

Documento Conpes

Consejo Nacional de Política Económica y Social
República de Colombia
Departamento Nacional de Planeación



3547

POLÍTICA NACIONAL LOGÍSTICA

Ministerio de Transporte
Ministerio de Comercio, Industria y Turismo
DIAN
DNP: DIES

Versión aprobada

Bogotá D.C., 27 de Octubre de 2008

TABLA DE CONTENIDO

I.	INTRODUCCIÓN	8
II.	ANTECEDENTES	9
A.	Antecedentes Jurídicos	9
B.	Justificación	10
III.	MARCO CONCEPTUAL	12
A.	Logística	12
B.	Corredores Logísticos	13
C.	Sistema Logístico Nacional	14
D.	Plataformas logísticas	15
IV.	DIAGNÓSTICO	19
A.	Problema Central:	19
B.	Ejes Problemáticos	23
i.	Debilidad en la institucionalidad	23
ii.	Ausencia o dispersión de información	24
iii.	Deficiencias en la infraestructura de transporte	25
iv.	Multiplicidad de procesos de comercio exterior	30
v.	Bajo uso y aprovechamiento de TIC	33
vi.	Deficiencias en la provisión y uso de servicios logísticos y de transporte	35

V.	OBJETIVOS	38
A.	Propósito: Sistema Logístico Nacional articulado y enfocado a la competitividad del país.	38
i.	Misión	39
ii.	Visión	39
B.	Objetivos Específicos	39
i.	Crear el entorno institucional	39
ii.	Generar información en logística	40
iii.	Contar con corredores logísticos articulados	40
iv.	Promover la facilitación del comercio exterior	40
v.	Promover el uso de las TIC al servicio de la logística	41
vi.	Fomentar la provisión de servicios de calidad en logística y transporte	41
C.	Plan de Acción	41
i.	Institucionalidad	41
ii.	Producción de información	43
iii.	Optimizar la provisión de infraestructura	44
iv.	Facilitación del comercio exterior	54
v.	Integración de las TIC en la logística	57
vi.	Diversificación de la oferta de servicios logísticos y de transporte	60

VI.	RECOMENDACIONES	62
VII.	REFERENCIAS	66

I. INTRODUCCIÓN

Este documento somete a consideración del Consejo Nacional de Política Económica y Social – Conpes, la Política Nacional Logística que contiene las estrategias para el desarrollo del sistema logístico nacional y su apoyo efectivo al incremento de competitividad y productividad definida en el Documento Conpes 3527 Política Nacional de Competitividad y Productividad.

El transporte tiene un impacto significativo sobre la productividad y eficiencia del sector empresarial, la conectividad¹ de la población a los servicios sociales, la conectividad de la población en áreas remotas, el desarrollo regional y local, y la integración nacional e internacional.

Es así como en las últimas décadas, el concepto de transporte ha evolucionado a conceptos más amplios como el de la logística, que involucran a la infraestructura, integra los servicios que se prestan a través de ella y planifica los flujos de personas y bienes que la transitan.

Este documento se enfoca en la facilitación de la logística del transporte de mercancías y la distribución física del intercambio comercial de bienes. Como primera medida, se define la misión y visión de la logística como apoyo importante a la productividad y por ende a la competitividad del país. Así mismo, se definen las estrategias que buscan la optimización del funcionamiento del sistema logístico nacional y una deseable reducción de los costos logísticos colombianos.

¹ Se refiere a la capacidad y facilidad de movilización, acceso y conexión de las regiones a través de la infraestructura de transporte.

II. ANTECEDENTES

A. Antecedentes Jurídicos

El Gobierno Nacional ha constituido una institucionalidad para apoyar e impulsar iniciativas en búsqueda del aumento de la productividad y competitividad en el país. Con el Decreto 2828 de 2006² y el Conpes 3439 de 2006³ se establecieron los parámetros para la organización del Sistema Nacional de Competitividad (SNC), en donde diferentes actores del sector público y privado coordinan esfuerzos y acciones relacionadas con la competitividad y la productividad del país. Al interior del SNC se creó la Comisión Nacional de Competitividad, como un espacio para diseñar las políticas de competitividad, y se dieron las herramientas para la creación de comités técnicos temáticos que apoyen su labor en la toma de decisiones.

La logística y el transporte se definieron como uno de los ejes de apoyo dentro del SNC, dado su rol fundamental en el proceso de intercambio comercial, para lo cual se conformó el Comité para la Facilitación de la Logística del Comercio y el Transporte – Comifal. Para su creación se tuvieron en cuenta los criterios de representatividad público privada que rigen la Comisión Nacional de Competitividad, con el objetivo de lograr una total coordinación en la búsqueda de soluciones a los problemas logísticos del país.

Dentro del Comifal, el sector privado está representado por el sector productivo, gremios y los transportadores. Entre tanto, los representantes del sector público son la Alta Consejería para la Competitividad y las Regiones; el Ministerio de Transporte; el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo; la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales; Proexport y el Departamento Nacional de Planeación – DNP.

² Por el cual se organiza el Sistema Administrativo Nacional de Competitividad y se dictan otras disposiciones.

³ Institucionalidad y principios rectores de política para la competitividad y productividad.

El principal objetivo del Comité es promover la adopción de mejores prácticas en logística y transporte, que permitan incrementar la competitividad y la productividad para el país. Igualmente, busca analizar y estudiar los procedimientos, pasos y costos involucrados en el intercambio comercial de Colombia, con el fin de adoptar las medidas necesarias para optimizar la eficiencia en toda la cadena logística del comercio exterior. Así mismo, busca atender las inquietudes y problemáticas que se transmitan por intermedio de las Comisiones Regionales de Competitividad, lo que adicionalmente le da una representatividad a nivel nacional.

B. Justificación

Este documento es impulsado por el Departamento Nacional de Planeación - Dirección de Infraestructura y Energía Sostenible, en coordinación con el Ministerio de Transporte; el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo; y como una solicitud del sector privado enmarcado en el Sistema Nacional de Competitividad.

La logística puede ser entendida como el factor de articulación entre la infraestructura física y los servicios asociados a está, y al ser elemento de facilitación del uso óptimo de dicha infraestructura, la definición de estrategias para la adopción de mejores prácticas en logística y transporte de mercancías, se enmarca a su vez en las políticas para mejorar la provisión de capital físico establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 *Estado Comunitario: Desarrollo para Todos*.

En otras palabras, el esfuerzo del Gobierno Nacional para el desarrollo infraestructura de transporte, debe estar acompañado de la una provisión cada vez mas eficiente de servicios para la distribución física de los productos, tanto a mercados internacionales como locales. El objetivo se enfoca en la conformación de sistemas de transporte competentes complementarios, orientados al servicio e integrados a la economía global.

Al hablar de economía globalizada, necesariamente debemos abordar el tema de la competitividad y productividad, y en ese sentido, el Gobierno Nacional definió en el Documento Conpes 3527 la Política Nacional de Competitividad y Productividad basada en 15 planes de

acción, en diferentes áreas de trabajo. Dentro de dichos planes de acción se identificó a la logística como una de las estrategias que contribuirá al logro de los objetivos de dicha política, recomendando la formulación de la Política Nacional Logística contenida en este documento.

Por otro lado, la Política Nacional Logística busca articular iniciativas de facilitación del comercio y del transporte, las cuales se encuentran contenidas en documentos de política tales como el Documento Conpes 3469 de 2007⁴, que define los lineamientos para el control de la mercancía buscando el fortalecimiento e implementación de inspección simultánea en puertos, aeropuertos y pasos de frontera; y en el Documento Conpes 3489 de 2007, en donde se establece la Política Nacional de Transporte Público Automotor de Carga orientada al fortalecimiento subsectorial y a su inserción en la cadena de abastecimiento como eslabón estratégico para el desarrollo económico del país.

⁴ Lineamientos para el control de la mercancía y la seguridad en los nodos de transferencia de comercio exterior

III. MARCO CONCEPTUAL⁵

A. Logística

La logística se define como la manipulación de bienes y servicios que requieren o producen las empresas o los consumidores finales, mediante las funciones de transporte, almacenaje y aprovisionamiento y/o distribución de mercancías⁶.

Por su parte, la cadena logística o cadena de abastecimiento es la expresión que define la secuencia de agentes, funciones y actividades que intervienen en el flujo de bienes, servicios y de información relacionada entre dos o más puntos.

Cabe destacar que la logística abarca, además del transporte de mercancías, la planificación y organización de la carga en toda la cadena de valor como elemento de calidad. La siguiente figura muestra las diferencias básicas y la complementariedad entre las cadenas de transporte y logística:

⁵ Marco conceptual desarrollado parcialmente dentro de la consultoría “Diseño conceptual de un Esquema de Sistemas de Plataformas Logísticas en Colombia y Análisis Financiero y Legal (Primera Fase)”, contratada en el marco del Programa de Participación Privada y Concesiones en Infraestructura – PPCI, de la Dirección de Infraestructura y Energía Sostenible del Departamento Nacional de Planeación con la firma Advanced Logistics Group – ALG

⁶ Centrales e Infraestructura para la Movilidad y las Actividades Logísticas – CIMALSA. Empresa pública de la Generalitat de Catalunya (España) encargada de la promoción de infraestructura logística especializada.

Gráfica 1. Cadena de transporte y cadena logística



Fuente: ALG

B. Corredores Logísticos

Un corredor logístico es aquel que articula de manera integral orígenes y destinos en aspectos físicos y funcionales como la infraestructura de transporte, los flujos de información y comunicaciones, las prácticas comerciales y de facilitación del comercio⁷.

En Colombia, los corredores logísticos que unen los principales centros de producción con los de consumo interno y/o con los nodos de transferencia de comercio exterior (puertos, aeropuertos y pasos de frontera), y por donde se distribuye actualmente la gran mayoría de la carga tanto de comercio exterior como interno, están estrechamente relacionados con el patrón de desarrollo vial, aunque incluyen los diferentes modos de transporte.

⁷ Infraestructura logística y de calidad para la competitividad de Colombia. Banco Mundial, 2006.

Gráfica 2. Principales corredores de comercio exterior



Fuente: Roda, 2005

C. Sistema Logístico Nacional

El sistema logístico nacional puede ser definido como la sinergia de todos y cada uno de los involucrados en la adquisición, el movimiento, el almacenamiento de mercancías y el control de las mismas, así como todo el flujo de información asociado a través de los cuales se logra encauzar rentabilidad presente y futura en términos de costos y efectividad en el uso, prestación y facilitación de servicios logísticos y de transporte⁸.

En primer lugar, está el sector productivo en general, el cual demanda servicios de gestión y movilización de los bienes que produce, sus necesidades están enfocadas a contar con

⁸ Ferrel O.C., Introducción a los Negocios en un Mundo Cambiante. Franklin B. Enrique, Organización de Empresas.

una oferta de servicios acorde a su productividad y que a precios razonables contribuyan con la inserción de los productos en sus mercados objetivos.

En cuanto a los prestadores de servicios tales como transporte, almacenamiento, inventariado, etc, son los encargados de proveer los servicios de calidad en condiciones razonables de rentabilidad, mediante la innovación y adopción de mejores prácticas.

Por su parte, el Estado⁹ tiene la función de crear el entorno regulatorio para optimizar el funcionamiento de las relaciones entre los diversos actores de la logística y el transporte, de promover mecanismos óptimos para el control de las mercancías que faciliten y promuevan el comercio exterior colombiano, así como el facilitar y proveer de infraestructura de transporte y tecnologías de la información y las comunicaciones – TIC, con la calidad y capacidad (actual y futura) para soportar las expectativas del crecimiento de los flujos de intercambio de bienes.

D. Plataformas logísticas

La expresión territorial más común de la cadena de abastecimiento es el conjunto de instalaciones inmobiliarias¹⁰, y el transporte físico de mercancías entre los diversos agentes¹¹, en donde se involucra totalmente a la infraestructura de transporte como medio de conexión entre ellos.

⁹ Entre las entidades gubernamentales que participan en los procesos logísticos están: Ministerios de Comercio, Industria y Turismo; Minas y Energía; Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial; Transporte; Protección Social; Relaciones Exteriores; Agricultura; Defensa; Hacienda y Crédito Público y Cultura; las Superintendencias de Industria y Comercio y de Vigilancia y Seguridad Privada; Incoder; ICA; Ingeominas; Invima; Indumil; Dirección Nacional de Estupefacientes y el Fondo Nacional de Estupefacientes; Policía Nacional con Antinarcóticos, Fiscal Aduanera y de Carreteras; Dimar; Inco; Invías; Cormagdalena; Aerocivil.

¹⁰ Bodegas, plantas de producción, etc.

¹¹ Proveedor, fabricante, distribuidor, minorista, consumidor, entre otros.

De estas instalaciones, las plataformas logísticas se constituyen en la infraestructura especializada que permite acoger la actividad logística y organizar el transporte en las condiciones óptimas para los operadores, la movilidad y el territorio.

La evolución de la logística está marcada por la necesidad de disponer de plataformas de distribución con el fin de estructurar de forma racional y óptima la cadena de abastecimiento de las empresas. Las plataformas logísticas son genéricamente puntos o áreas de ruptura de las cadenas de abastecimiento en las cuales se realizan operaciones logísticas o bien funciones básicas técnicas y actividades de valor agregado sobre la mercancía.

La definición de plataforma logística establecida por la Asociación Europea de Centros de Transporte de Mercancías (Europlatforms) es: “Zona delimitada, en el interior de la cual se realizan, por parte de diferentes operadores, todas las actividades relativas al transporte, a la logística y a la distribución de mercancías, tanto para el tránsito nacional como internacional”.

Las plataformas logísticas se clasifican a nivel internacional según sean monomodales, de intercambio modal o multimodales:

- **Nodo de abastecimiento/mayorista:** Su ámbito acostumbra a ser metropolitano o municipal, adoptando generalmente una funcionalidad básica de servicio a la distribución urbana de mercancías, que permite eliminar la circulación de vehículos pesados por el centro de las ciudades y las empresas de transporte, reorganizando el tráfico interno de mercancías en la ciudad.
- **Centros de transporte terrestre:** Son plataformas de servicios al transporte de carácter local o metropolitano, o bien de soporte al tránsito interurbano de media y larga distancia por carretera. Cuentan con servicios a la carga, al vehículo y al transportador.
- **Área logística de distribución:** Son plataformas logísticas de carácter regional, con todos los servicios y equipamientos necesarios para llevar a cabo actividades de almacenamiento y distribución.
- **Centros de carga aérea:** Centros logísticos intermodales aéreo-carreteros vinculados a grandes terminales de carga aérea, con sus correspondientes instalaciones para la

conexión terrestre y habitualmente dotadas de infraestructura aduanera y controles de comercio exterior.

- **Zonas de actividades logísticas portuarias (ZAL):** Plataformas logísticas vinculadas a puertos, que acogen actividades de segunda y tercera línea portuaria¹², generalmente dedicadas a actividades logísticas de mercancías marítimas. Su implantación responde a los requerimientos de manipulación y distribución de mercancía marítima hacia y desde el *hinterland*¹³ portuario.
- **Puertos secos:** Plataformas logísticas especializadas en el intercambio modal férreo-carretero (también puede ser ferroviario-marítimo) y en el tratamiento de mercancía ferroviaria. Se trata de un puerto seco cuando la terminal intermodal de mercancías está situada en el interior y conecta a través de la red férrea o carretera con el puerto de origen o destino.
- **Zonas logísticas multimodales:** Las terminales ferroviarias intermodales pueden combinarse con los centros de transporte conformando grandes plataformas logísticas intermodales (especialmente ferrocarril-carretera) con una mayor complejidad funcional.

Los servicios que ofrecen típicamente las plataformas logísticas dependen de aspectos como los modos de transporte que queden articulados en la misma, la orientación de mercado, el nivel de desarrollo de los operadores logísticos instalados, etc. Dichos servicios, comprenden, de manera esquemática:

¹² Las actividades de primera línea portuaria son aquellas directamente relacionadas con los procesos específicos de intercambio tierra-mar, tales como desembarque, carga, descarga. Las actividades de segunda línea portuaria comprenden todas aquellas actividades no estrictamente necesarias para que se produzca el intercambio modal, pero que complementan a aquellas y contribuyen a mejorar el servicio, tales como almacenaje y depósito, desembalaje y empaquetado, servicios de reparación, suministro y mantenimiento de barcos. Las actividades de tercera línea portuaria se refieren a aquellas funciones relacionadas con los servicios del puerto y la industria, centros de logística y de distribución. Gustavo Anschütz – Asociación Internacional de Profesionales de Puertos y Costas, 2007.

¹³ Zona de influencia

- **Servicios a la carga:** recepción, almacenaje y despacho; consolidación/ desconsolidación, *picking*¹⁴, *packing*¹⁵, etiquetado, preparación de pedidos, armado de kits; conservación en condiciones de temperatura y humedad apropiadas; desaduanaje; inspecciones fronterizas, fitosanitarias y de seguridad.
- **Servicios a los vehículos:** patios de maniobra, aparcamientos, gasolinera, taller, venta de repuestos, concesionario.
- **Servicios a las personas y las empresas:** hotel, restaurantes, banco, oficinas de empleo, centros de convenciones, transporte público, servicios de tecnologías de la información y las comunicaciones, electricidad, y agua, recolección y reciclaje de residuos.
- **Servicios generales:** vigilancia 24 horas, predios cerrados, circuito cerrado de comunicación, accesos controlados, centro de recepción de visitantes.

¹⁴ Proceso de selección y recogida de las mercancías de sus lugares de almacenamiento y su transporte posterior a zonas de consolidación con el fin de realizar la entrega del pedido efectuado por el cliente.

¹⁵ Proceso de embalaje

IV. DIAGNÓSTICO

A. Problema Central:

Según datos de la Comunidad Económica Europea, el valor del sector logístico ascendió al 13,8% del Producto Interno Bruto - PIB mundial en el año 2005, representando entre un 10% y un 15% del costo final de un producto elaborado¹⁶. A nivel internacional, y teniendo en cuenta su importancia en el entorno económico mundial, la logística ha sido ampliamente usada como una de las variables que define el nivel de competitividad de un país en el momento de insertar sus productos en mercados globalizados.

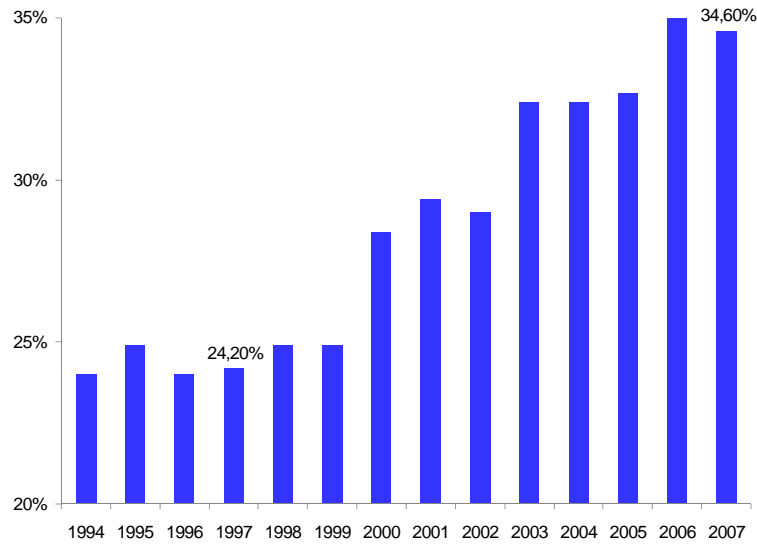
En Colombia, la productividad del país ha experimentado en la última década una aceleración importante, pasando de un comportamiento recesivo en los últimos años de la década del 90 a tasas de crecimiento reales positivas y crecientes a partir del año 2000. Como resultado de esta tendencia, en los últimos 2 años el crecimiento real del PIB colombiano ha sido incluso mayor que el promedio de América Latina.

Por otro lado, y como una explicación a lo anterior, en los últimos 10 años, el comercio exterior colombiano de bienes medido como porcentaje del PIB, ha incrementado su participación pasando del 24,2% en 1997 al 34,6% en 2007, tal y como se puede observar en la gráfica a continuación¹⁷.

¹⁶ La logística del transporte de mercancías en Europa – La clave para la movilidad sostenible. Comunicación de la Comisión de las Comunidades Europeas al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, 2006.

¹⁷ El total del comercio exterior colombiano paso del 35,5% al 50,2% del PIB para el mismo periodo.

Gráfica 3. Evolución del Comercio Exterior de Bienes Colombiano (% PIB)



Fuente: Cálculos DNP

Esta tendencia, estará influenciada positivamente por los tratados comerciales en los que actualmente el Gobierno Nacional adelanta negociaciones, con los cuales, además de incrementar el intercambio de bienes y servicios, se busca generar las condiciones y estabilidad jurídica para atraer la inversión extranjera.

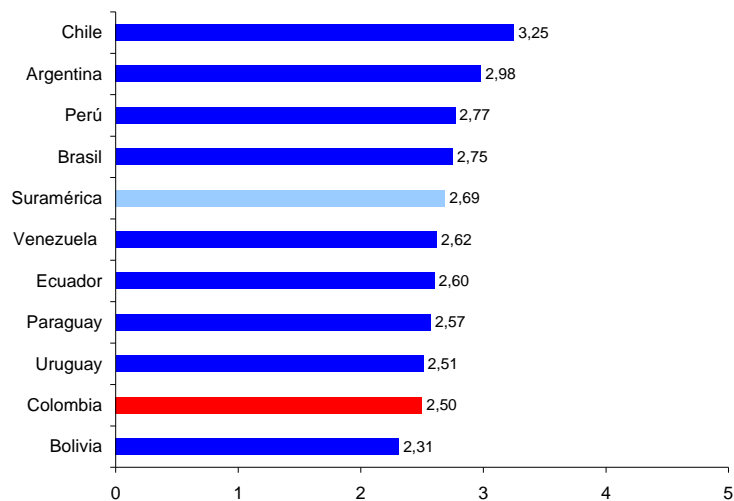
En ese sentido, una mayor productividad país y un creciente comercio exterior se traducirá en un mayor número de toneladas movilizadas tanto a nivel local como con origen o destino internacional, fenómeno que previsiblemente generará presiones importantes en el funcionamiento del sistema logístico nacional, lo cual lo convierte en un factor determinante para la competitividad de la economía colombiana.

Existen diferentes métodos y reportes que incluyen indicadores del nivel de eficiencia de las prácticas logísticas, de tal manera que los hagan comparables con otros países. Es así como el

Índice de Desempeño Logístico (Logistics Performance Index – LPI)¹⁸ del Banco Mundial, evalúa diversos factores que inciden el comportamiento de la logística de comercio exterior.

Como resultado de dicho análisis, Colombia ocupa el puesto 82 del ranking de una muestra de 150 países, que al compararlo nuevamente con los países de la región ocupa el penúltimo lugar, ubicándose por debajo del promedio de Suramérica, e incluso de Latinoamérica y el Caribe.

Gráfica 4. Ranking Suramericano – LPI



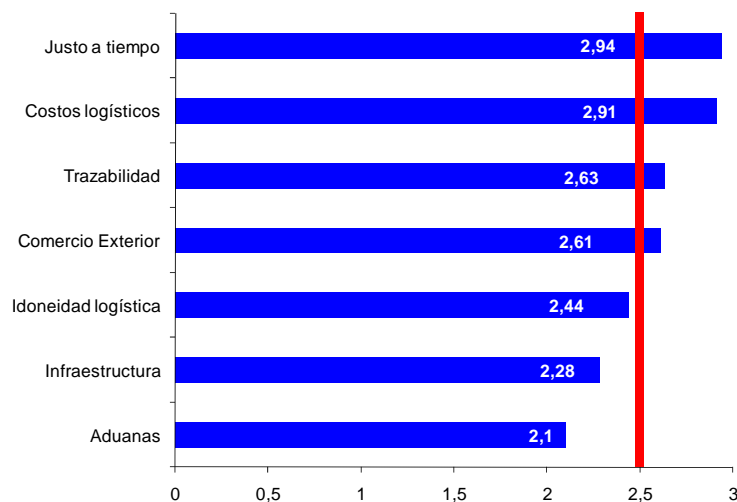
Fuente: Connecting to Compete. World Bank, 2007

Al desagregar se tiene que las acciones deberían ir principalmente enfocadas al mejoramiento de los procesos para el control de las mercancías, dado que es el factor más desfavorable del análisis en comparación con el promedio del país (2,5), seguido por la provisión de infraestructura y la capacidad del sector privado en el manejo de su logística interna o

¹⁸ Connecting to Compete. World Bank, 2007. Utilizando una escala de 5 puntos, el LPI agrega más de 5000 evaluaciones de países. Esto se completa con una serie de indicadores cualitativos y cuantitativos de la logística interna, medio ambiente, instituciones, y el desempeño de la cadena de abastecimiento (como los costos y las demoras).

idoneidad logística, sin desconocer la necesidad de una evolución equilibrada de todos los componentes evaluados.

Gráfica 5. Índice de Desempeño Logístico para Colombia



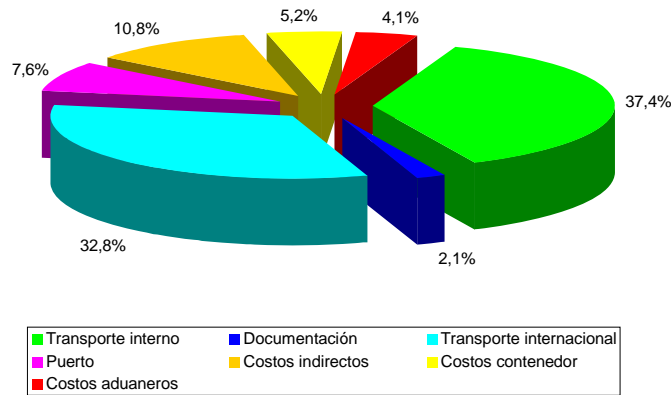
Fuente: Connecting to Compete. World Bank, 2007

Una provisión adecuada de infraestructura de transporte, que se conjugue con una creciente oferta de servicios logísticos y de transporte, ayudará a la absorción de las presiones derivadas del crecimiento sostenido de la carga y facilitará el flujo de mercancías optimizando la estructura de costos logísticos y de distribución física.

Sin embargo, dichos costos se pueden explicar en gran medida por las distancias medias que deben ser recorridas desde los principales nodos de transferencia de comercio exterior¹⁹ hacia los centros de producción y/o consumo, y están relacionados con la facilitación en los procesos de control de la mercancía. También están influenciados por factores exógenos como los fletes marítimos internacionales. La gráfica a continuación discrimina el valor de la distribución física internacional para el año 2007:

¹⁹ Puertos marítimos, aeropuertos y pasos de frontera.

Gráfica 6. Costos de Distribución Física Internacional –DFI²⁰. Año 2007



Fuente: Elaboración DNP, con base en cifras de MIDAS – USAID

Es así, como de acuerdo a las mediciones e indicadores presentados con anterioridad, se puede definir como problemática central de este documento que el funcionamiento del sistema logístico nacional dificulta la inserción, en términos de eficiencia, eficacia y oportunidad, de productos nacionales en mercados locales e internacionales, afectando la productividad y competitividad del país.

B. Ejes Problemáticos

i. Debilidad en la institucionalidad

Dadas las características del Sistema Logístico Nacional y desde el punto de vista institucional, la logística es un tema de índole transversal que involucra al sector transporte, al comercio y desarrollo empresarial, a las tecnologías de la información y las comunicaciones, y al

²⁰ El análisis se basa en el conjunto de actividades involucradas en el traslado de los bienes desde el punto de origen en el país exportador hasta el lugar de consumo, tomando como referencia el transporte de un contenedor de 20 pies (TEU) que tiene origen y/o destino en un puerto de los Estados Unidos.

control de la mercancía y facilitación del comercio, entre otros; y por ende a las entidades que representan y velan por cada uno de dichos intereses. Así mismo, involucra al sector privado, representado en los productores, distribuidores, prestadores de servicios logísticos y de transporte, y cada uno de los actores involucrados en el intercambio de mercancías.

Esta multiplicidad de actores, implica que cualquier medida a adoptar sobre el flujo de intercambio comercial, ya sea a nivel nacional o internacional, puede influenciar el desempeño logístico nacional. Por consiguiente, la adopción de medidas descoordinadas que no tengan en cuenta la integralidad de la cadena de abastecimiento y de los flujos de comercio, y que a su vez no involucren a las empresas y entidades, se convierte en una vulnerabilidad del sistema logístico nacional.

Por lo anterior, es necesario fortalecer el funcionamiento del Comifal como organismo de coordinación que asesore al Gobierno Nacional en temas de facilitación, logística y transporte, y que a su vez sirva de interlocutor y articulador de los sectores público y privado.

ii. Ausencia o dispersión de información

Derivado del análisis del LPI, y de otros informes globales de competitividad, como el Doing Business del Banco Mundial y el Reporte de Competitividad del Foro Económico Mundial - FEM, se puede obtener un panorama general de la situación de la logística en Colombia, en donde como ya se mencionó anteriormente, el país ocupa el puesto 82 de una muestra de 150 países.

Sin desconocer que las mediciones internacionales se constituyen como una importante herramienta para conocer el posicionamiento del país en temas de competitividad, se debe tener en cuenta que los resultados de percepción pueden reflejar particularidades que impactan negativamente en la calificación total de los componentes de los indicadores, o en el posicionamiento del país en el ranking internacional.

A nivel interno del país se ha identificado una gran segmentación, dispersión y/o ausencia de información específica en logística, situación que limita considerablemente la formulación de políticas públicas y planes de acción específicos enfocados a la optimización del sector logístico del país, desde una visión integral de la cadena de abastecimiento, y como apoyo al incremento de competitividad y productividad.

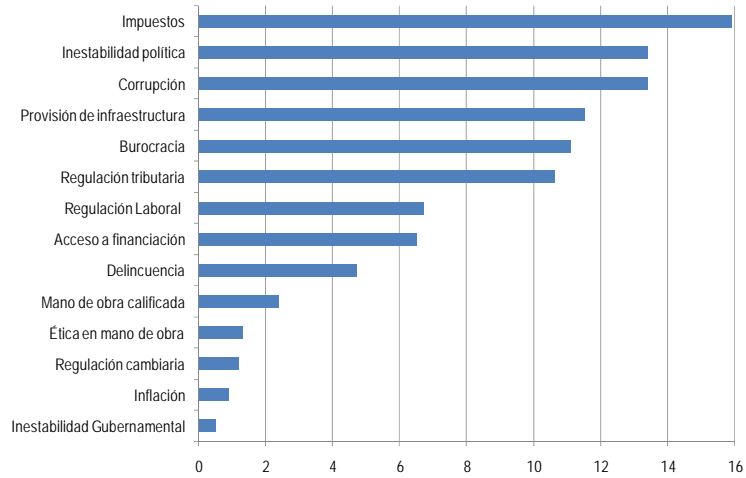
Así mismo, se carece de un observatorio de indicadores que den muestra de la evolución de la logística del país, lo cual imposibilita la priorización de acciones o la necesidad de reorientarlas o reformularlas. Esto se explica en gran medida a la ausencia de información al interior de las empresas de los indicadores de desempeño logístico propios, y a una inexistencia de mecanismos de información empresarial para construir datos agregados y derivar en análisis global de la logística en el país.

iii. Deficiencias en la infraestructura de transporte

De acuerdo con el Reporte de Competitividad Global 2007 del Foro Económico Mundial, se encuentran notables desventajas competitivas en la calidad de la infraestructura colombiana²¹, así mismo la provisión de infraestructura es percibida como uno de los factores más desfavorables a la hora de realizar negocios en el país.

²¹ Calidad de infraestructura férrea, portuaria, vial y aeroportuaria.

Gráfica 7. Factores más problemáticos para realizar negocios en Colombia²²



Fuente: Reporte de Competitividad Global 2007. FEM

Sin embargo, vale la pena anotar que el mismo reporte para el periodo 2008 muestra avances significativos en la provisión de infraestructura, mejorando su posición absoluta en el ranking de países en 6 lugares, aun cuando el número de países evaluados pasó de 131 en 2007 a 134 países en 2008.

²² A partir de una lista de 14 factores, los encuestados seleccionaron los cinco factores más problemáticos para hacer negocios en su país, asignando el rango comprendido entre el 1 (más problemático) y 5. Las barras en la gráfica muestran las respuestas ponderadas de acuerdo a su clasificación.

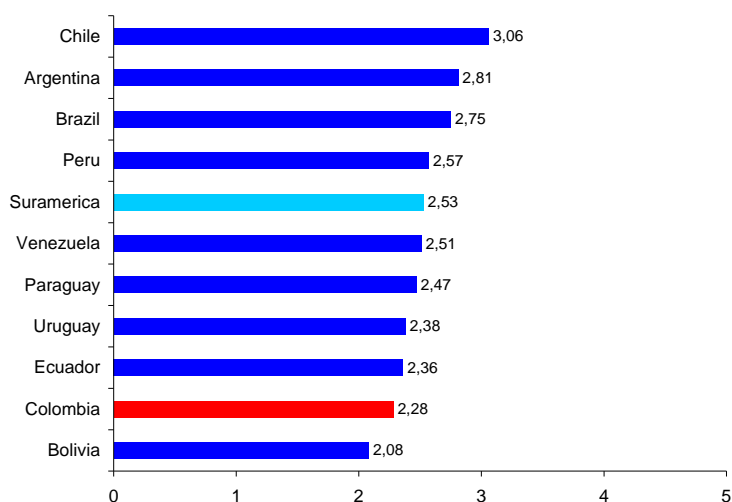
Tabla 1. Posición de Colombia en el Índice Global de Competitividad del Foro Económico Mundial FEM – Segundo pilar: Infraestructura

Variable	Puesto 2008	Puesto 2007	Cambio puestos (absoluto)
Segundo pilar: INFRAESTRUCTURA	80	86	6
Calidad de la infraestructura	84	89	5
Calidad de las carreteras	91	94	3
Calidad de la infraestructura ferroviaria	100	118	18
Calidad de la infraestructura portuaria	108	108	0
Calidad de la infraestructura del transporte aéreo	64	62	-2
Sillas/kilómetro promedio en vuelos aéreos	46	44	-2
Calidad de la oferta eléctrica	56	67	11
Líneas telefónicas	70	68	-2
Número de países evaluados	134	131	-

Fuente: Reporte de Competitividad Global. FEM

Esto a su vez se puede reflejar en que Colombia ocupa el puesto 85 del ranking en el componente de infraestructura del LPI, que comparado con los países de la región, aún se ubica por debajo del promedio de Suramérica tal y como se presenta a continuación:

Gráfica 8. Componente Infraestructura – LPI

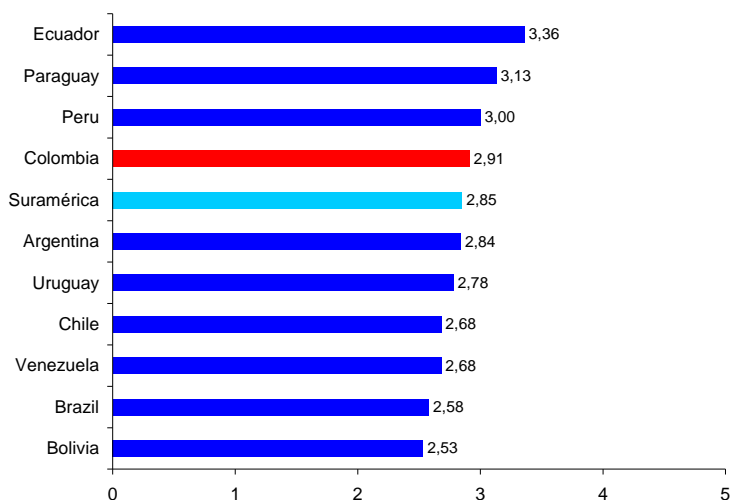


Fuente: Connecting to Compete. World Bank, 2007

Un ciclo logístico se caracteriza por la interacción de diferentes elementos tales como la gestión de la cadena de abastecimiento, la infraestructura de conexión de transporte y los flujos de información; aportando en el desempeño del intercambio de bienes y servicios de un área o país en particular. Es así, como una eficiente planificación de flujos, servicios e información, influyen directamente en los costos logísticos de distribución y posicionamiento competitivo de dichos bienes.

En Colombia, los costos logísticos locales de distribución física de mercancías son altos comparados con otros países de la región, aun cuando en este aspecto el país se posiciona por arriba del promedio suramericano²³, ocupa el puesto 81 del ranking del LPI en el componente de costos logísticos locales, tal y como se presenta a continuación.

Gráfica 9. Componente Costos Logísticos Locales - LPI



Fuente: Connecting to Compete. World Bank, 2007

²³ Derivado del ejercicio de la Encuesta Nacional Logística 2008 desarrollada por el DNP con la cooperación del programa Midas de la USAID, se obtuvo como dato preliminar que el costo logístico como porcentaje de las ventas para usuarios de servicios logísticos (sector productivo) es de 12,54%, frente al 12,70% en el año 2005. Considerando el aumento de los costos de combustibles y costos de movilización, se puede inferir una mejora significativa de procesos logísticos internos.

Sin embargo, y teniendo en cuenta que existe margen para mejorar, de acuerdo con datos del Banco Mundial los costos logísticos colombianos presentaron una tendencia decreciente reflejada en una disminución de 7 puntos porcentuales en el periodo 1999 – 2005²⁴.

De la Gráfica 6 podemos inferir que más del 75% de los costos de distribución física están asociados a la infraestructura de transporte y a los servicios prestados en ella. Es así como el transporte interno (37,4%) se relaciona mayoritariamente con la capacidad y calidad de la infraestructura vial y con la eficiencia del transporte de carga por carretera, si se toma como referencia que el 99% de la carga nacional y el 9% de la carga internacional se moviliza por este modo²⁵.

De la misma forma, Colombia carece de una eficiente articulación de los modos de transporte, al no existir instalaciones especializadas en la logística, lo cual produce que no se haga un óptimo uso de la infraestructura existente.

En los últimos años, el sector se ha generado un importante interés del sector privado el desarrollo de plataformas logísticas, sin embargo, este desarrollo ha respondido más a una situación de necesidades logísticas particulares insatisfechas que a criterios de planificación enfocados a la competitividad del país.

En ese sentido, y teniendo en cuenta que en general tanto la infraestructura de transporte como las plataformas logísticas interactúan y/o se ubican con territorios de jurisdicción municipal, el impacto en el desarrollo territorial puede ser significativo en la medida de no contar con los lineamientos para su ordenamiento e implementación.

Por lo anterior, es importante generar una articulación de los Planes de Ordenamiento Territorial – POT con la planificación de la infraestructura de transporte de orden nacional y la construcción de instalaciones que congreguen servicios logísticos, con el fin de optimizar su

²⁴ Infraestructura Logística para la Competitividad. Banco Mundial, 2005

²⁵ Excluyendo carbón e hidrocarburos. Anuario Estadístico. Ministerio de Transporte. Año 2006

funcionamiento y evitar que los flujos de mercancías generen cuellos de botella en la infraestructura y en los centros urbanos.

iv. Multiplicidad de procesos de comercio exterior

El funcionamiento de los procedimientos actuales en cuanto a la inspección y control de la mercancía implican tiempos en el cumplimiento de los mismos, que en muchas ocasiones generan demoras y por consiguiente unos costos mayores asociados a la distribución física de la carga.

De acuerdo con datos del reporte *Doing Business en Colombia 2008*²⁶, cada día adicional que un producto para exportación es demorado en la frontera implica una reducción de las exportaciones en más del 1%. En el caso de los productos agrícolas sensibles al factor tiempo, una reducción del 10% de las demoras aumenta las exportaciones en más del 30%.

Según datos de dicho reporte, en Colombia, la exportación de un contenedor requiere en promedio 6 documentos, 24 días y un costo asociado de USD1.067, proceso que inicia con la preparación de los documentos originales y termina al momento del zarpe de la embarcación desde un puerto hacia su destino final. Por su lado, las importaciones requieren en promedio 8 documentos, emplean 20 días y tienen unos costos asociados de USD 1.160 en realizar todos los trámites, desde el arribo de la embarcación hasta que las mercancías son entregadas en bodega.

Tabla 2. Comercio transfronterizo en Colombia

Región o economía	Tiempo exportación (días)	Costo de exportación (US\$/contenedor)	Tiempo importación (días)	Costo de importación (US\$/contenedor)
Barranquilla	20	678	18	749
Bogota	24	1.440	20	1.440
Bucaramanga	24	1.315	19	1.315
Cali	25	815	21	815

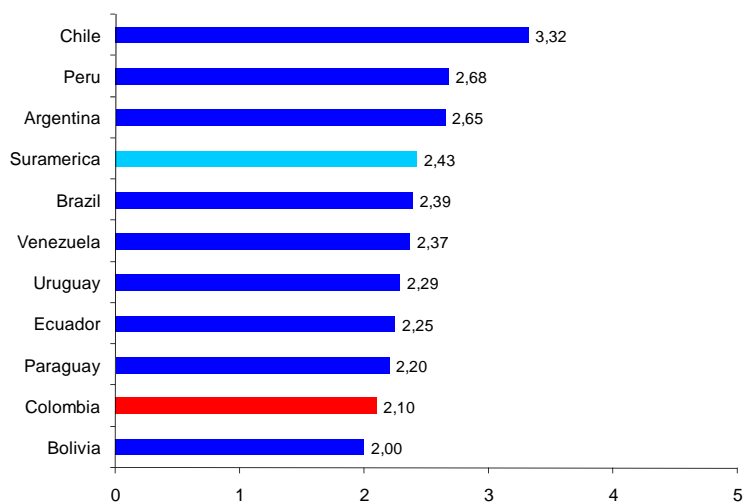
²⁶ Publicación conjunta del Banco Mundial y la Corporación Financiera Internacional

Región o economía	Tiempo exportación (días)	Costo de exportación (US\$/contenedor)	Tiempo importación (días)	Costo de importación (US\$/contenedor)
Cartagena	22	643	17	657
Cúcuta	24	1.279	19	1.914
Manizales	26	1.027	22	1.032
Medellín	23	1.194	19	1.448
Neiva	26	1.239	22	1.281
Pereira	25	984	21	984
Popayán	25	1.239	21	1.239
Santa Marta	19	698	16	677
Villavicencio	26	1.323	22	1.535

Fuente: Doing Business en Colombia 2008

Esto a su vez se puede ver reflejado en que Colombia ocupa el puesto 116 del ranking en el componente de aduanas del LPI, que comparado con los países de la región, se ubica por debajo del promedio de Suramérica. Es importante aclarar que este componente no solo se refiere a la eficiencia y efectividad de los procesos aduaneros, sino que incluye dentro de su evaluación otros procedimientos de comercio exterior, involucrando la calidad del transporte, las prácticas en el manejo de la carga y demoras ocasionadas por operadores privados, entre otros.

Gráfica 10. Componente Aduanas – LPI



Fuente: Connecting to Compete. World Bank, 2007

De igual forma, el incremento previsible en el número de toneladas de comercio exterior derivado de las negociaciones de tratados comerciales, tendrá un efecto directo en los procesos

de inspección y control de la mercancía, al hacer cada vez más exigente la actuación de las entidades encargadas de controlar y vigilar estos procedimientos²⁷.

A su vez, mayores requerimientos de seguridad que obedecen a la adopción de medidas internacionales que buscan reducir los riesgos y vulnerabilidad en la contaminación de las mercancías por factores como el terrorismo y el narcotráfico, han obligado en la última década a la adopción de mecanismos de trazabilidad²⁸ e información cada vez más acertados, así como a una planificación más rigurosa de los flujos y la adopción de mejores prácticas en logística de comercio exterior por parte del importador/exportador.

De la Gráfica 6 se observa que el 2,1% de los costos de distribución física internacional están asociados a la documentación que la mercancía requiere para cumplir los requisitos de importación o exportación. Estos costos están directamente asociados a la multiplicidad de procesos, una aparente descoordinación institucional en la inspección de la carga, insuficiencia o inexistencia de instalaciones destinadas al control de la mercancía, y la falta de mecanismos de control unificados y/o soportados en Tecnologías de la Información y las Comunicaciones – TIC.

Sin embargo, se debe tener en cuenta que de acuerdo con el nuevo reporte *Doing Business* 2009, Colombia mejoró sustancialmente sus procedimientos de comercio exterior, implementando medidas de facilitación como la inspección física simultánea, la reducción en el tiempo de emisión de las cartas de crédito por parte de los bancos, el pago electrónico de impuestos de importación, y el diligenciamiento electrónico de los certificados de origen, que

²⁷ El control aduanero, antinarcóticos, sanitario y fitosanitario es responsabilidad de las agencias estatales: la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), la Policía Antinarcóticos, el Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos (INVIMA) y el Instituto Colombiano Agropecuario (ICA). Estos organismos tienen a su cargo la inspección física, el seguimiento del flujo de las mercancías y la verificación de la documentación requerida en los procesos de comercio exterior en los nodos de transferencia.

²⁸ Trazabilidad es la capacidad de rastrear y hacer seguimiento a un producto a lo largo de todas las etapas de la cadena de abastecimiento (producción, distribución y venta). GS1 Colombia. <http://www.gs1co.org>

conllevaron a una reducción de tiempos de exportación en 10 días y en importación de 5 días. Impactos positivos que fueron inducidos por la adopción de políticas públicas, tales como la contenida en el Documento Conpes 3469 de 2007 “Lineamientos para el control de la mercancía y la seguridad en los nodos de transferencia de comercio exterior”.

v. Limitado uso y aprovechamiento de las Tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC)

El desarrollo de la logística ha sido facilitado en gran medida por la tecnología, hasta el punto en que no se puede hablar de intercambio de bienes y/o servicios sin el uso de las TIC.

Las TIC son un elemento articulador entre los procesos de producción, distribución y disposición final en la cadena de abastecimiento, vinculando adicionalmente a los diferentes actores involucrados en los flujos de bienes e información tanto en la solicitud y recepción de pedidos, órdenes de servicios, transporte y almacenamiento de los bienes.

Existen evidencias a nivel internacional, que las TIC y la facilidad de compartir información contribuyen en el origen de integraciones verticales y horizontales entre socios comerciales y a su vez ha promovido la adopción de estrategias de producción denominadas *pull*, siendo la más conocida la *just in time*²⁹.

Así mismo, son cada vez más altos los requerimientos mundiales para el comercio exterior y resguardo de la seguridad, situación que obliga a la adopción de métodos cada vez más confiables en la trazabilidad y la distribución física de mercancías.

Por otro lado, existen evidencias que al incrementar el uso de las TIC en las empresas se producen cambios en la estructura de la organización, mejorando la eficiencia, reduciendo los

²⁹ Según este sistema, las empresas producen lo que demanda el mercado y organizan la logística para responder lo más pronto posible a dicha demanda a fin de reducir los inventarios y ganar en oportunidad de colocación del producto.

costos e incrementando los ingresos de las empresas, lo que hace deseable su masificación, tal y como se muestra a continuación:

Tabla 3. Efectos del uso de las TIC en las empresas (Países menos desarrollados)

Indicador	Empresas que no usan TIC	Empresas que usan TIC	Diferencia
Crecimiento ventas (porcentaje)	0,4	3,8	3,4
Crecimiento empleos (porcentaje)	4,5	5,6	1,1
Rentabilidad (porcentaje)	4,2	9,3	5,1
Productividad laboral (valor agregado por trabajador, dólares)	5,288	8,712	3,424
Productividad Total (porcentaje)	78,2	79,2	1

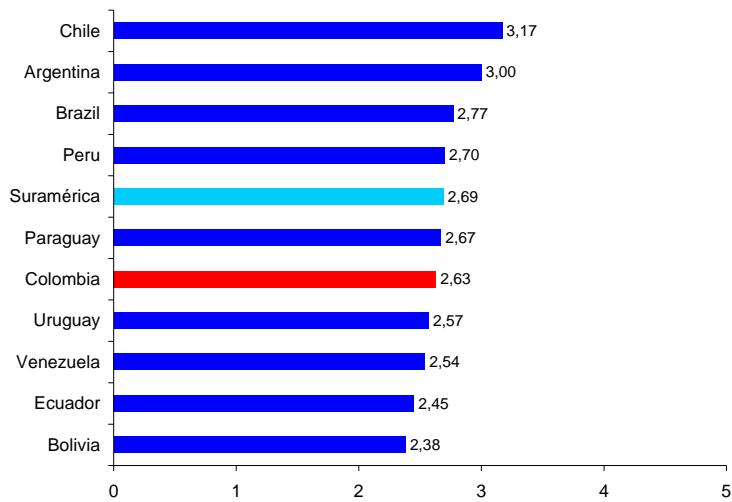
Fuente: Información y Comunicaciones para el Desarrollo 2006. Banco Mundial

De acuerdo al Plan Nacional de TIC 2008-2019³⁰, los esfuerzos público-privados para promover la utilización de las TIC en el sector productivo, ha contribuido a aumentar la acelerada vinculación de estas tecnologías en algunos sectores y grupos de empresas, pero otros aún se encuentran rezagados.

Esto a su vez se puede reflejar en que Colombia ocupa el puesto 71 del ranking en el componente de trazabilidad del LPI, que comparado con los países de la región, aún se ubica por debajo del promedio de Suramérica, tal y como se presenta a continuación:

³⁰ Plan TIC Colombia. En línea con el futuro. Ministerio de Comunicaciones, 2008.

Gráfica 11. Componente de Trazabilidad



Fuente: Connecting to Compete. World Bank, 2007

Aunque en Colombia existe una oferta de servicios asociados con las TIC para la logística, tales como sistemas de información para el aprovechamiento de espacios de almacenamiento, seguimiento satelital de equipos de transporte, facilitación del comercio exterior; el uso y aprovechamiento de las TIC es aún incipiente en la industria de la logística, el transporte y el control de la mercancía.

vi. Deficiencias en la provisión y uso de servicios logísticos y de transporte

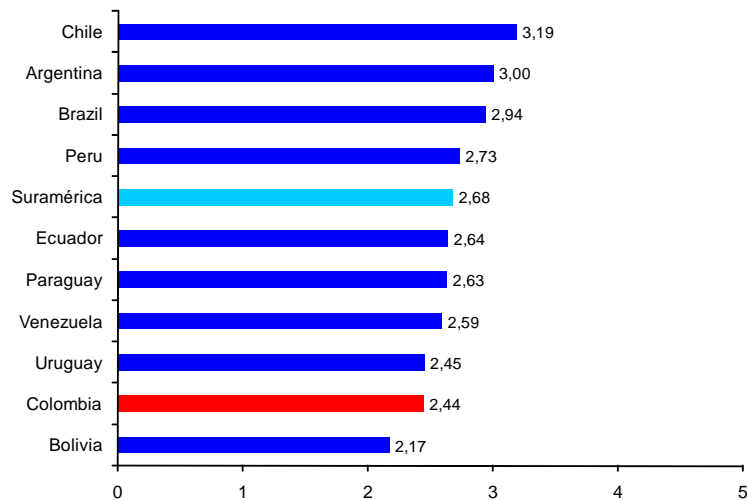
La dinámica y nuevas tendencias de comercio como el del servicio “puerta a puerta”, exigen operaciones en logística y transporte de mercancías en términos de oportunidad, eficiencia y eficacia. Lo anterior ha obligado a las empresas a concentrarse en las funciones productivas y a su vez a externalizar las actividades logísticas y de transporte con prestadores de servicios especializados.

Estos servicios se refieren tanto a la logística al interior de las empresas (logística *inbound*) enfocada a la planificación de órdenes y pedidos de materias primas, y la gestión del

espacio de almacenamiento y de inventarios, como a las relaciones con otros agentes que no influyen directamente en los procesos productivos y se enfocan a la gestión y distribución de productos elaborados (logística *outbound*).

En ese sentido, Colombia ocupa el puesto 86 del ranking en el componente de idoneidad logística del LPI, que comparado con los países de la región, se ubica por debajo del promedio de Suramérica tal y como se presenta a continuación:

Gráfica 12. Componente Idoneidad Logística – LPI



Fuente: Connecting to Compete. World Bank, 2007

En la provisión de servicios influyen las expectativas evidentes de crecimiento de la carga, así como la necesidad de un mayor *stock* de infraestructura en los diferentes modos de transporte que permita la intermodalidad, lo cual necesariamente debe ir acompañado de una mayor oferta y diversificación de servicios.

En Colombia existe una alta multiplicidad de actores en la contratación de servicios logísticos y de transporte, con una previsible presencia de intermediación que puede generar sobrecostos. En ese sentido, existen indicios de utilización de formas de contratación operacionales segmentadas, y que en muchos casos pueden originar falta de claridad en cuanto a las responsabilidades legales. Lo anterior puede explicarse a diversas situaciones que implican la

coordinación de agentes, la regulación de actividades y la necesidad imperante de adoptar mejores prácticas en logística y transporte.

El comercio electrónico bajo la normatividad colombiana³¹ se ubica en el ámbito de las cuestiones derivadas de toda relación de índole comercial a partir de la utilización de uno o más mensajes de datos, o de cualquier otro medio similar. De esta manera, el comercio electrónico implica la realización de operaciones comerciales a distancia, característica que permite a las empresas expandir sus mercados a bajo costo, siendo más eficientes en sus políticas comerciales y en su inserción en la economía global.

En este sentido, las deficiencias en la provisión y uso de servicios logísticos y de transporte³² puede ser uno de los cuellos de botella para el desarrollo del comercio electrónico, si se tiene en cuenta que el comprador paga por adelantado su producto y no espera demoras en su entrega. Por lo tanto, una mayor confianza derivada del óptimo funcionamiento del sistema logístico nacional es fundamental para que las personas y empresas apropien el uso de medios electrónicos en el intercambio comercial. Por el contrario, si el comprador percibe altos costos de transporte, demoras o errores en entregas, o dificultad a la hora de posibles devoluciones, optará por continuar realizando comercio de manera tradicional.

Por su parte, el servicio postal es una oportunidad para ampliar el mercado del sector empresarial y por ende promover la competitividad, dada la cobertura, costos y calidad de los servicios. En Colombia, el segmento empresarial que predomina es el de las Mypimes³³, las cuales podrían aprovechar dichos servicios. En este sentido, es importante resaltar el papel que

³¹ Ley 527 de 1999 Por medio de la cual se define y reglamenta el acceso y uso de los mensajes de datos, del comercio electrónico y de las firmas digitales, y se establecen las entidades de certificación y se dictan otras disposiciones.

³² De acuerdo con el Estudio sobre Comercio Electrónico B2C de AECEM FECEMD y la Red. ES, el 72,3% de los problemas asociados con las compras por internet corresponden a problemas logísticos.

³³ De acuerdo al Censo del DANE en 2005, el 99.9% de las empresas están en la categoría de Mipymes.

juega en la actualidad el operador postal oficial del país, por contar con la red de mayor cobertura a nivel nacional³⁴.

V. OBJETIVOS

A. Propósito: Sistema Logístico Nacional articulado y enfocado a la competitividad del país.

En el Documento Conpes 3527 del 23 de junio de 2008, y con participación de la academia, las empresas, los trabajadores, las regiones y las autoridades públicas, se plasmó la Política Nacional de Competitividad y Productividad, la cual se plantea como visión que: *“En 2032 Colombia será uno de los tres países más competitivos de América Latina y tendrá un elevado nivel de ingreso por persona, equivalente al de un país de ingresos medios altos, a través de una economía exportadora de bienes y servicios de alto valor agregado e innovación, con un ambiente de negocios que incentive la inversión local y extranjera, propicie la convergencia regional, mejore las oportunidades de empleo formal, eleve la calidad de vida y reduzca sustancialmente los niveles de pobreza”*³⁵.

Tomando como base la misión definida en la Política Nacional de Competitividad y Productividad, y aportando a sus objetivos, en especial al que busca posicionar al país como una *“economía exportadora de bienes y servicios de alto valor agregado”*, el sistema logístico nacional tendrá la siguiente misión y visión:

³⁴ De acuerdo a datos a septiembre de 2008 de SPN, la red postal oficial cuenta con 178 oficinas, 1.272 agencia, 3.474 puntos de atención de giros y 178 expendios.

³⁵ Documento Conpes 3527. Política Nacional de Competitividad y Productividad, página 6, 2008.

i. Misión

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

ii. Visión

Para el logro de las metas establecidas en la Visión Colombia II Centenario – 2019, Colombia deberá contar con un sistema logístico nacional que integre las cadenas de abastecimiento, con una infraestructura de transporte de calidad que promueva la intermodalidad, apoyada en tecnologías de la información y las comunicaciones que faciliten el intercambio comercial, generando valor agregado mediante la adopción continua de mejores prácticas empresariales, de logística y transporte.

B. Objetivos Específicos

i. Crear el entorno institucional

Contar con un espacio de discusión para tomar acciones coordinadas y enfocadas hacia un mismo objetivo que contribuya a la competitividad del país, se convierte en una necesidad imperante para la optimización del desempeño logístico nacional.

ii. Generar información en logística

Se busca generar la cultura de la información mediante el desarrollo de una metodología que permita la recolección y publicación de información específica en logística, que oriente la formulación de acciones que promuevan la adopción de mejores prácticas en logística y transporte.

iii. Contar con corredores logísticos articulados

Las políticas públicas en infraestructura de transporte deberán trascender hacia la inclusión del concepto de logística en la formulación de planes, programas y proyectos de infraestructura de orden nacional, así como su articulación con planes de desarrollo departamentales y municipales y su posterior inclusión en Planes de Ordenamiento Territorial, cuando esta infraestructura interactúe en temas de competencias regionales.

El reto es llegar a una complementariedad modal que estimule una mayor oferta de transporte, permita un aumento del flujo de bienes y servicios, y produzca una reducción en los costos de distribución física de nuestros productos.

Así mismo, la vinculación funcional de la infraestructura física con la de comunicaciones y las prácticas de facilitación del comercio, serán los preceptos para contar con corredores logísticos integrales.

iv. Promover la facilitación del comercio exterior

Las políticas públicas en la facilitación del comercio exterior se regirán por principios de eficiencia, eficacia, coordinación interinstitucional y publicidad, con el propósito de unificar los procedimientos, reducir tiempos y disminuir costos de los servicios prestados por las entidades gubernamentales.

v. Promover el uso de las TIC al servicio de la logística

En consonancia con el Plan Nacional de TIC 2008 – 2019, las políticas para el sector productivo estarán orientadas a incrementar el uso y apropiación de TIC en las empresas con el fin último de contribuir al aumento de la competitividad, y por ende a la productividad.

En ese sentido, el Gobierno Nacional busca promover la integración operacional entre la infraestructura y los servicios asociados a esta, con las TIC como elemento articulador. Lo anterior permitirá a todos los actores de una cadena o segmento logístico, crear un entorno predecible y confiable para el desarrollo de sus actividades. El libre flujo de información a lo largo de toda la cadena logística provee conectividad virtual y genera visibilidad de sus procesos, permitiendo una operación sin interrupciones, retrasos y costos excesivos en términos de eficiencia, calidad y seguridad.

vi. Fomentar la provisión de servicios de calidad en logística y transporte

Las acciones en este campo, se enfocan a formar capital humano, con el objetivo de que las operaciones se realicen de manera segura y eficiente, mediante la adopción de mejores prácticas en la contratación y provisión de servicios de logística y transporte.

C. Plan de Acción

i. Institucionalidad

Teniendo en cuenta la institucionalidad para apoyar e impulsar iniciativas en búsqueda del aumento de la productividad y competitividad en el país, que está representada en el Sistema Nacional de Competitividad (SNC) y la Comisión Nacional de Competitividad, y que la logística como factor de competitividad es uno de los instrumentos para el cumplimiento de la visión país 2032, definida en la Política Nacional de Productividad y Competitividad, se considera necesario formalizar y fortalecer el funcionamiento del Comité Técnico de Apoyo para la Facilitación de la

Logística del Comercio y del Transporte – Comifal, como un espacio para la coordinación, seguimiento y apoyo en el diseño de políticas específicas en logística y transporte.

En ese sentido, se define como objetivo general del Comifal el analizar y estudiar los procedimientos requeridos para el desarrollo del intercambio comercial de Colombia, con el fin de adoptar las medidas necesarias para mejorar la eficiencia en toda la cadena logística del comercio exterior e interior en beneficio de la competitividad de la economía nacional. En ese sentido, los objetivos específicos bajo los cuales se guiará Comifal serán los siguientes:

1. Garantizar la coordinación interinstitucional y de concertación con el sector privado para promover la facilitación de los trámites, procedimientos y documentación utilizados en el transporte internacional y el comercio.
2. Evaluar y realizar especial seguimiento a las recomendaciones de los Documentos Conpes relativos al transporte, al comercio y a la logística, así como hacer recomendaciones para su implementación³⁶.
3. Efectuar recomendaciones al Gobierno Nacional, a través de la Comisión Nacional de Competitividad, sobre políticas de desarrollo y de inversión en materias relacionadas con la logística, el transporte y el comercio internacional en el ámbito de su competencia.

En ese sentido, el Comifal coordinado por el Departamento Nacional de Planeación y la Alta Consejería para la Competitividad y las Regiones, dispondrá de un término de tres meses para presentar el diagnóstico y plan de acción a la Comisión Nacional de Competitividad, en el que se fortalezca su funcionamiento.

³⁶ Documentos Conpes: 3469 de 2007, 3489 de 2007, Planes de Expansión Portuaria, entre otros.

ii. Producción de información

El Gobierno Nacional busca desarrollar una estrategia de orientación de políticas basada en una Encuesta Nacional Logística. Para ello, con el apoyo del programa Más Inversión para el Desarrollo Sostenible – MIDAS de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional – USAID se desarrolló una primera propuesta metodológica para la recolección de información basada en encuestas dirigidas al sector productivo y a prestadores de servicios de transporte y logística. Los indicadores incluidos en dicho ejercicio explicarán el desempeño logístico en seis grandes aspectos:

- procesamiento de ordenes de clientes,
- planeación de inventarios,
- compras,
- transporte y distribución,
- almacenamiento y
- logística de reversa.

En desarrollo de lo anterior, se busca la institucionalización de una herramienta que pueda dar continuidad al proceso y permita observar el comportamiento de la logística en el país a través del tiempo. En ese sentido, es importante contar con la participación del Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE como entidad responsable de la planeación, levantamiento, procesamiento, análisis y difusión de las estadísticas oficiales en Colombia, para que en un término no superior a un (1) año, y basado en la primera propuesta que se encuentra en desarrollo revise, mejore y adopte una metodología propia, con la cual pueda replicar el ejercicio con una periodicidad no mayor a un año, lo cual dependerá de la necesidad y facilidad de producción de dicha información.

Una vez se cuente con la metodología y recursos para la producción de información, en el marco del Sistema Nacional de Competitividad y del Comifal, el DNP – DIES presentará el análisis de la información recolectada y evaluará en coordinación con el Ministerio de Transporte y el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo la necesidad de adopción de políticas públicas para la optimización del sistema logístico nacional.

iii. Optimizar la provisión de infraestructura

En cuanto al desarrollo de infraestructura física de transporte, la estrategia del Gobierno nacional plasmada en el Plan Nacional de Desarrollo 2006–2010 “Estado Comunitario: desarrollo para todos”, en la Visión Colombia II Centenario y en la Agenda Interna para la Productividad y la Competitividad, está enfocada hacia la consolidación de los corredores de comercio exterior, con proyectos de alto impacto que, por su envergadura, generarán las condiciones necesarias para absorber las presiones que pueda ocasionar el previsible y creciente intercambio comercial.

El plan de inversiones para el sector de infraestructura asciende \$69.1 Billones, de los cuales para el desarrollo del sector de transporte incluye inversiones por \$20 billones, en donde la participación del sector privado representa el 46% de dichas inversiones. En ese sentido, se están adelantando ambiciosos programas que apuntan al mejoramiento de la competitividad, entre los que se encuentran la entrega en concesión de importantes corredores viales y aeropuertos, la reactivación del transporte férreo y fluvial, el aumento de la capacidad instalada en las concesiones portuarias y el desarrollo de corredores arteriales complementarios de competitividad.

Complementando lo anterior, y con el objeto de optimizar la provisión de infraestructura, así como el desarrollo del sector logístico y su articulación con las políticas de desarrollo territorial, el Gobierno Nacional se desarrollará las siguientes acciones:

a. Promoción para el desarrollo de infraestructura Logística Especializada³⁷

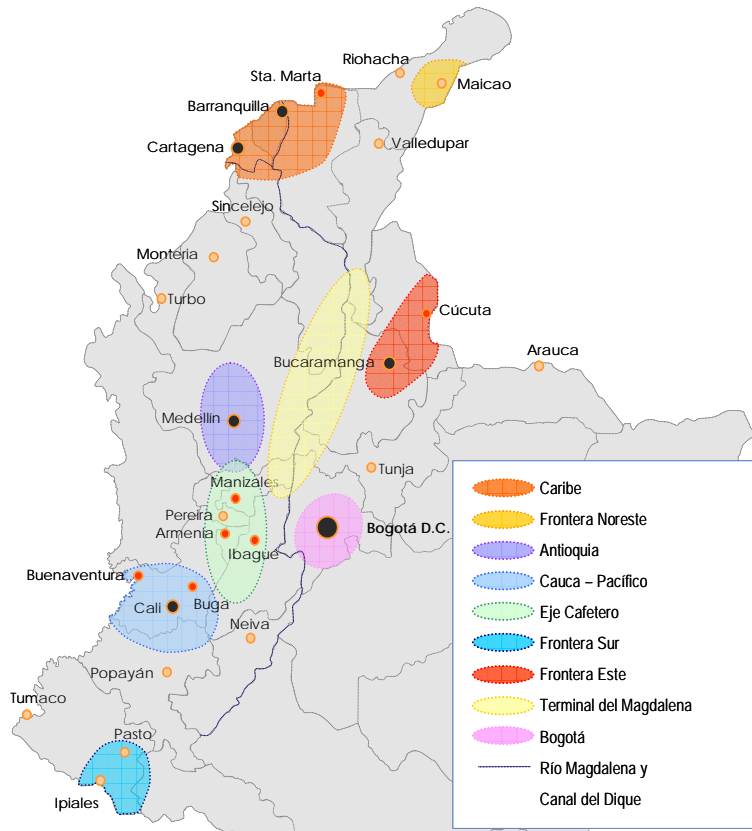
El desarrollo de proyectos de infraestructura de transporte, estará apoyado en la promoción de un sistema de plataformas logísticas que articule y aglomere la oferta de

³⁷ Propuesta basada en los resultados de la consultoría “Diseño conceptual de un Esquema de Sistemas de Plataformas Logísticas en Colombia y Análisis Financiero y Legal (Primera Fase)”, contratada en el marco del Programa de Participación Privada y Concesiones en Infraestructura – PPCI, de la Dirección de Infraestructura y Energía Sostenible del Departamento Nacional de Planeación con la firma Advanced Logistics Group – ALG

infraestructura y servicios, con el objetivo de generar proyectos de impacto para el comercio exterior y para la distribución de mercancías de producción y consumo, así como promover y potenciar el uso de la infraestructura instalada.

Un territorio tendrá facultades para convertirse en ámbito logístico cuando presente madurez en el sector productivo de valor agregado y de consumo, de forma que la presencia de dichas plataformas logísticas permita impulsar la actividad logística, mejorando la eficiencia de procesos logísticos ya existentes y favoreciendo la aparición de nuevos; su potencialidad como ámbito propicio para la logística estará determinado también por la presencia de nodos de ruptura de carga por cambio de modo (puertos, aeropuertos) o por motivos externos a la propia cadena (pasos de frontera). En ese sentido, y como una primera propuesta en la focalización de inversiones, se identificaron nueve zonas con potencial para el desarrollo logístico en el país tal y como se presenta a continuación:

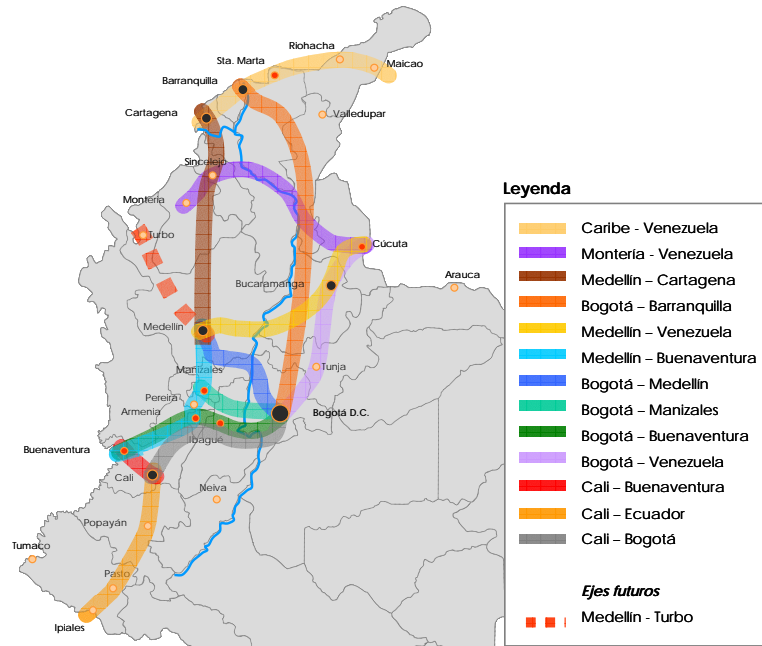
Gráfica 13. Ámbitos logísticos en Colombia



Fuente: ALG

Derivado de lo anterior, y del análisis de la relación entre la oferta de infraestructura disponible en transporte, logística y comercio exterior e interior y las necesidades de infraestructura asociada a las cadenas logísticas y productivas, así como aquellas con potencial exportador, se identificaron 14 corredores funcionales en los cuales se distribuye la producción nacional, y que agrupan 10 familias productivas con relevancia y características logísticas similares.

Gráfica 14. Corredores Logísticos Funcionales en Colombia

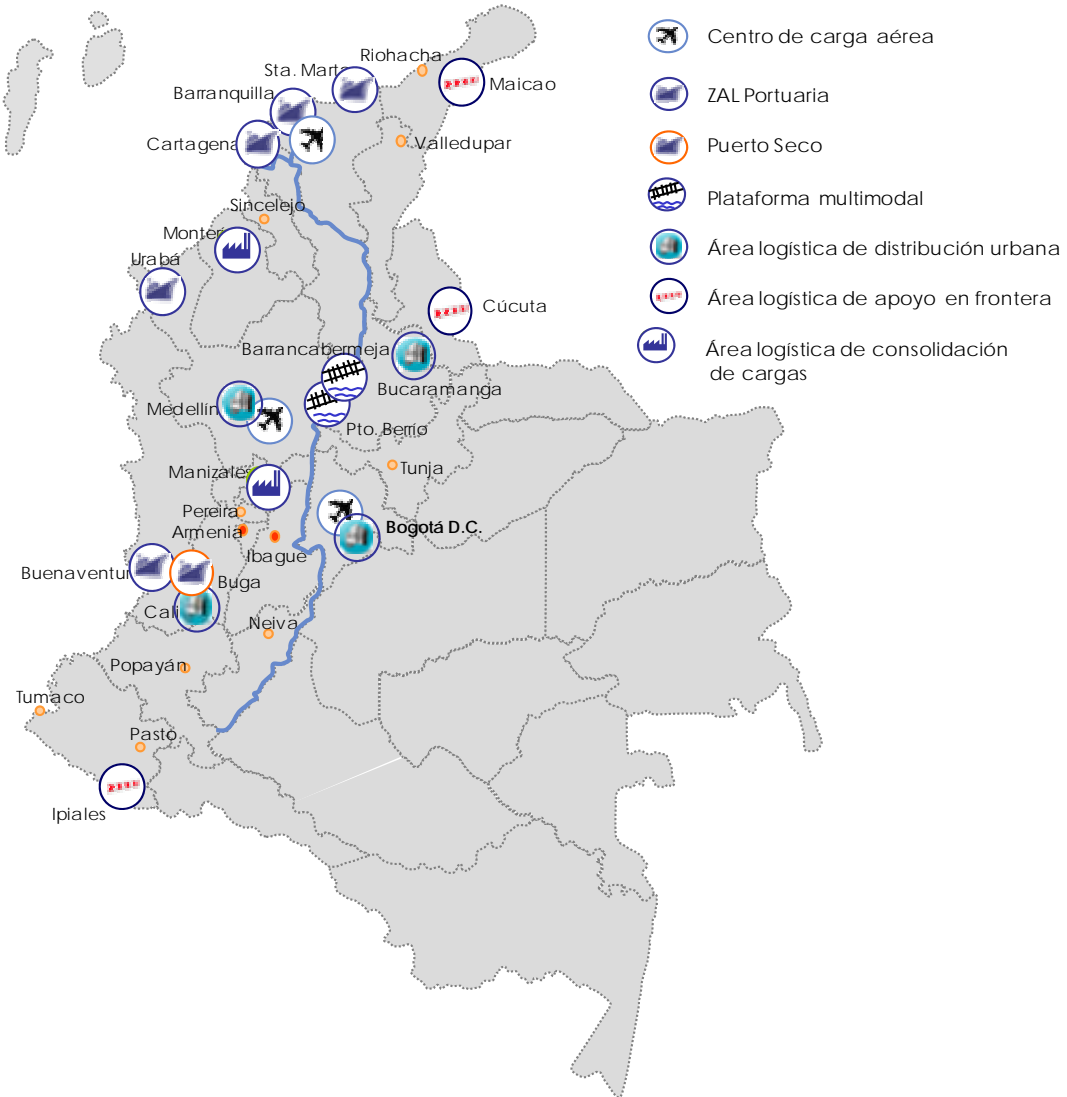


Fuente: ALG

Así mismo, se desprende el análisis de producción, importación de insumos, consumo nacional, y exportación de productos elaborados de 20 cadenas logísticas. Estas cadenas se caracterizan por tener presencia de múltiples agentes en la cadena, una densidad de valor de comercialización relevante (US\$/Tn), un alto volumen movilizado de carga, y una vocación para ser usuarias de un potencial desarrollo de una plataforma logística.

Como resultado del anterior análisis de necesidades logísticas se recomienda una red de veinte plataformas logísticas con potencialidades para ser desarrolladas, en donde se caracteriza la funcionalidad de cada punto identificado, tal y como se muestra a continuación:

Gráfica 15. Sistema de plataformas logísticas en Colombia



Fuente: ALG

Tabla 4. Propuesta de Plataformas Logísticas en Colombia

PLATAFORMAS LOGÍSTICAS
Área logística de distribución urbana en Bogotá
Área logística de distribución urbana en Medellín
Área logística de apoyo en frontera de Cúcuta
Centro de Carga Aérea de Bogotá
Centro de Carga Aérea de Medellín
Zona de Actividad Logística Portuaria (ZAL) de Cartagena
Puerto Seco de Buga
Área logística de distribución urbana de Cali
Área logística de apoyo en frontera de Ipiales
Área logística de consolidación de cargas en Manizales
Centro de Carga Aérea de Barranquilla
Zona de Actividad Logística Portuaria (ZAL) de Buenaventura
Zona de Actividad Logística Portuaria (ZAL) de Barranquilla
Plataforma Multimodal de Barrancabermeja
Área logística de distribución urbana de Bucaramanga
Área logística de apoyo en frontera de Maicao
Área logística de consolidación de cargas en Montería
Zona de Actividad Logística Portuaria (ZAL) de Santa Marta
Zona de Actividad Logística Portuaria (ZAL) de Turbo
Plataforma Multimodal de Puerto Berrío

Fuente: ALG

Este diagnóstico se constituye como una primera propuesta de definición de áreas estratégicas para promover el desarrollo de plataformas logísticas y generar las condiciones propicias para su implementación, con el apoyo de potenciales usuarios, como herramienta para la facilitación del intercambio comercial y del desarrollo de la logística en el país. Aun así, esta propuesta de desarrollo no hace referencia a proyectos específicos, sino que obedece a la identificación conceptual de las potencialidades logísticas del país.

Por otro lado, se debe tener en cuenta que el Gobierno Nacional no busca limitar el desarrollo de este tipo de infraestructura en otros sitios del país, ni pretende desconocer el desarrollo de proyectos en curso, ya que la ubicación definitiva de una plataforma logística

deberá obedecer a la realización de estudios específicos de demanda, de micro-ubicación logística, de disponibilidad del suelo, y de viabilidad financiera.

Para la promoción de dicha infraestructura, se ha identificado como mecanismo incluir a las plataformas logísticas dentro del régimen de zonas francas estipulado en la Ley 1004 de 2005³⁸, con el fin de estimular las inversiones en este tipo de infraestructura especializada, por considerarse como estratégicas para potenciar el comercio exterior colombiano y para la facilitación del comercio de bienes y servicios a nivel nacional.

En ese sentido, se propone que en un término no superior a seis (6) meses, se expidan las normas necesarias para el desarrollo de la figura de plataformas logísticas dentro del régimen Zonas Francas Permanentes o Permanentes Especiales para servicios logísticos, y que sumado a las disposiciones actuales para el otorgamiento de dicho estatus, sea tenida en cuenta dentro de la aprobación realizada por la Comisión Intersectorial de Zonas Francas, y de esta forma se pueda orientar y estimular la inversión privada en este tipo de infraestructura. Así mismo, se evaluarán la viabilidad y el impacto fiscal de expedir dicha reglamentación, así como las condiciones operacionales de las plataformas logísticas en aspectos aduaneros garantizando el efectivo control de la mercancía y el cumplimiento de compromisos derivados de acuerdos internacionales y tratados de libre comercio.

Por otro lado, con el objeto de orientar y promover el desarrollo de plataformas logísticas, el Gobierno Nacional a través del Departamento Nacional de Planeación³⁹ y en coordinación con el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y el Ministerio de Transporte, realizará en un plazo no superior a un (1) año, los estudios necesarios para el desarrollo de por lo menos dos plataformas logísticas definidas por su importancia estratégica para la competitividad y el comercio exterior colombiano. En ese mismo sentido, los estudios podrán ser adelantados en

³⁸ Por la cual se modifican un régimen especial para estimular la inversión y se dictan otras disposiciones.

³⁹ Programa de Participación Privada y Concesiones en Infraestructura – PPCI, de la Dirección de Infraestructura y Energía Sostenible.

coordinación y cooperación con socios estratégicos nacionales, regionales o municipales que demuestren interés en los puntos previamente identificados desde el punto de vista conceptual.

Una vez definido el/los proyectos piloto, y desarrollados los estudios de demanda y definición de necesidades logísticas, el desarrollo de las instalaciones estará a cargo del sector privado y será promocionado por la Vicepresidencia de Promoción de Inversión de Proexport como organismo especializado en la fomento de la inversión.

b. Infraestructura y desarrollo territorial

El Gobierno Nacional desarrollará las disposiciones normativas requeridas para efectos de promover un adecuado desarrollo de las actividades logísticas en municipios del país, garantizando su debida articulación con las políticas de desarrollo territorial de los mismos, a través de la reglamentación de la ley 388 o la revisión y ajuste de los Planes de Ordenamiento Territorial - POT.

Con el mismo propósito, dentro del desarrollo de los estudios piloto de promoción de plataformas logísticas, se contemplará la formulación manuales metodológicos que desde el punto de vista urbanístico y técnico, orienten a los entes territoriales ante una eventual inclusión y/o aprobación en el desarrollo de iniciativas de este tipo de infraestructura y a sus posibles desarrolladores en la formulación de proyectos de impacto para el comercio tanto interior como exterior, y su interrelación con la infraestructura de transporte de orden nacional, teniendo en cuenta entre otros, lo dispuesto en la ley 1228 de 2008⁴⁰.

⁴⁰ Por la cual se determinan las fajas mínimas de retiro obligatorio o áreas de exclusión, para las carreteras del sistema vial nacional, se crea el Sistema Integral Nacional de Información de Carreteras y se dictan otras disposiciones.

c. Logística y movilidad urbana

Como complemento de lo anterior, es importante resaltar que la logística urbana está tipificada como un importante eslabón en la cadena de abastecimiento, teniendo en cuenta que por las características de desarrollo del país, las principales ciudades coinciden con los centros de producción y consumo, por lo cual resulta imperante adelantar estrategias para mejorar la movilidad de las ciudades en cuanto al manejo de la distribución interna de bienes.

Con el objetivo de estructurar ciudades competitivas, eficientes y equitativas, que permitan a los ciudadanos tener oportunidades seguras de movilidad bajo principios de economía, y teniendo en cuenta que en cumplimiento de las leyes 388 de 1997 y 1083 de 2006, las entidades municipales y distritales deben adoptar mediante decreto los Planes de Movilidad Sostenible en concordancia con los Planes de Ordenamiento Territorial, el Gobierno Nacional en coordinación con los entes territoriales, adelanta acciones en la planificación del transporte urbano de pasajeros, desarrollando estrategias en ciudades principales e intermedias, en cuanto al desarrollo de Sistemas Integrados de Transporte Masivo - SITM y Sistemas Estratégicos de Transporte Público – SETP, respectivamente.

Por lo anterior, se evidencia la necesidad de desarrollar herramientas de planificación urbana que orienten a los entes municipales en la formulación de planes logísticos de manejo de la carga que permitan entre otros, identificar las necesidades de mejoramiento de infraestructura, equipamientos urbanos que faciliten su manejo y el establecimiento de medidas de control de tránsito y tráfico para la optimización del uso de la infraestructura instalada.

Para ello, el Departamento Nacional de Planeación se encuentra adelantando en el marco del Programa de Participación Privada y Concesiones en Infraestructura – PPCI, la consultoría “Planes urbanos logísticos para la gestión de carga” para las ciudades de Barranquilla, Bucaramanga y sus Áreas Metropolitanas, como casos piloto, cuyo objeto es la definición de los procedimientos metodológicos para la inclusión de criterios de manejo de carga en los planes de movilidad urbanos. En ese sentido, se contará con un periodo de nueve (9) meses para la obtención de dicha metodología, así como su difusión en los entes territoriales.

d. Fortalecimiento de pasos terrestres de frontera

Los pasos de frontera son considerados puntos de ruptura de carga por razones externas al flujo e intercambio de mercancías entre dos países, por ello sus condiciones operativas deben trascender hacia mecanismos bilaterales de colaboración y facilitación del comercio.

Para ello, es necesario contar con infraestructura física adecuada para áreas de inspección, trámites transfronterizos y pago de tributos, entre otros. En ese sentido, se debe tener en cuenta que dentro de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana - IIRSA, se encuentran priorizadas acciones conducentes a la homogenización regulatoria que permita la implementación de iniciativas de tipo bilateral.

Para ello, y en el marco de la iniciativa, actualmente se está adelantando el proceso precontractual para el desarrollo de un estudio con una duración estimada de un (1) año, que identifique y proponga alternativas de optimización y facilitación de los pasos terrestres en la frontera Colombia – Ecuador (Rumichaca y San Miguel), así como formular un plan de desarrollo, que tenga en cuenta aspectos normativos, de operación, de gestión del control de mercancías, y de infraestructura.

En ese mismo sentido, como un apoyo a la gestión en pasos de frontera y de disposición política del Gobierno Nacional con los países limítrofes, el Ministerio de Transporte identificará las necesidades presupuestales enfocadas a la construcción y/o mejoramiento de Centros Binacionales para Atención en Frontera – CEBAF o Centros Nacionales para Atención en Frontera – CENAF, para los pasos de frontera de Paraguachón, Cúcuta⁴¹, Ipiales y San Miguel.

⁴¹ Existen dos puntos de paso de frontera en los puentes internacionales Simón Bolívar y Francisco de Paula Santander.

e. Incremento de la eficiencia operativa en puertos marítimos

La Ley 1ª de 1991, establece en su Artículo 2, la necesidad de contar con Planes de Expansión Portuaria, que orienten las inversiones en el sistema portuario hacia la eficiencia en el crecimiento del comercio exterior colombiano, la reducción del impacto de los costos portuarios sobre la competitividad, entre otros.

En ese sentido, el Documento Conpes 3342 de 2005⁴², recomienda la revisión del esquema contractual de las Sociedades Portuarias Regionales – SPR que así lo soliciten. Para ello, el Ministerio de Transporte adelantó el proceso de renegociación con las SPR de Buenaventura, Barranquilla y Santa Marta basándose en indicadores de calidad de servicio y eficiencia operacional, como referentes para incentivar la inversión e incremento de la capacidad instalada en los terminales marítimos.

Ahora bien, si es cierto que dichos indicadores portuarios quedaron incluidos en los nuevos contratos de concesión, el nuevo plan de expansión portuaria que el Ministerio de Transporte presentará a consideración del Conpes en los plazos establecidos en el Documento Conpes 3540 de 2008⁴³, abordará la necesidad de realizar nuevas mediciones de eficiencia para procedimientos portuarios y productos específicos, en la búsqueda de una integralidad y calidad del servicio portuario de uso público.

Lo anterior, también hace referencia a las necesidades de adecuación y expansión de la infraestructura para inspección en los lugares de llegada y salida de mercancías⁴⁴, como mecanismo para contribuir en el objetivo de contar con mejores procedimientos para la

⁴² Plan de expansión portuaria 2005 – 2006: Estrategias para la competitividad del sector portuario

⁴³ Estrategia para la optimización y modernización del transporte de carbón por los puertos marítimos del Municipio de Ciénaga y la Bahía Santa Marta

⁴⁴ Nodos de transferencia de comercio exterior: puertos, aeropuertos y pasos de frontera.

facilitación del comercio exterior, enmarcado en los mecanismos y acciones que viene desarrollando el Gobierno Nacional.

iv. Facilitación del comercio exterior

La estrategia de facilitación de comercio exterior, está fundamentada en un seguimiento riguroso a la implementación de las estrategias plasmadas en el Documento Conpes 3469 de 2007⁴⁵, así como el cumplimiento de los términos establecidos en el Decreto 1520 de 2008⁴⁶, enfocándose en los siguientes aspectos:

a. Expedición e implementación del Manual de Procedimientos de Inspección Física Simultanea.

Actualmente, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo lidera el proceso de unificar los procedimientos de inspección y control de la carga de comercio exterior, con el objetivo de realizar la inspección física de la carga de manera simultánea y en un término no superior a un (1) día calendario. Para lo anterior, se encuentra en etapa de formulación del Manual de Procedimientos de Inspección Física Simultanea, que busca definir los parámetros necesarios para realizar de manera coordinada los procedimientos de las diferentes entidades encargadas de la inspección física de la carga, así como una homologación de horarios enfocada hacia la prestación de los servicios los 7 días a la semana durante las 24 horas del día y la articulación de los sistemas de información que incorpore los criterios y perfiles de riesgo, teniendo en cuenta los análisis y parámetros propios de cada entidad, garantizando el servicio de consulta en línea del resultado de la selectividad.

⁴⁵ Lineamientos para el control de la mercancía y la seguridad en los nodos de transferencia de comercio exterior. Modificado por el Documento Conpes 3528 de 2008.

⁴⁶ Por el cual se reglamenta el artículo 60 de la Ley 962 de 2005

La publicación y aplicación del manual enfocado a la operatividad del control de mercancías en puertos marítimos, está programada para el mes de noviembre de 2008, sin embargo, debido a la diversidad de procesos en los diferentes tipos de nodos de transferencia, se ha prolongado la definición de manuales en aeropuertos y pasos de frontera. En ese sentido, se hace necesaria la formulación expedita de los manuales en este tipo de infraestructura, para lo que es recomendable que el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo continúe con el liderazgo en la formulación de los mencionados documentos, en un periodo que no deberá ser superior a seis (6) meses.

Para lo anterior, el Ministerio de Transporte y sus entidades adscritas o vinculadas colaboraran en el proceso de formulación de dichos manuales, mediando ante los titulares de las concesiones en materia de infraestructura, como un mecanismo para el efectivo cumplimiento de la presente estrategia.

- b. Implementar tecnología para facilitar el comercio exterior, los procesos de control e inspección de la mercancía y su desaduanaje

Actualmente, existen dos sistemas tecnológicos en funcionamiento que han contribuido en la disminución de los tiempos en los procesos de comercio exterior, y por ende que han posicionado al país de manera positiva en cuanto a la facilidad para realizar negocios.

Por un lado, el decreto 4149 de 2004⁴⁷ creó la Ventanilla Única de Comercio Exterior – VUCE con el fin de que los actores que realicen procedimientos de importación y exportación, puedan efectuar y obtener unificadamente y vía internet, los trámites y autorizaciones previas correspondientes a la legalización de la mercancía, garantizando la seguridad tecnológica y jurídica de las operaciones y permitiendo el pago de los mismos de manera electrónica, lo que repercute positivamente en los tiempos asociados a dichos procedimientos. Actualmente, la

⁴⁷ Por el cual se racionalizan algunos trámites y procedimientos de comercio exterior, se crea la Ventanilla Única de Comercio Exterior y se dictan otras disposiciones.

VUCE cubre el 100% de las operaciones de importación y ese encuentra en el proceso de implementación de las operaciones de exportación. La VUCE integra dieciocho (18) entidades⁴⁸ que de acuerdo a sus competencias, intervienen en el control de las mercancías que ingresan o salen del territorio nacional.

Así mismo, el modelo de gestión MUISCA de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales de Colombia – DIAN, contribuye en la simplificación del sistema tributario, aduanero y cambiario, agilizando las operaciones de comercio exterior y permitiendo el pago de tasas e impuestos de manera expedita. El MUISCA se encuentra en funcionamiento para los procesos de exportación desde el pasado 1 de septiembre y entrará a cubrir las operaciones del proceso de carga en materia de importaciones a partir del 1 de noviembre de 2008.

En ese mismo sentido, actualmente el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, en coordinación con el Programa Agenda de Conectividad del Ministerio de Comunicaciones, están desarrollando el Sistema Integrado de Inspección Física Simultanea de Carga en Nodos de Transferencia de Comercio Exterior, cuyo objetivo es integrar esfuerzos como el VUCE y el MUISCA, y contribuir en la implementación de procedimientos armonizados para la inspección física de la carga en puertos, aeropuertos y pasos de frontera. Dicho sistema se encuentra en etapa de diseño, y se tiene estimado que entrará en operación en el año 2010.

Otra herramienta que contribuye de manera sustancial en la agilización de los procesos de control en nodos de transferencia de comercio exterior, es la implantación de sistemas de inspección no intrusivos. En este sentido, a través del proceso de revisión contractual que adelantó el Ministerio de Transporte con las Sociedades Portuarias Regionales – SPR de Barranquilla, Buenaaventura y Santa Marta, se incluyó la adquisición e implementación de *scanners* como parte de los compromisos adquiridos por los concesionarios.

⁴⁸ Ministerios de Comercio, Industria y Turismo, Minas y Energía, Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, Transporte, Protección Social, Relaciones Exteriores, Agricultura, Defensa y Cultura; las Superintendencias de Industria y Comercio y de Vigilancia y Seguridad Privada; Incoder, ICA, Ingeominas, Invima, Indumil, Dirección Nacional de Estupefacientes y el Fondo Nacional de Estupefacientes.

Sin embargo, también se hace necesario evaluar la pertinencia y aplicabilidad de dicha tecnología en otros puertos marítimos de servicio público y con importancia relativa en el volumen de comercio exterior, así como en aeropuertos y pasos de frontera, para ello, el Ministerio de Transporte en coordinación con el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, realizarán en un periodo de tiempo que no podrá ser superior a seis (6) meses, la evaluación, recomendaciones y plan de acción para la eventual aplicación de sistemas tecnológicos de inspección o intrusiva en los nodos de transferencia de comercio exterior, en concordancia con los requerimientos técnicos mínimos necesarios para las autoridades de control de la carga.

c. Actualización normativa en procesos aduaneros

Debido al dinamismo del comercio exterior que la economía globalizada ha producido, se hace necesario contar con una regulación flexible, enfocada a la facilitación del comercio exterior, la simplificación de trámites y que a su vez permita mejorar la sistematización de procedimientos.

Para ello, la Dirección de Impuestos y Aduanas de Colombia – DIAN, se encuentra desarrollando una propuesta de un nuevo Código Aduanero, que se enmarque en las disposiciones derivadas de las directrices en materia aduanera establecidas en el marco de la Comunidad Andina de Naciones – CAN, y que a su vez busca incorporar compromisos adquiridos por el Gobierno Nacional dentro de las negociaciones de los diferentes tratados de libre comercio. En este sentido, la normatividad andina exige la armonización de los regímenes aduaneros en las legislaciones de los países miembros para junio de 2009, la cual se verá reflejada con la expedición del nuevo estatuto aduanero.

v. Integración de las TIC en la logística

La vinculación de TIC a los procesos logísticos y al intercambio comercial de bienes y mercancías, estará orientado al incremento de la productividad país, para ello el Gobierno nacional facilitará y promoverá el uso y aprovechamiento de las TIC en el sector logístico. En

ese sentido, se evaluará la implementación, promoción y normalización de tecnologías basadas en estándares internacionales, tales como:

- Sistemas de almacenamiento y recuperación de datos, tales como la identificación por radiofrecuencia (RFID).
- Seguimiento y posicionamiento a mercancías y vehículos de transporte⁴⁹.
- Sistemas de información *web base* para la consolidación de la oferta de servicios logísticos.
- Sistemas conducentes a la simplificación de procedimientos administrativos ante autoridades de control de las operaciones de comercio exterior.
- Incorporación de procesos de innovación, investigación y desarrollo tecnológico en logística.

Se debe tener en cuenta que actualmente se cuentan con herramientas tales como el Plan Vallejo de Servicios⁵⁰, que puede ser promotor de la implementación de TIC en procesos logísticos, y que ofrece incentivos tributarios para la prestación de servicios asociados al desarrollo de la competitividad del sector productivo. Así mismo, se evaluará con el Comité de Asuntos Aduaneros, Arancelarios y de Comercio Exterior, la conveniencia de incluir dentro de este régimen la prestación de servicios específicos que vinculen el uso y aprovechamiento de TIC.

Por otro lado, se evaluará la incorporación de procesos de innovación, investigación y desarrollo tecnológico al servicio de los procesos de logística y transporte que promuevan el uso y apropiación de TIC. En ese sentido, se considera importante establecer en el marco del Comifal las líneas de investigación en logística e incentivos para el desarrollo de proyectos de

⁴⁹ Trazabilidad

⁵⁰ Decretos 2099, 2100 y 2101 del 13 de junio de 2008.

investigación aplicada. En consecuencia, se han identificado de manera preliminar las siguientes áreas:

- Innovación en logística
- Cadenas de abastecimiento sostenibles
- Medición y administración del riesgo en las cadenas de abastecimiento
- Facilitación de la cadena de abastecimiento digital
- Áreas críticas de infraestructura
- Logística de transporte
- Logística inversa

Por otro lado, en el marco del SNC y del Comifal y en coordinación con el Instituto Colombiano para el Desarrollo de la Ciencia y la Tecnología, Francisco José de Caldas – Colciencias, se evaluará la aplicabilidad o posible incorporación de procesos de innovación, investigación y desarrollo tecnológico en temas específicos de logística, dentro de las líneas de investigación susceptibles de ser financiadas dentro de los programas de dicha entidad, así como la posibilidad de crear una línea específica de financiación para el tema.

En desarrollo de lo anterior, el Departamento Nacional de Planeación, en coordinación con la Dirección de Productividad y Competitividad del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo diseñará un plan de acción para la coordinación e implementación de las medidas para la vinculación de las TIC en la logística incluidas en este aparte.

vi. Diversificación de la oferta de servicios logísticos y de transporte

En el documento Conpes 3489 de 2007, el Gobierno Nacional estableció la Política Nacional de Transporte Público Automotor de Carga orientada a: la transformación del esquema de regulación de las relaciones económicas que actualmente está basado en la denominada tabla de fletes; la reorganización de la estructura empresarial del transporte, la profesionalización de la actividad y formación de capital humano; el diseño de mecanismos para la reposición del parque automotor; el fortalecimiento de la gestión del Estado en temas de inspección, vigilancia y control, y el mejoramiento de las condiciones de operación, aseguramiento y seguridad del sector.

Teniendo en cuenta que el transporte de carga es un importante eslabón de la cadena de abastecimiento, y del funcionamiento del sistema logístico nacional, se considera que un seguimiento riguroso a la política formulada para este subsector, contribuirá directamente en la prestación de servicios de calidad. Por ello, el Ministerio de Transporte presentará ante la Comisión Nacional de Competitividad, en un término no superior a dos (2) meses, el avance de las acciones desarrolladas para el cumplimiento de los objetivos propuestos.

Por otro lado, la adopción de mejores prácticas en logística y transporte estarán enmarcadas en la formulación de un Plan Nacional de Capacitación en Gestión de la Cadena de Abastecimiento enfocados a formación gerencial, profesional, técnica y operativa. En ese sentido, se hace necesario que se evalúe y organice la oferta en capacitación logística del país, con el fin de identificar posibles necesidades o deficiencias en este aspecto.

Para ello, en el marco del Comifal se realizará un levantamiento unificado de la oferta de capacitación en temas logísticos a nivel nacional de donde se pueda obtener una caracterización y enfoque de los programas académicos ofrecidos por las diferentes entidades educativas. Una vez se cuente con dicho ejercicio, este será publicado en las páginas Web de las diferentes entidades que participan en el comité y se realizará un análisis de las potencialidades y debilidades de dicha oferta, con el fin de dar una orientación específica y crear programas de interés en el tema.

En ese sentido, se debe tener en cuenta que actualmente existen iniciativas que desde el Gobierno Nacional impulsan la formación de capital humano, y que con su facilitación y fortalecimiento pueden aportar en la orientación de la oferta educativa del país en este aspecto.

El SENA y el Ministerio de Transporte, están estructurando el montaje del CENTRO NACIONAL DE TECNOLOGÍA DEL TRANSPORTE C.N.T.T, con el objeto de desarrollar formación profesional, capacitación y certificación laboral modalidades de gestión, mantenimiento y operación.

Así mismo, se debe continuar en la promoción y masificación de herramientas como el Sistema Integrado de Información Comercial (SIIC) desarrollado por PROEXPORT para facilitar la consulta y análisis de información sobre comercio exterior colombiano y generar cultura exportadora entre los usuarios interesados en iniciarse en el tema de exportaciones de bienes y servicios. En ese sentido, se considera importante el desarrollo del Portal Único de Comercio Exterior articulado con las acciones desarrolladas en el programa Gobierno en Línea.

En otro sentido, como una herramienta para promover la optimización de servicios logísticos, el Comifal en coordinación con las entidades gubernamentales que conforman el Sistema Logístico Nacional deberá evaluar y definir en un término de seis (6) meses, una propuesta de los indicadores de desempeño logístico de acuerdo a su competencia. Así mismo, deberá promover el desarrollo de iniciativas públicas y privadas orientadas a la facilitación del comercio, el transporte y la logística, a través de la caracterización de oferta y demanda de servicios logísticos, la determinación de necesidades de servicios de valor agregado y la posibilidad de incorporar procesos de certificación de calidad integral en dichos servicios.

De igual manera, con el fin de explotar los beneficios que trae el comercio electrónico en materia de reducción de costos y ampliación de mercados, y como complemento a estrategias anteriores de comercio exterior y la integración de las TIC en los procesos logísticos, el Ministerio de Comunicaciones con el apoyo del DNP adelantará una evaluación de los potencializadores y limitantes para el desarrollo del comercio electrónico y formulará lineamientos de política para incentivar su apropiación.

En materia de servicios postales, con el fin de facilitar el acceso a mercados internacionales y de crear una cultura exportadora, el Gobierno Nacional en el marco de IIRSA y del proyecto EXPORTAFACIL, propenderá por la simplificación de procedimientos de exportación y una solución logística para distribución de mercancías utilizando la infraestructura postal del operador público. En este sentido, se promoverán nuevas líneas de negocio a través del operador postal oficial, que articulen y fortalezcan las iniciativas empresariales y el comercio exterior en las Mypimes.

Para ello, se conformará un equipo de trabajo integrado por la DIAN, MCIT, Ministerio de Comunicaciones, Servicios Postales Nacionales S.A.- 4 72 y el DNP, con el objeto de evaluar la viabilidad de implementar programas que incentiven la exportación de las MIPYMES a través del operador postal oficial de Colombia y definir mecanismos de cooperación técnica para su desarrollo.

VI. RECOMENDACIONES

El Ministerio de Transporte, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Departamento Nacional de Planeación, recomiendan al CONPES:

1. Aprobar los lineamientos de política establecidos en este documento para optimizar el funcionamiento del Sistema Logístico Nacional.
2. Solicitar al Departamento Nacional de Planeación en coordinación con la Alta Consejería para la Competitividad y las Regiones, coordinar la formulación de un plan de acción conducente al fortalecimiento y óptimo funcionamiento del Comité para la Facilitación de la Logística del Comercio y el Transporte – Comifal, así como su presentación para aprobación de la Comisión Nacional de Competitividad en un término no superior a tres (3) meses a partir de la expedición del presente documento.

3. Solicitar al Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE, en coordinación con el Comifal y en un término no superior a un (1) año a partir de la expedición del presente documento, adoptar una metodología propia para la recolección periódica de información específica en logística; y producción y publicación de indicadores de desempeño logístico en el país.
4. Solicitar al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, al Ministerio de Transporte, en coordinación con el Ministerio de Hacienda Crédito Público y al Departamento Nacional de Planeación, que en un término no superior a seis (6) meses a partir de la expedición de este documento, expidan las normas necesarias para el desarrollo de la figura de plataformas logísticas dentro del régimen de Zonas Francas Permanentes o Permanentes Especiales.
5. Solicitar al Departamento Nacional de Planeación, Dirección de Infraestructura y Energía Sostenible, que en coordinación con el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, el Ministerio de Transporte y posibles socios estratégicos del orden nacional, regional o municipal, y en un término no superior a un (1) año, desarrolle los estudios técnicos y de factibilidad conducentes a la promoción del desarrollo de por lo menos dos (2) plataformas logísticas en ubicaciones específicas.
6. Solicitar al Ministerio de Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial, en coordinación con el Ministerio de Transporte y el Departamento Nacional de Planeación, y en un término no superior a un (1) año, desarrollar las disposiciones normativas requeridas para efectos de promover un adecuado desarrollo de las actividades logísticas en municipios del país, garantizando su debida articulación con las políticas de desarrollo territorial.
7. Solicitar al Departamento Nacional de Planeación, en coordinación con el Ministerio de Transporte y el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, y en un término no superior a un (1) año, la formulación y divulgación de manuales metodológicos que orienten a los organismos territoriales en como incluir proyectos de infraestructura logística especializada y de infraestructura de transporte de orden nacional, dentro de sus políticas de desarrollo territorial.
8. Solicitar al Departamento Nacional de Planeación, Dirección de Infraestructura y Energía Sostenible, en un término no superior a nueve (9) meses a partir de la expedición del presente documento, la formulación y divulgación de una metodología que oriente a los

entes municipales en la formulación de planes logísticos urbanos para la gestión de carga y su articulación con los Planes de Movilidad Sostenible.

9. Solicitar al Ministerio de Transporte, que en un término no superior a tres (3) meses a partir de la expedición del presente documento, identifique las necesidades presupuestales para la construcción y/o mejoramiento de los pasos de frontera de Paraguachón, Cúcuta, Ipiales y San Miguel, en coordinación con las entidades que desarrollan labores de control y servicio en estas áreas.
10. Solicitar al Ministerio de Transporte, que presente ante el Conpes el Plan de Expansión Portuaria en un término no superior a un (1) mes, de acuerdo con lo establecido en la Ley 1° de 1991 y las recomendaciones del Documento Conpes 3540 de 2008.
11. Solicitar al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo continuar con el liderazgo y coordinación en la implementación de la inspección física simultánea de mercancías con el apoyo de las entidades de control, Ministerio de Transporte, Superintendencia de Puertos y Transporte y la Aeronáutica Civil y en un término no superior a seis (6) meses, hacer seguimiento a la operatividad del proceso en los nodos de transferencia donde se haya implementado este procedimiento y hacer los ajustes al Manual de Procedimientos cuando a ello haya lugar.
12. Solicitar al Ministerio de Transporte con el apoyo del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, la DIAN y la Policía Antinarcoóticos, en un término no superior a seis (6) meses a partir de la expedición del presente documento, la evaluación, recomendación y plan de acción para la aplicación de sistemas tecnológicos de inspección no intrusiva en los nodos de transferencia de comercio exterior, en concordancia con los requerimientos técnicos mínimos necesarios para las autoridades de control de la carga.
13. Solicitar al Ministerio de Transporte en coordinación con el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, la Superintendencia de Puertos y Transporte, la Aeronáutica Civil, con el apoyo de las entidades que intervienen en los procesos de control de la mercancía, y en un término no superior a seis (6) meses, presentar a los concesionarios los requerimientos de infraestructura de las zonas de inspección.
14. Solicitar al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo en coordinación con la DIAN, el ICA, el INVIMA y la Policía Antinarcoóticos, en un término no superior a tres (3) meses, evaluar y presentar al Gobierno Nacional las necesidades de personal de las entidades de

control en los nodos de transferencia, con el propósito de homologar y adecuar el horario de atención del servicio prestado por las entidades gubernamentales.

15. Solicitar a la DIAN, continuar con el desarrollo y puesta en vigencia de un nuevo Código Aduanero, en un plazo no mayor a nueve (9) meses, de acuerdo con los compromisos adquiridos en el marco de la Comunidad Andina de Naciones – CAN.
16. Solicitar a Colciencias, que en un término no superior a seis (6) meses, evalúe la aplicabilidad o posible incorporación de procesos de innovación, investigación y desarrollo tecnológico en temas específicos de logística, dentro de las líneas de investigación susceptibles de ser financiadas dentro de los programas de dicha entidad, así como la posibilidad de crear una línea específica de financiación para el tema.
17. Solicitar al Departamento Nacional de Planeación, en coordinación con el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y el Ministerio de Comunicaciones, que en un término no superior a un (1) año, diseñen un plan de acción para la coordinación e implementación de las medidas para la vinculación de las TIC en la logística.
18. Solicitar al Ministerio de Transporte presentar ante la Comisión Nacional de Competitividad, en un término no superior a dos (2) meses, el avance de las acciones desarrolladas para el cumplimiento de los objetivos propuestos en la Política Nacional de Transporte Público Automotor de Carga.
19. Solicitar al Comifal que en un término no superior a seis (6) meses, coordine la formulación de un Plan Nacional de Capacitación en Gestión de la Cadena de Abastecimiento enfocados a formación gerencial, profesional, técnica y operativa.
20. Solicitar al Comifal en coordinación con las entidades gubernamentales que conforman el Sistema Logístico Nacional que evalúen y definan en un término no superior a seis (6) meses, una propuesta de los indicadores de desempeño logístico de acuerdo a su competencia. Así mismo, deberá promover el desarrollo de iniciativas públicas y privadas orientadas a la facilitación del comercio, el transporte y la logística, a través de la caracterización de oferta y demanda de servicios logísticos y la determinación de necesidades de servicios de valor agregado.

VII. REFERENCIAS

Consultoría “Diseño conceptual de un Esquema de Sistemas de Plataformas Logísticas en Colombia y Análisis Financiero y Legal (Primera Fase)”, contratada por el Departamento Nacional de Planeación con la firma Advanced Logistics Group – ALG

Infraestructura logística y de calidad para la competitividad de Colombia. Banco Mundial, 2006.

La logística del transporte de mercancías en Europa – La clave para la movilidad sostenible. Comunicación de la Comisión de las Comunidades Europeas al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, 2006.

Connecting to Compete. Logistics Performance Index – LPI. Banco Mundial, 2007.

La competitividad del transporte y los servicios logísticos en el comercio exterior colombiano. Midas – USAID, 2007.

Doing Business. Banco Mundial, 2007y 2008.

Reporte de Competitividad Global. Foro Económico Mundial – FEM, 2007 y 2008.

Anuario Estadístico. Ministerio de Transporte. Año 2006

Información y Comunicaciones para el Desarrollo. Banco Mundial, 2006.

Plan TIC Colombia. En línea con el futuro. Ministerio de Comunicaciones, 2008.