



LA
EVOLUCIÓN
DE LA
POLÍTICA NACIONAL LOGÍSTICA
EN
COLOMBIA
Y EL
APOYO DEL BID

Bogotá D.C., Colombia

Catalogación en la fuente proporcionada por la Biblioteca Felipe Herrera del Banco Interamericano de Desarrollo

La evolución de la política nacional logística en Colombia y el apoyo del BID

Ana María Pinto Ayala, Isabel Granada, Leopoldo Montañez, Julian Gómez Gélvez.

p. cm. — (Monografía del BID; 401)

1. Freight and freightage —Colombia. 2. Transportation —Colombia. I. Pinto Ayala, Ana María. II. Granada, Isabel. III. Montanez, Leopoldo. IV. Gómez Gélvez, Julian. V. Banco Interamericano de Desarrollo. División de Transporte. VI. Serie.

IDB-MG-401

JEL code: L51, L910, L920, R4

Palabras claves: logística, Colombia, logística nacional, institucionalidad

Banco Interamericano de Desarrollo

Ana Maria Pinto Ayala
Isabel Granada
Leopoldo Montañez

Consultor Externo

Julian Gómez Gélvez

Diseño y diagramación

Bicivilízate (bicivilizate.com)

Fotografías

Banco fotográfico del BID
Ramiro Alberto Ríos

Contacto BID

BIDtransporte@iadb.org
Ana Maria Pinto · APINTO@iadb.org
Isabel Granada · IGRANADA@iadb.org

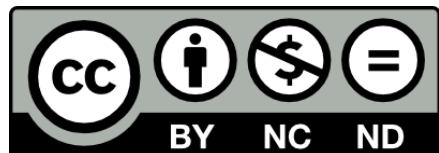
Agradecemos especialmente la colaboración de las siguientes personas por sus valiosos comentarios y contribuciones a este documento: Esteban Diez-Roux del BID, Ana María Zambrano del Ministerio de Transporte en Colombia, Claudio Olivares Medina de Bicivilízate. Al equipo a cargo de la operación CO-L1090: Rodolfo Huici (INE/TSP) Jefe de equipo; Pablo Guerrero, Vera Lucia Vicentini, Natalia Sanz, Eun Chung Cho, Reinaldo Fioravanti y Giovanna Mahfouz (INE/TSP); Daniel Torres y Ana María Pinto (TSP/CCO); Jessica Luna (INT/INT); y Kevin McTigue (LEG/SGO). Y a Olga Mayoral, Alejandra Caldo y Paola Ortiz del BID por su contribución al trabajo de revisión y edición

Copyright © 2016 Banco Interamericano de Desarrollo. Esta obra se encuentra sujeta a una licencia Creative Commons IGO 3.0 Reconocimiento-NoComercial-Sin Obras Derivadas (CC-IGO 3.0 BY-NC-ND) (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/igo/legalcode>) y puede ser reproducida para cualquier uso no-comercial otorgando el reconocimiento respectivo al BID. No se permiten obras derivadas.

Cualquier disputa relacionada con el uso de las obras del BID que no pueda resolverse amistosa-mente se someterá a arbitraje de conformidad con las reglas de la CNUDMI (UNCITRAL). El uso del nombre del BID para cualquier fin distinto al reconocimiento respectivo y el uso del logotipo del BID, no están autorizados por esta licencia CC-IGO y requieren de un acuerdo de licencia adicional.

Note que el enlace URL incluye términos y condiciones adicionales de esta licencia.

Las opiniones expresadas en esta publicación son de los autores y no necesariamente reflejan el punto de vista del Banco Interamericano de Desarrollo, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representa.



LA
EVOLUCIÓN
DE LA
POLÍTICA NACIONAL LOGÍSTICA
EN
COLOMBIA
Y EL
APOYO DEL BID

1. INTRODUCCIÓN	5
2. AVANCES Y APOYO EN LAS LÍNEAS ESTRATÉGICAS DE LA POLÍTICA NACIONAL LOGÍSTICA	7
2.1 INSTITUCIONALIDAD	7
2.2 PRODUCCIÓN DE INFORMACIÓN	9
2.2.1 ENCUESTA NACIONAL LOGÍSTICA	9
2.2.2 OBSERVATORIO DE LOGÍSTICA	11
2.2.3 INFORMACIÓN DEL TRANSPORTE DE CARGA POR CARRETERA	15
2.3 PROVISIÓN DE INFRAESTRUCTURA	18
2.3.1 PLATAFORMAS LOGÍSTICAS	18
2.3.2 MODOS FÉRREO Y FLUVIAL	20
2.4 FACILITACIÓN DEL COMERCIO EXTERIOR	22
2.5 TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y COMUNICACIONES	22
2.6 SERVICIOS LOGÍSTICOS Y DE TRANSPORTE	23
2.6.1 RELACIONES ECONÓMICAS	24
2.6.2 PARQUE AUTOMOTOR	27
2.6.3 FORMALIZACIÓN LABORAL Y DESARROLLO EMPRESARIAL	30
2.6.4 EVALUACIÓN DE POLÍTICAS	32
3. RESUMEN Y RECOMENDACIONES	36
4. ANEXO: CONTRATACIONES	39

LISTA DE ACRÓNIMOS Y ABREVIACIONES



BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CMNUCC	Convenio Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (United Nations Framework Convention on Climate Change – UNFCCC)
CNL	Comité Nacional de Logística de Transporte
Comifal	Comité para la Facilitación de la Logística del Comercio y el Transporte
CONPES	Consejo Nacional de Política Económica y Social
CPL	Comité Programático de Logística
DANE	Departamento Administrativo Nacional de Estadística
DIAN	Dirección de Impuesto y Aduanas Nacionales
DNP	Departamento Nacional de Planeación
ECDBC	Estrategia Colombiana de Desarrollo Bajo en Carbono
EGES	Ente Gestor para el Desarrollo Económico y Social
ENL	Encuesta Nacional Logística
GdC	Gobierno de Colombia
GEI	Gases Efecto Invernadero
ICTC	Índice de Costos del Transporte de Carga por Carretera
INSIDE	Integrador de Sistemas de Enturnamiento
MCIT	Ministerio de Comercio, Industria y Turismo
MdT	Ministerio de Transporte
NAMA	<i>Nationally Appropriate Mitigation Action</i> (Acción de Mitigación Nacional Apropriada)
ONL	Observatorio Nacional de Logística
PNL	Política Nacional Logística
REV	Recaudo Electrónico Vehicular
RNDC	Registro Nacional de Despacho de Carga
SICE-TAC	Sistema de Información de Costos Eficientes para el Transporte Automotor de Carga
SIGLOG	Sistema de Información Logística Georreferenciada
SILCU	Sistema de Indicadores Logísticos en Centros Urbanos
SINIEV	Sistema Nacional de Identificación Electrónica Vehicular
SIRTCC	Sistema de Información para la Regulación de Transporte de Carga por Carretera
SNCel	Sistema Nacional de Competitividad e Innovación
TIC	Tecnologías de Información y Comunicaciones
USAID	United States Agency for International Development (Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional)
UTEL	Unidad Técnica de Ejecución Logística

1 INTRODUCCIÓN

El Gobierno de Colombia (GdC) ha mostrado un compromiso con la mejora de la competitividad y productividad del país desde hace más de una década. La creación del Consejo Nacional de Competitividad en 1994 fue el primer paso en la evolución de las políticas para logística (Ver [Anexo 1: Línea del tiempo](#) y [2: Diagrama de CONPES](#)). En 2008, el GdC definió las principales estrategias para el desarrollo del sistema logístico nacional a través del documento CONPES (Consejo Nacional de Política Económica y Social)¹ 3547 de 2008 -Política Nacional Logística- (PNL). Este sistema incluye todos los actores públicos y privados involucrados en la adquisición, movimiento, almacenamiento y control de mercancías, y es el encargado de apoyar la competitividad y la productividad del país a través de la generación de alto valor agregado en los bienes.

La PNL definió un ambicioso plan de acción en las siguientes líneas estratégicas:

	1 INSTITUCIONALIDAD
	2 PRODUCCIÓN DE INFORMACIÓN
	3 PROVISIÓN DE INFRAESTRUCTURA
	4 FACILITACIÓN DEL COMERCIO EXTERIOR
	5 TECNOLOGÍAS DE INFORMACIÓN Y COMUNICACIONES (TIC)
	6 SERVICIOS LOGÍSTICOS Y DE TRANSPORTE

El GdC solicitó posteriormente al Banco Interamericano de Desarrollo (BID) un Préstamo de Apoyo a Reformas de Política, bajo la modalidad programática, con el fin de profundizar la ejecución de la PNL y acelerar su implementación. Esta operación, por valor de USD300 millones, se denominó Programa de Apoyo a la Política Nacional Logística (CO-L1090) y definió una serie de condiciones de políticas sectoriales previas al desembolso (Ver matriz de condiciones en [Anexo 3](#)). El programa se estructuró en componentes definidos en el marco de las seis líneas estratégicas establecidas previamente por la PNL.

Las acciones de acompañamiento acordadas en el marco del programa incluyeron recursos de cooperación técnica no reembolsable por cerca de US\$3 millones. Cinco cooperaciones técnicas han sido ejecutadas entre 2011 y 2014 en este marco ([Tabla 1](#)). Mediante la financiación de estudios, el apoyo al fortalecimiento institucional, el fomento del diálogo intersectorial y la incorporación de mejores prácticas, la ejecución de estas cooperaciones ha ayudado a sentar las bases de la implementación de la PNL y consolidar los asuntos logísticos como aspecto clave y de tratamiento coordinado entre las entidades nacionales y locales.

tabla 1

Cooperaciones técnicas en el marco del Programa de Apoyo a la Política Nacional Logística CO-L1090.

Fuente: Elaboración propia.

NÚMERO	NOMBRE	MONTO (US\$)
CO-TI233	Apoyo a la implementación de la política nacional logística	500.000
CO-TI237	Apoyo a la iniciativa de eficiencia energética en transporte de carga	600.000
CO-TI230	Apoyo para mejorar el uso de las TIC en logística de carga y facilitación del comercio exterior	650.000
CO-TI238	Apoyo a la expansión del modo fluvial	1.000.000
CO-TI229	Estudio piloto NAMA - Plan nacional de transporte de carga	175.000

¹ El Consejo Nacional de Política Económica y Social es la máxima autoridad nacional de planeación y se desempeña como organismo asesor del GdC en todos los aspectos relacionados con el desarrollo económico y social. Para lograrlo, coordina y orienta a los organismos del gobierno a través del estudio y aprobación de documentos sobre el desarrollo de políticas generales.

En procura de dar continuidad a las acciones ya emprendidas en materia logística, el GdC inició en 2014 la ejecución de un crédito con el BID denominado “Apoyo a la implementación de la Política Nacional Logística (CO-L1109)”, por valor de US\$15 millones a ejecutarse en un periodo de 5 años (2014-2018). Este programa contempla dos componentes principales. El primero apoyará la consolidación y articulación del Comité Nacional de Logística de Transporte (instancia de alto nivel para los asuntos logísticos del país) y será ejecutado por el Departamento Nacional de Planeación (DNP). Este componente incluye acciones que apuntarán a la generación de información logística, la promoción de infraestructura logística especializada, el mejoramiento de la logística urbana, la facilitación del comercio exterior y la promoción de prácticas logísticas sostenibles. El segundo componente apoyará la implementación de la política nacional de transporte de carga y estará a cargo del Ministerio de Transporte (MdT). Este componente incluye acciones en torno a la formalización y el desarrollo empresarial del sector, la consolidación de sistemas de información y paulatinamente del marco regulatorio. Se espera que este programa permita a Colombia mejorar en diferentes aspectos referentes a infraestructura y servicios de transporte y logística, y alcanzar los niveles de desempeño de países líderes en la región.

El apoyo del BID ha sido importante para iniciar la implementación de la PNL de Colombia, por ello es necesario sintetizar y evaluar la eficacia del soporte brindado hasta el momento a través de las cooperaciones técnicas. Esta síntesis y evaluación permitirá comprender la asignación de los recursos del crédito iniciado en 2014 que se realizará en los próximos años. Adicionalmente, este trabajo permitirá consolidar un modelo de apoyo al sector logístico que pueda ser replicado en otros países de la región.

Este informe contiene los resultados de la síntesis y evaluación del Programa de Apoyo a la Política Nacional Logística. En este sentido, la segunda sección presenta los principales avances que el GdC ha tenido en la implementación de la PNL, haciendo énfasis en aquellos avances que han sido soportados por recursos de las cooperaciones técnicas asociadas al programa. Esta sección está organizada según las seis líneas estratégicas de la PNL, más una sección adicional sobre impacto ambiental. La tercera sección resume el apoyo del BID en todas las líneas estratégicas y presenta las principales recomendaciones para orientar el apoyo futuro del BID a la PNL. El anexo al final del documento enumera en detalle las contrataciones que han sido financiadas a través de las cooperaciones técnicas.



foto 1 El apoyo del BID ha sido importante para iniciar la implementación de la PNL de Colombia, por ello es necesario sintetizar y evaluar la eficacia del soporte brindado hasta el momento a través de las cooperaciones técnicas.



2.1. INSTITUCIONALIDAD

Debido al carácter transversal de la logística, la actuación coordinada de diversos actores públicos y privados es necesaria para su mejoramiento. En este sentido, la PNL recomendó fortalecer el Comité para la Facilitación de la Logística del Comercio y el Transporte (Comifal), conformado por actores públicos y privados en el marco del Sistema Nacional de Competitividad e Innovación (SNCeI). El Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 profundizó posteriormente esta recomendación y determinó la creación de una estructura institucional más amplia, que incluye al Comité Nacional de Logística de Transporte (CNL, que reemplaza al Comifal), el Comité Programático de Logística (CPL) y la Unidad Técnica de Ejecución Logística (UTEL).

El acta de creación del CNL, en el marco del SNCeI, determinó que éste estaría integrado por representantes de alto nivel de las siguientes entidades del sector público: Alta Consejería para la Gestión Pública y Privada, DNP, MdT, Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (MCIT), Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) y Proexport. Adicionalmente, el Consejo Privado de Competitividad participaría de parte del sector privado. El CPL estaría conformado por representantes designados de las mismas instituciones y sería el encargado de proponer y gestionar el plan de trabajo. Finalmente, la UTEL estaría conformada por profesionales especializados y serviría de apoyo técnico al CNL y al CPL. La figura 1 muestra el marco institucional de la logística en Colombia.

fig. 1

Marco institucional de la logística en Colombia
Fuente: Departamento Nacional de Planeación



La Alta Consejería para la Competitividad y Proyectos Estratégicos lidera actualmente las reuniones esporádicas del CNL, integrando representantes de alto nivel de las diferentes entidades públicas y privadas². El CPL se reúne de forma más rutinaria, integrando representantes de estas mismas entidades y la UTEL se ha establecido al interior del DNP como grupo de apoyo técnico y el MdT ha conformado el Grupo de Logística y Carga al interior de su institucionalidad. Finalmente, el Consejo Privado de la Competitividad hace seguimiento al cumplimiento de la PNL, aportando elementos para la definición de las perspectivas del sector privado.

En este marco, el BID ha apoyado la conformación de grupos técnicos en logística mediante la contratación de profesionales de apoyo y coordinadores para el DNP (UTEL), el MdT (Grupo de Logística y Carga) y la Alta Consejería.

² Particularmente, el Consejo Privado de la Competitividad hace seguimiento al cumplimiento de la PNL, aportando elementos para la definición de las perspectivas del sector privado.

E 1



estudio 1

Apoyo a la conformación de grupos técnicos en logística al interior de entidades públicas.

Año de ejecución	2011-2014
Monto total	US\$251.981 (diversos consultores individuales)
Cooperación técnica	<ul style="list-style-type: none"> · Apoyo a la iniciativa de eficiencia energética en el transporte de carga (CO-T1237). · Apoyo para mejorar el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones en logística de carga y facilitación del comercio (CO-T1230). · Apoyo a la implementación de la política nacional logística (CO-T1233). · Apoyo a la expansión del modo fluvial (CO-T1238).
Firma consultora / Consultor Individual	11 consultores individuales para las entidades: <ul style="list-style-type: none"> · Departamento Nacional de Planeación, · Ministerio de Transporte. · Alta Consejería.
Principales resultados o conclusiones	Conformación de grupos técnicos especializados en logística al interior del DNP (UTEL) y el MdT (Grupo de Logística y Carga).
Aporte a la PNL	Una de las principales recomendaciones de la PNL fue fortalecer el marco institucional alrededor de la logística, de forma que se pudiera adelantar acciones coordinadas entre diferentes entidades públicas y privadas. El apoyo del BID ha permitido consolidar grupos de apoyo técnico especializados en logística al interior del DNP (UTEL) y el MdT (Grupo de Logística y Carga). Estos grupos permiten que las acciones de gestión realizadas por el CNL y el CPL sean más efectivas.

Es importante resaltar que el MdT está comenzando a internalizar la institucionalidad asociada al apoyo logístico a través del Grupo de Logística y Carga³. Por el contrario, el funcionamiento de la UTEL al interior del DNP depende todavía en su mayoría del apoyo brindado por el BID. Es recomendable que esta institucionalidad sea completamente internalizada tanto en el MdT como en el DNP, de forma que su impacto sea sostenible en el largo plazo, más allá del periodo de ejecución del nuevo crédito (2014-2018).

³ Resolución 1154 de 2014 del Ministerio de Transporte, por medio de la cual se crea el Grupo Interno de Trabajo de Logística y Carga.

Aunque el crédito iniciado en 2014 incluye componentes específicos de fortalecimiento institucional para el MdT y el DNP, es recomendable que estos componentes sean ajustados, a medida que se fortalece la institucionalidad formal de ambas entidades. Adicionalmente, es recomendable evaluar la necesidad y posibilidad de utilizar recursos del nuevo crédito para apoyar la conformación de grupos técnicos en logística al interior de otras entidades públicas como la DIAN y el MCIT.



2.2. PRODUCCIÓN DE INFORMACIÓN

La PNL identificó la segmentación, dispersión y ausencia de información específica en logística como una de las principales problemáticas del sector. Esta situación limita considerablemente la formulación de políticas públicas y la priorización de acciones. La PNL recomendó varias acciones en esta materia.

2.2.1 Encuesta Nacional Logística

La PNL recomendó desarrollar la Encuesta Nacional Logística (ENL), basada en encuestas dirigidas a empresas prestadoras y usuarias de servicios logísticos a nivel nacional. El objetivo propuesto a largo plazo fue institucionalizar esta encuesta, con una periodicidad no mayor a un año, de forma que permitiera observar el comportamiento de la logística en el país a través del tiempo y orientar la adopción de políticas públicas.

El GdC llevó a cabo en 2008 la primera ENL con financiamiento de USAID. Esta encuesta contó con la participación de 95 empresas proveedoras de servicios logísticos y 227 empresas usuarias de servicios logísticos, y obtuvo información sobre los siguientes aspectos:

- Grado de tercerización logística de las empresas usuarias.
- Tipos de servicios logísticos ofrecidos por las empresas proveedoras.
- Nivel de inversión en Tecnologías de Información y Comunicaciones (TIC) en logística de las empresas usuarias y proveedoras.
- Estructura organizacional logística de empresas usuarias y proveedoras.
- Indicadores de velocidad en logística.
- Costo total de logística como porcentaje de las ventas.



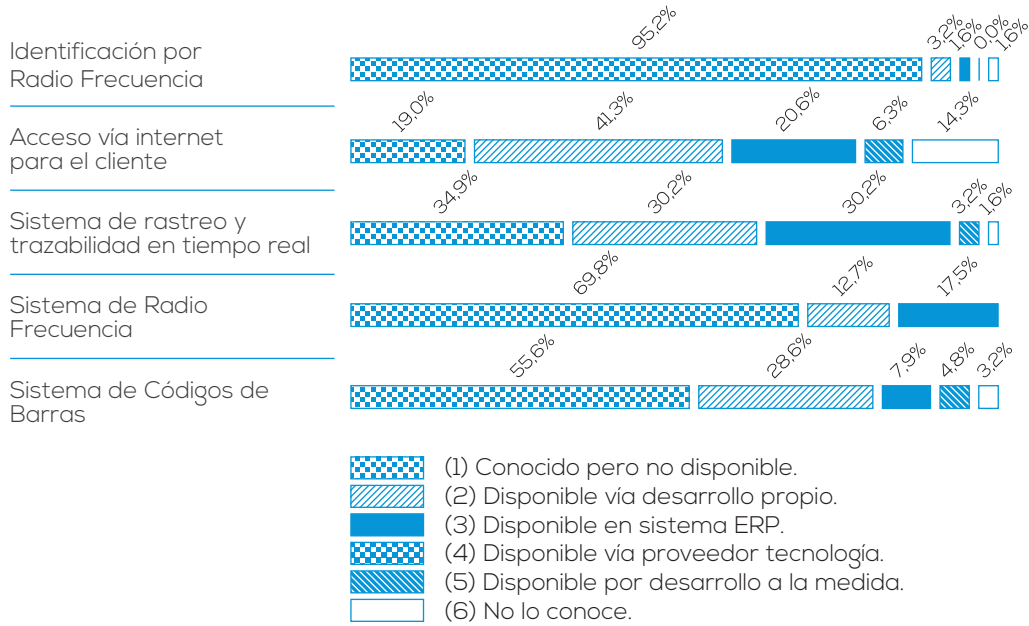
foto2 El GdC llevó a cabo en 2008 la primera ENL. Esta encuesta contó con la participación de 95 empresas proveedoras de servicios logísticos y 227 empresas usuarias de servicios logísticos

fig. 2

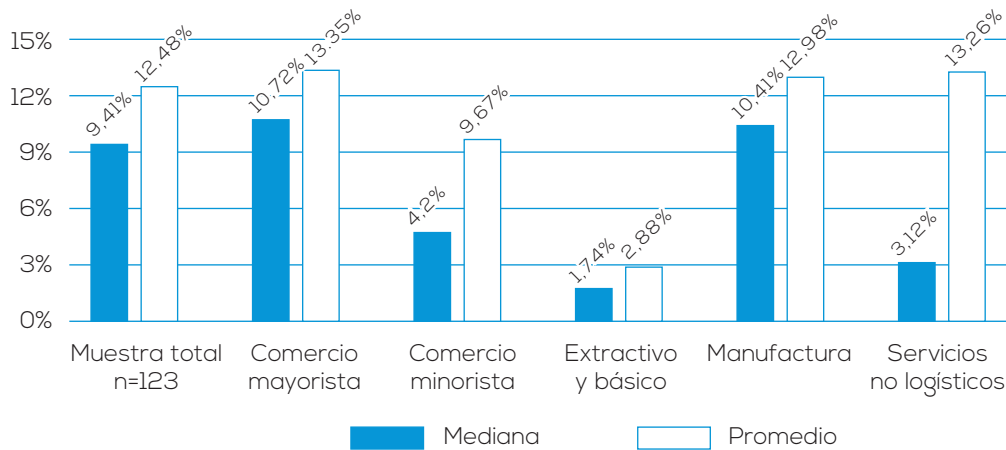
Ejemplos de información obtenida en la Encuesta Nacional Logística.

Fuente: Encuesta Nacional Logística Colombia 2008.

a) Disponibilidad de tecnologías de comunicaciones y trazabilidad en proveedores de servicios logísticos. (n: 63 encuestas válidas; 32 encuestas faltantes).



b) Medianas y promedios de costos de logística como porcentaje de ventas en empresas colombianas por sectores.



La primera ENL obtuvo información importante sobre el nivel de desarrollo logístico en el país. Sin embargo, no se ha realizado hasta el momento una segunda versión. El DNP planea realizar esta segunda versión en 2015, utilizando recursos provenientes del crédito iniciado con el BID en 2014. Aunque esta es una iniciativa importante, que permitirá evidenciar los cambios entre 2008 y 2015, es necesario que la encuesta sea institucionalizada y realizada con una periodicidad definida, según lo recomendado por la PNL, de forma que permita orientar realmente la adopción de políticas públicas. Es probable que este proceso de institucionalización deba contar con la participación del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), entidad con amplia experiencia en este tipo de encuestas, como la Encuesta Anual Manufacturera.

2.2.2 Observatorio de logística

La PNL también identificó la carencia de un observatorio de indicadores que den muestra de la evolución de la logística del país. En este sentido, el BID apoyó en 2013 la realización de un estudio técnico con el objetivo de estructurar el Observatorio Nacional de Logística (ONL), como una herramienta estratégica para capturar, analizar y difundir la información logística del país. Este estudio propuso 48 indicadores, agrupados en 6 familias (Figura 3). La información necesaria para estos indicadores proviene tanto de entidades del sector público como de empresas del sector privado. En el caso de fuentes de información privadas, la ENL se propone como una de las principales fuentes de información. Adicionalmente, el estudio recomendó ubicar el ONL dentro de la UTEL, obtener la información de entidades públicas a través de la estrategia de Gobierno en Línea, crear el ONL a través de un decreto que obligue a las entidades públicas a remitir la información necesaria y desarrollar un sistema para análisis y consulta de la información.

fig. 3

Familias de indicadores propuestos.

Fuente: Observatorio Nacional de Logística, Idom Consulting, 2013.

1. Mercado y flujos logísticos	Reparto multimodal en sistema de transporte nacional, principales corredores existentes y flujos nacionales por cada uno de los modos de transporte, volumen de exportaciones e importaciones, evaluación del tipo de mercancías movidas.
2. Tejido empresarial	Representación de la situación del tejido empresarial de los servicios logísticos: la cobertura geográfica sector, así como con su estructuración, la importancia y peso de la logística en Colombia, evaluación del parque automotor de carga.
3. Infraestructura logística	Disponibilidad, calidad y dimensionamiento de la red de transporte por cada modo, inversiones realizadas en infraestructuras de transporte y logística, así como eficiencia de las concesiones otorgadas.
4. Costos	Evaluación de los costos de exportación e importación de un contenedor incluyendo costos por modo de transporte, trámites administrativos, y aduanas. Por otra parte, gastos en logística de las empresas, costos de combustibles...
5. Operativa	Representan y valorar la operación logística del sector nacional: tiempos y costos de exportación e importación incluyendo tiempos de generación de documentación e inspecciones, así como indicadores de desempeño de los servicios logísticos privados.
6. Impacto medioambiental	Monitorizar a las emisiones generadas de CO ₂ y GEI en el sector de transporte, como parte de los requerimientos futuros que tiene Colombia para cumplir con los acuerdos internacionales.



foto 3 El BID apoyó también la realización de un estudio técnico para capturar, analizar y difundir la información del manejo de carga en los principales centros urbanos del país.

E 2



estudio 2

Estructuración del Observatorio Nacional de Logística (ONL).

Año de ejecución	2013
Monto total	US\$169.804
Cooperación técnica	Apoyo a la implementación de la política nacional logística (CO-T1233)
Firma consultora / Consultor Individual	Idom Consulting
Principales resultados o conclusiones	<ul style="list-style-type: none"> · Formulación del conjunto de indicadores logísticos (48 indicadores en 6 familias). · Fuentes de información necesarias para los indicadores. · Propuesta de ubicación del ONL en la UTEL. · Propuesta de decreto para la creación del ONL. · Propuesta de sistema para análisis y consulta de información.
Aporte a la PNL	La PNL identificó la segmentación, dispersión y ausencia de información específica en logística como una de las principales problemáticas del sector. Este estudio estructuró el ONL como una herramienta estratégica para capturar, analizar y difundir la información logística del país. La puesta en marcha del ONL permitirá mejorar en gran medida la disponibilidad de esta información y facilitará la formulación de políticas y la priorización de acciones.

El BID apoyó también la realización de un estudio técnico con el objetivo de estructurar una herramienta para capturar, analizar y difundir la información del manejo de carga en los principales centros urbanos del país. Los objetivos de este estudio fueron similares a los de la estructuración del ONL, pero enfocados en medir el desempeño logístico a nivel urbano. La herramienta desarrollada se denominó Sistema de Indicadores Logísticos en Centros Urbanos (SILCU). El SILCU se compone de un módulo de gestión de información y un módulo de evaluación de desempeño. El módulo de evaluación de desempeño incluye 3 pilares, 8 objetivos y 26 indicadores específicos (Figura 4). El estudio desarrolló la herramienta informática en el software Microsoft Excel y realizó recomendaciones institucionales y técnicas para la consolidación del SILCU, así como recomendaciones generales para desarrollar una política nacional de logística urbana.

fig. 4

Estructura del Sistema de Indicadores Logísticos en Centros Urbanos (SILCU).

Fuente: Indicadores Logísticos en Centros Urbanos, ALG, 2013.

a) Módulos y ejes del SILCU.

Objetivos		
MÓDULO 1: GESTIÓN DE INFORMACIÓN	Eje 1 Datos generales	Identificar, cuantificar y caracterizar la generación y atracción de carga urbana de distintos tipos (demanda de transporte y logística urbana de mercancías).
	Eje 2 Infraestructura de transporte	Identificar y caracterizar las infraestructuras de transporte disponibles en los centros urbanos y su adaptación a la Distribución Urbana de Mercancías.
	Eje 3 Infraestructura logística	Identificar y caracterizar las infraestructuras logísticas disponibles para la realización de actividades logísticas urbanas.
	Eje 4 Servicios de transporte logísticos	Identificar y caracterizar los servicios de transporte y logística de distribución urbana de mercancías.
MÓDULO 2: EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO		Evaluar el desempeño de la logística de mercancías de los centros urbanos a partir de la identificación y cuantificación de los elementos que afectan su eficiencia.

b) Pilares y objetivos del módulo de evaluación de desempeño

Pilar 1 Eficiencia logística del entorno urbano	Objetivo 1.1	Adaptar del medio urbano a los requerimientos de logística.
	Objetivo 1.2	Disponer de infraestructura especializada.
	Objetivo 1.3	Garantizar la seguridad jurídica del marco normativo.
Pilar 2 Desempeño operacional	Objetivo 2.1	Mejorar el desarrollo de las operaciones de distribución urbana.
	Objetivo 2.2	Minimizar la influencia logística sobre la estructura de costos.
Pilar 3 Impacto de logística	Objetivo 3.1	Reducir el impacto ambiental.
	Objetivo 3.2	Reducir el impacto el entorno urbano.
	Objetivo 3.3	Reducir la accidentalidad.

E 3



estudio 3

Indicadores Logísticos en Centros Urbanos.

Año de ejecución	2013
Monto total	US\$116.297
Cooperación técnica	Apoyo a la implementación de la política nacional logística (CO-T1233).
Firma consultora / Consultor Individual	ALG Transportation Infrastructure & Logistics.
Principales resultados o conclusiones	<ul style="list-style-type: none">· Estructuración del Sistema de Indicadores Logísticos en Centros Urbanos (SILCU).· Desarrollo de la herramienta informática asociada al SILCU.· Recomendaciones técnicas e institucionales para la consolidación del SILCU.
Aporte a la PNL	La PNL identificó la segmentación, dispersión y ausencia de información específica en logística como una de las principales problemáticas del sector. Este estudio estructuró el SILCU como una herramienta informática para capturar, analizar y difundir la información del manejo de carga en los principales centros urbanos del país. La puesta en marcha del SILCU permitirá mejorar la disponibilidad de información logística a nivel urbano y facilitará la formulación de políticas y la priorización de acciones.

Finalmente, el BID apoyó en 2014 la estructuración inicial del Sistema de Información Logística Georreferenciada (SIGLOG). Este sistema permite visualizar geográficamente la información específica en logística que sea ingresada a su fuente de datos. La estructuración inicial del SIGLOG incluyó, en una primera fase, información sobre títulos mineros y movilización de carga a nivel nacional.

E 4



estudio 4

Sistema de Información Logística Georreferenciada (SIGLOG).

Año de ejecución	2014
Monto total	US\$20.000 (cifra aproximada).
Cooperación técnica	Apoyo a la expansión del modo fluvial (CO-T1238).
Firma consultora / Consultor Individual	Consultor individual.
Principales resultados o conclusiones	Estructuración inicial del SIGLOG con información sobre títulos mineros y movilización de carga a nivel nacional.
Aporte a la PNL	La PNL identificó la segmentación, dispersión y ausencia de información específica en logística como una de las principales problemáticas del sector. Este estudio estructuró el SIGLOG como una herramienta geográfica para visualizar la información específica en logística que sea ingresada en su fuente de datos. La puesta en marcha del SIGLOG facilitará la formulación de políticas y la priorización de acciones en el sector logístico.

La estructuración del ONL, el SILCU y el SIGLOG fue un paso importante en la producción de información y la medición del desempeño logístico a nivel nacional. Sin embargo, es recomendable que la UTEL lidere en los próximos años la consolidación de estos sistemas, coordinando la recolección y el envío de información por parte de las diferentes entidades del sector público y el sector privado.

2.2.3 Información del transporte de carga por carretera

Dado que el transporte de carga por carretera constituye más del 70% del movimiento interurbano de mercancías en el país, la producción de información en este sector es de vital importancia para la PNL. En este sentido, el BID apoyó el desarrollo del Registro Nacional de Despacho de Carga (RNDC). El RNDC sistematiza la expedición y el envío del manifiesto de carga (documento requisito para la movilización de carga por carretera a nivel interurbano) por parte de las empresas de transporte al MdT. El manifiesto de carga contiene información básica de los viajes interurbanos de carga por carretera, incluyendo: fecha del viaje, origen y destino, vehículo utilizado, conductor y propietario del vehículo, producto transportado y cantidad, y valor del viaje (valor pactado entre la empresa de transporte y el propietario del vehículo).

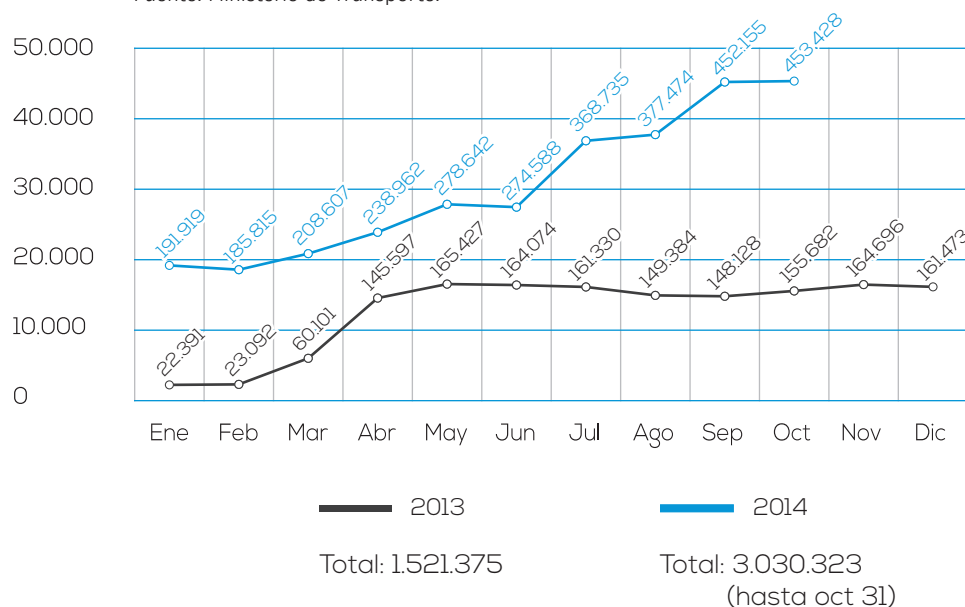
El MdT adoptó oficialmente el RNDC a principios de 2013. El RNDC procesa actualmente cerca del 30% de los manifiestos de carga a nivel nacional y su nivel de penetración aumenta mes a mes (Figura 5). El RNDC es actualmente la principal herramienta informática de recolección de información en el sector y es la base del monitoreo de precios de transporte de carga por carretera que realiza el MdT (ver sección 2.6 – Servicios logísticos y de transporte)⁴. Se espera que en 2015 el RNDC procese la mayoría de los manifiestos de carga a nivel nacional y se consolide como una fuente de información en tiempo real de las principales características del movimiento de carga por carretera.

⁴ Con el objetivo de mejorar el monitoreo de precios del sector, el MdT solicitó recientemente a los generadores de carga reportar el valor del flete pactado con las empresas de transporte a través del RNDC.

fig. 5

Viajes de carga reportados a través del RNDC.

Fuente: Ministerio de Transporte.





estudio 5

Desarrollo del Registro Nacional de Despacho de Carga (RNDC).

Año de ejecución	2011-2012
Monto total	<p>US\$237.610, divididos de la siguiente manera:</p> <ul style="list-style-type: none"> · US\$165.600 para la firma consultora principal, · US\$35.207 para el consultor individual encargado de la supervisión, · US\$21.803 para el consultor individual encargado de la elaboración de herramientas de comunicación para socializar el RNDC con el sector, · US\$15.000 para la firma consultora encargada de elaborar los productos audiovisuales).
Cooperación técnica	<p>Apoyo para mejorar el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones en logística de carga y facilitación del comercio (CO-TI230).</p>
Firma consultora / Consultor Individual	<ul style="list-style-type: none"> · Firma consultora principal: Transformer Ltda. · Consultor individual para supervisión. · Consultor individual para comunicación. · Firma consultora para producto audiovisuales.
Principales resultados o conclusiones	<ul style="list-style-type: none"> · Diseño y desarrollo del RNDC. · Herramientas de comunicación para socializar el RNDC con los diferentes actores del sector (empresas generadoras, empresas de transporte, propietarios y entidades públicas).
Aporte a la PNL	<p>La PNL identificó la segmentación, dispersión y ausencia de información específica en logística como una de las principales problemáticas del sector. Este estudio desarrolló el RNDC como la principal herramienta informática del MdT para recolectar información del transporte de carga por carretera en tiempo real. Esta información es de vital importancia para evaluar el desempeño del sector logístico, dado que actualmente el transporte de carga por carretera es el principal medio para el movimiento interurbano de mercancías en el país.</p>

Con el objetivo de mejorar la producción de información sobre los procesos logísticos en puertos del transporte de carga que arriba por carretera (cargue, descargue, recibo y entrega de contenedores, etc.), el MdT, con apoyo del BID, adelantó en 2014 el diseño preliminar y la construcción de un prototipo Integrador de Sistemas de Enturnamiento (INSIDE). INSIDE fue diseñado preliminarmente para Buenaventura como un sistema que permite consolidar la información de los sistemas de enturnamiento de diferentes actores portuarios, como operadores portuarios, patios de contenedores y zonas de apoyo al transporte terrestre. Esta información consolidada sería difundida a todos los actores públicos y privados (entidades públicas como MdT, Superintendencia de Puertos y Transporte, DNP y DIAN, y entidades privadas como empresas de transporte, generadores de carga y patios de contenedores),

nota Enturnamiento: sistema de turnos.

facilitaría el monitoreo y la toma de decisiones por parte de las entidades públicas y contribuiría a ordenar la circulación de los vehículos de carga en zonas portuarias. El GdC busca actualmente expandir el diseño preliminar de INSIDE al concepto de Sistemas de Comunidad Portuaria.

E 6



estudio 6

Apoyo en la implementación del aplicativo Sistema Piloto de Enturnamiento de Vehículos de Carga para el Distrito de Buenaventura (Prototipo INSIDE).

Año de ejecución	2014
Monto total	US\$46.727
Cooperación técnica	Apoyo a la iniciativa de eficiencia energética en el transporte de carga (CO-T1237)
Firma consultora / Consultor Individual	Consultor individual.
Principales resultados o conclusiones	<ul style="list-style-type: none"> · Diseño preliminar del Integrador de Sistemas de Enturnamiento (INSIDE), tomando como caso de referencia a Buenaventura. · Desarrollo prototipo INSIDE. · Recomendaciones generales para avanzar en el proyecto INSIDE.
Aporte a la PNL	La PNL identificó la segmentación, dispersión y ausencia de información específica en logística como una de las principales problemáticas del sector. Este estudio apoyó el desarrollo inicial del proyecto INSIDE, como herramienta que permitirá consolidar información sobre los procesos logísticos en puertos del transporte de carga por carretera.



foto4 INSIDE fue diseñado preliminarmente para Buenaventura como un sistema que permite consolidar la información de los sistemas de enturnamiento de diferentes actores portuarios.



2.3. PROVISIÓN DE INFRAESTRUCTURA

2.3.1 Plataformas logísticas

La PNL estableció la promoción de un sistema nacional de plataformas logísticas como acción fundamental para mejorar la provisión de infraestructura en el sector. Las plataformas permitirían articular y aglomerar la oferta de infraestructura y servicios logísticos en territorios de alto potencial, lo que mejoraría la eficiencia de los procesos logísticos existentes. La PNL recomendó una red de veinte plataformas logísticas con diferentes funcionalidades, como zonas de actividad logística portuaria, plataformas multimodales y áreas logísticas de consolidación de cargas⁵.

A partir de la expedición de la PNL, el GdC ha venido adelantando estudios de factibilidad para plataformas logísticas en varios territorios del país. Entre estos se encuentran: Buenaventura (zona de actividad logística portuaria), Eje Cafetero (consolidación de cargas), Barrancabermeja (plataforma multimodal) y Magdalena Medio (agrocentro). Estos estudios estiman la oferta y demanda de servicios logísticos en el territorio, definen la mejor localización para la plataforma, realizan un pre-diseño funcional y realizan una evaluación social, económica, financiera y ambiental.

En este marco, el BID apoyó al GdC en el estudio de factibilidad de una plataforma logística en el Magdalena Medio. En este territorio, Barrancabermeja es el lugar con el mayor potencial logístico para una plataforma multimodal. Sin embargo, esta plataforma ya había sido diseñada y evaluada previamente a nivel de factibilidad, por iniciativa de la alcaldía de Barrancabermeja y Ecopetrol. Por esta razón, el estudio se enfocó en el diseño y evaluación de un agrocentro (plataforma logística orientada a carga agrícola) en el Magdalena Medio. La localización recomendada por el estudio para el agrocentro es la sección norte del Magdalena Medio, cerca al municipio de Aguachica.

⁵ Esta red de plataformas logísticas se desarrolló con base en un estudio apoyado por el BID a través del Programa de Participación Privada y Concesiones en Infraestructura.

E 7



estudio 7

Localización, diseño y factibilidad de una plataforma logística en el Magdalena Medio.

Año de ejecución	2013
Monto total	US\$243.634
Cooperación técnica	Apoyo a la expansión del modo fluvial (CO-T1238).
Firma consultora / Consultor Individual	Consorcio ALG y GEA Abogados.
Principales resultados o conclusiones	Localización, diseño funcional y evaluación social, ambiental y financiera de una plataforma logística en el Magdalena Medio orientada a la carga agrícola.
Aporte a la PNL	La PNL estableció la promoción de un sistema nacional de plataformas logísticas como acción fundamental para mejorar la provisión de infraestructura en el sector. Este estudio realizó el análisis de factibilidad de una plataforma logística en el Magdalena Medio orientada a la carga agrícola. Aunque esta plataforma no está incluida en el sistema nacional propuesto por la PNL, contribuiría a mejorar los procesos logísticos de los productos agrícolas de la región.

Aunque existen ya varios estudios de plataformas logísticas a nivel nacional, su materialización depende en gran medida de un adecuado mecanismo de promoción, que estimule la inversión privada en este tipo de infraestructura. La PNL propuso inicialmente incluir las plataformas logísticas en el régimen de zonas francas. Adicionalmente, el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 declaró de utilidad pública los bienes inmuebles necesarios para la ejecución de proyectos de infraestructura de transporte.

Las propuestas iniciales sobre mecanismos de promoción evolucionaron posteriormente hacia esquemas integrales y multisectoriales de intervención en los territorios con alto potencial logístico, debido a que estos territorios tienen generalmente indicadores sociales y de desarrollo empresarial muy bajos. Buenaventura es un ejemplo claro. Aunque este puerto aporta el 60% del comercio exterior del país, el 81% de su población vive en condiciones de pobreza y la tasa de desempleo es de 65%.

Surgió así la propuesta de una nueva figura de desarrollo denominada Ente Gestor para el Desarrollo Económico y Social (EGES)⁶. Los EGES son instituciones jurídicas ubicadas y delimitadas dentro de una zona del territorio nacional, destinadas al desarrollo de servicios y actividades logísticas, industriales, empresariales y sociales. Los EGES integrarán instrumentos y actividades como infraestructura logística especializada (plataformas logísticas), parques industriales y zonas educativas. De esta forma, los EGES atienden no solo la necesidad de estimular la inversión privada en plataformas logísticas, sino también las necesidades de desarrollo económico y social del territorio en cuestión. La materialización de los EGES se adelanta actualmente a través de un proyecto de ley en trámite legislativo.

⁶ Esta figura se denominó inicialmente Zonas Integrales para el Desarrollo Económico y Social (ZIDES).

El BID ha apoyado el proceso que viene adelantando el GdC en materia de conceptualización y materialización de los EGES y su aplicación inicial como mecanismo de promoción de la zona de actividad logística portuaria de Buenaventura. Este apoyo se ha dado a través de la contratación de diversos consultores individuales, que se han encargado de revisar y evaluar estudios previos, proponer el mejor modelo de gestión, analizar la factibilidad financiera, articular el modelo con el desarrollo urbano de la ciudad, diseñar esquemas asociativos con grupos étnicos, diseñar el esquema jurídico institucional y apoyar su trámite legislativo.

E 8



estudio 8

Apoyo a la conceptualización y materialización del esquema EGES y su aplicación en Buenaventura.

Año de ejecución	2012-2014
Monto total	US\$203.355 (diversos consultores individuales, cifra aproximada).
Cooperación técnica	<ul style="list-style-type: none"> · Apoyo a la iniciativa de eficiencia energética en el transporte de carga (CO-T1237). · Apoyo para mejorar el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones en logística de carga y facilitación del comercio (CO-T1230).



Firma consultora / Consultor Individual	<ul style="list-style-type: none"> · Consultor individual coordinación del grupo de consultores y visión estratégica. · Consultor individual revisión de estudios previos y propuesta de modelo de gestión. · Consultor individual revisión de estudios previos y plan de acción. · Consultor individual diseño del esquema jurídico institucional. · Consultor individual proyecto de ley. · Consultor individual apoyo en trámite legislativo. · Consultor individual articulación con desarrollo urbano y esquema de participación público-privado. · Consultor individual diseño de esquemas asociativos con grupos étnicos. <p>Firma consultora:</p> <ul style="list-style-type: none"> · Viveka SAS (factibilidad financiera),
--	---

Principales resultados o conclusiones	Estructuración general del esquema EGES y específica como mecanismo de promoción de la zona de actividad logística portuaria de Buenaventura.
--	---

Aporte a la PNL	La PNL estableció la promoción de un sistema nacional de plataformas logísticas como acción fundamental para mejorar la provisión de infraestructura en el sector. Este conjunto de estudios apoyaron la estructuración general del esquema EGES como mecanismo de promoción de plataformas logísticas. Adicionalmente, los estudios aplicaron este esquema al caso de Buenaventura.
------------------------	--

A través de los recursos del nuevo crédito, el BID continuará apoyando la materialización del esquema EGES y su aplicación inicial en Buenaventura. Adicionalmente, apoyará también su aplicación en otros territorios de alto potencial logístico. La materialización satisfactoria del esquema EGES sería uno de los pasos más importantes para el desarrollo del sistema logístico nacional.

2.3.2 Modos férreo y fluvial

En términos de provisión de infraestructura, la PNL destaca también la importancia de reactivar el transporte férreo y fluvial. El GdC trabaja actualmente en la recuperación de los corredores férreos y cuencas fluviales más importantes, así como en la formulación de planes maestros férreo y fluvial que abarquen los diferentes componentes necesarios para promover estos modos.

En este tema, el BID apoyó recientemente la formulación del Plan Maestro Fluvial, a través de la financiación de un estudio que estructuró los componentes operacional y promocional del plan⁷. Este estudio propuso estrategias y acciones en estos componentes, entre las que se encuentran: promover la renovación de flota; adelantar programas de capacitación en gestión de hidrovías, construcción de obras fluviales y certificación del personal de tripulantes; y facilitar las conexiones multimodales.

⁷ Los componentes institucional, de infraestructura y financiero se adelantan a través de otro estudio.

Es recomendable que el apoyo del BID a la PNL en los próximos años, a través del nuevo crédito, se enfoque más en la promoción de los modos férreo y fluvial para el transporte interurbano de carga. El cambio modal del transporte carretero a estos dos modos traería grandes impactos en reducción de costos, reducción del impacto ambiental y desarrollo regional.

E 9



estudio 9

Plan Maestro Fluvial – Componentes operacional y promocional.

Año de ejecución	2013-2014
Monto total	US\$378.572
Cooperación técnica	Apoyo a la expansión del modo fluvial (CO-T1238).
Firma consultora / Consultor Individual	Consortio Witteveen-Boss, Panteia y STC.
Principales resultados o conclusiones	Diagnóstico, estrategias y plan de acción de los componentes operacional y promocional del Plan Maestro Fluvial.
Aporte a la PNL	La reactivación del modo fluvial es una estrategia que permitirá reducir ostensiblemente los costos de transporte y logísticos para productos específicos. Adicionalmente, permitirá reducir el impacto ambiental del transporte de carga y aportar al desarrollo económico y social de territorios marginales.



foto5 En términos de provisión de infraestructura, la PNL destaca también la importancia de reactivar el transporte férreo y fluvial.



2.4 FACILITACIÓN DEL COMERCIO EXTERIOR

La PNL identificó varias iniciativas que permitirían disminuir los tiempos y costos asociados a los procedimientos de inspección y control de mercancías de comercio exterior. Entre estas iniciativas se destacan: unificar los procesos de inspección y control de la carga (inspección física simultánea); la Ventanilla Única de Comercio Exterior, que permite realizar unificadamente los trámites para legalizar la mercancía; el Modelo Único de Ingreso Servicio y Control Automatizado (MUISCA) de la DIAN, que simplifica el pago de tasa e impuestos; y la implantación de sistemas de inspección no intrusivos en nodos de transferencia de comercio exterior.

El GdC ha realizado importantes avances en estas y otras iniciativas, como el nuevo estatuto aduanero y la creación de la figura del Operador Económico Autorizado. El CNL se enfoca actualmente en promover la implantación de sistemas de inspección no intrusivos en diferentes nodos de comercio exterior.

Aunque el BID ha apoyado estas iniciativas a través de programas diferentes al de apoyo a la PNL, los recursos de cooperación técnica no han sido utilizados para apoyar directamente el avance de estas iniciativas y las acciones del nuevo crédito no contemplan un apoyo directo en el corto plazo. Sin embargo, es importante tener presente que esta es un área importante para el desarrollo del sistema logístico nacional y que los recursos del nuevo crédito pueden apoyar, en caso de ser necesario, el avance de las diferentes iniciativas lideradas por el MCIT y la DIAN.



2.5 TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y COMUNICACIONES

La PNL identificó el limitado uso y aprovechamiento de las TIC en la industria de la logística, el transporte y el control de mercancías como una de las principales problemáticas del sector. Para solucionar esta problemática, la PNL propuso normalizar, promocionar e implementar tecnologías basadas en estándares internacionales para sistemas de almacenamiento, posicionamiento de mercancías y vehículos, consolidación de la oferta de servicios logísticos y procedimientos administrativos ante autoridades de control de comercio exterior.

En este sentido, el BID apoyó el desarrollo del proyecto Sistema Nacional de Identificación Electrónica Vehicular (SINIEV). Este proyecto fue concebido inicialmente por el MdT como un conjunto de estándares tecnológicos que reglamentaran la identificación de manera electrónica de los vehículos a nivel nacional a través de un dispositivo de radiofrecuencia instalado en cada uno de ellos. Entre varios otros beneficios, el SINIEV facilitaría las actividades de seguimiento y posicionamiento de vehículos de carga por parte de empresas de transporte o empresas productivas que realizan directamente sus procesos de transporte de carga.

Sin embargo, la concepción inicial del SINIEV cambió hacia el concepto de sistema de Recaudo Electrónico Vehicular (REV), enfocándose en una de las funcionalidades planteadas inicialmente para el SINIEV. El apoyo prestado por el BID al MdT a través de la financiación de un acompaña-

miento técnico culminó en la expedición del Decreto 2846 de 2013 – Por medio del cual se adoptan estándares de tecnología para sistemas de recaudo electrónico vehicular. Este decreto estableció que los proyectos de REV a nivel nacional deberán llevarse a cabo con base en la norma ISO/IEC 18000-63. Este decreto es un primer paso para lograr un sistema de REV interoperable a nivel nacional, que facilite el pago de peajes a todos los usuarios de vías urbanas e interurbanas.

E 10



estudio 10

Acompañamiento al Ministerio de Transporte para ajustes, socialización y adopción del Sistema Nacional de Identificación Electrónica Vehicular (SINIEV).

Año de ejecución	2013
Monto total	US\$92.700
Cooperación técnica	Apoyo para mejorar el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones en logística de carga y facilitación del comercio (CO-T1230).
Firma consultora / Consultor Individual	GSD+.
Principales resultados o conclusiones	<ul style="list-style-type: none"> · Expedición del Decreto 2846 de 2013 del MdT – Por medio del cual se adoptan estándares de tecnología para sistemas de recaudo electrónico vehicular. · Recomendaciones sobre pasos a seguir por el GdC para lograr un sistema de Recaudo Electrónico Vehicular (REV) interoperable a nivel nacional.
Aporte a la PNL	La PNL identificó el limitado uso y aprovechamiento de las TIC en la industria de la logística, el transporte y el control de mercancías como una de las principales problemáticas del sector. El Decreto 2846 dio el primer paso en la creación de un sistema REV interoperable a nivel nacional. Este sistema facilitará las operaciones de pago de peajes por parte de vehículos de carga, disminuyendo sus tiempos de recorrido en carreteras. Adicionalmente, el estándar tecnológico definido facilitará las actividades de seguimiento y posicionamiento de vehículos de carga por parte de empresas de transporte o empresas productivas que realizan directamente sus procesos de transporte de carga.



2.6 SERVICIOS LOGÍSTICOS Y DE TRANSPORTE

Reconociendo la importancia del transporte automotor de carga como eslabón de la cadena de abastecimiento, la principal recomendación de la PNL para mejorar la calidad de los servicios logísticos y de transporte fue avanzar en el cumplimiento de los objetivos propuestos por la Política Nacional de Transporte Público Automotor de Carga (documento CONPES 3489 de 2007). Esta política de carga había sido expedida tan solo un año antes que la PNL y sus recomendaciones hasta ahora comenzaban a implementarse.

La política de carga recomendó cambios de fondo en la estructura del sector, con el objetivo de hacerlo más eficiente y competitivo. Sus recomendaciones estuvieron enfocadas hacia la regulación de las relaciones económicas, la estructura empresarial, el parque automotor, el fortalecimiento institucional, el transporte internacional, el aseguramiento y la seguridad en la operación. Sin embargo, estas recomendaciones han tomado un largo tiempo en implementarse completamente, debido principalmente al importante peso político y social del sector en el país, lo que hace complejo cualquier cambio en sus reglas de juego. A la fecha, el GdC aun tiene tareas pendientes por cumplir en cuanto a la política de carga por ejemplo.

2.6.1 Relaciones económicas

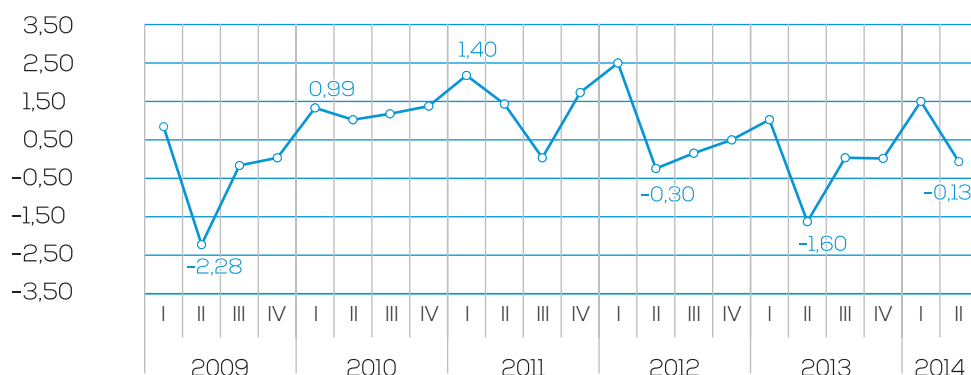
En Enero de 2011, el Gobierno Nacional decidió implementar una de las principales recomendaciones de la política de carga: migrar hacia un esquema de regulación de las relaciones económicas basado en el principio de intervenir solo en los casos en que se presenten fallas de mercado. Hasta ese momento, las relaciones económicas eran reguladas por valores mínimos que las empresas de transporte debían reconocer a los propietarios de vehículos por la movilización de la mercancía.⁸ Adicionalmente, la relación económica entre los generadores de carga y las empresas de transporte era también regulada mediante un valor mínimo 12,5% superior al valor mínimo establecido para la relación empresa-propietario.

El GdC consideró que la desregulación de las relaciones económicas promovería la eficiencia e innovación del sector, como lo había hecho en casos documentados en otros países del mundo⁹. Adicionalmente, el GdC había avanzado, desde la expedición del documento CONPES 3489, en el desarrollo de herramientas técnicas que facilitarían el seguimiento a los precios de mercado y le permitieran intervenir oportunamente en caso de evidenciar fallas de mercado.

Una de estas herramientas es el Índice de Costos del Transporte de Carga por Carretera (ICTC), desarrollado por el DANE. El ICTC permite medir a lo largo del tiempo las variaciones de precios de un conjunto representativo de bienes y servicios necesarios para prestar el servicio de transporte de carga por carretera en Colombia. El DANE ha publicado los resultados del ICTC trimestralmente desde 2008. La Figura 6 muestra las variaciones trimestrales históricas del ICTC.

fig. 6

Variación Trimestral del Índice de Costos del Transporte de Carga por Carretera – ICTC.
Fuente: Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE.



⁸ Estos valores mínimos eran determinados para 18 orígenes y 21 destinos principales y conformaban la denominada tabla de fletes.

⁹ Ver por ejemplo: Winston, Clifford, Lessons from the U.S. transport deregulation experience for privatization, Joint Transport Research Center, Brookings Institution, Washington D.C., USA, 2009; Organization for Economic Co-operation and Development OECD, Policy roundtables: competition issues in road transport and Liberalization and structural reform in the freight transport sector in Europe, Paris, 1997 and 2000; Smith, G., Michel, T., Buyong, S., Assessing the Effects of Trucking Regulation in Korea, World Bank Transportation Department, 1996.

E 11



El BID apoyó recientemente al DANE y al MdT en la revisión y actualización metodológica del ICTC, mediante la contratación de un consultor individual para este fin. Esta consultoría generó recomendaciones en aspectos teóricos, muestrales, instrumentales y temáticos relacionados con la actualización del ICTC. Se espera que estas recomendaciones sean implementadas en los próximos trimestres y permitan mejorar la calidad y utilidad del ICTC. Actualmente el ICTC es un insumo esencial para el monitoreo de precios del sector que realiza el MdT.

estudio 11

Apoyo a la revisión y actualización metodológica del Índice de Costos del Transporte de Carga por Carretera (ICTC).

Año de ejecución	2014
Monto total	US\$32.687
Cooperación técnica	Apoyo a la iniciativa de eficiencia energética en el transporte de carga (CO-TI237).
Firma consultora / Consultor Individual	Consultor individual.
Principales resultados o conclusiones	Recomendaciones en aspectos teóricos, muestrales, instrumentales y temáticos relacionados con la actualización del ICTC.
Aporte a la PNL	La creación del ICTC fue recomendada por el documento CONPES 3489 de 2007 -Política Nacional de Transporte Público Automotor de Carga- como insumo necesario para monitorear los precios de mercado del sector e identificar posibles fallas de mercado en un ambiente de desregulación tarifaria. Adicionalmente, la publicación periódica de este índice permite monitorear en el tiempo el comportamiento de los costos del transporte de carga por carretera, parte esencial de los costos logísticos del país, y, por lo tanto, evaluar la efectividad de las políticas que se implementen. Esta consultoría permitió mejorar el diseño metodológico asociado al ICTC.

Por su parte, el MdT desarrolló el Sistema de Información para la Regulación del Transporte de Carga por Carretera (SIRTCC). Este sistema le permite al MdT monitorear con precisión e inmediatez el comportamiento de los precios de mercado del transporte de carga por carretera. El sistema compara, para diversas rutas, los precios de transporte reportados por las empresas a través del RNDC con los costos de transporte calculados a partir de la información del ICTC y el modelo de costos del MdT. El SIRTCC le facilitó al MdT migrar hacia un esquema de libertad en las relaciones económicas, al permitirle monitorear de cerca los precios de mercado.

Adicionalmente, el MdT desarrolló el Sistema de Información de Costos Eficientes para el Transporte Automotor de Carga (SICE-TAC). Este sistema le permite a cualquier persona obtener un costo de referencia para un viaje de carga en el país. Al igual que el SIRTCC, el SICE-TAC se basa en la información del ICTC y el modelo de costos del MdT, pero permite al usuario ingresar características operacionales específicas del viaje,

como los tiempos de espera, cargue y descargue. El MdT desarrolló este sistema con el fin de brindar un costo de referencia a generadores, empresas y propietarios y facilitarles la libre negociación. La Figura 7 muestra las características del viaje que deben ser definidas para obtener un costo de referencia a través del SICE-TAC.

fig. 7

Sistema de Información de Costos Eficientes para el Transporte Automotor de Carga – SICE-TAC.

Fuente: Ministerio de Transporte, República de Colombia.

The screenshot shows the SICE-TAC web application interface. At the top, there is a header with the SICE-TAC logo and the text 'Sistema de información de costos eficientes para el transporte automotor de carga'. Below the header, there is a navigation bar with 'Invitado Invitado Público'. The main content area is titled 'Calculo costo de referencia para negociación en el transporte de carga por carretera'. It contains several input fields: 'Origen' (dropdown), 'Destino' (dropdown), 'Tipo Operación' (dropdown set to 'General'), 'Configuración Vehículo' (dropdown set to '2'), and 'Horas Logística'. The 'Horas Logística' section includes a text box with instructions: 'En los siguientes tiempos NO considere como horas de espera, carga, descarga o consecución de carga aquellas que se usan para descansar.' Below this are input fields for 'Horas acordadas de espera para el cargue' (0), 'Horas acordadas de espera para el descargue' (0), 'Horas acordadas de cargue' (0), and 'Horas acordadas de descargue' (0). There is also a dropdown for 'La empresa de transporte ofrece carga de retorno?' and an input field for 'Horas adicional de espera' (0). At the bottom, there are buttons for 'Ejecutar' and 'Ayuda'.

Aunque el GdC había logrado un avance significativo en el desarrollo de herramientas técnicas que dieran soporte a la nueva política tarifaria, era también necesario desarrollar una estructura jurídica que diera soporte al nuevo régimen económico en el ordenamiento jurídico nacional.

El BID apoyó al GdC en este respecto, mediante la financiación de un grupo asesor jurídico. Este grupo asesor se encargó del diseño de la estructura jurídica del nuevo régimen económico y de la proyección de los actos administrativos (decretos y resoluciones) necesarios para su implantación. El grupo asesor proyectó el Decreto 2092 de 2011 del MdT, que implantó finalmente la nueva política tarifaria y los criterios que regulan las relaciones económicas entre los actores. Adicionalmente, el grupo asesor proyectó las resoluciones necesarias para regular tres aspectos esenciales asociados a la nueva política:

1. El instrumento de monitoreo y el procedimiento de intervención (basados en el SIRTCC).
2. La adopción del RNDC y un nuevo formato para el manifiesto de carga.
3. El observatorio del transporte de carga por carretera, instancia conformada por entidades públicas y privadas para analizar y discutir los resultados del monitoreo realizado al sector.

Estas resoluciones fueron expedidas por el MdT meses después de la adopción del nuevo régimen económico.



estudio 12

Apoyo a la revisión y actualización metodológica del Índice de Costos del Transporte Asesoría jurídica para la estructuración del nuevo régimen económico del transporte terrestre automotor de carga.

Año de ejecución	2011
Monto total	US\$140.197 (tres consultorías individuales).
Cooperación técnica	Apoyo a la iniciativa de eficiencia energética en el transporte de carga (CO-T1237).
Firma consultora / Consultor Individual	Tres consultores jurídicos individuales.
Principales resultados o conclusiones	<ul style="list-style-type: none"> · Proyección del Decreto 2092 de 2011 del MdT, por el cual se fija la política tarifaria y los criterios que regulan las relaciones económicas entre los actores del servicio público de transporte terrestre automotor de carga (libre negociación). · Proyección de tres resoluciones necesarias para la implementación de la nueva política: 1) Instrumento de monitoreo y procedimiento de intervención; 2) Registro Nacional de Despacho de Carga y manifiesto electrónico de carga; y 3) Observatorio del transporte de carga por carretera.
Aporte a la PNL	Esta asesoría diseñó la estructura jurídica para el nuevo régimen económico del servicio público de transporte terrestre automotor de carga (libre negociación), lo que permitió su implementación definitiva. Esta era una de las principales recomendaciones del documento CONPES 3489 de 2007 -Política Nacional de Transporte Público Automotor de Carga-. La PNL enfatiza la implementación de estas recomendaciones para mejorar la calidad en la prestación de los servicios de logística y transporte. Se espera que la desregulación tarifaria promueva la competitividad del sector, reduzca los costos de transporte y genere empresas de transporte más eficientes e innovadoras que puedan evolucionar a empresas multimodales o prestadoras de servicios logísticos integrales.

2.6.2 Parque automotor

Antes de la expedición de la política nacional de carga, el MdT regulaba desde 2003 el parque automotor de servicio público de este sector. Con base en estimaciones de sobreoferta vehicular del sector, la regulación congeló inicialmente el parque automotor, requiriendo la desintegración previa de un vehículo para el ingreso de uno nuevo (regulación conocida como 1 a 1). Posteriormente, el MdT aceptó el ingreso de vehículos nuevos con base en una póliza o garantía bancaria que comprometía al dueño del vehículo nuevo a desintegrar un vehículo viejo en un tiempo

máximo (inicialmente 18 meses, que fueron reducidos posteriormente a solo 3 meses). La idea de la póliza era facilitar el ingreso de vehículos nuevos otorgando un tiempo extra para la desintegración de un vehículo viejo. En la práctica, el MdT hacía efectivas la gran mayoría de las pólizas o garantías, lo que permitió el crecimiento del parque automotor y generó un importante flujo de recursos al GdC (la póliza o garantía para un tracto-camión equivale a COP 70 millones).

La política nacional de carga recomendó en 2007 utilizar estos recursos para implementar un programa que incentivara la renovación y reposición del parque automotor de carga. El MdT inició en 2008 este programa, que a la fecha a otorgado incentivos económicos para la desintegración de más de 7.000 vehículos de carga.

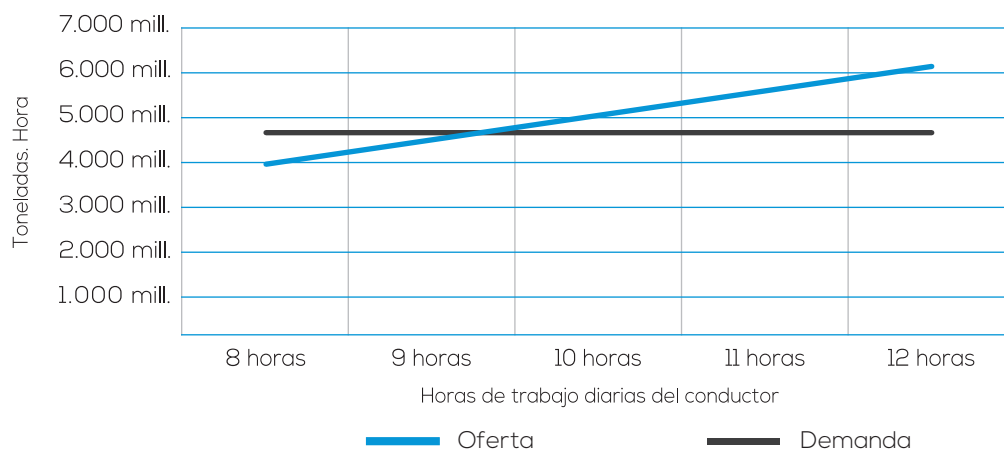
La política nacional de carga también consideró que el parque automotor de carga presentaba una utilización muy baja. Por esto, recomendó regular transitoriamente el ingreso de vehículos y desarrollar una metodología dinámica para el cálculo de la oferta actual y futura del parque automotor.

Siguiendo esta recomendación, el MdT desarrolló un modelo de oferta vehicular que, en términos generales, permite comparar la capacidad de transporte que ofrecen los vehículos de carga de servicio público en toneladas-hora al año con la cantidad de carga que se mueve al año en el país, medida también en toneladas-hora. Esta herramienta permite conocer el nivel de utilización del parque automotor de transporte de carga en el país.

Este modelo fue inicialmente utilizado para evaluar las condiciones del parque automotor en 2009. El modelo fue actualizado a 2013 con el apoyo del BID, mediante la financiación de un estudio de consultoría. La Figura 8 muestra los resultados generales del modelo. Esta figura indica que si cada vehículo de carga se utiliza entre 9 y 10 horas diarias en días laborales, los indicadores de oferta y demanda del modelo coinciden (los vehículos deberían ser utilizados un 100% para cubrir la demanda). Dado que se estima que un vehículo de carga puede trabajar hasta 16 horas al día, el modelo indica una baja utilización de los vehículos de carga, lo que puede implicar una sobreoferta de parque automotor en el sector.

fig. 8

Indicadores de oferta y demanda del parque automotor de carga a nivel nacional en 2013.
Fuente: GSD+ - Revisión, actualización y aplicación del modelo de oferta vehicular del MdT.



Con base en estos resultados, el MdT decidió en 2013 volver a la norma 1 a 1 para la regulación del parque automotor e impedir el uso de pólizas o garantías para la entrada de vehículos.

E 13



estudio 13

Revisión, actualización y aplicación del modelo de oferta vehicular del Ministerio de Transporte.

Año de ejecución	2013
Monto total	US\$59.600
Cooperación técnica	Apoyo para mejorar el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones en logística de carga y facilitación del comercio (CO-T1230).
Firma consultora / Consultor Individual	GSD+.
Principales resultados o conclusiones	Indicadores de oferta y demanda del parque automotor de transporte de carga a nivel nacional actualizados a 2013.
Aporte a la PNL	Los indicadores obtenidos por este estudio permiten monitorear las condiciones del parque automotor de transporte de carga y atienden la recomendación de la política nacional de transporte público automotor de carga. Este monitoreo permite evaluar y mejorar las políticas relacionadas con parque automotor en el sector, de forma que se promueva la modernización y actualización tecnológica de los vehículos.

La actual política del MdT restringe el crecimiento del parque automotor de transporte de carga. Evidentemente, esta política no es sostenible en el largo plazo, pues el continuo crecimiento del sector productivo nacional exigirá el crecimiento del parque automotor en los próximos años. El indicador de baja utilización del parque automotor obtenido por el modelo descrito anteriormente no implica necesariamente una sobreoferta de vehículos. La baja utilización del parque puede ser el resultado de ineficiencias generales del sector, como por ejemplo un mala comunicación entre oferentes y demandantes, o altos tiempos de espera para las operaciones de cargue y descargue. En este sentido, la cantidad de vehículos actuales sería la necesaria de acuerdo a la eficiencia actual del sector. Adicionalmente, no se advierten a simple vista fallas de mercado que pueden estar induciendo una sobreoferta de vehículos. El GdC debe investigar si existen fallas de mercado que estén generando sobreoferta de vehículos. Si existen, debe actuar para corregirlas. Si no existen, debe enfocarse en aumentar la eficiencia del sector (por ejemplo, mediante la implementación de bolsas de carga que faciliten la comunicación entre oferentes y demandantes), de forma que aumenten los niveles de utilización de los vehículos de carga. En cualquier caso, es muy probable que la política actual de restringir el crecimiento del parque automotor esté generando altos costos al sector productivo nacional.

El GdC ha confirmado recientemente su apoyo al programa de reposición y renovación del parque automotor iniciado por el MdT en 2008, a través del documento CONPES 3759 -Lineamientos de Política para

la Modernización del Transporte Automotor de Carga y Declaratoria de Importancia Estratégica del Programa de Reposición y Renovación del Parque Automotor de Carga-. Este documento declara de importancia estratégica el programa y compromete recursos por COP 1,1 billones entre 2013 y 2018. Adicionalmente, este documento propone establecer una edad máxima para los vehículos de carga.

El BID apoyó el análisis económico de las medidas planteadas en este documento CONPES, mediante la contratación de dos especialistas económicos.

E 14



estudio 14

Análisis económico de las medidas incluidas en el documento CONPES 3759.

Año de ejecución	2013
Monto total	US\$24.041 (dos consultores individuales).
Cooperación técnica	Apoyo a la iniciativa de eficiencia energética en el transporte de carga (CO-T1237).
Firma consultora / Consultor Individual	Dos consultores individuales.
Principales resultados o conclusiones	<ul style="list-style-type: none"> · Análisis económico de la edad óptima de reposición de un camión en Colombia. · Análisis económico de los incentivos a la renovación y reposición del parque automotor.
Aporte a la PNL	Los resultados de estos estudios permitieron evaluar las políticas propuestas en el documento CONPES 3759 en materia de parque automotor, de forma que se promueva la modernización y actualización tecnológica de los vehículos.

2.6.3 Formalización laboral y desarrollo empresarial

El documento CONPES 3489 definió algunos lineamientos en términos de promover la formalización laboral y el desarrollo empresarial del sector. Estos lineamientos incluyeron:

- Actualizar el marco normativo para la habilitación de empresas de transporte, con el objetivo de facilitar el acceso, reducir la informalidad y fomentar la competencia,
- Buscar estrategias para lograr el cumplimiento de los derechos laborales y de seguridad social integral de los conductores,
- Desarrollar un programa de capacitación dirigido a empresas, propietarios y conductores,
- Identificar medidas necesarias para mejorar las condiciones de aseguramiento del sector.

Posteriormente, el documento CONPES 3759 profundizó estos lineamientos sobre el concepto de fortalecer la estructura de los dos tipos de prestadores del servicio: empresas de transporte y propietarios de

vehículos. Además de los lineamientos del documento CONPES anterior, este documento plantea los siguientes estándares para la prestación del servicio:

- Exigir un porcentaje mínimo de flota que esté bajo la administración integral de la empresa de transporte. Esta flota puede ser de propiedad de la empresa o de un tercero. Sin embargo, si el vehículo es propiedad de un tercero, el propietario se deberá desprender de su administración y entregarla a la empresa a cambio de una remuneración fija.
- Creación de la figura de Empresas Unipersonales de Transporte (EUT). Los propietarios individuales podrán acceder a la figura de EUT para su formalización y para acceder a los beneficios de la Ley de Formalización y Generación de Empleo (Ley 1429 de 2010).
- En términos de aseguramiento del sector: 1) Exigir a las empresas de transporte un seguro de responsabilidad civil como requisito de habilitación; 2) Exigir que el seguro de transporte sobre la mercancía lo pague el generador de la carga; 3) Ampliar la oferta de aseguramiento a otros actores de la cadena logística.
- Basar los límites indemnizatorios de la responsabilidad del transportador en el peso y/o volumen de la carga y no en su valor, en los casos en que no se declare el valor de la carga.

El BID apoyó en 2012 la realización de un piloto de formalización en el sector, a través de la financiación de una firma consultora y un consultor individual para este fin. El piloto apoyado fue la Cooperativa Nacional de Transportistas Independientes (Coonatrans), constituida en 2012. El trabajo del equipo consultor consistió en evaluar el modelo de desarrollo de la cooperativa y analizar alternativas para mejorar su eficiencia. El equipo consultor concluyó que, aunque la cooperativa fortalece a los pequeños transportadores en términos de conseguir economías de escala en algunos servicios, la constitución de sociedades cooperativas no es un mecanismo eficiente para la formalización.

E 15



estudio 15

Acompañamiento al desarrollo de un plan piloto para la formalización del transporte terrestre automotor de carga.

Año de ejecución	2012
Monto total	US\$124.165 (US\$101.246 para la firma consultora principal y US\$22.919 para el consultor individual de apoyo)
Cooperación técnica	Apoyo a la iniciativa de eficiencia energética en el transporte de carga (CO-T1237)
Firma consultora / Consultor Individual	Firma consultora principal: · ACh Estructuración y Gestión de Proyectos. Consultor individual de apoyo.
Principales resultados o conclusiones	Diagnóstico y propuestas de alternativas para mejorar la eficiencia de la Cooperativa Nacional de Transportistas Independientes, como piloto de formalización del sector.

Aporte a la PNL

La formalización laboral del transporte terrestre automotor de carga ha sido uno de los principales objetivos para el sector. Además de los grandes beneficios sociales, la formalización del sector pretende evitar la producción de daños a terceros y al medio ambiente. El estudio financiado permitió evaluar la eficiencia de la constitución de sociedades cooperativas en la formalización del sector.

En general, los lineamientos establecidos por los documentos CONPES en cuanto a formalización laboral y desarrollo empresarial no se han implementado. Estos lineamientos implican cambios importantes en el marco jurídico del transporte de carga, que resultan difíciles de implementar debido al peso político y social del sector. La formalización laboral y el desarrollo empresarial siguen siendo mejoramientos pendientes en el sector.

2.6.4 Evaluación de políticas

Algunas de las políticas recomendadas inicialmente por el CONPES 3489 (transporte automotor de carga) y recalçadas por la PNL y el CONPES 3759 (programa de reposición y renovación) han sido implementadas por parte del Gobierno Nacional (ej: política de libertad tarifaria y programa de renovación de vehículos). Otras políticas están todavía a la espera de ser implementadas (ej: estructura organizacional y aseguramiento). En general, la implementación de estas políticas debería mejorar la calidad y competitividad de los servicios de transporte de carga. Sin embargo, es importante evaluar el impacto que los cambios regulatorios implementados hasta el momento han tenido en el funcionamiento del sector. Estas evaluaciones deberían permitir al Gobierno Nacional conocer hasta qué punto los cambios implementados han acercado al sector a los objetivos planteados y, en caso de haber deficiencias importantes, proponer ajustes a las políticas o a su implementación.

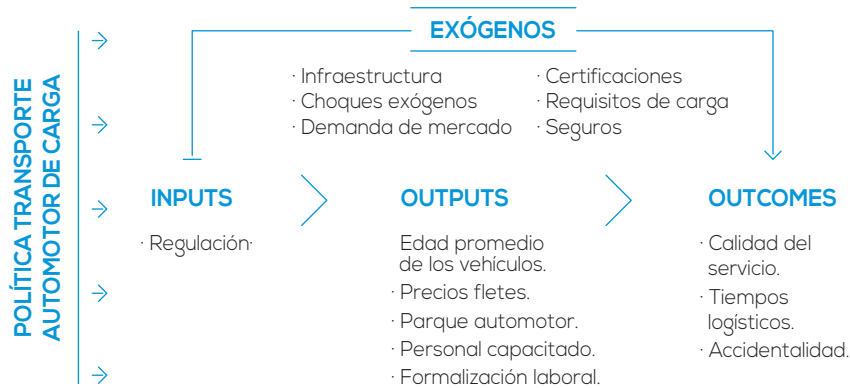
Las evaluaciones de los cambios regulatorios en el transporte de carga pueden resultar difíciles debido a la complejidad inherente del sector. En este sentido, el BID financió un estudio que permitiera diseñar una metodología para evaluar la Política Nacional de Transporte Público Automotor de Carga.

El punto de partida del estudio fue la definición de un modelo lógico que definiera cualitativamente la forma en que los insumos (inputs, en este caso cambios regulatorios) generan unos productos (outputs, ej: edad promedio de la flota) y logran los resultados deseados (outcomes, ej: menor accidentalidad y costos de transporte) (Figura 9). Esta definición se basó en encuestas con actores públicos y privados del sector. El estudio consideró cuatro elementos centrales de la Política Nacional de Transporte Público Automotor de Carga: relaciones económicas, formalización y desarrollo empresarial, modernización del parque automotor y desarrollo de servicios logísticos. A su vez, analizó el impacto en tres resultados: calidad del servicio, tiempos logísticos y accidentalidad.

fig. 9

Modelo lógico de impacto de la Política Nacional de Transporte Público Automotor de Carga.

Fuente: Fedesarrollo - Diseño metodológico para la evaluación de la Política Nacional de Transporte Público Automotor de Carga, 2013.



E 16



estudio 16

Diseño metodológico para la evaluación de la Política Nacional de Transporte Público Automotor de Carga.

Año de ejecución	2012
Monto total	US\$42.000
Cooperación técnica	Apoyo para mejorar el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones en logística de carga y facilitación del comercio (CO-T1230).
Firma consultora / Consultor Individual	Fedesarrollo.
Principales resultados o conclusiones	Modelo lógico de impacto de la Política Nacional de Transporte Público Automotor de Carga.
Aporte a la PNL	Este estudio realizó una primera aproximación al diseño metodológico para evaluar el impacto de los cambios regulatorios en el transporte automotor de carga. Aunque el estudio no aportó directamente a la implementación de la PNL, se espera que futuras evaluaciones de impacto permitan mejorar la implementación de políticas en el sector.

Este estudio realizó una primera aproximación al diseño metodológico para evaluar el impacto de los cambios regulatorios en el transporte automotor de carga. Sin embargo, este tipo de evaluaciones no han sido llevadas a cabo. Es importante que en los próximos años el Gobierno Nacional realice este tipo de evaluaciones para verificar el efecto de sus políticas y cambios regulatorios en el funcionamiento del sector. El apoyo del BID debe también fomentar estas evaluaciones



2.7 IMPACTO AMBIENTAL

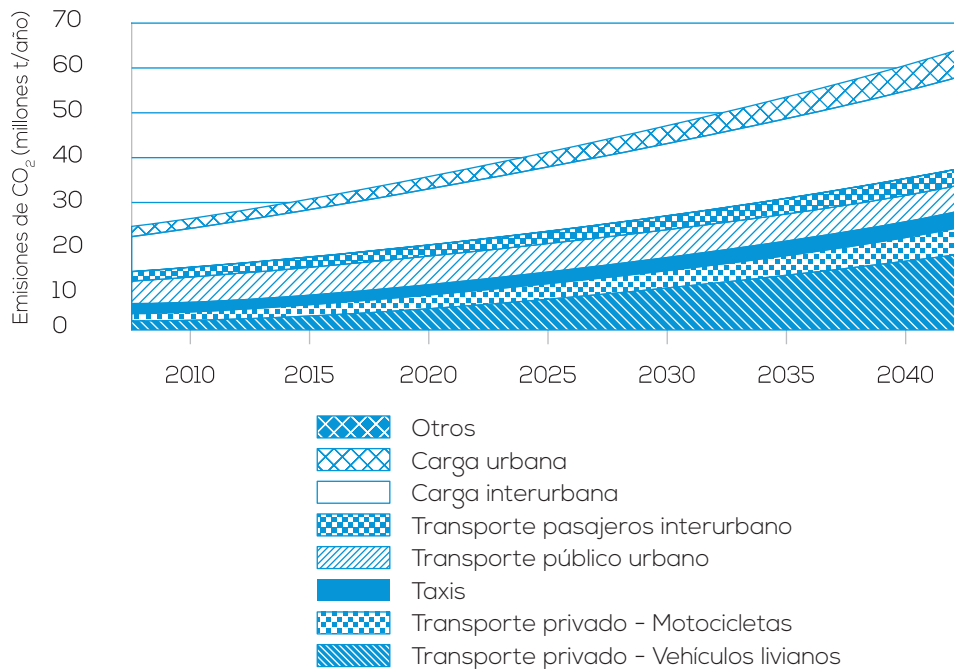
Aunque la PNL no hizo un énfasis específico en el impacto ambiental de las operaciones logísticas, la eficiencia general que se busca en el sistema logístico nacional conlleva la reducción de este impacto. En este aspecto, es de especial importancia la operación del transporte de carga por carretera. De acuerdo a estimaciones de la Estrategia Colombiana de Desarrollo Bajo en Carbono (ECDBC)¹⁰, el transporte interurbano de carga es actualmente la categoría que más aporta a las emisiones de gases efecto invernadero (GEI) del transporte carretero, con un 34%. Adicionalmente, se espera que esta participación se mantenga en 2040 en un escenario de referencia (Figura 10).

¹⁰ Instancia que desde 2011 coordina y articula esfuerzos intersectoriales orientados a desligar el crecimiento económico del país de las emisiones de gases efecto invernadero.

fig. 10

Emisiones de CO₂ del transporte carretero en el escenario de referencia.

Fuente: ECDBC, 2013.



En el marco del Convenio Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), ha surgido el concepto de Acciones de Mitigación Nacionales Apropriadas (NAMAs, por sus siglas en inglés). El concepto de NAMA es un mecanismo prometedor para identificar acciones de mitigación en países en desarrollo. Estas acciones pueden ser ejecutadas directamente por los países en desarrollo (NAMA unilateral) y obtener reconocimiento por parte de la comunidad internacional, o pueden ser propuestas para buscar financiación por parte de los países desarrollados.

En este sentido, el BID financió un estudio que estructuró una propuesta de NAMA para el transporte de carga por carretera en Colombia. Esta propuesta integró las diferentes políticas, medidas y acciones que pueden reducir las emisiones GEI del sector, algunas de las cuales ya se encontraban en ejecución por parte del GdC en el marco de la política nacional de transporte de carga. La figura 11 muestra el esquema general de NAMA integradora propuesta por el estudio.

3 RESUMEN Y RECOMENDACIONES

El análisis anterior del avance que ha tenido el país en la implementación de la PNL y del apoyo que ha prestado el BID en este proceso a través de cooperaciones técnicas permite realizar varias recomendaciones para orientar el apoyo futuro del BID a través de los recursos del nuevo crédito (ver [tabla 2](#)). Estas recomendaciones abarcan desde 1) promover la institucionalización de iniciativas que ya se encuentran en desarrollo; y 2) apoyar la consolidación de iniciativas que fueron estructuradas o diseñadas con recursos de las cooperaciones técnicas.

· Las cooperaciones técnicas ayudaron a consolidar grupos técnicos en logística al interior del DNP (UTEL) y del MdT (Grupo de Logística y Carga). Aunque el nuevo crédito incluye componentes específicos para continuar este apoyo institucional, es recomendable ajustar los recursos que se destinan a estos componentes, a medida que se formaliza esta institucionalidad en ambas entidades. Adicionalmente, se recomienda evaluar la necesidad y posibilidad de utilizar recursos del nuevo crédito para apoyar la conformación de grupos técnicos en logística al interior de otras entidades públicas como la DIAN y el MCIT¹¹.

¹¹ Esto puede no ser viable, ya que la ejecución del nuevo crédito está en manos del DNP y el MdT.

· Las cooperaciones técnicas permitieron estructurar el Observatorio Nacional de Logística (ONL), el Sistema de Indicadores Logísticos en Centros Urbanos (SIL-CU), el Sistema de Información Logística Georreferenciada (SIGLOG) y el Integrador de Sistemas de Enturnamiento (INSIDE). Es recomendable que parte de los recursos del nuevo crédito se utilicen en consolidar estas herramientas al interior de la UTEL y el MdT, apoyando la elaboración de las herramientas legales e informáticas que se requieran. En el caso de INSIDE, el GdC busca que este evolucione al concepto de Sistemas de Comunidad Portuaria.

· El esquema EGES es una de las iniciativas más ambiciosas tanto para el mejoramiento del sistema logístico nacional como para promover el desarrollo económico y social de regiones con alto potencial logístico.

· El gobierno de Colombia debe en el mediano y largo plazo promover el uso de los modos férreo y fluvial para el transporte interurbano de carga. El cambio modal del transporte carretero a estos dos modos traería grandes impactos en reducción de costos, reducción del impacto ambiental y desarrollo regional. Este apoyo se puede enfocar en la formulación de los planes maestros¹² de estos modos, en estudios de factibilidad de corredores y cuencas específicas y en desarrollar esquemas de participación público-privado para la promoción de proyectos de infraestructura.

¹² En el marco de la nueva operación (CO-L1109) el GdC está empezando a trabajar en un Plan Maestro de Transporte Intermodal (PMTI).

· El impacto principal del sistema REV será facilitar el pago de peajes por parte de los vehículos de carga. Es recomendable que los recursos del nuevo crédito se enfoquen en apoyar iniciativas que promuevan el uso de TIC en empresas proveedoras de servicios logísticos.

· En el transporte de carga por carretera se identificaron tres temas en los que el apoyo del BID podrá ser importante en los próximos años:

Parque automotor

Considerando que el actual modelo de oferta vehicular del MdT mide el nivel de utilización de los vehículos de carga, pero no indica necesariamente una sobreoferta vehicular en el sector, es muy probable que deba evaluarse la política actual de restringir el crecimiento del parque automotor.

Formalización laboral y desarrollo empresarial

Las políticas planteadas en los documentos CONPES sobre este tema no han sido implementadas. Es importante promover los cambios regulatorios propuestos en estos documento CONPES.

Evaluación de políticas

El GdC debe promover la evaluación ex-post de los cambios regulatorios implementados en el sector. Estas evaluaciones permitirían corroborar que los impactos que buscan los cambios regulatorios ocurran y orientar nuevos cambios o políticas en Colombia y otros países de la región.

tabla 2

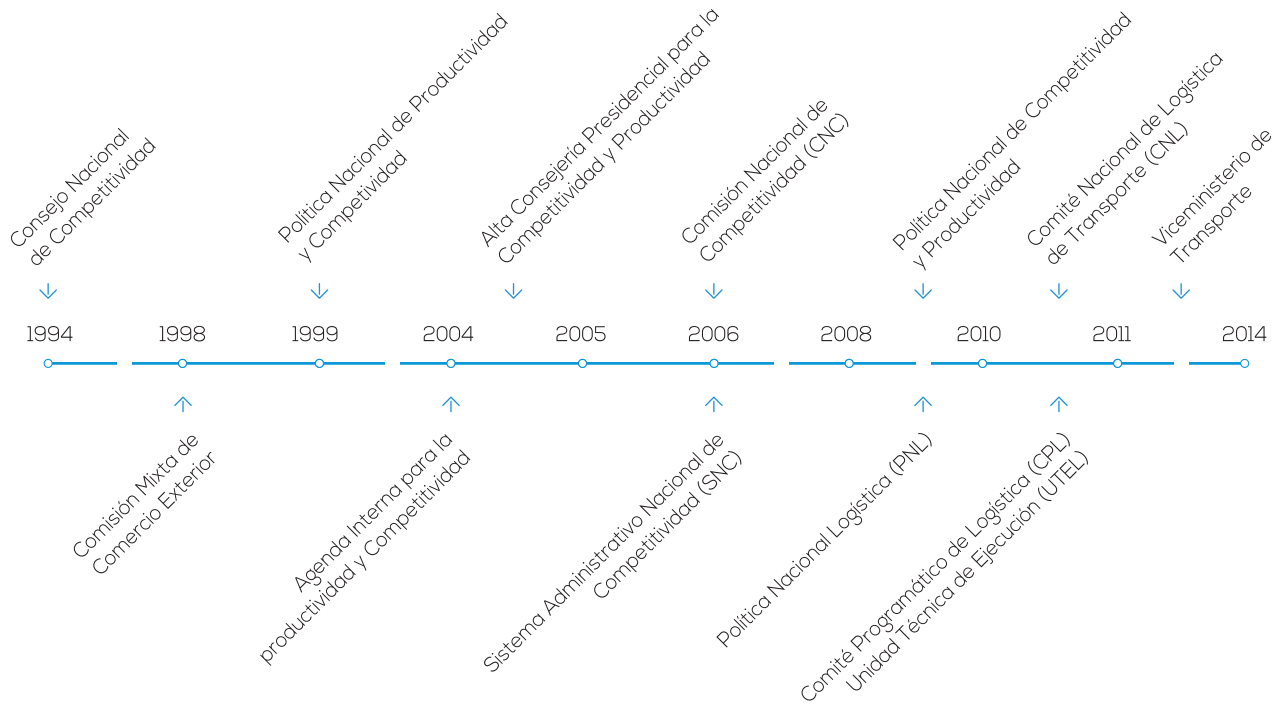
Resumen del apoyo del BID a la PNL y recomendaciones para apoyo futuro.

LÍNEA ESTRATÉGICA	APOYO DEL BID			RECOMENDACIONES PARA APOYO FUTURO
	ESTUDIOS FINANCIADOS	MONTO TOTAL (US\$)	NIVEL DE APOYO	
Institucionalidad	<ul style="list-style-type: none"> • Consultores individuales para grupos técnicos en logística al interior de entidades públicas. 	251.981	Alto	<ul style="list-style-type: none"> • Destinar menos recursos a componentes de fortalecimiento institucional a medida que el MdT y el DNP formalizan su institucionalidad logística (UTEL y Grupo de Logística y Transporte). • Evaluar la posibilidad de apoyar la conformación de grupos técnicos en logística en entidades como la DIAN y el MCIT.
Producción de información	<ul style="list-style-type: none"> • Estructuración del Observatorio Nacional de Logística (ONL). • Indicadores Logísticos en Centros Urbanos (ILCU). • Sistema de Información Logística Georreferenciada (SIGLOG). • Desarrollo del Registro Nacional de Despacho de Carga (RNDC). • Sistema piloto de entornamiento de vehículos de carga en Buenaventura (INSIDE). 	590.438	Alto	<ul style="list-style-type: none"> • Apoyar la institucionalización de la Encuesta Nacional Logística en el DANE. • Apoyar la consolidación del ONL, el SIL-CU y el SIGLOG. • Apoyar la evolución del modelo INSIDE hacia el concepto de Sistemas de Comunidad Portuaria.
Provisión de infraestructura	<ul style="list-style-type: none"> • Factibilidad de una plataforma logística en el Magdalena Medio. • Conceptualización y materialización del esquema EGES y aplicación en Buenaventura (varios consultores). • Plan Maestro Fluvial – Componentes operacional y promocional. 	825.561	Alto	<ul style="list-style-type: none"> • Apoyar la materialización del esquema EGES en Buenaventura. • Destinar más recursos a la promoción de los modos férreo y fluvial.
Facilitación del comercio exterior		0	Bajo	<ul style="list-style-type: none"> • Evaluar la posibilidad de apoyar iniciativas en materia de facilitación del comercio exterior que adelante la DIAN y el MCIT.
Tecnologías de la información y comunicaciones	<ul style="list-style-type: none"> • Acompañamiento al Sistema Nacional de Identificación Electrónica Vehicular (SINIEV). 	92.700	Medio	<ul style="list-style-type: none"> • Apoyar iniciativas que promueva el uso de TIC en empresas proveedoras de servicios logísticos.
Servicios logísticos y de transporte	<ul style="list-style-type: none"> • Apoyo a la revisión y actualización metodológica del Índice de Costos del Transporte de Carga (ICTC). • Asesoría jurídica para el nuevo régimen económico del transporte terrestre automotor de carga. • Actualización del modelo de oferta vehicular. • Análisis económico de las medidas incluidas en el CONPES 3759. • Acompañamiento al desarrollo de un plan piloto para la formalización del transporte terrestre automotor de carga. • Diseño metodológico para la evaluación de la Política Nacional de Transporte Público Automotor de Carga. 	422.690	Alto	<ul style="list-style-type: none"> • Apoyar una reevaluación de las políticas actuales sobre parque automotor. • Promover la implementación de iniciativas y cambios regulatorios que faciliten la formalización laboral y el desarrollo empresarial. • Apoyar y promover la evaluación expost de los cambios regulatorios implementados por el GdC en el transporte terrestre automotor de carga.
Impacto ambiental	<ul style="list-style-type: none"> • Diseño de una NAMA para el transporte de carga por carretera. 	154.000	Alto	

4 ANEXOS

Anexo 1

Línea de tiempo de la evaluación Institucional y de Políticas de logística



Anexo 2

CONPES #3297 (2004)

Agenda interna para la productividad y competitividad

CONPES #3439 (2006)
Institucionalidad y principios rectores de política para la competitividad y productividad

CONPES #3469 (2007)
Lineamientos para el control de la mercancía y la seguridad en los nodos de transferencia de comercio exterior

CONPES #3536 (2008)
Programa corredores arteriales complementarios de competitividad

CONPES #3527 (2008)
Política nacional de competitividad y productividad

CONPES #3489(2007)
Política nacional de transporte público automotor de carga

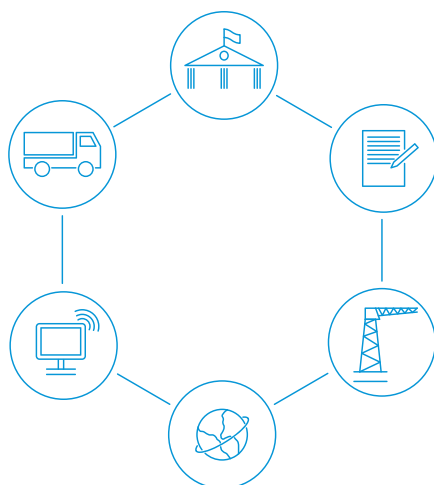
CONPES #3547 (2008)
Política Nacional logística

CONPES #3611 (2009)
Plan de expansión portuaria 2009-2011

CONPES #3678 (2010)
Política de transformación productiva

Anexo 3

MEDIDAS DE POLÍTICA		CUMPLIMIENTO
1	Marco macroeconómico consistente con los objetivos del Programa y con los lineamientos establecidos en la carta de política sectorial	Pleno
2	Creación del Comité Nacional de Logística (CNL, antes COMIFAL), integrado por miembros de los sectores público y privado, el cual se apoyará en la Coordinación Programática de Logística (CPL) y la Unidad Técnica de Ejecución Logística (UTEL).	Pleno
3	La CPL y la UTEL serán las instancias técnicas del CNL y su coordinación ejecutiva estará a cargo de MT y DNP.	
4	El CNL asigna a la CPL-UTEL la función de apoyar al MT y al DNP en el desarrollo de un Observatorio Nacional de Logística de Cargas (ONLC)	Pleno
5	Iniciado el proceso de la implementación del sistema de Inspección Física Simultánea. (IFS) en puertos	Pleno
6	Iniciado el proceso de la implementación del sistema de Inspección no Intrusiva (InI) en puertos	Pleno
7	Definición de la figura del Operador Económico Autorizado (OEA)	Pleno
8	Elaborada la propuesta del nuevo estatuto aduanero (NEA)	Pleno
9	La CPL instruye a la UTEL para la presentación de plan de acción para la incorporación de las TIC en los procesos logísticos por parte del DNP, el MITC y el MT	Pleno
10	Las bases del Plan Nacional de Desarrollo deberán incluir lineamientos específicos en los temas de vigilancia y control de servicios de transporte y logística, en particular en lo referente a: (i) las funciones propias de la Superintendencia de Puertos y Transporte y propuesta de jerarquización de responsabilidades y priorización de acciones; (ii) la vinculación en los planes de desarrollo territorial de áreas de reserva para actividad logística urbana	Pleno
11	Las bases del PND incluyen lineamientos de política pública para impulsar la creación de plataformas logísticas especializadas y la creación de las gerencias de corredores logísticos como encargadas de articular actores públicos y privados en la gestión de todas las acciones que se realicen sobre un corredor estratégico	Pleno
12	La CNL instruye a la UTEL desarrollar guías para: (i) la implementación de nodos logísticos estratégicos; (ii) la reserva de área para actividades logísticas; y (iii) la incorporación de la actividad logística en los planes de desarrollo territorial	Pleno
13	Se cuenta con una política para el análisis de las cuencas fluviales para la mejora de la navegación y su impacto en la estructura de la matriz de transporte	Pleno
14	Solicitud oficial, por parte del MT al MAVDT, con la topología de proyectos a incluir en la quinta fase de aprovisionamiento de recursos GEF. El MT solicita al MAVDT la inclusión del sector transporte en dicha solicitud al GEF	Pleno
15	El MT y el DNP apoyan el diseño del NAMA de logística y transporte automotor de cargas	Pleno



LA
EVOLUCIÓN
DE LA
POLÍTICA NACIONAL LOGÍSTICA
EN
COLOMBIA
Y EL
APOYO DEL BID
