicador propuesto en la presente evaluación
				P(a)	83,6		
				A	87,9		
Promedio anual de empresas reportando al Registro Nacional de Despachos de Carga – RNDC	Número	1.568	2016	P	Aumento 10,20%	116,1%	RNDC, indicador propuesto en la presente evaluación
				P(a)	1.728 <sup>24</sup>		
				A	1.754		
Objetivo específico 4. Capacitar y apoyar a los entes subnacionales para incorporar en la planificación territorial la distribución y transporte de mercancías							
	%	0	2014	P	N.A.	82,6%	Indicador propuesto en la presente evaluación
				P(a)	100%		

<sup>22</sup> Para la obtención del P(a) se multiplicó la línea base por 0,97 y se redondeó a dos decimales.

<sup>23</sup> Para la obtención del P(a) se multiplicó la línea base por 0,95 y se redondeó a dos decimales.

<sup>24</sup> Para la obtención del P(a) se multiplicó la línea base por 1,102 y se redondeó a número entero por ser número de registros.

Objetivos/Indicadores	Unidad de medida	Línea base	Año línea base	Metas y logros alcanzados		% alcanzado	Medio de verificación
Porcentaje de entes subnacionales con capacitación o apoyo del PAIPNL Ponderado PIB				A	82,6%		
Objetivo específico 5. Revisar el esquema de participación del sector público para el desarrollo y gestión de ILE y estructurar plataformas logísticas y multimodales							
Superficie de centros logísticos en Colombia	Millones de metros cuadrados	103,10	2015	P	Aumento 5,00%	54,3%	Censo de edificaciones, catastro, BOG, BAQ, MDE, IGAC
				P(a)	108,26 <sup>25</sup>		
				A	105,90		
Porcentaje de la tercerización en actividades logísticas	%	37,5	2015	P	N.A.	925,5%	ENL
				P(a)	39,4		
				A	54,9		
Objetivo específico 6. Fortalecer en el corto plazo herramientas de facilitación del comercio exterior							
Costo total de exportación de un contenedor de 20 pies	US\$	2.270	2012	P	2.000	120,4%	Ediciones del Doing Business Report 2012 y cálculos derivados de cambio metodológico incluido en <a href="#">Anexo 1</a>
				P(a)	2.000		
				A	1.945		
Tiempo promedio de exportación de un contenedor de 20 pies	Días	14	2012	P	12	375%	Ediciones del Doing Business Report 2012 y y cálculos derivados de cambio metodológico incluido en <a href="#">Anexo 1</a>
				P(a)	12		
				A	6,5		

<sup>25</sup> Para la obtención del P(a) se multiplicó la línea base por 0,95 y se redondeó a dos decimales.

### c. Análisis contrafactual

De una revisión de la literatura relevante se encuentra que para el caso de ALC, entre otras, son causas del bajo desempeño logístico: (i) la ausencia de una institucionalidad robusta que implica el manejo de altas necesidades de coordinación en una agenda logística y la inexistencia de sistemas de monitoreo y evaluación; y (ii) debilidades en las competencias del sector privado que operan a lo largo de las cadenas de valor<sup>26</sup>.

Por otro lado, el LPI es un indicador que a nivel internacional mide seis componentes para evaluar el desempeño logístico de las economías identificando los desafíos y oportunidades que mejoren el desempeño logístico de un país:

- (i) Aduanas: Eficiencia en trámites de Aduanas y tiempos para superar la frontera.
- (ii) Infraestructura: Calidad de la infraestructura de transporte y comercio.
- (iii) Envíos: Capacidad para realizar envíos a precios competitivos.
- (iv) Servicios logísticos: La competencia y calidad de los servicios de logística.
- (v) Trazabilidad: Habilidad para rastrear los envíos.
- (vi) Puntualidad: Frecuencia con la cual los envíos cumplen con las horas y cronogramas estipulados.

En ese sentido, es habitual que los países cuenten con programas específicos de desarrollo de infraestructura de transporte, sin una visión integral de los diferentes elementos relacionados con la logística y que en sinergia generan resultados en competitividad. Derivado de esto y como resultado de la misión de logística y comercio exterior que se adelantó durante el 2016 en el marco del PAIPNL, se evidenció una correlación significativamente representativa entre el LPI y el desarrollo económico (PIB per cápita)<sup>27</sup>, lo que de manera empírica sustenta y demuestra la importancia de contar con acciones coordinadas como las del PAIPNL para la mejora del desempeño logístico del país.

Del anterior análisis, y teniendo en cuenta el foco en actividades de fortalecimiento institucional, de desarrollo de estudios y consultorías en actividades específicas que buscaron la mejora en la coordinación de esfuerzos público privados para optimización de la cadena logística, se puede concluir que además de la correspondencia, pertinencia y de acuerdo con la literatura disponible, se dio de manera directa una atribución de resultados entre las acciones e inversiones adelantadas en los diferentes componentes del programa y su reflejo en la mejora del desempeño logístico del país.

En ese contexto, y aun cuando metodológicamente es difícil medir con exactitud el grado de incidencia, principalmente debido al tipo de actividades desarrolladas por el programa, es de reconocer que Colombia mejoró su puntaje del LPI de 2,64 en 2014 a 2,94 en 2018 (último reporte publicado) y subió del puesto 14 en la región al puesto 5. Dentro de este, el mayor impulso en la evolución del desempeño logístico del país lo generó el factor de “facilidad para organizar envíos a precios competitivos”, donde mejoró su puntaje en 17,5%, pasando del puesto 95 entre 160 países al puesto 46, además, en la región pasó del puesto 12 al puesto 3.

---

<sup>26</sup> [Freight Logistics in Latin America and the Caribbean: An Agenda to Improve Performance \(Barbero\)](#). Banco Interamericano de Desarrollo, 2010.

<sup>27</sup> [Transporte en cifras 2019](#). Ministerio de Transporte, 2019.

En cuanto a la atribución de resultados, en relación con los objetivos específicos uno y tres, cuyos indicadores están relacionados con la participación en la ENL, el índice de gobierno digital y el uso de la herramienta tecnológica del RNDC, se considera que los resultados se pueden atribuir a la ejecución del programa en cuanto al desarrollo de mediciones propias y la mejora los procesos de monitoreo y evaluación en temas de logística. Por una parte, la ENL fue desarrollada con recursos del programa y esto ha permitido contar con una herramienta que captura datos y generar información para medir el costo logístico nacional, mediciones subregionales y aspectos relacionados con el desempeño logístico a nivel nacional desde una óptica empresarial. Lo anterior, es clave puesto que sin el programa hoy en día no se tendría instaurado el instrumento, la medición y la continuidad establecida como política pública. De igual manera, se ha generado una importante articulación público-privada con diferentes gremios que acompañan el desarrollo de la herramienta y con la creciente participación de empresas que miden su costo logístico. Así mismo, una vez generada la información, se hizo previsible su procesamiento y disposición a través de herramientas tecnológicas, por lo que una mejora en el índice de gobierno digital y el uso del RNDC, se consolidan como herramientas que miden de manera positiva los procesos de digitalización y la captura de datos para la toma de decisiones operativas y regulatorias específicamente para el movimiento de carga por carretera, respectivamente.

A su vez, la PNL adoptó un modelo de plataformas logísticas para promover la intermodalidad y la optimización del transporte automotor de carga, lo que implicaba madurar la prestación de servicios logísticos con valor agregado que promovieran la tercerización. Por ello, vale la pena señalar que a través de los recursos del crédito se acompañaron a los entes territoriales en los estudios de diferentes ILE que buscaban incrementar el área de este tipo de infraestructura en el país y por ende la tercerización de servicios, de igual manera, el Componente 2 del programa que estuvo focalizado en la modernización del transporte de carga, generó información y herramientas que promovieron su optimización con acciones como el fortalecimiento del RNDC que son base para la toma de decisiones regulatorias en procura de reducir costos y tiempos de transporte. Lo anterior, en desarrollo de los indicadores de viajes en vacío, tiempos logísticos, superficie de centros logísticos y tercerización, aportaron directamente al cumplimiento de los objetivos dos de apoyar la modernización del transporte automotor de carga, objetivo cinco de revisar el esquema de participación del sector público para el desarrollo y gestión de ILE.

Así mismo, el programa y la institucionalidad que se desarrolló junto con este, permitieron acercar a los equipos técnicos de los ejecutores a los territorios y apoyar la concepción de proyectos desde la logística. En este sentido, el contar con herramientas como los Planes Logísticos Regionales dinamizó la agenda regional en relación con la logística, esto acompañado con la creación de gerencias y alianzas logísticas regionales, han permitido identificar cuellos de botella y hojas de ruta para optimización logística en las regiones, lo que a su vez contribuyó con el cumplimiento del objetivo cuatro de capacitar y apoyar a los entes subnacionales para incorporar en la planificación territorial la distribución y transporte de mercancías.

Finalmente, de acuerdo con la Organización Mundial del Comercio (OMC), “la simplificación de los requisitos en materia de documentación, la modernización de los procedimientos y la armonización de los requisitos aduaneros, pueden reducir los costos

y el tiempo necesario para exportar e importar mercancías<sup>28</sup>. En ese sentido, el desarrollo de medidas bajo el PAIPNL enfocadas a la articulación de procesos aduaneros y específicamente con la definición de un perfil de riesgo para la inspección física en puertos marítimos<sup>29</sup> y la implementación de un esquema de enturnamiento portuario (INSIDE) que permitiera optimizar la llegada y atención de la mercancía en puerto, se constituyen en herramientas que incidieron directamente en la reducción de costos y tiempos en procesos aduaneros y aportaron en el cumplimiento del objetivo seis de fortalecer las herramientas de facilitación del comercio exterior.

#### **d. Resultados imprevistos**

En el marco de la ejecución de la operación, se obtuvieron resultados que, si bien no estaban planeados en la estructuración y diseño de esta, se pueden asociar a su ejecución.

- (i) Adicional a los mecanismos institucionales descritos para la articulación público-privada, se pusieron en marcha las gerencias de los corredores logísticos y las alianzas logísticas regionales, como mecanismos para articular y promover acciones desde los territorios para mejorar la eficiencia en la cadena logística.
- (ii) Otro resultado derivado del cumplimiento de la matriz de resultados tiene que ver con el aumento de empresas que miden el costo logístico. Para 2020, 74% de las empresas expresaron medir su costo logístico, cifra que aumentó más de cuatro puntos porcentuales en relación con la medición de 2018 (69,1%).
- (iii) Se contribuyó a la continuidad del programa de modernización del parque automotor de carga. Esto ha permitido que, la edad promedio haya disminuido hasta los 17,54 años (dato del taller de cierre del programa con corte a 31 de diciembre de 2021)<sup>30</sup>.
- (iv) En materia de información, se institucionalizó la ENL como la herramienta para capturar y medir los datos y la información del desempeño logístico del país. De igual manera, el desarrollo del ONL y el PLC para consolidar y divulgar la información relacionada con la logística es uno de los principales resultados imprevistos. Se pusieron a disposición de la ciudadanía en general y se han abierto más mecanismos de divulgación de la política.
- (v) La ENL ha identificado que el costo logístico para exportar se encuentra en 36%, dato que permite generar acciones puntuales para promover la reducción de este como la promoción del uso de figuras como el Operador Económico Autorizado (OEA) y la declaración anticipada.
- (vi) La implementación de acciones de logística verde (51,9% de las empresas) e innovación en logística (48,9% de las empresas) evidencian un crecimiento en

---

<sup>28</sup> Los costos del comercio pueden llegar a representar el equivalente a un arancel *ad valorem* del 134% en los países de altos ingresos y del 219% en los países en desarrollo. Informe sobre el Comercio Mundial 2015 (OMC, 2015).

<sup>29</sup> De acuerdo con estadísticas oficiales el porcentaje de inspección de la carga de comercio exterior varía dependiendo de las entidades involucradas y los nodos de transferencia. En este sentido, de acuerdo con la DIAN, el porcentaje de selectividad es de alrededor el 3% para exportaciones y 18% para importaciones. A su vez, la Policía Antinarcóticos señala que el porcentaje de inspección física varía del 25% al 30% de la carga que ingresa a cada terminal marítimo y del 20% al 25% para terminales aéreos. [Documento CONPES 3469 de 2007](#).

<sup>30</sup> De acuerdo con [SINERGIA](#) el sistema de seguimiento a los avances del Plan Nacional de Desarrollo, con corte a 31 de diciembre de 2021 la edad promedio del parque automotor es de 17,17 años.

2020 si se les compara con los resultados de 2018. Sin embargo, presentan un amplio margen de maniobra para promoverlas desde la política pública.

### 2.3 Eficiencia

Para determinar la eficiencia del programa se realizó una evaluación beneficio costo, que buscó contrastar las posibles eficiencias de costos y tiempos en procesos logísticos de comercio exterior en Colombia basados en la metodología del *Doing Business*, con los flujos de financiación en que incurrió el programa. El análisis beneficio costo, los supuestos y resultados detallados pueden ser consultados en el [Anexo 2](#).

Para calcular los beneficios, se tomó la reducción de costos de exportación registrada en el *Doing Business* para un contenedor de 20 pies con carga de café en la ruta Bogotá-Cartagena, lo cual toma relevancia al ser el café el principal producto de exportación del país sin contar carbón, petróleo y derivados. Adicionalmente, es importante tener en cuenta que la zona portuaria de Cartagena moviliza el 63,4% de la carga por contenedores en el país y una tercera parte de las exportaciones de café.

Los beneficios se definen como la multiplicación del número total de contenedores por año multiplicado por la reducción del costo de exportación del contenedor en el periodo 2014-2030. Entre 2014 y 2019 se redujo el costo de exportación de un contenedor en 17,4%, pasando de US\$2.355 a US\$1.945. Con base en lo anterior, para conocer el número de contenedores exportados por año se realizaron dos escenarios de proyección desde 2020 a 2030 utilizando las proyecciones de crecimiento del PIB de Colombia y el promedio de contenedores exportados entre 2014 y 2019.

De acuerdo con la metodología utilizada, en la tabla a continuación se observa que el PAIPNL dio como resultado un beneficio social positivo. La ganancia estimada para la sociedad es de entre US\$46 millones y US\$48 millones, con una tasa interna de retorno del 43%. A su vez, los resultados obtenidos muestran un valor para la relación beneficio costo-social RBC de entre 6,9 y 7,1 lo que sugiere que cada dólar invertido dio como resultado cerca de US\$7 de beneficio social. Los resultados se presentan en la tabla a continuación:

**Tabla 6. Resultados principales del análisis beneficio costo**

TSD	Indicador	Proyección 1	Proyección 2
12%	VPN	US\$45.992.463,58	US\$47.903.043,58
	TIR	43%	47%
	VPN beneficios	US\$61.477.999,44	US\$63.617.849,05
	VPN costos	-US\$8.898.607,35	-US\$8.898.607,35
	RBC	6,91	7,15

**Tabla 7. Costos del proyecto**

Component	Curr. Expr.	Original Approved Amount	Current Approved Amount	Committed Amount	Disbursed Amount	% Disb.	Available Balance
1-Comite Nacional de Logistica	USD	7,250,000.00	6,732,278.01	0.00	6,732,278.01	100.00%	0.00
2-Política Nacional Transporte	USD	7,250,000.00	4,870,881.02	0.00	4,870,881.02	100.00%	0.00
3-Auditoria Financiera	USD	300,000.00	218,169.17	0.00	218,169.17	100.00%	0.00
4-Monitoreo y Seguimiento	USD	200,000.00	154,309.86	0.00	154,309.86	100.00%	0.00
86-ANTICIPO DE FONDOS	USD	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00%	0.00
87-CAPITALIZATION CHARGES	USD	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00%	0.00
88-PENDIENTE	USD	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00%	0.00
<b>Grand Total</b>		<b>15,000,000.00</b>	<b>11,975,638.06</b>	<b>0.00</b>	<b>11,975,638.06</b>		<b>0.00</b>

Fuente: Convergencia OPS1.

## **2.4 Sostenibilidad**

### **a. Aspectos generales de la sostenibilidad**

Desde el punto de vista de la sostenibilidad, se identificaron los siguientes riesgos para la continuidad de los avances logrados y el logro de metas aún no alcanzadas. Vale la pena mencionar que estos riesgos fueron monitoreados desde la ejecución del programa durante las visitas de supervisión como consta en la matriz de riesgos, las ayudas de memoria, entre otros:

- (i) Disminución del nivel de compromiso del prestatario y los ejecutores, por cambios en las autoridades. Esto es, que las prioridades del prestatario o los ejecutores varíen y por tanto no se de continuidad a las acciones, logros y metas del programa.
- (ii) Falta de coordinación entre las entidades involucradas en la política de logística derivada de la multiplicidad de actores intervinientes en la cadena logística.

Se considera que dichos riesgos tienen una probabilidad de ocurrencia baja y de impacto medio. Esto, toda vez que Colombia adoptó la nueva PNL2020 con el respaldo de una nueva operación del Banco, la cual plantea acciones y metas hasta el 2025 con resultados e impactos estimados hasta el 2030, y que precisamente buscan profundizar temas como la reducción del costo logístico, la implementación de ILE y dar continuidad a los esfuerzos y resultados del periodo 2013-2020 y que permite atender los nuevos retos identificados en el 2020.

Sin duda la PNL2020 y la nueva operación con el Banco responden a los buenos resultados obtenidos en el marco del PAIPNL, y dan garantía de continuidad para los objetivos, así como profundización de acciones en temas como logística regional y urbana, modernización del transporte automotor de carga y eficiencia de la cadena logística en general.

A pesar de lo anterior, es recomendable que de acuerdo a lo reseñado en el PND 2018-2022 y la PNL2020, exista una transición gradual de mediano plazo en la financiación del funcionamiento de los equipos y acciones en materia logística que hoy son cubiertos 100% por las operaciones de crédito, para que ante una eventual y futura inexistencia de recursos de crédito, haya certeza de continuidad de la estructura formal de las entidades que adelantan acciones de política en materia logística. Actualmente, el Departamento Nacional de Planeación adelanta acciones para mejorar la sostenibilidad del programa al crear la subdirección de logística y otras posiciones dentro de su planta de funcionamiento. Se espera que con la creación de la institucionalidad adecuada dentro de los organismos gubernamentales, los temas relacionados con la logística sean también atendidos dentro del presupuesto general de la nación.

### **b. Salvaguardas sociales y ambientales**

El PAIPNL fue clasificado como una operación tipo “C” de acuerdo con la Política de Salvaguardas del Banco (OP-703) por tratarse de actividades de fortalecimiento institucional y de estudios que no incluyen obras o acciones con impacto ambiental y social negativo, por lo que no se hizo seguimiento en estos aspectos.

### **III. CRITERIOS NO CENTRALES**

#### **3.1 Desempeño del Banco**

Tal y como se ha referido en el documento, el apoyo del Banco fue crucial para la formulación e implementación de una agenda logística en el país. En primera instancia, a partir de Cooperaciones Técnicas No Reembolsables (CTNR) permitió sentar las bases institucionales y de política pública para implementar lo establecido en la PNL2008. Adicionalmente, de manera paralela se empezó a trabajar en la estructuración de la operación de crédito que fue aprobada en el país y que culminó con la suscripción del contrato de préstamo 3130/OC-CO.

En ejercicio de la implementación del programa, adicionalmente a los temas ya presentados de la matriz de resultados y la evaluación no cuantitativa de los dos componentes, el Banco ejerció la labor de acompañamiento durante las visitas periódicas de supervisión técnica y fiduciarias que se adelantaron con los coejecutores y en los cuales se definían planes de acción para atender los retos o cuellos de botella para la correcta ejecución de los recursos, para el logro de los objetivos de la matriz de resultados y la atención de riesgos de la matriz de riesgos.

Además, más allá de las visitas de supervisión técnica y fiducirarias, el Banco realizó una importante labor de articulación y apoyo a los co-ejecutores, especialmente en el proceso de no objeción a los planes operativos anuales y planes de adquisiciones, donde procuraba sinergias y evitaba posible duplicidad de esfuerzos, facilitando así la coordinación de objetivos, alcances y contrataciones para hacer un uso eficiente de los recursos.

Por otra parte, ante los problemas de bajas asignaciones presupuestales frente a lo planeado, el Banco apoyó con la flexibilización y la oportunidad para ajustar los resultados de la matriz de cada ejecutor y así asegurar el logro de los objetivos del programa. Esto se puede evidenciar tanto en la extensión en la vida del crédito como en que a pesar de la devolución de recursos, los objetivos del programa fueron alcanzados.

#### **3.2 Desempeño del prestatario**

En relación con el prestatario, el GdC a través de los co-ejecutores<sup>31</sup> mostró un elevado compromiso con la ejecución del programa y con el hecho de llevar adelante el cumplimiento de metas físicas y financieras diseñadas para el programa demostró compromiso para adelantar las acciones y responsabilidades a su cargo. Por otro lado, las adquisiciones del programa se realizaron siguiendo las normas del Banco y la opinión sobre los estados financieros auditados finales fue limpia. El método de revisión del proyecto en materia de adquisiciones fue principalmente ex post, demostrando una sólida capacidad instalada en el ejecutor para el uso de la política BID.

Cabe aclarar, que, independientemente de ser dos ejecutores, se presentó un proceso de vinculación de entidades del gobierno nacional que influían en procesos logísticos y de comercio exterior, lo que demuestra que el programa trascendió a los ejecutores y puso a la logística como meta transformacional país.

Tal y como se explicó en la sección de relevancia del diseño, es importante mencionar que hubo una reducción del crédito por inconvenientes derivados del ciclo de programación presupuestal de los recursos en el presupuesto general de la nación, y

---

<sup>31</sup> Para efectos de ejecución se determinaron dos co-ejecutores. DNP para el Componente No 1 del PAIPNL y Ministerio de Transporte para el Componente No 2.



producto de un excedente de recursos por tasa de cambio. Si bien es cierto que no se puede considerar como un resultado imprevisto, dado que se encontraba identificado en la matriz de riesgos, el programa redujo recursos por US\$3,02 millones.

#### IV. HALLAZGOS Y RECOMENDACIONES

En este capítulo se identifican las lecciones aprendidas a lo largo de la ejecución del programa, en varias de sus dimensiones; a partir de ellas se formulan recomendaciones que permitan facilitar la resolución de problemas, la mitigación de riesgos o la replicación de éxito de este proyecto en situaciones similares en otros proyectos. La Tabla 8 resume los hallazgos y recomendaciones sobre el programa.

**Tabla 8. Hallazgos y recomendaciones**

Hallazgos	Recomendaciones
<b>Dimensión 1. Técnico-sectorial</b>	
<b>Hallazgo 1.</b> Se debe procurar la articulación de un programa de políticas de logística con otras operaciones sectoriales de infraestructura y facilitación del comercio, entre otras.	<b>Recomendación 1.1.</b> Los objetivos planteados por el programa requieren la planificación y coordinación intersectorial. En este caso se debe resaltar que el PAIPNL no es un programa que está asociado directamente al desarrollo de la infraestructura de transporte en sus distintos modos, ni a todos los procesos de facilitación comercial. En este sentido, se resalta la utilidad de contar con una arquitectura institucional fuerte dentro del Estado (Departamento Nacional de Planeación y Ministerio de Transporte) y de jerarquía que permita que el programa cumpla sus objetivos, pero que a su vez se articule con otras iniciativas del Gobierno.
	<b>Recomendación 1.2.</b> Se evidenció que algunos subcomponentes del programa no se encontraban dentro de la órbita estricta de este. Temas como la logística urbana y regional cuentan con incidencia de autoridades territoriales. Por lo anterior, para mejorar el impacto en los resultados, se sugiere que se desarrollen por parte del Gobierno más acciones y proyectos a nivel regional que involucren autoridades y actores territoriales.
<b>Hallazgo 2.</b> La información logística es un reto para mejorar los procesos de toma de decisión desde la política pública. Es clave mantener las herramientas establecidas durante el programa y potenciarlas.	<b>Recomendación 2.1.</b> El ONL debe convertirse en el referente de la información logística del país integrando la información más relevante para la toma de decisiones en materia de política pública para la logística. Por lo anterior, se sugiere que se trabaje en la especialización temática y funcional de las herramientas (ONL y el PLC) desde el ámbito de las acciones que debe cumplir en materia logística cada una de las entidades a cargo de la administración de los portales y en el marco de sus funciones.
	<b>Recomendación 2.2.</b> La generación de datos e información que se logró durante el programa ha sido clave para tener un mejor panorama del desempeño logístico del país. Por ello, más allá de contar con herramientas como la ENL, el ONL y el PLC, y con el fin de darle integralidad al análisis de toma de decisiones, se recomienda a los administradores de estas herramientas mencionadas, poder compilar e integrar otra información relevante e indicadores disponibles en logística y de otros sectores relacionados que no son parte del programa, tales como los diferentes rankings internacionales que construyen entes multilaterales y el anuario de transporte en cifras del Ministerio de Transporte.
<b>Dimensión 2. Organizacional y de gestión</b>	
<b>Hallazgo 3.</b> El fortalecimiento institucional era uno de los elementos clave sobre los cuales se estructuraron las CTNR y el programa. Por ello, es necesario contar con equipos formales dentro de los co-ejecutores.	<b>Recomendación 3.1.</b> Es importante que los co-ejecutores cuenten con unidades que formen parte de la estructura orgánica de la entidad de manera permanente y definitiva. Estas instancias institucionales deberán contar con recursos de funcionamiento para garantizar su operación y se deberán articular con el Comité de Logística y Comercio Exterior y sus comités temáticos adscritos.
<b>Dimensión 3. Procesos y actores públicos</b>	
<b>Hallazgo 4.</b> El fortalecimiento institucional en torno a la logística ha sido clave en el posicionamiento de los temas asociados. Sin embargo, se tiene la percepción que las instancias funcionan de acuerdo con la persona a cargo.	<b>Recomendación 4.1.</b> Los resultados positivos de los comités de coordinación de alto nivel en el marco del SNCL permiten sugerir que deben mantenerse las sesiones de trabajo con una agenda público-privada articulada.
	<b>Recomendación 4.2.</b> Se recomienda que estos comités se reúnan mensualmente y no dependiendo de la iniciativa de sus integrantes.

Hallazgos	Recomendaciones
	<b>Recomendación 4.3.</b> Dada la multiplicidad de actores y temáticas abordadas por el PAIPNL, se hace necesario fortalecer los espacios de concertación y trabajo conjunto con las entidades de los demás sectores relacionados con la logística.
<b>Dimensión 4. Aspectos fiduciarios</b>	
<b>Hallazgo 5.</b> Para el ejecutor Ministerio de Transporte, se identificó un riesgo “medio” de baja ejecución de recursos por limitación de espacio fiscal a lo largo del ciclo de vida del programa, situación que no le permitió a la Entidad la debida programación anual de recursos en su presupuesto de gastos, de acuerdo con lo previsto en el diseño del programa.	<b>Recomendación 5.1.</b> Uno de los riesgos materializados tuvo que ver con la baja asignación presupuestal al Ministerio de Transporte dentro del ciclo de programación del Presupuesto General de la Nación. Por lo anterior, se recomienda a los ejecutores, explorar la aplicación de herramientas presupuestales para mitigar los impactos en baja ejecución de recursos de crédito o la necesidad de reprogramaciones y extensiones de plazo. Así mismo, las visitas de supervisión por parte del Banco son la herramienta de seguimiento que permitirá prevenir o mitigar la ocurrencia del riesgo.

Fuente: Evaluación final del PAIPNL.