



DESEMPEÑO LOGÍSTICO: INFRAESTRUCTURA, TRANSPORTE Y LOGÍSTICA



Infraestructura en general. Puesto entre 140 países (donde 1 indica el país con la infraestructura más sofisticada a nivel general).

Fuente: WEF (2015).



Perfil de Colombia en materia de Infraestructura, Transporte y Logística.

Tema	Indicador	Valor	Puesto en el mundo (# países)	Puesto en América Latina (# países)	Fuente (Año)
Infraestructura	Densidad vial (Km de carreteras por cada 100 metros cuadrados).	18,8	66 (92)	5 (13)	Banco Mundial (2011)
	Infraestructura en general/1.	3,2	110 (140)	13 (19)	WEF (2015)
	Red vial/1.	2,7	126 (140)	16 (19)	WEF (2015)
	Red férrea/1.	1,4	123 (140)	14 (19)	WEF (2015)
	Infraestructura portuaria/1.	3,6	85 (140)	11 (19)	WEF (2015)
	Infraestructura aérea/1.	4,2	74 (140)	9 (19)	WEF (2015)
	Densidad vial (Km de carreteras por cada Km cuadrado).	0,17	45 (56)	3 (5)	IMD (2015)
	Densidad férrea (Km férreos por Km cuadrado).	0,001	55 (58)	6 (6)	IMD (2015)
	Calidad del transporte aéreo/2.	6,5	40 (61)	2 (7)	IMD (2015)
	Estado de la red primaria en buen estado (%).	57,0	x	x	Mintransporte (2014)
Logística	Índice de Desempeño Logístico/3.	2,6	97 (160)	16 (20)	Banco Mundial (2014)
	Tiempo requerido para exportar (No. de días).	14,0	60 (98)	9 (19)	Doing Business (2014)
	Costo de exportar (US\$ por contenedor).	2.355,0	163 (189)	18 (19)	Doing Business (2014)
	Tiempo requerido para importar (No. de días).	13,0	47 (189)	6 (19)	Doing Business (2014)
	Costo de importar (US\$ por contenedor).	2.470,0	159 (189)	18 (19)	Doing Business (2014)
	Procedimientos Aduaneros/4.	3,5	95 (140)	10 (19)	WEF (2015)

Nota 1: Índice de 1 a 7 (donde una puntuación más alta representa una mejor calidad en la infraestructura).

Nota 2: Índice de 0 a 10 (donde una puntuación más alta representa una mejor calidad). **Nota 3:** Índice de 1 a 5 (donde una puntuación más alta representa un mejor desempeño). **Nota 4:** Índice de 1 a 7 (donde una puntuación más alta representa una mejor calidad de los procedimientos aduaneros).

Puesto



El buen desempeño logístico es un factor fundamental para la competitividad de un país. De acuerdo con estándares internacionales, a Colombia no le va bien en este tema. Según el Índice de Desempeño Logístico del Banco Mundial, en 2014 el país ocupó el puesto 97 entre 160 economías y el 16 entre 20 países de América Latina. Este resultado del país en materia logística es similar frente a otras mediciones internacionales. Por ejemplo, en el último informe del *Institute for Management Development* (IMD), Colombia ocupó el lugar 57 entre 61 países y fue quinto entre siete países de la región.

Uno de los factores claves que determinan el desempeño logístico de un país es la infraestructura. De acuerdo con el último Índice Global de Competitividad (IGC) del Foro Económico Mundial (WEF, por su sigla en inglés), Colombia ocupó el puesto 110 entre 140 economías y 13 entre 19 países de América Latina. Dicha situación es producto especialmente de la baja calificación que obtiene el país en materia de calidad en la infraestructura vial y férrea –ubicándose en los puestos

126 y 123, respectivamente, en la clasificación general y en los lugares 16 y 14, respectivamente, en la región. Pero el buen desempeño logístico no depende sólo de la calidad de la infraestructura. La competitividad y la calidad en los servicios de transporte, así como la eficiencia y eficacia en aduanas y puertos, la capacidad de seguimiento y localización de mercancías, la utilización de mejores prácticas en la materia por parte de los generadores, entre otros, son factores

que juegan un papel fundamental en el desempeño logístico de un país.

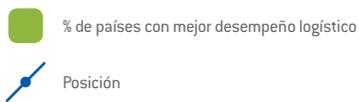
Este capítulo plantea un diagnóstico sobre el desempeño logístico de Colombia, a partir de varios de los elementos que inciden en el mismo. Para cada uno de estos elementos se proponen algunas recomendaciones que permitirán mejorar en esta materia, para así alcanzar la meta propuesta de convertir el país en la tercera economía más competitiva de América Latina en 2032.



DESEMPEÑO LOGÍSTICO

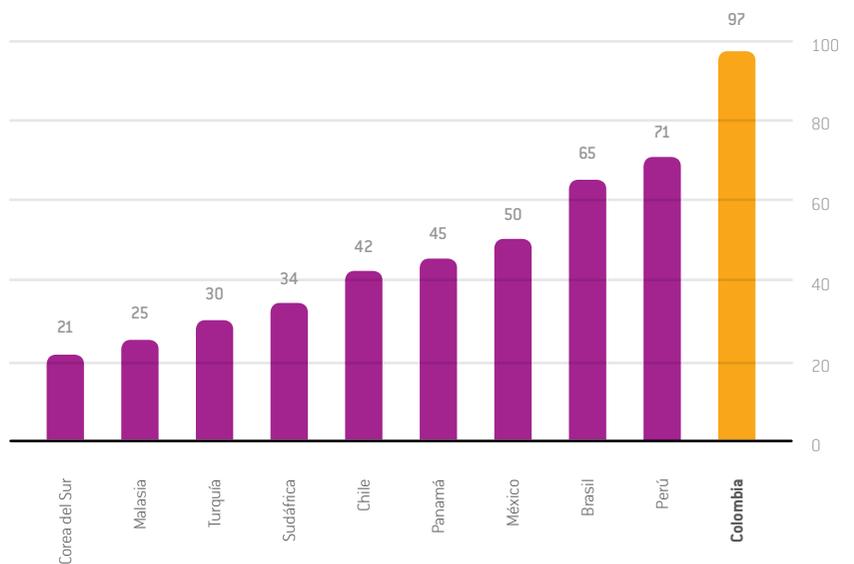
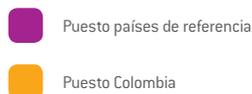
DURANTE LOS ÚLTIMOS AÑOS, EL DESEMPEÑO LOGÍSTICO DEL PAÍS SE HA DETERIORADO DRÁSTICAMENTE. COLOMBIA PASÓ DEL PUESTO 72 ENTRE 155 PAÍSES EN 2010, AL PUESTO 97 ENTRE 160 PAÍSES EN 2014. ESTO SIGNIFICA QUE MIENTRAS EN 2010, EL 46,5% DE LOS PAÍSES TENÍAN UN MEJOR DESEMPEÑO LOGÍSTICO QUE COLOMBIA, EN 2014 LO TIENEN MÁS DEL 60% (GRÁFICO 1). EN EL CONTEXTO LATINOAMERICANO, COLOMBIA SÓLO ESTÁ POR ENCIMA DE HONDURAS, HAITÍ Y BOLIVIA, Y CON RESPECTO A PAÍSES DE REFERENCIA OCUPA EL ÚLTIMO LUGAR (GRÁFICO 2).

Gráfico 1. Índice de desempeño logístico: posición de Colombia y porcentaje de países con mejor desempeño, 2007-2014.



Nota 1: Donde una menor posición representa un mejor desempeño logístico. **Nota 2:** 2007 posición entre 150 países, 2010 y 2012 posición entre 155 y 2014 posición entre 160. **Fuente:** Banco Mundial.

Gráfico 2. Índice de Desempeño Logístico: Colombia y países de referencia, 2014.



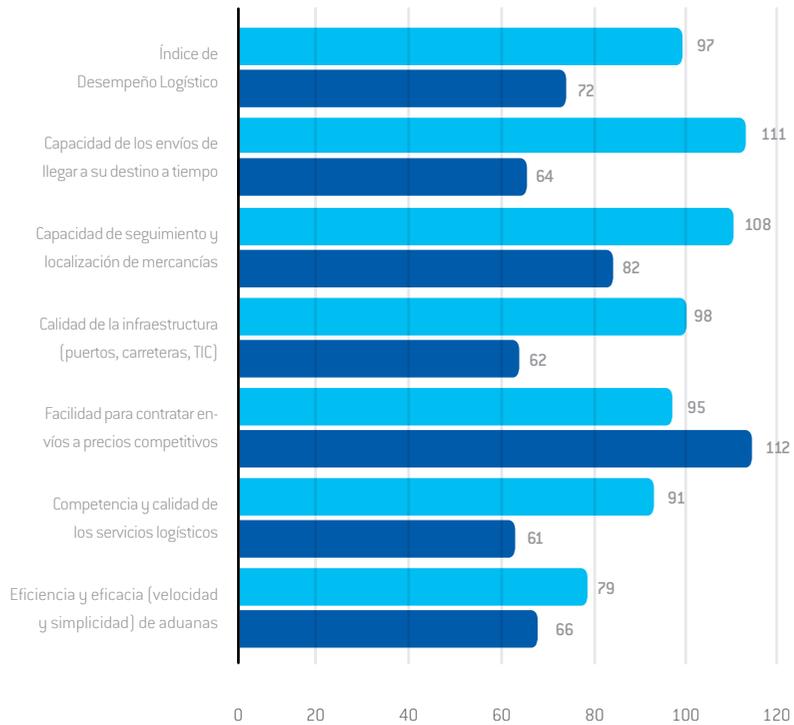
Nota 1: Donde una menor posición representa un mejor desempeño logístico. **Nota 2:** Posición entre 160 países en 2014. **Fuente:** Banco Mundial.

DESEMPEÑO LOGÍSTICO



MÁS ALLÁ DE LOS REZAGOS EN INFRAESTRUCTURA, EL BAJO DESEMPEÑO LOGÍSTICO SE EXPLICA POR FACTORES COMO LA LIMITADA CAPACIDAD DE LOS ENVÍOS DE LLEGAR A SU DESTINO A TIEMPO, LA FALTA DE SEGUIMIENTO Y LOCALIZACIÓN DE LAS MERCANCÍAS, Y LA DIFICULTAD DE CONTRATAR ENVÍOS A PRECIOS COMPETITIVOS.

Gráfico 3. Colombia: Posición en el Índice de Desempeño Logístico y sus componentes, 2010 vs. 2014.

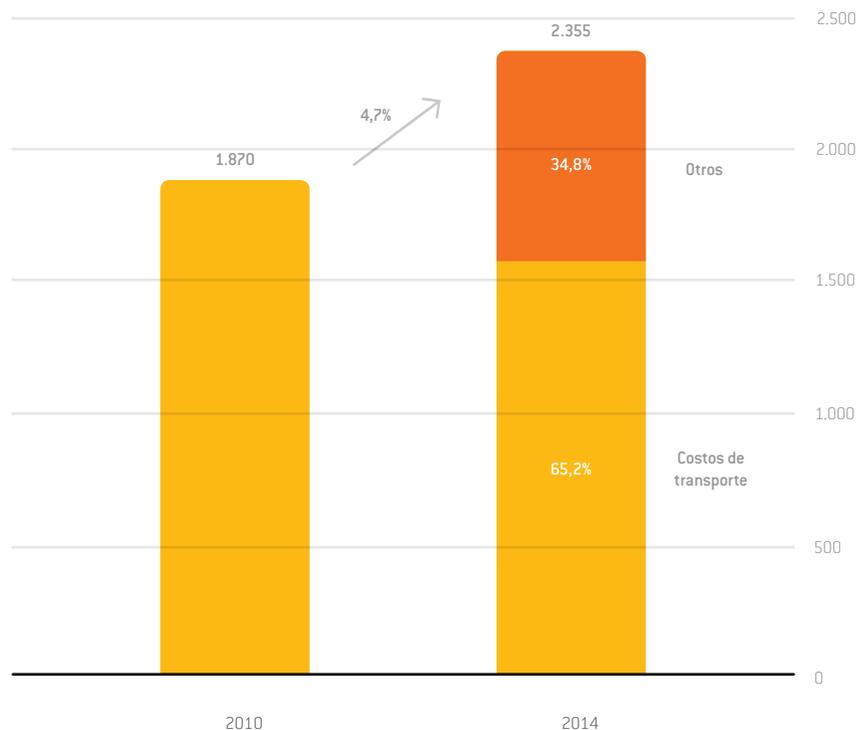


Nota 1: Donde una menor posición representa un mejor desempeño logístico. **Nota 2:** Posición entre 155 para 2010 y posición entre 160 países para 2014.

Fuente: Banco Mundial.

LOS COSTOS DE EXPORTACIÓN E IMPORTACIÓN DE COLOMBIA ENTRE 2010 Y 2014 SE INCREMENTARON 4,7% Y 7,8% EN PROMEDIO ANUAL, RESPECTIVAMENTE. LOS ELEVADOS COSTOS SE DEBEN EN GRAN PARTE A LOS COSTOS DE TRANSPORTE, LOS CUALES REPRESENTARON MÁS DE 65% DEL COSTO TOTAL EN 2014.

Gráfico 4. Costos de exportar una mercancía en Colombia, 2010 vs. 2014 (US\$ por contenedor).



Fuente: Consejo Privado de Competitividad con base en *Doing Business (2014)*.

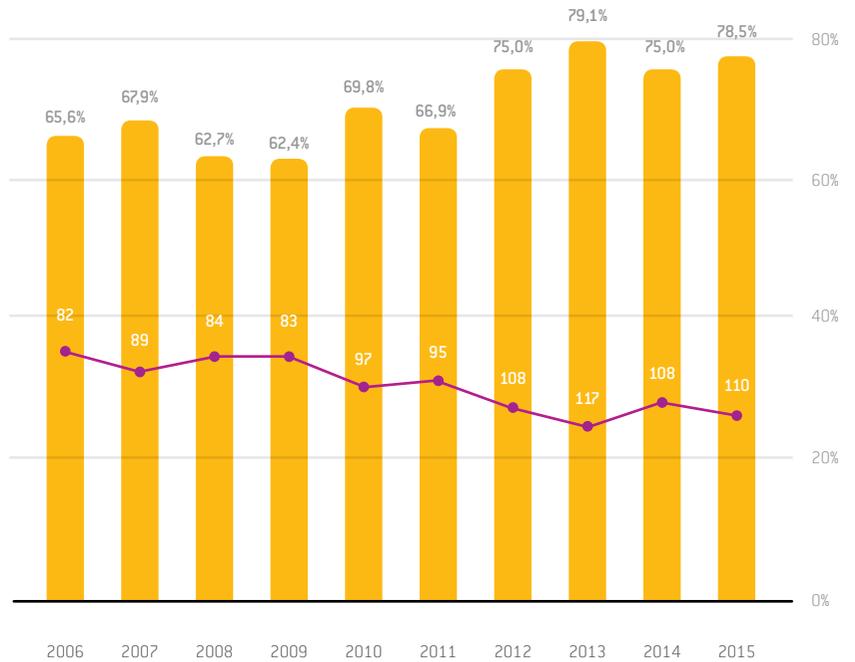
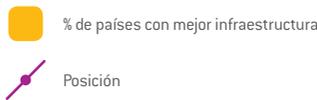


DESEMPEÑO LOGÍSTICO

CALIDAD DE LA INFRAESTRUCTURA

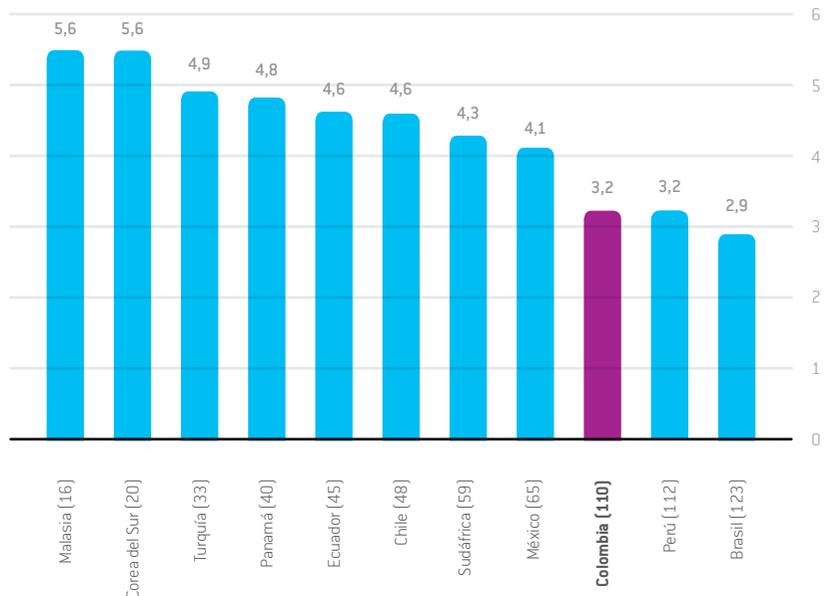
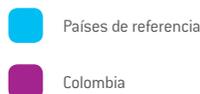
MIENTRAS EN 2010, 69,8% DE LOS PAÍSES ESTABA EN UNA MEJOR POSICIÓN QUE COLOMBIA EN MATERIA DE CALIDAD DE LA INFRAESTRUCTURA, EN 2015 ESTE PORCENTAJE SE INCREMENTÓ A 78,6% (GRÁFICO 5). ESTE RETROCESO SE DEBE PRINCIPALMENTE A LA BAJA CALIDAD DE LA INFRAESTRUCTURA VIAL Y FÉRREA. DICHA SITUACIÓN UBICA AL PAÍS EN EL PUESTO 110 ENTRE 140 PAÍSES, EN LA POSICIÓN 13 EN AMÉRICA LATINA Y EN UNO DE LOS ÚLTIMOS LUGARES RESPECTO A PAÍSES DE REFERENCIA (GRÁFICO 6).

Gráfico 5. Calidad de la infraestructura: posición de Colombia y porcentaje de países con mejor infraestructura.



Nota 1: Donde una menor posición representa una mejor infraestructura. **Nota 2:** 2006 posición entre 125 países, 2007: 131 países, 2008: 134 países, 2009: 133 países, 2010: 139 países, 2011: 142 países, 2012: 144 países, 2013: 148 países, 2014: 144 países y 2015: 140 países. **Fuente:** WEF.

Gráfico 6. Calidad de la infraestructura: Colombia vs. Países de referencia, 2015.



Fuente: WEF, 2015. Puntaje entre 140 países.

DESEMPEÑO LOGÍSTICO



ALGUNAS METAS INCLUIDAS EN EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2014-2018 (PND) EN MATERIA DE INFRAESTRUCTURA RESULTAN POCO AMBICIOSAS, EN PARTICULAR LAS RELACIONADAS CON LA RED FÉRREA Y EL BUEN ESTADO DE LA RED VIAL. CON RESPECTO A LA EJECUCIÓN DEL PROGRAMA 4G, SI BIEN EL PND PROPONE METAS PARA INCREMENTAR LA INVERSIÓN PRIVADA EN INFRAESTRUCTURA, NO HACE REFERENCIA A METAS EN MATERIA DE INVERSIÓN PÚBLICA REQUERIDA.

Cuadro 1. Principales metas / estrategias en el PND relacionadas con infraestructura.

Indicador	Línea Base [2014]	Meta 2018	Comentarios
<p>Avanzar en la ejecución del programa 4G: 40 proyectos: involucran alrededor de 7.000 Km de la red vial nacional, 141 Km de túneles y 150 Km de viaductos.</p> <p>Calzadas construidos a través de concesión: 1.320 Km.</p> <p>Vías intervenidas bajo esquema APP: 5.373 Km.</p> <p>Inversión privada en Infraestructura de carretera.</p> <p>Inversión privada en infraestructura férrea, aeroportuaria y portuaria: 0,59 billones.</p> <p>Red férrea en operación - ANI: 655 nuevos Km.</p> <p>Porcentaje de red vial nacional [red primaria] en buen estado.</p> <p>Vías con pavimento - Invías: 255 Km.</p> <p>Obras de mantenimiento y profundización a canales de acceso.</p> <p>Aeropuertos con obras de construcción y ampliación de aeropuertos terminados – Aerocivil.</p> <p>Intervenciones terminadas en mantenimiento de infraestructura aeroportuaria [iguales o superiores a \$800 millones].</p> <p>Aeropuertos para la prosperidad intervenidos - Aerocivil.</p>	1.796 Km	3.116 Km	En el cuatrienio pasado de acuerdo con las etapas definidas en los contratos se lograron construir 85% de los Km propuestos.
	6.595 Km	11.968 Km	Frente a esta meta se deduce que el programa de 4G va más allá de 2018 .
	\$11,4 billones	\$24 billones	Se estima que la inversión privada en infraestructura crezca más de 16% en promedio por año.
	4,18 billones	4,77 billones	
	628 Km	1.283 Km	Mientras en Argentina -tercer país de América Latina con más Km de vías férreas- hay 0,9 Km de vías férreas por metro cuadrado, en 2018 el país tendría apenas 0,1.
	48,0%	62,0%	Meta poco ambiciosa. Colombia debería contar con el 100% de la red vial nacional en buen estado.
	8.454 Km	8.709 Km	En el cuatrienio pasado se cumplió más del 100% de la meta propuesta [1.785,42 Km] /1.
	8	14	En este cuatrienio se está proponiendo realizar seis obras en los canales de acceso al igual que en el pasado PND. Cabe señalar que entre 2010 y 2014 se lograron realizar cinco obras /1.
	16	17	En el cuatrienio pasado fueron realizadas 62 intervenciones en aeropuertos no concesionados y en 17 aeropuertos concesionados se hicieron obras de modernización /1. Para este cuatrienio la meta es parecida, se ha propuesto 77 intervenciones en infraestructura aeroportuaria. Cabe destacar que entre 2010 y 2014 entraron en servicio las nuevas terminales nacional e internacional de pasajeros del aeropuerto El Dorado en Bogotá.
	75	130	
32	54		

Nota 1: <https://sinergia.dnp.gov.co/PortalDNP/default.aspx>. Consulta realizada el 12 de junio de 2015. **Fuente:** Consejo Privado de Competitividad con base en PND 2014-2018.



DESEMPEÑO LOGÍSTICO

RECOMENDACIONES PARA FORTALECER LA INFRAESTRUCTURA

Si bien son distintos los esfuerzos que el Gobierno nacional ha realizado para financiar el programa de cuarta generación de concesiones (4G)¹, es probable que dado el monto de recursos que requiere este programa, la banca nacional no pueda apalancar la totalidad de la inversión. Por lo tanto, es necesario otorgar garantías suficientes para atraer inversionistas como los bancos extranjeros y los fondos institucionales. En este sentido, es clave ofrecer una remuneración apropiada que cubra riesgos que aún persisten —como las demoras en las consultas a comunidades, las licencias ambientales y la inestabilidad jurídica y tributaria—, con el fin de garantizar la viabilidad de los proyectos de infraestructura. Cabe destacar que para afrontar estos riesgos, el PND otorgó al Estado la posibilidad de redistribuir los recursos entre las subcuentas de los Fondos de Contingencias una vez se superen los riesgos de cada proyecto, lo que permitirá mantener la disponibilidad de recursos en caso de que exista alguna eventualidad en cualquier otro proyecto. Esto, sin duda, es una buena noticia dado que facilitará la gestión de los pasivos contingentes del sector.

En particular con respecto a la atracción de inversionistas institucionales, es prioritario que las potenciales emisiones de bonos que se realicen para financiar proyectos de infraestructura satisfagan los requerimientos de este tipo de inversionistas². Igualmente, se requiere continuar incentivando la participación del sector privado en la estructuración y la

presentación de proyectos de infraestructura de transporte ante el Gobierno nacional y los gobiernos locales. Cabe destacar que para promover la inversión privada en sectores prioritarios, como los sistemas de transporte masivo y los servicios públicos domiciliarios —entre otros—, el PND modificó el artículo 17 de la Ley 1508 de 2012, al ampliar el presupuesto estimado con recursos públicos de 20% a 30%³.

Así mismo, se requiere la pronta reglamentación y puesta en funcionamiento del Fondo Nacional para el Desarrollo de la Infraestructura (FONDES), creado por la Ley del PND (artículo 144) y dirigido a inversión y financiamiento de proyectos de infraestructura⁴. Lo anterior es fundamental en la medida en que se requeriría contar con recursos suficientes para la financiación de tercera ola⁵.

En general, es necesario acelerar el cumplimiento de la agenda del programa 4G. A la fecha de cierre de este Informe se había adjudicado el 100% de los proyectos tanto de la primera como de la segunda ola. Se espera en 2018, de acuerdo con el PND, avanzar en la ejecución de 40 proyectos, los cuales involucran alrededor de 7.000 kilómetros de la red vial nacional, 141 kilómetros de túneles y 150 kilómetros de viaductos.

De otro lado, es importante el establecimiento de un procedimiento claro, expedito y equilibrado en materia de consultas previas, que permita el rápido desarrollo de los proyectos de infraestructura. Si bien el PND propuso realizar un estudio para identificar y dar prioridad —de manera concertada con las comunidades indígenas— a las vías dentro de sus territorios, se requiere reglamentar este

proceso de consulta, desarrollar una herramienta de información sobre la ubicación de las comunidades y usarla como única fuente para determinar los sujetos legitimados a participar. Así mismo, es clave incluir la definición de compensaciones a comunidades.

Más allá de la implementación de la agenda 4G, es necesario contar con una planeación continua que permita identificar nuevos corredores estratégicos y nuevos proyectos que serían parte de la siguiente generación de concesiones. Si bien a la fecha de cierre de este Informe, en cabeza de la Financiera de Desarrollo Nacional (FDN), se estaba estructurando el Plan Maestro de Transporte Intermodal, es necesaria la implementación del Decreto 946 de 2014, mediante el cual se crea la Unidad de Planeación de Infraestructura de Transporte. Es importante también que dicha Unidad dé continuidad a este Plan y cree espacios de coordinación entre los sectores público, privado y la academia, que permitan generar una planeación participativa. Se requiere dar prioridad a los proyectos de acuerdo con la relevancia para la conectividad regional, la capacidad de integrar los distintos modos de transporte y las agendas de competitividad departamental, por lo que se deberían utilizar el Comité de Logística y las Comisiones Regionales de Competitividad —en el marco del Sistema Nacional de Competitividad, Ciencia, Tecnología e Innovación (SNCCTeI)— para tal fin.

Así mismo, es importante continuar promoviendo, a través de la Comisión Intersectorial de Infraestructura, la ejecución eficiente y oportuna de Proyectos de Interés Nacional y Estratégicos (PINE)⁶.



A través de este mecanismo de gerencia se ha permitido la articulación de distintas entidades, la actualización de la reglamentación para la optimización de procedimientos y trámites y la gestión y seguimiento continuo de la ejecución de los PINE. Al respecto, el PND dio herramientas claves para fortalecer la gestión de los PINE, al crear el Sistema Nacional de Proyectos de Interés Nacional y Estratégicos (SINAPINE), centralizar los trámites ambientales ante la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales y reglamentar el procedimiento para la imposición de servidumbres y declaratoria de utilidad pública e interés social.

De otro lado, en materia de puertos, se requiere continuar con las obras y la adecuación de canales de acceso y garantizar que estos soporten la nueva generación de buques de mayor capa-

cidad (Post-Panamax). En este sentido, en el PND se ha propuesto realizar seis obras adicionales en los canales de acceso. Adicionalmente, es necesario trazar y ejecutar un plan que articule los flujos de acceso a los puertos, para lo cual se recomienda que dicha competencia esté a cargo de la Nación. Al respecto, el PND propone continuar con la iniciativa del Integrador de Sistemas de Enturnamiento para garantizar la continuidad de los flujos logísticos en los nodos portuarios⁷.

Es importante también continuar con la modernización de aeropuertos. Para esto, el PND mantendrá, a través de contratos de Asociaciones Público Privadas (APP), el flujo de inversión en los aeropuertos de las grandes ciudades y de las ciudades intermedias, y a la vez avanzará en la regulación y modernización de equipos aeronáuticos⁸.

En particular, con respecto al aeropuerto El Dorado, si bien ya entraron en servicio las nuevas terminales nacional e internacional de pasajeros, es necesario cumplir con la implementación de su Plan Maestro, de manera que se puedan solucionar los problemas de capacidad que tendrá el aeropuerto en el mediano plazo⁹. Así mismo, es necesario continuar con la incorporación de tecnología de aeronavegación y radioayudas que permita extender los horarios de operación y ofrecer mayor cobertura. Aunque el PND no propone acciones específicas frente a esto, destaca que este tipo de ayudas se deben impulsar a través de proyectos nacionales de ciencia, tecnología e innovación. Adicionalmente, es prioritaria la modificación de la licencia ambiental que regula el tema de ruido, la cual limita la operación de la pista sur.



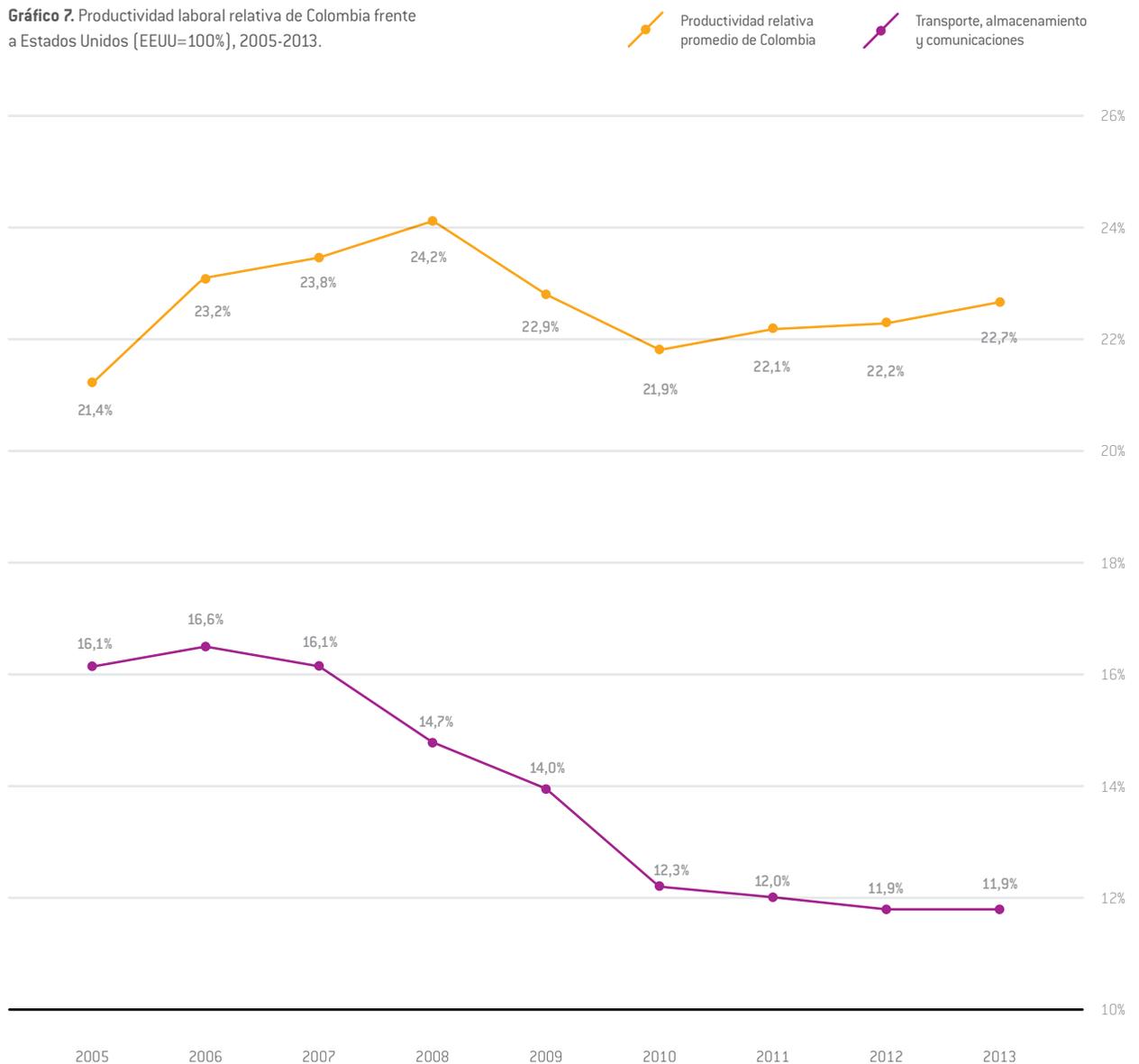
DESEMPEÑO LOGÍSTICO

OTROS CUELLOS DE BOTELLA QUE AFECTAN EL DESEMPEÑO LOGÍSTICO

FALTA DE COMPETITIVIDAD DEL SECTOR DE TRANSPORTE DE CARGA

EL BAJO DESEMPEÑO LOGÍSTICO DEL PAÍS SE DEBE TAMBIÉN A LA BAJA COMPETITIVIDAD DEL SECTOR TRANSPORTE. MIENTRAS EN COLOMBIA EN PROMEDIO SE NECESITAN 4,5 TRABAJADORES PARA PRODUCIR LO QUE PRODUCE UN TRABAJADOR EN EE.UU., EN EL SECTOR TRANSPORTE SE REQUIEREN CASI NUEVE TRABAJADORES. ENTRE 2005 Y 2013, LA PRODUCTIVIDAD RELATIVA DE ESTE SECTOR EN COLOMBIA NO SUPERÓ EL 17% DE LA PRODUCTIVIDAD DEL MISMO SECTOR EN EE.UU.

Gráfico 7. Productividad laboral relativa de Colombia frente a Estados Unidos (EEUU=100%), 2005-2013.



Nota: La productividad laboral relativa del sector transporte de Colombia equivale a la productividad laboral de este sector (PIB del sector/número de trabajadores) como porcentaje de la productividad laboral del mismo sector en Estados Unidos. Fuente: DANE - BEA. Cálculos Consejo Privado de Competitividad.

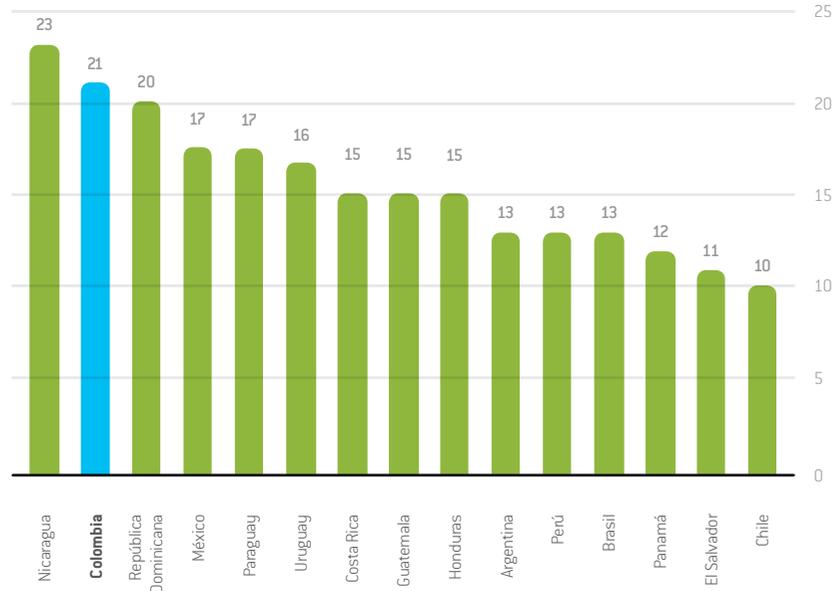
DESEMPEÑO LOGÍSTICO



EN LÍNEA CON LO ANTERIOR, DESPUÉS DE NICARAGUA, COLOMBIA REGISTRA LA FLOTA CON LA EDAD PROMEDIO MÁS ELEVADA ENTRE 15 PAÍSES DE AMÉRICA LATINA. TENER UNA FLOTA ANTIGUA GENERA EXTERNALIDADES NEGATIVAS –COMO PROBLEMAS DE SEGURIDAD VIAL Y DE LA CARGA, CONGESTIÓN EN LOS CORREDORES Y DAÑO AL MEDIO AMBIENTE–, INCREMENTA LOS COSTOS DE TRANSPORTE Y REDUCE LA CALIDAD DEL SERVICIO PRESTADO.

Gráfico 8. Edad promedio de la flota (años), 2012.

- Países de referencia
- Colombia



Fuente: BID.

LAS METAS Y ACCIONES INCLUIDAS EN EL PND RELACIONADAS AL SECTOR TRANSPORTE SE QUEDAN CORTAS SI SE QUIERE AUMENTAR DE MANERA CONSIDERABLE LA PRODUCTIVIDAD DE ESTE SECTOR.

Cuadro 2. Principales metas / estrategias en el PND relacionadas con el Sector Transporte.

Indicador	Línea Base (2014)	Meta 2018	Comentarios
Vehículos desintegrados con peso bruto vehicular mayor a 10,5 toneladas.	8.000	22.000	Se estima para el cuatrienio desintegrar 14.000 vehículos. Si bien esta cifra parece ser elevada, cabe destacar que de acuerdo con el Conpes 3759/2013, se cuenta con un financiamiento de \$1,1 billones para ser gastado progresivamente entre 2013 y 2018, los cuales, según dicho Conpes, alcanzarían para la desintegración de aproximadamente 30.000 vehículos. Lo anterior implica que la meta establecida en el Conpes se redujo en 8.000 vehículos.
Edad promedio de vehículos de transporte automotor de carga con peso bruto vehicular mayor a 10,5 toneladas.	19	15	Si bien en las bases del PND se propone reducir la edad promedio del parque automotor para los vehículos con peso superior a 10,5 toneladas, se requiere una reglamentación que lo regule. Al respecto, la Ley del Plan no estableció ninguna disposición en este sentido.
Reportes en el Registro Nacional de Despachos de Carga (RNDC).	1.500.000	6.000.000	x

Fuente: Consejo Privado de Competitividad con base en PND 2014-2018.



DESEMPEÑO LOGÍSTICO

RECOMENDACIONES EN MATERIA DE COMPETITIVIDAD DEL SECTOR DE TRANSPORTE DE CARGA

Desde hace más de cinco años, el Consejo Privado de Competitividad (CPC) viene reiterando la importancia de diseñar e implementar una agenda integral que permita convertir el sector de transporte en un sector de talla mundial. Sin embargo, dicha recomendación no ha sido acogida, llevando a que la mayoría de las acciones de los últimos años sobre este sector hayan sido coyunturales y desarticuladas. Más aún, varias de estas acciones han ido en contra de la misma competitividad del sector.

Una agenda integral debe involucrar acciones concretas en materia de ajustes normativos y de regulación –que fomenten la eficiencia del mercado–; de fortalecimiento del capital humano; de formalización del sector; de coordinación entre generadores y transportistas; de provisión de infraestructura logística específica; de utilización de TIC en el sector (e.g. peajes electrónicos, herramientas para el seguimiento y localización de mercancías), y de ciencia, tecnología e innovación, entre otros aspectos¹⁰.

Es importante destacar que el CPC ha realizado consultas con diferentes actores privados relevantes –tanto del sector generador como del sector transporte– sobre la necesidad de implementar una agenda de este estilo, y en todos los casos parecería existir voluntad y compromiso para participar e invertir recursos en el desarrollo de esta.

Al cierre de este Informe se conoce que se creará una Misión de Transporte para definir y analizar en distintas mesas de trabajo todos los temas que están afectando estructuralmente la competitividad del sector transporte. Este trabajo involucrará actores tanto públicos como privados relevantes y definirá lineamientos de política para mejorar la competitividad del sector. Por lo tanto, se espera que esta Misión aborde una agenda como la que aquí se propone. Dado que el SNCCTel cuenta con el Comité de Logística –que fue reactivado en 2015– se recomienda aprovechar dicha instancia como espacio de articulación entre los distintos actores para desarrollar esta agenda. Cabe destacar que la reactivación de este Comité ha llevado a una priorización de proyectos a los cuales se le hará seguimiento.

Por otro lado, recientemente el Departamento Nacional de Planeación (DNP), con el apoyo del Banco Mundial, contrató un estudio que diseña una propuesta de Plan Estratégico para el Sector Transporte Automotor de Carga. El CPC considera que es bastante completo y puede ser una base para el diseño de la agenda integral aquí propuesta. Este Plan Estratégico cuenta con seis programas con objetivos y enfoques concretos, así como acciones específicas a implementar¹¹. Por lo tanto, es fundamental incluir este estudio del DNP como insumo para la Misión.

Es necesario también que la Misión y el Comité de Logística tomen como insumo los resultados de la Encuesta Nacional de Logística de 2015 “Colombia es logística”, iniciativa que tiene como propósito analizar el desempeño logístico e identificar las necesidades, retos y

perspectivas de las empresas usuarias y prestadoras de servicios logísticos¹².

En materia regulatoria, son distintos los aspectos que esta agenda de competitividad para el sector transporte debe abordar. En primer lugar, la generación de condiciones de competencia y de libertad de mercado. Si bien es útil contar con costos de referencia, como los que arroja el Sistema de Información de Costos Eficientes (SICE) del Ministerio de Transporte, la reglamentación actual es bastante compleja y ha generado diversas interpretaciones e incertidumbre. De acuerdo con esta, existe la posibilidad de intervención y establecimiento de sanciones por parte de entes de control si el flete se encuentra por debajo de los costos eficientes de operación, sin dar la oportunidad de que las empresas demuestren y justifiquen las eficiencias incorporadas en sus relaciones económicas particulares. Lo anterior claramente va en contra de la competitividad del sector¹³. Cabe destacar que según las recomendaciones de la OCDE (2014), es necesario favorecer la competencia en este sector e implementar regulaciones apropiadas que permitan reducir los costos logísticos. Sin embargo, contrario a todos estos argumentos, el PND da continuidad a la Política de Libertad Vigilada¹⁴ y al congelamiento del parque de camiones¹⁵.

En relación con esto último, el PND propone dar continuidad a la implementación del Programa de Renovación y Reposición del Parque Automotor¹⁶. Sin embargo, a diferencia de lo que se ha venido promoviendo desde el CPC y del estudio del DNP, el PND no hace referencia a la importancia de ponerle fin al congelamiento del parque automotor.



Así mismo, es fundamental la reglamentación de la vida útil para los vehículos de carga. Aunque el PND propone reducir la edad promedio del parque automotor de 19 a 15 años, se requiere una regulación que lo reglamente. Por lo tanto, se propone reglamentar la vida útil para los vehículos nuevos. Para los vehículos matriculados antes de la entrada en vigencia de la reglamentación se propone otorgar un período de gracia, luego del cual ningún vehículo podría circular si supera la edad máxima permitida.

Es preciso también continuar con el fortalecimiento de los controles para la revisión técnico-mecánica, los cuales son un mecanismo para presionar la salida de camiones viejos. En la actualidad no existe control suficiente sobre el cumplimiento de esta normatividad¹⁷. Por lo tanto, se propone una revisión exhaustiva de las normas técnico-mecánicas y una nueva formulación para hacerlas más exigentes. De acuerdo con el PND, se dará continuidad y fortalecimiento a los sistemas de información existentes, en especial al Registro Único Nacional de Tránsito (RUNT) y al Registro Nacional de Despachos de Carga (RNDC).

En materia de regulación de este sector también es necesario permitir la entrada al mercado de vehículos combinados de carga de alto rendimiento, los cuales cuentan con mayor capacidad de transporte y son utilizados en otros países desde hace muchos años, lo que genera reducciones importantes en costos logísticos e impacto ambiental. Lo anterior sin comprometer el buen estado de la malla vial y la seguridad de las carreteras. En este sentido, se recomienda actualizar

la regulación de tipologías de vehículos de manera que se deje de hablar de peso bruto y se tenga en cuenta la distribución de la carga de acuerdo con el número de ejes del vehículo¹⁸.

De otra parte, un avance en materia regulatoria fue la definición del estándar tecnológico para el recaudo a través de peajes electrónicos –Decreto 2846 de 2013. Al respecto, el PND, en cabeza del Ministerio de Transporte, se ha propuesto el diseño y la implementación de mecanismos que permitan la interoperabilidad comercial entre los operadores y los estándares, protocolos y funcionalidad de los sistemas de información y tecnología. Por lo tanto, se recomienda agilizar el diseño y la implementación de dichos mecanismos. Contar con un sistema de peajes electrónicos permitirá reducir los tiempos muertos y los costos de combustible, así como el riesgo de administración de altas sumas de dinero en carretera por parte de los conductores de vehículos de carga¹⁹.

También es importante revisar las restricciones horarias a la circulación de vehículos de carga, de manera que se levanten muchas de estas en lugares y fechas específicas, ya que incrementan los costos de transporte²⁰.

Adicionalmente, es necesario incentivar la eficiencia de la logística de “última milla” o logística urbana²¹. Por ejemplo, se podrían tomar medidas como la implementación de entregas nocturnas en los centros urbanos con las condiciones de seguridad adecuadas para llevar a cabo estos procesos.

Igualmente, se debe actualizar la normatividad sobre requisitos para la habilita-

ción de empresas de transporte de carga (Decreto 173 de 2001). Al respecto, el Conpes 3759 de 2013 trae lineamientos claros para la modificación de estos requisitos y propone desarrollar una norma técnica de administración integral de la flota como condición para la formalización de las empresas. Al cierre de este Informe se conoce la existencia de un proyecto de decreto que desarrolla estos lineamientos de política. Este proyecto también incluye medidas que reglamentan las actividades y la responsabilidad de los agentes de carga y de los operadores logísticos, lo que es clave, en la medida en que en el país no existe ninguna regulación que defina el papel, la responsabilidad y los requisitos de estos para acceder al mercado. Igualmente, el proyecto de decreto establece normatividad para regular los seguros asociados con el transporte de mercancías, lo que también es importante en la medida en que hoy ante un daño o pérdida de la carga, el transportador cobra el seguro y con el dinero indemniza al dueño de la carga. Lo anterior desincentiva el profesionalismo del transporte y la adopción de medidas de seguridad.

Esta agenda integral también debe incluir aspectos relacionados con la promoción del sector. Por ejemplo, debe crear incentivos para que las empresas de transporte inicien procesos de mejora y modernización de sus estructuras administrativas. Para esto es fundamental implementar esquemas de transferencia de buenas prácticas de gestión a empresas y actores del sector transporte. Lo anterior debe implicar acciones como la capacitación a conductores y dueños de empresas de transporte, la formalización de los transportadores –como bancariza-



DESEMPEÑO LOGÍSTICO

ción y afiliación a la seguridad social–, la implementación de esquemas de transporte 24 horas –es decir, dos o más conductores por vehículo–, la instalación de GPS unificados y de rastreo, la fijación de estándares de calidad y de seguridad, entre otros. Cabe destacar que el Conpes 3759 de 2013 establece lineamientos para la profesionalización de los conductores. Sobre el particular, el proyecto de decreto contiene una sección especial para la contratación de conductores y la jornada de trabajo de los mismos.

Como se ha reiterado en distintas oportunidades, esta agenda no puede recaer sólo en manos de los actores públicos y del sector transportador. El sector generador juega también un papel muy importante en el desarrollo de la misma. Por eso la coordinación en-

tre generadores y transportadores es clave para la optimización de los tiempos, la planificación de operaciones y, por consiguiente, para la reducción de los costos logísticos. En este sentido, se requiere una adecuada planeación logística, la cual debe implicar –además de la definición de estándares de calidad mínimos para la prestación del servicio de carga– el establecimiento de procedimientos especiales y la provisión de infraestructura adecuada para atender al transportador en los sitios de cargue y descargue, la mayor apropiación de tecnología que soporte los procesos logísticos, la implementación de esquemas de desarrollo de proveedores de servicios logísticos y modelos de colaboración, la generación de una cultura de medición del desempeño logístico que permita

mejorar la gestión logística, la generación de una logística más amigable con el medio ambiente, entre otros²².

Finalmente, en línea con el propósito de convertir el sector en uno de talla mundial, hay que trabajar en iniciativas *cluster* sobre el sector de logística como las que se vienen implementando en los departamentos del Atlántico y Valle del Cauca. Ambas iniciativas, además de identificar las restricciones del orden nacional, buscan abordar los cuellos de botella que enfrenta el sector a nivel local (e.g. brechas de capital humano, exceso de trámites, tarifas elevadas, entre otros). Se requiere la articulación de una agenda integral como la propuesta para este sector con este tipo de iniciativas del nivel local.



DESEMPEÑO LOGÍSTICO

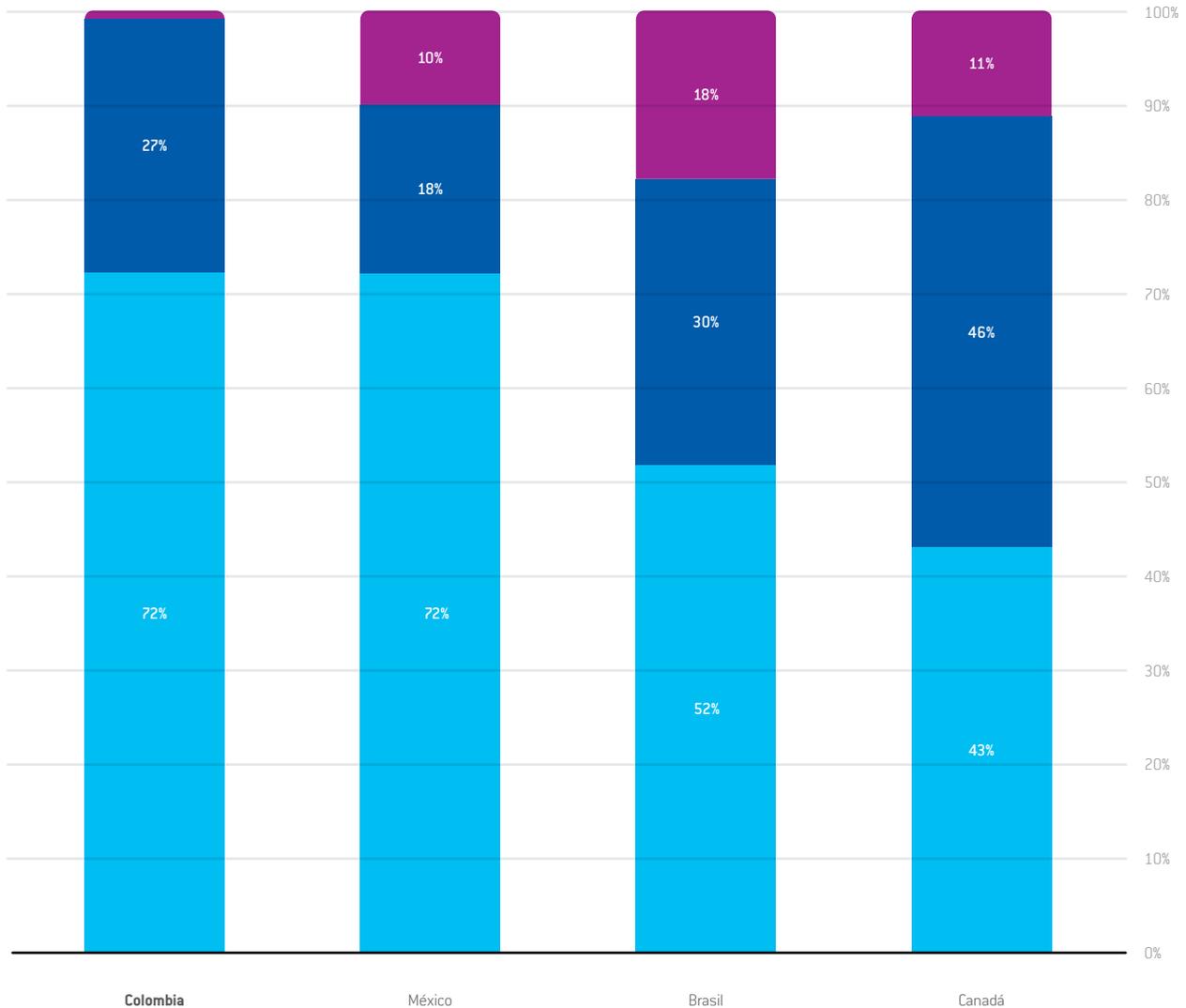


AUSENCIA DE TRANSPORTE MULTIMODAL Y CARENCIA DE PLATAFORMAS LOGÍSTICAS

LA COMBINACIÓN DE DIFERENTES MODOS DE TRANSPORTE PERMITE OPTIMIZACIONES EN MATERIA LOGÍSTICA. SIN EMBARGO, LA FALTA DE UNA POLÍTICA DE TRANSPORTE MULTIMODAL Y DE UN DESARROLLO DE LOS DIFERENTES MODOS HA CONLLEVADO A QUE EL 72% DE LA CARGA EN EL PAÍS SEA TRANSPORTADA POR CARRETERA Y EL 27% POR MODO FÉRREO²³. ESTA DEPENDENCIA DEL MODO VIAL CONTRASTA EN EL CONTEXTO INTERNACIONAL, EN LA MEDIDA EN QUE ESTE MODO EN EL PAÍS REGISTRA UN PORCENTAJE SIGNIFICATIVAMENTE MÁS ALTO QUE EN PAÍSES DE REFERENCIA.

Gráfico 9. Carga interna transportada por distintos modos, % de carga transportada.

Vial Férreo Fluvial



Fuente: BID (2014).



DESEMPEÑO LOGÍSTICO

VALE LA PENA DESTACAR QUE LAS METAS INCLUIDAS EN EL PND RELACIONADAS CON EL TRANSPORTE MULTIMODAL Y PLATAFORMAS LOGÍSTICAS RECOGEN LAS RECOMENDACIONES HECHAS POR EL CPC EN EL INC 2014-2015. EN PARTICULAR, SE PROPONE METAS CONCRETAS PARA INCREMENTAR EL TRANSPORTE DE CARGA POR DISTINTOS MODOS MÁS ALLÁ DEL MODO VIAL Y ESTABLECE LA CONSTRUCCIÓN DE CUATRO PLATAFORMAS LOGÍSTICAS A 2018.

Cuadro 3. Principales metas / estrategias en el PND relacionadas con el transporte multimodal y plataformas logísticas.

Indicador	Línea Base (2014)	Meta 2018	Comentarios
Transporte de carga por los modos férreo, fluvial y aéreo (sin carbón).	1,4 millones de toneladas	2 millones de toneladas	A primera vista parece ser una meta poco ambiciosa. No obstante, hay que tener en cuenta que más del 72% de la carga en Colombia se realiza por carretera y 27% por modo férreo –de la cual 99,9% corresponde a carbón.
Corredor fluvial mantenido Cormagdalena.	1.025 Km	1.025 Km	El PND propone mantener los mismos corredores fluviales. Con respecto al río Magdalena, el año pasado fue adjudicado un contrato para su recuperación a lo largo de 908 Km. De estos Km, 256 son nuevos Km navegables -lo que implica que tendrían obras de encausamiento. Se estima que esta obra esté culminada completamente en siete años, a partir de la adjudicación del contrato.
Corredores fluviales mantenidos (río Magdalena).	390 Km	390 Km	
Espacios de Infraestructura dedicada a la intermodalidad.	31	44	x
Diseñar e implementar un sistema de información para el monitoreo de la gestión en los corredores logísticos.	x	x	El CPC en sus distintos Informes de Competitividad, ha propuesto la importancia de establecer gerencias de corredores logísticos que velen por el buen mantenimiento y la ejecución de los corredores y busquen formas más eficientes de transportar la carga utilizando diferentes modos de transporte. Por lo tanto, la implementación de este tipo de sistemas de monitoreo, contribuirán con este propósito.
Plataformas logística para cultivos estratégicos entregada en la región Centro-Occidente.	0	2	Desde 2008, a partir del Conpes 3547, se identificó la importancia de establecer plataformas logísticas en ciertos lugares del territorio nacional. No obstante, hasta el momento no existe la primera plataforma. Por lo tanto, haber planteado la meta de contar con cuatro plataformas logísticas es de vital importancia para el desarrollo logístico del país.
Plataformas logística para cultivos estratégicos entregada en la región Pacífica.	0	2	

Fuente: Consejo Privado de Competitividad con base en PND 2014-2018.



RECOMENDACIONES EN MATERIA DE TRANSPORTE MULTIMODAL Y PLATAFORMAS LOGÍSTICAS

Para mejorar el desempeño logístico del país se requiere –además de la infraestructura vial– el desarrollo y la articulación de otros modos de transporte, así como la consolidación de plataformas logísticas que faciliten el almacenamiento y la distribución de carga.

Con respecto al desarrollo y la articulación de otros modos de transporte, en materia de regulación, el año pasado se expidió el Decreto 736 de 2014, el cual reglamentó la planeación de los proyectos de infraestructura de transporte para asegurar la intermodalidad y la multimodalidad. Así mismo, a través del Decreto 1478 de 2014, fueron fijados los lineamientos para el establecimiento de corredores logísticos de importancia estratégica para el país, que fueron posteriormente definidos a través de la Resolución 164 de 2015.

Como se señaló anteriormente, en cabeza de la FDN se está estructurando el Plan Maestro de Transporte Intermodal, el cual recoge planes y estudios previos como el Plan Estratégico de Infraestructura Intermodal de Transporte y el Plan Maestro Fluvial²⁴. Este Plan Maestro contendrá una lista de proyectos priorizada por corredores, y unas recomendaciones para redes regionales, accesos y logística. Se recomienda entonces establecer acciones concretas que permitan implementarlo y adelantar las reformas insti-

tucionales y regulatorias pertinentes²⁵. En particular, es importante definir una política pública para el transporte multimodal de carga, que permita que una misma mercancía viaje por un corredor sin que necesariamente deba ser transportada en un único modo. Para esto, es necesario generar incentivos suficientes que fomenten la integración –o al menos, la articulación– de las empresas de transporte de carga de los diferentes modos.

En particular en materia fluvial, se requiere crear navegabilidad en los ríos del país, razón por la cual es fundamental que las obras para la recuperación del río Magdalena se lleven con celeridad.

El Plan Maestro de Transporte Intermodal se debe constituir en una solución para mejorar los niveles de servicio. Así, en línea con lo señalado por Roda (2012), un solo actor debe trazar y ejecutar un plan óptimo para articular los flujos de tránsito de acceso a las grandes zonas urbanas y a los puertos y aeropuertos, de manera que el crecimiento urbano sea más ordenado, haya un mejor uso del suelo y se optimice la articulación logística entre la red de carreteras, los otros modos y las instalaciones de almacenamiento y distribución de la carga. Por lo tanto, se recomienda que la Nación tenga competencia para resolver los accesos de la red nacional en las áreas urbanas. Para esto es necesario definir el costo de las soluciones de distribución de tránsito en las redes urbanas e identificar las fuentes de financiación a utilizar.

Es importante también establecer gerencias de corredores logísticos que además de velar por el buen mantenimiento y la ejecución de los corredores, busquen formas más eficientes de transportar la carga utilizando diferentes modos de transporte. Dichas gerencias facilitarían la coordinación con los entes territoriales y la regulación eficiente del tránsito durante festividades y coyunturas especiales²⁶. Es la oportunidad para demostrar las bondades de esta figura, teniendo en cuenta que a partir del próximo año se intensificarán las obras de infraestructura por la puesta en marcha del programa 4G. Cabe resaltar que el PND establece la implementación de un sistema de información para el monitoreo de la gestión en corredores logísticos.

De otro lado, dadas las demoras en la implementación de la Política Nacional Logística (Conpes 3547/2008), el CPC viene insistiendo en la necesidad de agilizar el proceso de estructuración y puesta en marcha de los estudios que en la actualidad existen sobre plataformas logísticas. Al respecto, el PND propone el establecimiento de cuatro plataformas logísticas a 2018, dos en la región Centro-Occidente y dos en la región Pacífica. Igualmente, el artículo octavo de la Ley del PND, habilita las operaciones aduaneras que defina la DIAN en este tipo de infraestructuras. Por lo tanto, se espera que al culminar el cuatrienio, el país cuente con estas plataformas conectadas con los proyectos 4G y los identificados en el Plan Maestro de Transporte Intermodal.

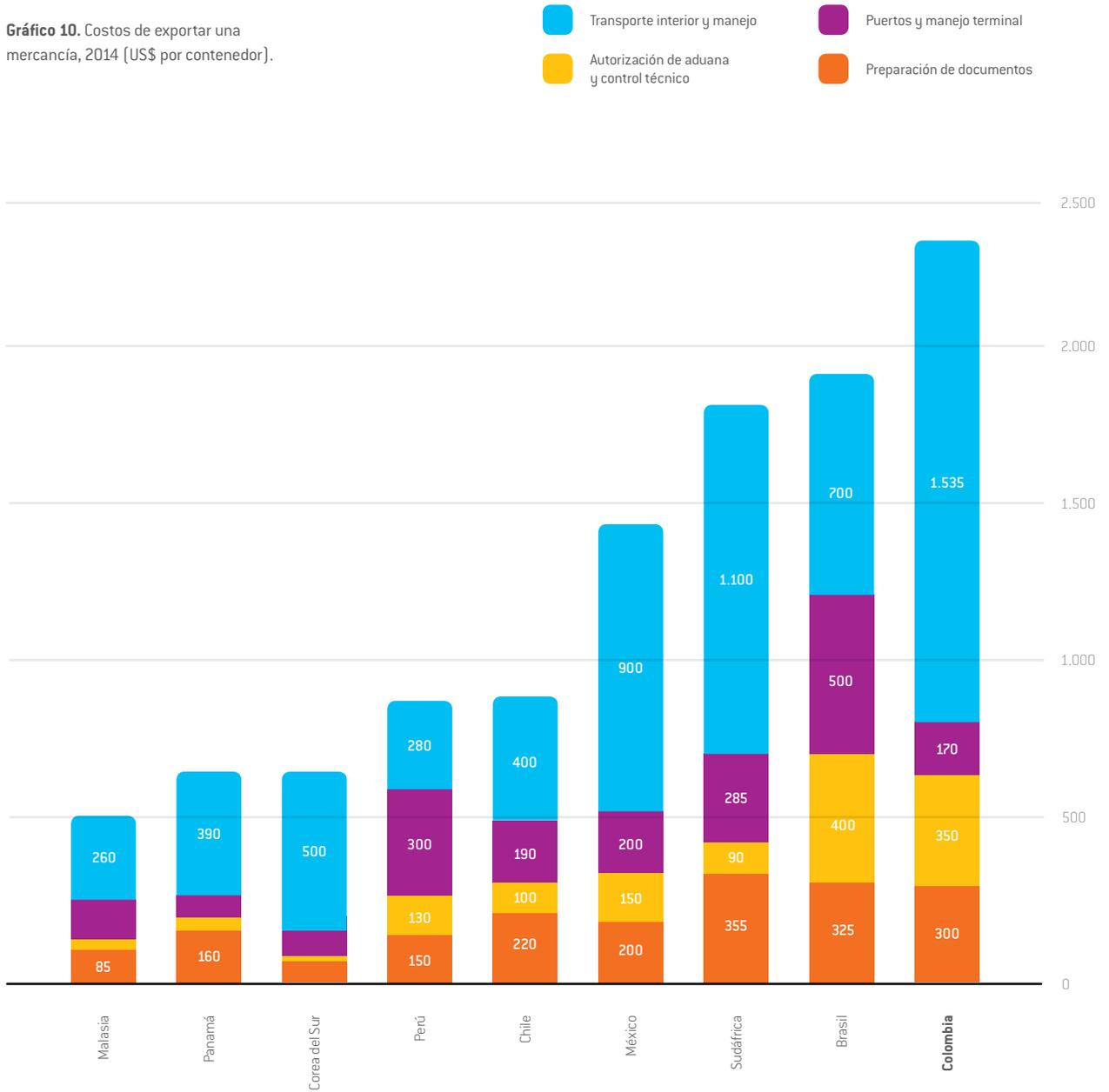


DESEMPEÑO LOGÍSTICO

FALTA DE EFICIENCIA EN TRÁMITES DE COMERCIO EXTERIOR Y EN PUERTOS

LOS ELEVADOS COSTOS DE EXPORTACIÓN NO SÓLO SE EXPLICAN POR LOS COSTOS DE TRANSPORTE SINO TAMBIÉN POR AQUELLOS EN QUE DEBEN INCURRIR LOS EMPRESARIOS POR LAS INEFICIENCIAS EN LAS ADUANAS Y EN LA DOCUMENTACIÓN EXIGIDA PARA LOS TRÁMITES. CON RESPECTO A PAÍSES DE REFERENCIA, DESPUÉS DE BRASIL, COLOMBIA REGISTRA LOS MAYORES COSTOS EN ADUANAS Y EN PREPARACIÓN DE DOCUMENTOS.

Gráfico 10. Costos de exportar una mercancía, 2014 (US\$ por contenedor).



Fuente: Consejo Privado de Competitividad con base en *Doing Business*.

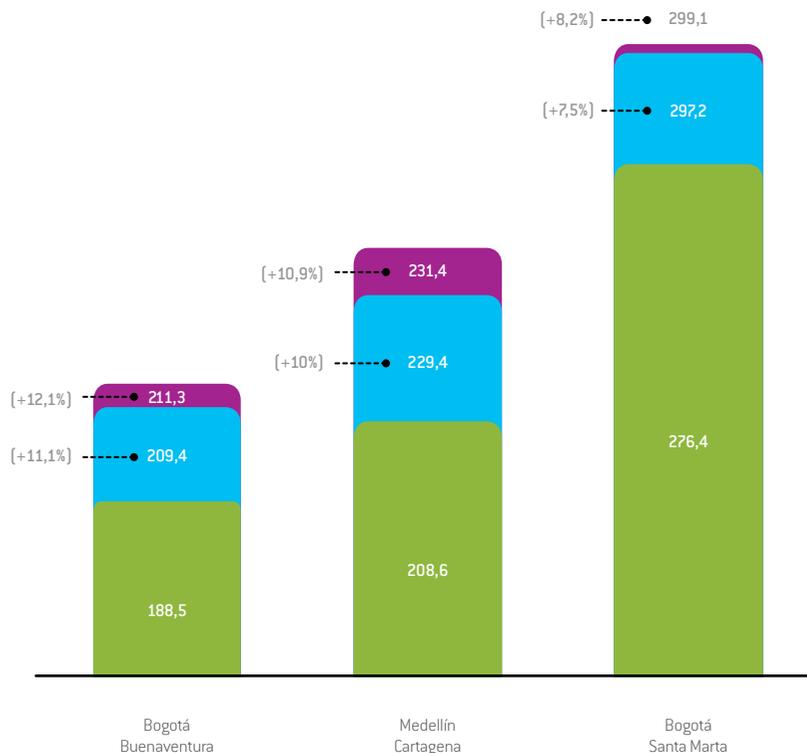
DESEMPEÑO LOGÍSTICO



LOS TIEMPOS DE ESPERA EN PUERTOS SUELEN SER NORMALMENTE ENTRE 11 Y 12 HORAS, LO QUE GENERA SOBRECOSTOS EN LAS MERCANCÍAS DE HASTA 12,1% QUE, EN EL CASO DE LA RUTA BOGOTÁ-BUENAVENTURA, SE REFLEJAN EN UN COSTO ADICIONAL DE HASTA \$22.778 POR TONELADA.

Gráfico 11. Costos por demoras logísticas (cargue y descargue) en los puertos (miles de \$ por tonelada).

- 0 horas
- Sobrecosto con 11 horas de retraso
- Sobrecosto con 12 horas de retraso



Fuente: ANIF.

LAS METAS Y ACCIONES INCLUIDAS EN EL PND RELACIONADAS CON TRÁMITES DE COMERCIO EXTERIOR Y PUERTOS NO ABORDAN DE MANERA CONTUNDENTE ESTA PROBLEMÁTICA. EN PARTICULAR, SE PLANTEAN LINEAMIENTOS MUY GENERALES PARA REDUCIR EL TIEMPO DE DESADUANAMIENTO.

Cuadro 4. Principales metas / estrategias en el PND relacionadas con los trámites de comercio exterior y puertos.

Indicador	Línea Base [2014]	Meta 2018	Comentarios
Tiempo de desaduanamiento (horas).	22	18	Para facilitar los trámites de comercio exterior, el PND ha propuesto reducir el tiempo de desaduanamiento y adquirir equipos de inspección no intrusiva (<i>scanners</i>). Sin embargo, plantea lineamientos muy generales para alcanzar dichas metas.
Equipos de inspección no intrusiva.	0	8	
Proporción de subfacturación y contrabando dentro de las importaciones legales.	14,7% / 1	12,20%	Para reducir la subfacturación y el contrabando, el PND propone reglamentar e implementar la Ley de lucha contra el contrabando y el lavado de activos.

Nota 1: Cifra para 2013. Fuente: Consejo Privado de Competitividad con base en PND 2014-2018.



DESEMPEÑO LOGÍSTICO

RECOMENDACIONES EN MATERIA DE TRÁMITES DE COMERCIO EXTERIOR Y EN PUERTOS

Aunque en materia de costos relacionados con trámites de comercio al país no le va bien, se destaca el avance para agilizar estos trámites durante los últimos años. Por ejemplo, en materia de exportaciones, el Sistema de Inspección Simultánea de la Ventanilla Única de Comercio Exterior (VUCE) ha permitido que el tiempo promedio de operación haya pasado de tres días a uno o dos. Así mismo, se eliminó la exigencia de presentación de carta de responsabilidad para carga contenerizada –documento exigido por la Policía Antinarcóticos. Se espera en el segundo semestre de 2015 incluir en el Sistema de Inspección Simultánea las exportaciones de carga suelta, *cross*

docking y carga extradimensionada en puertos. Así mismo, se prevé extender este proceso para importaciones de todo tipo de carga a finales de 2016²⁷.

Es clave entonces consolidar el Sistema de Inspección Simultánea tanto para exportaciones como para importaciones. En particular, no sólo es necesario extender este proceso para las exportaciones de todos los tipos de carga, sino también implementarlo tanto en puertos como en fronteras y aeropuertos. Así mismo, dado que para importaciones este procedimiento exige una modificación del estatuto aduanero, es fundamental acelerar su expedición.

Igualmente, se debe agilizar la masificación de la figura del Operador Económico Autorizado (OEA), cuya normatividad fue expedida des-

de el año 2011 (Decreto 3568) y al cierre de este Informe sólo se había implementado para cuatro empresas exportadoras. Adicionalmente, se recomienda ampliar este mecanismo para la importación, lo que implica modificaciones a la normatividad existente.

Por último, a finales del año pasado se expidió el Decreto 2155 de 2014, por medio del cual se definen los estándares de tecnología de equipos de inspección no intrusiva (*scanners*). Sin embargo, más allá de la expedición de este Decreto, se requiere su pronta implementación. Aunque, de acuerdo con el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, se determinó la necesidad de 36 *scanners* –con los cuales se contaría en el primer semestre de 2016–, el PND propuso como meta para el año 2018 adquirir tan sólo ocho de estos equipos.



Cuadro 5. Resumen de las principales recomendaciones en materia de Desempeño Logístico.

No.	Recomendación	Plazo	Avance 2015	Estrategia incluida en el PND 2014-2018	Observaciones	Principales responsables
1	Otorgar garantías suficientes para atraer más inversionistas a financiar el programa 4G.	Mediano		Realizar pagos a los concesionarios para compensar los sobrecostos o mayores plazos que se presenten por riesgos que son inherentes a la administración pública.	Dado el monto de recursos que requiere el programa 4G, es probable que la banca nacional no pueda apalancar la totalidad de la inversión. Es fundamental otorgar garantías suficientes para atraer inversionistas como bancos extranjeros y fondos institucionales. En este sentido, es clave ofrecer una remuneración apropiada que cubra riesgos que aún persisten con el fin de garantizar la viabilidad de los proyectos de infraestructura. Para afrontar estos riesgos, el PND otorgó la posibilidad de redistribuir los recursos entre las subcuentas de los Fondos de Contingencias una vez se superen los riesgos de cada proyecto. Esto facilitará la gestión de los pasivos contingentes del sector.	ANI - FDN - Mintransporte - DNP.
				Creación del FONDES para la inversión y financiamiento de la infraestructura.	Se requiere la pronta reglamentación y puesta en funcionamiento de este Fondo en la medida en que es necesario contar con recursos suficientes para la financiación de tercera ola.	ANI - FDN - Mintransporte - DNP.
2	Implementar la agenda de infraestructura incluida en el programa 4G.	Mediano		Avanzar en ejecución del programa 4G: 40 proyectos que involucren alrededor de 7.000 Km de red vial nacional, 141 Km de túneles y 150 Km de viaductos.	A la fecha de cierre de este Informe se había adjudicado el 100% de los proyectos tanto de la primera como de la segunda ola.	ANI - Mintransporte.
3	Reglamentar el proceso de consulta previa a comunidades.	Corto		Estudio para identificar y priorizar, de manera concertada con las comunidades indígenas, las vías dentro de sus territorios.	Si bien es fundamental concertar con las comunidades, no es claro la fuerza que conllevaría la realización de un estudio. Se requiere reglamentar el proceso de consulta previa y desarrollar una herramienta de información sobre la ubicación de las comunidades y su utilización como única fuente. Se debe también incluir la definición de compensaciones a comunidades.	Mininterior.
4	Convertir el sector de transporte de carga en un sector de talla mundial.	Largo		Dar continuidad a la implementación del Programa de Renovación y Reposición.	Durante los últimos años, el CPC ha insistido en la importancia de diseñar e implementar una agenda integral que establezca acciones concretas para elevar la competitividad del sector. Sin embargo, esta recomendación no ha sido acogida y a pesar de que el PND incluye algunos aspectos como la importancia de continuar con el programa de Renovación y Reposición, deja por fuera muchos otros como la reglamentación de la edad máxima de los vehículos de carga y la eliminación de normas que afectan la competitividad del sector como el descongelamiento del parque automotor y la Política de Libertad Vigilada -a la cual el PND da un espaldarazo. Esta agenda debe incluir también aspectos de capital humano, como capacitaciones a conductores y buenas prácticas, así como de promoción del sector e infraestructura específica necesaria para su competitividad.	Mintransporte - DNP - Presidencia de la República. - SENA - Sector Privado (generadores-transportadores).
				Dar continuidad a la Política de Libertad Vigilada en materia de regulación de las relaciones económicas.		
				Diseñar e implementar mecanismos que permitan la interoperabilidad comercial entre operadores y los estándares, protocolos y funcionalidad de los sistemas de información y tecnología (peajes electrónicos).		





No.	Recomendación	Plazo	Avance 2015	Estrategia incluida en el PND 2014-2018	Observaciones	Principales responsables
5	Diseñar e implementar una política de transporte multimodal.	Largo		La conectividad física no sólo estará enfocada en obras viales, sino a proyectos multimodales que permitan reducir costos de transporte, el consumo energético y los impactos ambientales.	El PND establece la obligación de consolidar el Plan Maestro de Transporte Intermodal con planes y estudios como el Plan Estratégico Intermodal de Infraestructura de Transporte y el Plan Fluvial. Se recomienda entonces establecer acciones concretas que permitan implementarlo y adelantar las reformas institucionales y regulatorias pertinentes.	Mintransporte - DNP - FDN.
6	Implementar la Política Nacional Logística y atraer al sector privado a que invierta en el establecimiento de plataformas logísticas.	Mediano		Avanzar en el diseño y puesta en marcha de mecanismos innovadores para la gestión de proyectos de infraestructura que faciliten la creación de plataformas logísticas.	El PND propone el establecimiento de cuatro plataformas logísticas a 2018.	Mintransporte - DNP - ANI.
7	Facilidades en los trámites de comercio exterior y eficiencia en puertos y aeropuertos.	Mediano		<p>Modernización de las aduanas y mejoras en los procesos fronterizos.</p> <p>Fortalecer los sistemas de información aduanera.</p> <p>Fortalecer la gestión de riesgo aduanero para identificar el nivel de conformidad reglamentaria, autorización y calificación de usuarios y perfilamiento de operaciones.</p> <p>Garantizar la infraestructura tecnológica que soporte los sistemas de información aduanera.</p> <p>Reglamentar e implementar la Ley de lucha contra el contrabando y el lavado de activos.</p> <p>Realizar operaciones aduaneras que defina la DIAN dentro las plataformas logísticas.</p> <p>Adoptar las TIC como herramienta facilitadora de actividades logísticas y de transporte.</p> <p>Continuar con el Integrador de Sistemas de Enturnamiento.</p>	<p>Si bien el PND plantea metas concretas para la reducción del tiempo de desaduanamiento y la adquisición de equipos de inspección no intrusiva, las acciones que se proponen en materia de modernización de aduanas y mejoras en los procesos fronterizos son generales.</p> <p>Es necesario consolidar totalmente el Sistema de Inspección Simultánea tanto para exportaciones como para importaciones. También es clave agilizar la masificación de la figura del OEA y la implementación del Decreto 2155 de 2014, por medio del cual se definen los estándares de tecnología de equipos de inspección no intrusiva.</p>	Presidencia de la República - Mintransporte - DNP - Mincomercio - DIAN - INVIAS - ICA.





NOTAS

1. Como, por ejemplo, la creación de la Financiera de Desarrollo Nacional (FDN), créditos con menores tasas en el Banco Agrario y líneas de crédito con BID.
2. Los bonos de infraestructura son instrumentos financieros emitidos por las sociedades concesionarias con el fin de conseguir, a través del mercado de capitales, grandes volúmenes de recursos a plazos coherentes con la duración de estos proyectos. Para atraer inversionistas institucionales, es necesario mitigar los riesgos sobre los ingresos futuros. Una forma de hacerlo es a través de compañías de seguros internacionales (*monoliners*) o por entidades multilaterales, las cuales deben garantizar el 100% de la inversión, de manera que el riesgo del emisor sea sustituido por el de la entidad garante. Otra forma puede ser a través de un seguro del Estado, cuyo riesgo es asumido por el Estado. Para mayor detalle, ver Cámara Colombiana de la Infraestructura (2013).
3. Para proyectos de infraestructura vial de carreteras dicho porcentaje se mantuvo en 20%.
4. Dicho fondo contará con recursos del Gobierno nacional producto de la enajenación de la participación accionaria de la Nación, los rendimientos que genere y los recursos que obtenga a través de sus propias operaciones de crédito público y de tesorería, entre otros.
5. Cabe destacar que para garantizar el cierre financiero en proyec-

tos de infraestructura y disminuir la necesidad de vigencias futuras como fuente de pago, el PND permitió a las entidades públicas utilizar los predios de su propiedad como contribución a los proyectos de infraestructura. Igualmente, otorgó la posibilidad de explotar económicamente aquellos inmuebles de propiedad de la Nación que no se encuentren relacionados con el objeto del contrato de Asociación Público-Privada (APP) o vender aquellos que son susceptibles de financiar proyectos de infraestructura.

6. A través de este mecanismo, por ejemplo, se ha logrado la culminación exitosa de trámites frente a distintas entidades de proyectos como la malla vial del Valle del Cauca, el tramo Buenaventura-Loboguerrero, el túnel de La Línea, el tramo Bucaramanga-Cúcuta, el proyecto de profundización y ampliación del canal de acceso a la Bahía de Cartagena, la modernización y ampliación del aeropuerto de Cali, entre otros.
7. Los sistemas de enturnamiento son espacios de tiempo reservado por los transportadores o las Agencias de Aduanas en los cuales se permitirá el ingreso de los camiones para retirar contenidos de importación.
8. Durante el cuatrienio se ha previsto culminar la contratación de las concesiones para la modernización de los aeropuertos de Neiva, Armenia y Popayán; ejecutar las obras de ampliación del Aeropuerto de Cali, y estructurar y ampliar el aeropuerto El Dorado y la infraestructura aeroportuaria de los aeropuertos de Medellín, Cartagena, Bucaramanga, Santa Marta, Montería, Valledupar y Quib-

dó. Se estima que estas intervenciones sean del orden de \$2 billones.

9. Se estima que la capacidad de dicho aeropuerto en el mediano plazo será insuficiente, dado que se prevé un crecimiento anual en el flujo de pasajeros superior a 7% hasta 2016 y entre 3% y 4% en promedio por año hasta 2041. Algo similar sucede con el tráfico de carga y con el número de operaciones, los cuales se espera crezcan anualmente en promedio en más de 4% y 5%, respectivamente, hasta 2041.
10. Si bien el Conpes 3759 de 2013 define ciertas condiciones para la prestación del servicio de transporte y establece unos estándares para ello, dicta lineamientos de política para la renovación del parque automotor con una serie de regulaciones que podrían incluso atentar contra la competitividad del sector. Una agenda como la que propone el CPC va mucho más allá de estos lineamientos de política.
11. El primer programa está relacionado con el aumento de la eficiencia económica. El segundo hace referencia al apoyo del Estado a la formalización y la modernización del sector. El tercer y el cuarto programa abordan el mejoramiento de las condiciones de seguridad y de la información. El quinto programa hace alusión al mejoramiento de las labores de inspección, control y vigilancia. El sexto está relacionado con la estructura organizacional para la implementación del plan.
12. Esta iniciativa fue liderada por el DNP en conjunto con una serie de entidades –dentro de las cuales se encuentra el CPC–, con el objetivo de obtener información que per-





mita analizar las necesidades de los actores del mercado y consolidar registros fiables y actuales en cuanto a oferta y demanda de servicios logísticos, apropiación tecnológica y talento humano, entre otras variables.

13. En línea con esta perspectiva, el estudio del DNP hace referencia a las ineficiencias que genera la existencia de este esquema de libertad vigilada y destaca que este desconoce diferencias importantes para ciertas condiciones de operación y sobreestima la capacidad del Estado de calcular costos para condiciones específicas y economías de escala que se puedan dar.
14. El Ministerio de Transporte argumenta que se requiere implementar esta libertad vigilada con posibilidades de intervención en el mercado en la medida en que existen prácticas desleales a la libre competencia que afectan el eslabón más débil de la cadena: el camionero. Si bien el CPC está de acuerdo con que se sancione cualquier violación de la libre competencia, considera que no existe ninguna circunstancia microeconómica excepcional en el mercado de transporte de carga que justifique este esquema. Más aún, según concepto emitido por la Superintendencia de Industria y Comercio al Ministerio de Transporte (radicado No. 2013-321-028200-2), *“la regulación de tarifas mínimas para el transporte de carga es una medida que, por esencia, es anti-competitiva y contraria al espíritu de las normas de la libre competencia. Más cuando el mercado de transporte de carga es uno de aquellos que por esencia es competitivo*
15. En la actualidad el parque automotor está congelado y su renovación está sujeta a la desintegración –uno a uno– de camiones viejos (Conpes 3759/2013).
16. Cabe destacar que con respecto al Programa de Renovación y Reposición, el año pasado el Gobierno nacional superó la meta propuesta para 2014 –2.800 vehículos– y logró la chatarrización de 4.404 vehículos. Igualmente, a junio de 2015, se ha logrado desintegrar 47,5% de 1.563 vehículos propuestos para este año.
17. Según el estudio del DNP, el 50% de los vehículos motorizados no cuenta con dicha revisión o cuenta con un documento adulterado.
18. Está comprobado que en la medida en que se incorporan más ejes a un vehículo, el peso se distribuye y genera menos daño al pavimento.
19. De acuerdo con la ANDI, los tiempos muertos en el pago de peajes son considerables dado el gran número de estos en el país. Si se tiene en cuenta que en promedio por cada peaje un vehículo de carga pesada se demora 10 minutos, se estima que en rutas como Bogotá-Cartagena y Bogotá-Santa Marta, la espera puede alcanzar hasta dos y tres horas, respectivamente (ANDI, 2012).
20. Según la ANDI, se estima que con la actual regulación, se tendrían aproximadamente 87 días restringidos al año. Lo anterior significa que cer-

ca del 24% del año, los vehículos de carga no pueden circular por ciertas vías nacionales.

21. La llamada “última milla” de la distribución de mercancías puede representar menos del 15% del recorrido, pero más del 30% de los costos (Archila, 2015).
22. Argos es un ejemplo de este tipo de esquemas. Esta empresa construyó una estrategia para vender y entregar cemento basada en parte en un proceso de formalización y profesionalización de sus transportadores. Este proceso incluyó aspectos como bancarización, eliminación de tiempos largos de espera, capacitaciones, requerimientos de seguridad social, entre otros. Para mayor información, ver http://www.compitem.com.co/site/wp-content/uploads/2013/05/CPC_Compitem20.pdf.
23. A pesar de que Colombia cuenta con 18.000 kilómetros de ríos navegables y 3.300 kilómetros de derechos sobre vías férreas, estos modos son subutilizados por problemas de regulación, mantenimiento, conectividad y demanda. Por ejemplo, en el caso férreo, tan sólo 800 kilómetros se encuentran en operación (Archila, 2015).
24. El Plan Estratégico de Infraestructura Intermodal de Transporte es un estudio del Ministerio de Transporte publicado a finales del año 2013. El Plan Maestro Fluvial fue lanzado recientemente por este Ministerio y el DNP.
25. Colombia no cuenta con una regulación sobre el contrato de transporte multimodal. El Código de Comercio sólo regula este tipo de transporte en su artículo 987, pero deja por fuera la formación del contrato, los



documentos de transporte y la responsabilidad de las partes.

- 26.** Como la ocasionada por la Resolución 4306 de 26 de junio de 2015, que determina un cierre parcial de la vía a Buenaventura en el sector de Loboguerrero.
- 27.** Otro avance a destacar es el hecho de que los países de la Alianza Pacífico, a través de la Red Interamericana de VUCE, están trabajando en un piloto de interoperabilidad de certificado fitosanitario para el año 2016. Igualmente, a nivel de origen, desde octubre de 2014, el país intercambia certificado digital con Ecuador.



REFERENCIAS

- 1** ANDI. (2012). Análisis de Peajes, Niveles de Servicio. Boletín Gerencia de Logística, Transporte e Infraestructura.
- 2** ANIF. (2014). Costos de Transporte, Multimodalismo y la competitividad de Colombia. Bogotá D. C.: Asociación Nacional de Instituciones Financieras.
- 3** Archila, A. (2015). Memorando sobre Logística en Colombia. Bogotá D. C.: Logyca investigación – consultoría académica.
- 4** Banco Mundial - IFC. (2014). *Doing Business 2015*.
- 5** Banco Mundial. (2014). *Haciendo negocios en un mundo más transparente*. Washington, D. C.: Banco Mundial – IFC.
- 6** BID. (2015). *Anuario de Transporte de Carga y Logística 2014*. Observatorio Regional, América Latina y el Caribe.
- 7** Cámara Colombiana de la Infraestructura. (2013, abril). Colocación de Bonos y Financiamiento de Infraestructura. *Infraestructura & Desarrollo*.
- 8** Colombia Congreso de la República. Ley 1753 de Junio 9 de 2015. Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país”.
- 9** Consejo Privado de Competitividad. (2014). *Informe Nacional de Competitividad 2014-2015*. Bogotá: Consejo Privado de Competitividad.
- 10** CAF. (2013). *La Infraestructura en el Desarrollo Integral de América Latina*.
- 11** DNP. (2008). Conpes 3547: Política Nacional de Logística.
- 12** DNP. (2015). *Estrategia Nacional para el Desarrollo de Infraestructura: “Estudio sectorial de transporte de carga”*. Bogotá D.C.: Departamento Nacional de Planeación.
- 13** DNP. (2015). *Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018: Todos por un nuevo país*.
- 14** DNP. (2013). Conpes 3759: Lineamientos de política para la modernización del transporte automotor de carga y declaratoria de importancia estratégica del programa de reposición y renovación del parque automotor de carga.
- 15** Efron, A. (2012). Los vehículos combinados de carga de alto rendimiento. *Concepto Logístico*, 6-21.
- 16** Mintransporte. (2013). *Plan Estratégico Intermodal de Infraestructura de Transporte*. Bogotá, D.C.: Ministerio de Transporte
- 17** OCDE, CAF & CEPAL. (2014). *Perspectivas económicas de América Latina 2014: Logística y competitividad para el desarrollo*.
- 18** Roda, A. y Perdomo, F. (2011). *Costos de transporte y eficiencia económica en Colombia, Revisión del proceso de urbanización en Colombia, Fase II, Informe Final*.
- 19** Roda, A. (2012). *Conectividad Interurbana. Misión del Sistema de Ciudades*. Bogotá, D.C.: DNP.
- 20** Umaña, L. y Díaz, M. (2014). *Renovación del Parque Automotor de Carga: Una Operación Integral*. Bogotá, D.C.: Revista Fasecolda No.156.
- 21** WEF. (2015). *Global Competitiveness Report*. Geneva: World Economic Forum.