

Documento Conpes

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



3779

CONCEPTO FAVORABLE A LA NACIÓN PARA CONTRATAR UN EMPRÉSTITO EXTERNO CON LA BANCA MULTILATERAL HASTA POR USD 15 MILLONES DE DÓLARES O SU EQUIVALENTE EN OTRAS MONEDAS DESTINADO A FINANCIAR PARCIALMENTE LA IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA NACIONAL LOGÍSTICA

Departamento Nacional de Planeación: SC, DIES, DIFP, DSEPP, OAJ
Ministerio de Transporte
Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Versión aprobada

Bogotá D.C., 25 de Octubre de 2013

RESUMEN

Por medio del presente documento se somete a consideración del Consejo Nacional de Política Económica y Social - CONPES, el concepto favorable a la Nación para contratar un empréstito externo con la Banca Multilateral hasta por USD 15 millones de dólares o su equivalente en otras monedas, destinado a dar continuidad a la implementación de la Política Nacional Logística. Se incluyen en este documento como elementos para dicho concepto, los antecedentes de política, y la justificación en materia técnica, económica-social, y los análisis que soportan la elección de la fuente de financiación.

La operación de crédito prevé un periodo de actividades de cinco años (2014-2018), a través de un esquema de co-ejecución, en el cual el Ministerio de Transporte y el Departamento Nacional de Planeación realizarán actividades de manera coordinada, con ejecución y seguimiento independiente por parte de las mismas.

El programa a financiar tiene como objetivo central el apoyo a la implementación de la Política Nacional Logística y la consolidación de la competitividad del comercio interno y exterior colombiano, a través de la optimización de los procesos de transporte y distribución nacional de bienes y mercancías, que a su vez garanticen su correcta articulación con la dimensión territorial, y la conectividad del territorio con las redes de transporte y los nodos de comercio exterior.

Clasificación: K221

Palabras Claves: Implementación de la Política Nacional Logística, Transporte, Infraestructura Logística Especializada.

CONTENIDO

CONTENIDO	3
I. INTRODUCCIÓN	4
II. ANTECEDENTES.....	4
III. JUSTIFICACIÓN DEL PROGRAMA.....	7
A. Justificación Técnica	7
B. Justificación económica y social	13
C. Justificación de la fuente de financiación	18
IV. OBJETIVO DEL DOCUMENTO CONPES.....	19
V. DESCRIPCIÓN DEL PROGRAMA	19
A. Objetivo del Programa	19
B. Componentes del programa	19
C. Financiación del Programa	25
D. Programación de Desembolsos	25
E. Esquema Institucional	25
F. Indicadores del proyecto	27
VI. RECOMENDACIONES.....	28
VII. BIBLIOGRAFÍA.....	29
VIII. ANEXO 1. MATRIZ DE RESULTADOS	30

I. INTRODUCCIÓN

De conformidad con lo establecido en el párrafo 2º del artículo 41 de la Ley 80 y los artículos 2¹, 7², 8³ y 40⁴ del Decreto 2681 de 1993⁵, este documento somete a consideración del Consejo Nacional de Política Económica y Social – CONPES-, el concepto favorable a la Nación para contratar un empréstito externo con la Banca Multilateral hasta por la suma de USD 15 millones o su equivalente en otras monedas, destinado a financiar parcialmente la implementación de la Política Nacional Logística -PNL-, acorde con el documento CONPES 3547 de 2008.

El documento consta de seis capítulos: i) Introducción, que describe el propósito general del documento; ii) Antecedentes, que hace referencia a los desarrollos de política asociados a la operación de crédito; iii) Justificación, en el cual se precisan algunos elementos técnicos, sociales y económicos que sustentan la orientación de la operación, y la justificación de la fuente de financiación seleccionada; iv) Descripción del programa, en el que se detalla el alcance del mismo; v) Recomendaciones a las entidades involucradas, requeridas para la ejecución exitosa de la operación planteada, y, por último, vi) Bibliografía.

II. ANTECEDENTES

En los últimos años la economía colombiana ha aumentado su producción y presencia en

¹ “*Celebración de operaciones a nombre de la Nación*. Se celebrarán a nombre de la Nación, las operaciones de crédito público, las operaciones asimiladas, las operaciones de manejo de la deuda y las conexas con las anteriores, de las siguientes entidades estatales:

Los Ministerios, los Departamentos Administrativos, las Superintendencias, las Unidades Administrativas Especiales, el Consejo Superior de la Judicatura, la Fiscalía General de la Nación, la Contraloría General de la República, la Procuraduría General de la Nación, la Registraduría Nacional del Estado Civil, el Senado de la República, la Cámara de Representantes y los demás organismos y dependencias del Estado del orden nacional que carezcan de personería jurídica y a los que la ley otorgue capacidad para celebrar contratos. (...)”.

² “*Contratos de empréstito*. Son contratos de empréstito los que tienen por objeto proveer a la entidad estatal contratante de recursos en moneda nacional o extranjera con plazo para su pago. Los empréstitos se contratarán en forma directa, sin someterse al procedimiento de licitación o concurso de méritos. Su celebración se sujetará a lo dispuesto en los artículos siguientes”.

³ “*Empréstitos externos de la Nación*. La celebración de contratos de empréstito externo a nombre de la Nación, requerirá:

a) Autorización para iniciar gestiones, impartida mediante resolución del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, la cual podrá otorgarse una vez se cuente con: 1.- Concepto favorable del Consejo Nacional de Política Económica y Social Conpes; y, 2.- Concepto de la Comisión de Crédito Público si el empréstito tiene plazo superior a un año.

b) Autorización para suscribir el contrato impartida por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público con base en la minuta definitiva del mismo”.

⁴ “*Emisión de autorizaciones y conceptos*. Para emitir los conceptos y las autorizaciones que les corresponda, el Consejo Nacional de Política Económica y Social - CONPES, el Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público tendrán en cuenta, entre otros, la adecuación de las respectivas operaciones a la política del Gobierno en materia de crédito público y su conformidad con el Programa Macroeconómico y el Plan Financiero aprobados por el Consejo Nacional de Política Económica y Social Conpes, y el Consejo Superior de Política Fiscal - CONFIS. Los conceptos del CONPES y del Departamento Nacional de Planeación, cuando haya lugar a ellos, se expedirán sobre la justificación técnica, económica y social del proyecto, la capacidad de ejecución y la situación financiera de la respectiva entidad, su plan de financiación por fuentes de recursos y el cronograma de gastos anuales.

Parágrafo.- Los mencionados conceptos y autorizaciones se podrán solicitar por las entidades estatales para una o varias operaciones determinadas”.

⁵ Por el cual se reglamentan parcialmente las operaciones de crédito público, las de manejo de la deuda pública, sus asimiladas y conexas y la contratación directa de las mismas.

mercados internacionales, como resultado de la mayor apertura y la suscripción de nuevos instrumentos de relacionamiento comercial con otras economías. Durante el período 2000 - 2012, las exportaciones de bienes pasaron de USD 13.158 a USD 60.125 millones; mientras que las importaciones pasaron de USD 11.538 a USD 59.111 millones⁶. Durante el mismo periodo, las inversiones públicas y privadas priorizaron el desarrollo de nueva infraestructura, y en menor proporción, el fortalecimiento de los servicios de transporte y logística, aspecto de suma importancia para la eficiencia del movimiento de carga en el país, que impacta la competitividad empresarial, y por ende, la economía en su conjunto.

En respuesta a las condiciones cambiantes, el transporte incluye conceptos más amplios como la logística, definida como la parte del proceso de la cadena de abastecimiento que planifica, implementa y controla la eficiencia en el almacenamiento y flujo de bienes, servicios e información, involucrando la infraestructura y los servicios que se prestan a través de ella. Debido al crecimiento productivo, la infraestructura y el sistema logístico se tornan determinantes para la competitividad de la economía colombiana. Por ello, el desarrollo de la logística -como articulador entre la infraestructura física y los servicios asociados a ésta-, contribuye a enfrentar adecuadamente las previsiones de comercio exterior y a dinamizar el flujo de mercancías, haciendo más eficiente la estructura de costos logísticos y de distribución física.

El Gobierno Nacional ha impulsado iniciativas de fomento a la competitividad y productividad. Se destacan los lineamientos para el control de la mercancía y seguridad en nodos de comercio exterior⁷, la Política Nacional de Transporte Público Automotor de Carga⁸, y recientemente, los lineamientos de Política para la Modernización del Transporte Automotor de Carga⁹. Dada la importancia de la logística y la distribución física de mercancías para sostener el crecimiento citado, y la necesidad de optimizar la articulación de las entidades y actores que intervienen en el flujo de bienes, en 2008 la Política Nacional de Competitividad y Productividad¹⁰ priorizó la logística dentro de sus 15 planes de acción, como un aporte a la competitividad y productividad

⁶ Exportaciones Totales (FOB) e importaciones según destino económico (CIF). Banco de la República – Balanza Comercial. Tomado de: www.banrep.gov.co/es/balanza-comercial - Cálculos DNP.

⁷ Definidos en el Documento CONPES 3469 de 2007.

⁸ Documento CONPES 3489 de 2007. Dicha política se orienta al fortalecimiento del sector y a su inserción en la cadena de abastecimiento como eslabón estratégico para el desarrollo del país.

⁹ Documento CONPES 3759 de 2013, que declara de importancia estratégica el programa de reposición y renovación del parque automotor de carga.

¹⁰ Ver Documento CONPES 3527 de 2008.

del país, enmarcado en un nuevo esquema institucional, y recomendó formular una política específica para ello.

En el mismo año se formalizó la PNL¹¹, que propone un Sistema Logístico Nacional¹² articulado y enfocado a la competitividad del país, siendo éste un mecanismo de eficiencia en la distribución física y la reducción de costos de producción-distribución, así como un articulador de iniciativas de facilitación del comercio y el transporte. Se definieron allí los siguientes objetivos específicos: i) crear el entorno institucional, ii) generar información en logística, iii) contar con corredores logísticos articulados, iv) promover la facilitación del comercio exterior, v) promover el uso de tecnologías de la información y las comunicaciones -TIC- al servicio de la logística, y vi) fomentar la provisión de servicios de calidad en logística y transporte. Los principales avances a la fecha, se han dado en el fortalecimiento de la institucionalidad, la gestión y capacidad de la cadena de abastecimiento y la infraestructura para la logística.

Reconociendo que el desarrollo de infraestructura de transporte debe acompañarse de la provisión cada vez más eficiente de servicios para la distribución física de productos en mercados internacionales y locales, se incluyó en el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 “Prosperidad para todos” -PND-, el componente de servicios de transporte y logística, con el objetivo de apoyar el desarrollo del transporte y la infraestructura del país y fortalecer las acciones de implementación de la PNL, redundando en mayor competitividad del comercio exterior.

Avances en múltiples frentes permiten la creación de condiciones propicias para la multimodalidad como factor clave, tales como el Plan de expansión portuaria¹³ y el Plan para mejorar la navegabilidad del Río Magdalena¹⁴, instrumentos de política sincronizados, que contemplan la concurrencia de diferentes instancias de Gobierno, y contribuyen al reforzamiento del marco de política requerido para afrontar con éxito los retos identificados en el PND.

Si bien las acciones del Gobierno Nacional han sido importantes, existen aspectos de la

¹¹ Ver Documento CONPES 3547 de 2008.

¹² Es la sinergia de todos y cada uno de los involucrados en la adquisición, movimiento, almacenamiento y control de mercancías, así como el flujo de información asociado, a través de la cual se logra encauzar la rentabilidad presente y futura en términos de costos y efectividad en el uso, prestación y facilitación de servicios logísticos y de transporte.

¹³ “Política portuaria para un país más moderno”, contenida en el Documento CONPES 3744 de 2013.

¹⁴ Estrategia en preparación, desarrollada conjuntamente entre el Ministerio de Transporte, CORMAGDALENA y el Departamento Nacional de Planeación.

implementación de la PNL que requieren profundizar su desarrollo, y son aún susceptibles de mejorar. Tal es el caso de la regulación del ámbito fluvial (diseño, promulgación y acompañamiento técnico a la implementación de la normativa), la institucionalidad y operatividad coordinada de entidades de control en pasos de frontera, los procesos de inspección a la carga en nodos portuarios, aeroportuarios y fronterizos, la consolidación de información logística a nivel nacional, y el manejo de carga en centros urbanos, entre otros.

Dando continuidad a los logros alcanzados, la implementación de la PNL implica la actuación coordinada entre el Ministerio de Transporte, el Departamento Nacional de Planeación, y la Alta Consejería Presidencial para la Gestión Pública y Privada¹⁵, de cara al cumplimiento de los compromisos establecidos en la Agenda Nacional de Competitividad, cuya actualización más reciente data del año 2012. Resulta conveniente la suscripción de la operación de crédito cuya justificación -en las dimensiones técnica, económica y social, y de fuentes de financiamiento- se detalla en el apartado siguiente.

III. JUSTIFICACIÓN DEL PROGRAMA

A. Justificación Técnica

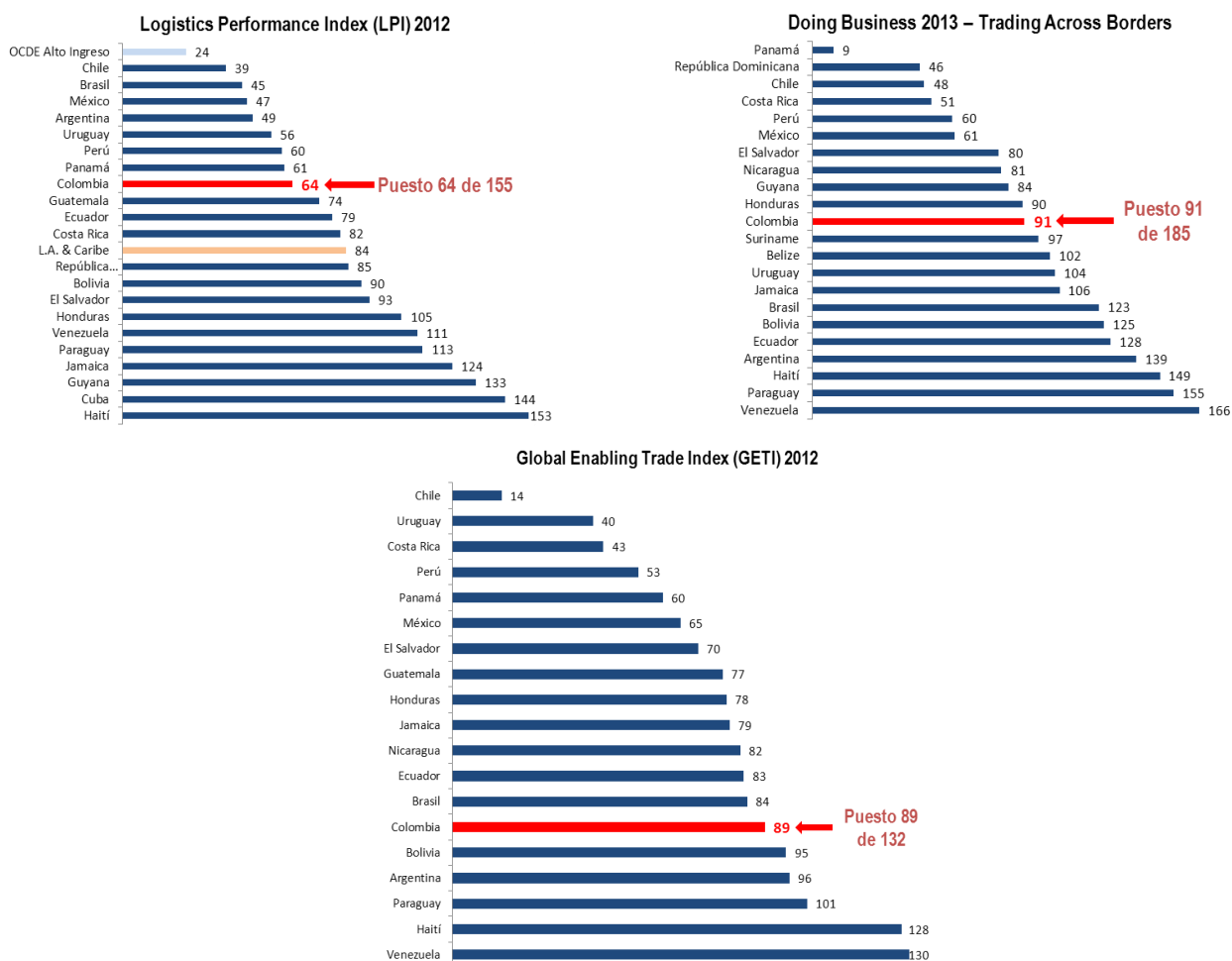
En el PND se citan cuellos de botella que frenan el crecimiento de la productividad y afectan la competitividad de las empresas, haciendo referencia a los servicios de infraestructura de transporte y logística, que incrementan los costos, y operan como un sobre-arancel que disminuye la capacidad de competir de nuestros productos en los mercados internacionales¹⁶.

Diferentes indicadores multilaterales revelan que la economía colombiana ha experimentado un mejoramiento en diferentes aspectos referentes a servicios de transporte y logística. Sin embargo, este progreso no ha sido suficiente para alcanzar los niveles de desempeño de países de referencia en la región. A continuación se ilustra la clasificación de Colombia en tres indicadores multilaterales de referencia (Ver Gráfica No. 1).

¹⁵ El Sistema Nacional de Competitividad e Innovación - SNCeI se constituye como el conjunto de orientaciones, programas e instituciones públicas y privadas que prevén y promueven la puesta en marcha de la productividad y competitividad en el Estado colombiano. La Alta Consejería Presidencial para la Gestión Pública y Privada es responsable de la coordinación de actividades del SNCeI.

¹⁶ PND 2010-2014. Capítulo: Crecimiento sostenible y competitividad. Pág. 85.

Gráfica N° 1: Indicadores logísticos de referencia (LPI, Doing Business y GETI)



Fuente: *Logistics Performance Index (LPI) 2012*, *Doing Business (2013)* y *GETI*. Banco Mundial y FEM, Elaboración DNP. 2013.

En la Gráfica No. 1 se señala la posición obtenida por Colombia en la clasificación ordinal realizada con base en el valor -para 2012 y/o 2013- registrado en los indicadores logísticos de referencia, *Logistics Performance Index (LPI)*¹⁷, *Doing Business (DB)*¹⁸ y *Global Enabling Trade Index (GETI)*¹⁹. Se observa en los tres casos que Colombia clasifica entre los países de la franja media en el escalafón mundial, y es superada consistentemente por naciones de la región con mercados de condiciones similares, como Chile, Perú y México, revelando la necesidad de invertir mayores esfuerzos en mejorar el clima para los negocios y la competitividad del país.

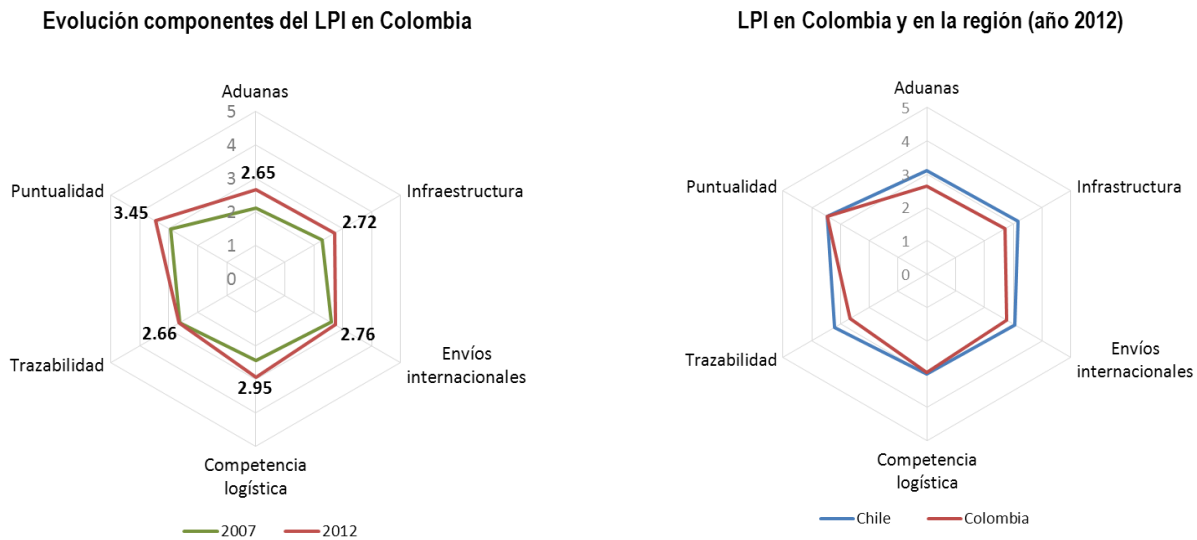
¹⁷ El Índice de Desempeño Logístico (*Logistics Performance Index - LPI*), evalúa diversos factores que inciden en el comportamiento de la logística de comercio exterior, entre estos se encuentran: el desempeño en aduanas, la calidad en la infraestructura de transporte, el desempeño en los envíos internacionales, la competencia logística, los mecanismos de trazabilidad y la puntualidad de los servicios. Este indicador es medido por el Banco Mundial desde el año 2007. En su última edición disponible (2012) contó con la participación de 155 países.

¹⁸ *Doing Business - DB*, reporte del Banco Mundial que mide la facilidad para realizar negocios en diferentes países. Está disponible desde el año 2004 y en su última edición contó con la participación de 185 países.

¹⁹ El Índice de Facilitación del Comercio Exterior (*Global Enabling Trade Index - GETI*), es medido por el Foro Económico Mundial desde el año 2009. En su última edición del 2012 participaron 132 países.

La evolución del LPI en Colombia demuestra que pese a haber experimentado un mejoramiento en sus componentes en el periodo 2007-2012, persiste un rezago frente a otros países de la región en materia de aduanas, infraestructura, envíos internacionales y trazabilidad. Ver Gráfica No. 2.

Gráfica N° 2: Evolución del LPI en Colombia (2007-2012) y comparación con países de la región

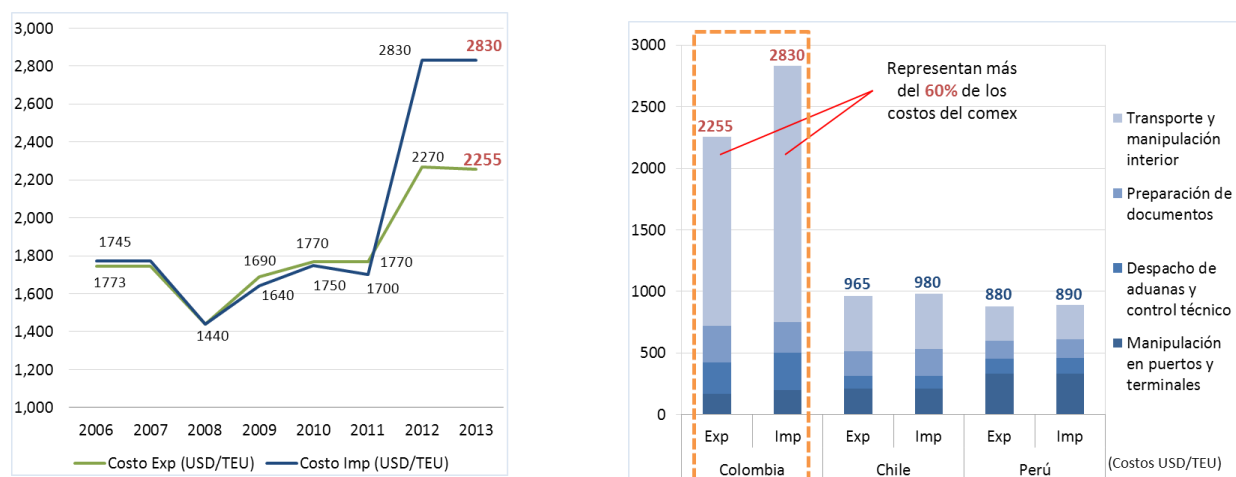


Fuente: *Logistics Performance Index (LPI) 2012*. Elaboración DNP. 2013.

El informe *Doing Business (DB)* en su capítulo de *Trading Across Borders*²⁰, evalúa la percepción de los costos y tiempos tomados en diferentes etapas de los procesos de importación y exportación. Entre estas etapas se encuentran: manipulación en puertos y terminales, despacho en aduanas y control técnico, preparación de documentos y transporte y manipulación al interior del país. En su edición del 2013, el informe DB revela Colombia posee uno de los costos más altos en materia de transporte interior en la región; costos que han incrementado en un 66% y en un 27% los costos de exportación e importación, respectivamente. Ver Gráfica No. 3.

²⁰ Se refiere al comercio transfronterizo, uno de los diez capítulos que componen el reporte: Apertura de empresas, Obtención de permisos de construcción, Obtención de electricidad, Registro de la propiedad, Obtención de créditos, Protección de inversionistas, Pago de impuestos, Comercio transfronterizo, Cumplimiento de contratos y Resolución de insolvencia.

Gráfica N° 3: Evolución de los costos de comercio exterior en Colombia y la región (USD/TEU) - 2013



Fuente: *Doing Business (DB)*. Elaboración DNP 2013.

El DB 2013 clasificó a Colombia en el puesto 45 de 185 países (uno menos que en 2012). Las mayores eficiencias en comercio trasfronterizo (puesto 91), están en tiempos para importación y exportación hacia y desde Bogotá (13 días para importar y 14 días para exportar), tiempos cercanos al promedio OCDE²¹ e inferiores al promedio de América Latina y el Caribe (19 días para importar y 17 para exportar). Lo anterior se explica por el avance en la implementación de herramientas de facilitación del comercio exterior como el Sistema MUISCA²² para el envío de documentación relativa a exportaciones e importaciones, y el recaudo en línea de impuestos de importación; un procesamiento más eficiente de las cartas de crédito que ha permitido rebajar el tiempo para preparar documentación en más de un 60% (exportaciones) y 40% (importaciones); las mejoras en la eficiencia del manejo en los puertos desde 2008 han disminuido el tiempo requerido de 4 a 2 días en Buenaventura y de 3 a 2 días en Barranquilla; las exportaciones desde Bogotá a través de Cartagena requieren de un tiempo de 10 días menos que en 2008 (actualmente son 14 días en promedio). Para las importaciones, el tiempo se ha reducido en 7 días (actualmente son 13 días en promedio); la Ventanilla Única de Comercio Exterior - VUCE facilita realizar operaciones de comercio exterior vía internet ante las entidades competentes, y otros elementos de tipo normativo y regulatorio tales como el Decreto Ley Anti tramites²³ han facilitado y mejorado el comercio exterior en el país.

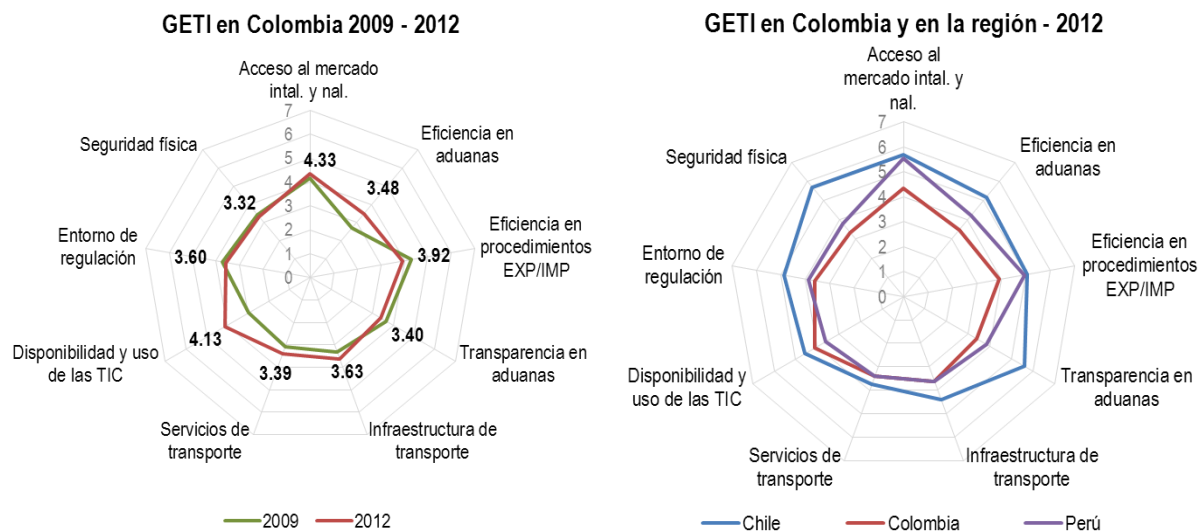
²¹ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.

²² Modelo de gestión de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, que promueve la integralidad, la unidad y la viabilidad de procesos, que propende por la mejora de las actividades relacionadas con comercio exterior.

²³ El Decreto Ley 019 de 2012, "Por el cual se dictan normas para suprimir o reformas regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la Administración Pública".

Por su parte, el *Global Enabling Trade Index (GETI)* hace una evaluación más amplia de los pilares relevantes en el comercio exterior: acceso a mercados nacionales e internacionales, eficiencia en aduanas, eficiencia en procedimientos de importación y exportación, transparencia en aduanas, calidad en la infraestructura de transporte, calidad en los servicios de transporte, disponibilidad y uso de las TIC, entorno de regulación y seguridad física. Como se ilustra a continuación, Colombia ha tenido una leve mejora en la calidad de la infraestructura de transporte entre los años 2009 y 2012, sin embargo todavía presenta un gran rezago frente a países de referencia en la región. Ver Gráfica No. 4.

Gráfica N° 4: Evolución del GETI en Colombia (2009-2012) y comparación con países de la región



Fuente: *GETI* - Foro Económico Mundial. Elaboración DNP 2013.

A partir de los resultados en los indicadores de referencia revisados, según *Doing Business* se identifican ostensibles oportunidades de mejora en cuanto a la oferta de servicios de transporte de carga y logística, continuidad en las acciones para la modernización del Transporte Automotor de Carga y la optimización de sistemas de información para su monitoreo y seguimiento, así como en las actuaciones tendientes a la diversificación de la matriz modal de transporte.

Coincidentemente, las falencias que revela el Logistics Performance Index – LPI, deberán desencadenar acciones dirigidas al mejoramiento de la seguridad física de la carga, la promoción de servicios logísticos de valor agregado, la facilitación del comercio exterior, la provisión de infraestructura, y la diversificación de la oferta modal. Se valida entonces una alineación conceptual entre las necesidades y las acciones contempladas en los Ejes de Actuación del CNL,

que a su vez son estructuradores de los componentes y subcomponentes de la operación de crédito, tal como se verá más adelante.

Acorde con los objetivos específicos de la Política Nacional Logística - PNL y el Plan de Acción del Comité Nacional de Logística de Transporte -CNL-²⁴, el PND formuló acciones con el propósito de avanzar en el fortalecimiento institucional del sector logístico en el país. Las acciones son: i) fortalecimiento institucional, ii) información logística, iii) innovación y mejores prácticas logísticas -logística sostenible-, iv) promoción de infraestructuras logísticas especializadas -ILE-, vi) servicios logísticos de valor agregado, que incluye el desarrollo de tecnologías de la información y las comunicaciones; y vii) facilitación del comercio exterior.

Con la implementación de este Plan de Acción se pretende 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. Es evidente que el continuo crecimiento de los volúmenes de comercio, en conjunto con una mayor demanda del mercado nacional, fundamenta la necesidad de promover la utilización de la infraestructura de transporte de forma óptima y segura, convirtiendo a la logística en el punto de encuentro entre la infraestructura y los servicios asociados a ésta.

La tendencia mundial apunta a actuar simultáneamente sobre los marcos normativos y regulatorios (*software*), y en materia de integración física (*hardware*), asegurando la coherencia entre las intervenciones nacionales y regionales, para establecer corredores sostenibles de integración del comercio y la inversión, con el objetivo de reducir los costos de transacción transfronterizos, impulsar la competitividad externa mediante la integración productiva, y fomentar el desarrollo territorial equilibrado.²⁵

Se requiere entonces transformar los clásicos corredores “de transporte” en eficaces corredores sostenibles “de comercio e inversión”, combinando intervenciones tipo *software* con proyectos de tipo *hardware*²⁶, enfocando los principales beneficios de la implementación del Plan en el sector

²⁴ Antes, Comité de Facilitación del Comercio y la Logística - COMIFAL. Este comité es instancia de alto nivel de la Comisión Nacional de Competitividad e Innovación - CNCeI, y se creó como parte de la institucionalidad del Sistema Nacional de Competitividad e Innovación – SNCeI en acta suscrita el 21 de diciembre de 2010.

²⁵ Banco Interamericano de Desarrollo (2011), Vicepresidencia de sectores y conocimiento. Sector de integración y comercio. Estrategia sectorial de apoyo a la integración competitiva regional y global. Pág.: 1, 26.

²⁶ *Ibíd.* Pág.: 31.

exportador e importador del país, los usuarios del transporte de carga y los actores de las cadenas logísticas del país, así como en la población nacional por el aumento de competitividad de las exportaciones nacionales y de los procesos de producción y distribución local.

B. Justificación económica y social

La implementación de la PNL permitirá en el largo plazo fortalecer el rol competitivo del comercio interno -impactando directamente la economía local y la accesibilidad de los habitantes a productos y servicios-, y del comercio exterior colombiano, a través de la optimización de procesos de transporte y distribución nacional de bienes y mercancías, garantizando la correcta articulación del territorio y su conectividad con las redes de transporte y los nodos de comercio exterior.

Se logrará así reconfigurar la matriz modal de carga nacional, es decir, el aumento en la participación de los modos fluvial y férreo, frente al predominio actual del modo carretero en la gestión de la carga movilizada en el país. El aumento de la carga movilizada sobre las arterias fluviales y la red férrea nacional, además de los ahorros implícitos en la disminución de costos de transporte frente al modo terrestre, permitirá a su vez percibir beneficios sociales asociados a la disminución de las externalidades negativas en las carreteras, tales como congestión, accidentalidad y contaminación.

La implementación de la PNL busca generar condiciones que permitan el cumplimiento del objetivo de largo plazo, activando mecanismos para el afianzamiento técnico de la institucionalidad comprometida en su formulación e implementación, la facilitación del comercio exterior, la promoción de ILE, la estabilización de sistemas de información y la adopción de mejores prácticas logísticas en entornos urbanos, entre otros. Esto se traducirá en acciones de diversa índole, entre las más relevantes, la entrada en vigor y seguimiento del Plan Maestro Fluvial Nacional, la conformación y funcionamiento de un Observatorio Nacional Logístico - ONL, la estructuración técnica, legal y financiera de infraestructuras de uso dedicado en los diferentes ámbitos logísticos del territorio nacional, desarrollos normativos que busquen el fortalecimiento de los servicio de transporte de carga y logística, la implementación de corredores logísticos, la inserción de las TIC en los procesos logísticos, entre otros; todos ellos con la

gestión y participación activa de la Unidad Técnica de Ejecución Logística -UTEL del DNP, y su grupo homólogo (Unidad Técnica de Ejecución - UTE) en el Ministerio de Transporte.

La puesta en marcha de estas acciones, sumada a la generación de normativa orientada a la intermodalidad y la optimización del esquema empresarial de los prestadores de servicios logísticos, hará posible la concreción de iniciativas estratégicas para el Gobierno Nacional, tales como el Plan para la navegabilidad del Río Magdalena, la operación de ILE, el Plan de Centros Nacionales y Binacionales de Atención en Frontera (CENAF/CEBAF) y la optimización de procesos en puertos, aeropuertos y fronteras como medida facilitadora del comercio exterior. A continuación se hace referencia a algunos beneficios de índole social y a obtener tras la implementación de la PNL.

- Reducción de costos totales de Importación y Exportación

Las series históricas nacionales de volúmenes de carga gestionada²⁷ y precios²⁸ de los productos dan cuenta de crecimiento económico sostenido en la última década, y es previsible un aumento del volumen y valor total de la carga de comercio exterior colombiano. En un escenario conservador, suponiendo que los volúmenes se mantienen constantes durante los siguientes cinco años (2014-2018), con una reducción de los costos totales de importación y exportación²⁹ a USD 1.727 y USD 1.744 para un contenedor de 20' (TEU), se obtendrían ahorros del orden de 17 mil millones de dólares en importación, y 10 mil millones de dólares en exportación, para un total cercano a 27 mil millones de dólares en cinco años.

- Reactivación de la Navegabilidad del Río Magdalena

La reactivación de la navegabilidad del río Magdalena³⁰ permite pronosticar beneficios económicos asociados a un cambio en la matriz modal en la cuenca, ya que el corredor captaría

²⁷ Toneladas importadas y exportadas.

²⁸ Valores CIF y FOB de la carga de comercio exterior. La sigla CIF (*Cost, Insurance and Freight*, Costo, seguro y flete -puerto de destino convenido-) alude un incoterm o cláusula de comercio internacional que se utiliza en operaciones de compraventa, en que el transporte de la mercancía se realiza por barco. El valor tasado coincide con el valor en aduana de importación. Por su parte, las sigla FOB (*Free On Board*, franco a bordo, puerto de carga convenido) se refiere al incoterm utilizado en operaciones de compraventa en que el transporte de la mercancía se realiza por barco. El vendedor entrega la mercancía a bordo del buque, y en ese momento hay traspaso de riesgo al comprador.

²⁹ Los costos actuales (2013) de importación y exportación por contenedor de 20 pies son, respectivamente, USD2.830 y USD2.255, según el reporte *Doing Business*. El beneficio estimado contempla una reducción de costos de 39% para importación y 22% para exportación, y supone costos de transporte del 25% del valor total de la carga.

³⁰ Desde Puerto Salgar hacia el norte.

carga de vocación fluvial. Se presentarían potenciales ahorros por \$100.000 millones de pesos anuales en los fletes de la carga³¹; beneficiando directamente a productores, consumidores y pobladores de la zona³², e inclusive, de mercados y sectores más al interior del país.

Una vez se garantice la navegabilidad del tramo mencionado, se estima que aproximadamente el 87% de los ahorros corresponderían a menores costos operacionales y mayores ingresos por ventas de fletes, y cerca del 10% de ellos se lograrían en el rubro de costos ambientales. El porcentaje restante se distribuye en ahorros por mejoras en vías de acceso, mantenimiento de infraestructuras, menores pérdidas de carga, dragados y rentas de infraestructuras. Se podrían realizar estimaciones análogas por la diversificación de la matriz modal en diferentes cuencas hidrográficas, con base en el estudio de formulación del Plan Maestro Fluvial³³.

- Reducción de costos y generación de empleo por operación de Plataformas Logísticas

La consolidación progresiva del Sistema Nacional de Plataformas Logísticas³⁴ permitirá generar ahorros por la mejora de las condiciones de conectividad actual con el sistema de puertos, aeropuertos y pasos de frontera. En los casos en que las conexiones terrestres plataforma logística - puerto sean convertidas a enlaces férreos, se alcanzarían ahorros cercanos al 30%. Para una migración de conexión terrestre a fluvial, se ha estimado posible alcanzar ahorros hasta del 65% en los costos de transporte³⁵ (ambas estimaciones para trayectos superiores a 800 km)³⁶.

Con relación a la generación de empleo, para una plataforma logística pequeña (de 15 Ha) se estima una generación de 60 a 225 empleos directos y de 45 a 300 empleos indirectos³⁷, y la

³¹ Estudio de EMDEPA Consultoría S.A. (2011) basado en información actualizada del “Estudio de Demanda de transporte del sistema fluvial del Río Magdalena” elaborado por Hidroestudios S.A. – Steer Davies Gleave (2001-2002), la aproximación de los precios de fletes por carretera y por vía fluvial entre Barrancabermeja y Cartagena (Ecopetrol 2011) y el promedio del volumen de cargas anuales reportadas por la Asociación Nacional de Navieros – ADENAVI.

³² Existen 57 municipios de 8 departamentos desde Puerto Salgar hasta la desembocadura del río en Barranquilla.

³³ El Plan Maestro Fluvial está integrado por cinco componentes: Ordenamiento Institucional, Infraestructura, Financiación, Marco Operacional y Estrategias Promocionales, los cuales se encuentran en fase de desarrollo por parte del Ministerio de Transporte y el Departamento Nacional de Planeación.

³⁴ El Sistema Nacional de Plataformas Logísticas se definió como un conjunto de veinte plataformas logísticas cuyo potencial de desarrollo contribuiría a la competitividad colombiana, con base en la identificación de necesidades de infraestructura logística derivadas del análisis de cadenas logísticas, y complementado con la identificación de ámbitos logísticos y corredores funcionales en el territorio nacional colombiano. *Advanced Logistics Group – ILI* (2008).

³⁵ Localización de una plataforma logística en el ámbito logístico de Puerto Salgar – La Dorada (2013). Steer Davies Gleave y Sigma G.P.

³⁶ Datos basados en estimaciones debido a la inexistencia del servicio férreo y fluvial al interior del país. Se estima un costo de transbordo en la plataforma promedio de 3.22 USD por tonelada.

³⁷ Estimación realizada con base en el estudio de factibilidad de una plataforma logística en el ámbito logístico del Eje Cafetero, realizado por Cal y Mayor y Asociados (2013), el estudio de factibilidad de una plataforma logística en el ámbito logístico de Puerto Salgar-La Dorada realizado por Steer Davies Gleave – Sigma G.P. (2013), junto con análisis de casos adelantados por el Instituto de Logística internacional de Barcelona

vinculación de cerca de 600 camiones por día. Con relación a los beneficios en el ordenamiento territorial, son evidentes las contribuciones de las plataformas logísticas en materia de mejoramientos en la infraestructura vial, y la planificación de usos del suelo en su entorno.

- Beneficios por la integración de TIC en procesos logísticos:

Para trayectos del orden de 800 km en el país, se estima que tan solo dos horas de mejoría en tiempos logísticos implican un ahorro en el valor del flete de hasta el 10%. Optimizar aspectos como el entornamiento a la llegada de los sitios de cargue y descargue, articulando dichas operaciones a través de una plataforma tecnológica, podría ser el escenario para el logro de esta eficiencia.

Se considera que este tipo de proyectos contribuirán a ordenar la circulación de los vehículos que atienden las necesidades del ámbito logístico, especialmente en el territorio urbano. Para ello se requiere el diseño, desarrollo, implementación y puesta en marcha de un sistema de información que permita de forma centralizada recibir, validar y transmitir la información generada a los diferentes actores involucrados (operadores portuarios, empresas de transporte y transportadores), fortaleciendo las operaciones logísticas. Este tipo de sistemas permiten:

- ✓ Planificar y coordinar de forma efectiva los servicios terrestres que atenderá la actividad logística. Se centraliza la información y se procede a asignar a cada actor la realización de su actividad dentro del proceso, bajo un esquema organizado (definición de lugar, tiempo y responsable).
- ✓ Llevar una efectiva trazabilidad del servicio terrestre.
- ✓ Evitar el uso de las vías, aceras y bermas como zona de entornamiento, zona de alistamiento de carga o de parqueadero, favoreciendo las condiciones de movilidad en las inmediaciones de las instalaciones portuarias o de actividad logística.

(ILI-BCN), y la Asociación de Centros de Transporte de España. También se consideraron datos puntuales de las Plataformas Logísticas de Arequipa (Perú) y ALOG (Chile).

- Optimización de operaciones logísticas en entornos urbanos

Grandes ciudades del mundo³⁸ implementan en la actualidad políticas de gestión logística urbana que reportan beneficios, tanto para el sector privado como para la ciudadanía en general. Ciudades europeas, a través de un esquema de incentivos, han logrado trasladar parte del tráfico pesado a la noche, generando en el corto plazo aumentos en la velocidad promedio en horas de alta demanda del 5%. Otro tipo de política pública impulsada desde los gobiernos locales, es la ubicación de plataformas logísticas en la periferia, mejorando la gestión de flujos y la estructura de costos de la movilidad de bienes. También se logra agrupamiento de mercancías, y optimización de rutas, tipologías de flotas y tasa de carga en los vehículos. La estrategia de gestión de carriles para uso exclusivo de vehículos de carga, ha permitido en New York incrementos netos de la velocidad media y de la capacidad vial del corredor, con descensos documentados en las tasas de siniestralidad.

A manera de ejemplo en el entorno nacional, en Bogotá D.C. y la región circundante, a través de iniciativas de empresas colombianas dirigidas a la implementación de tecnologías para la gestión de flotas de carga, se han obtenido los siguientes resultados³⁹:

- ✓ Mejora promedio en segundos viajes de 66%
- ✓ Optimización del tamaño de la flota asignada de 7%
- ✓ Mejora en rendimientos de combustible de 32%
- ✓ Disminución en distancia recorrida de 33%
- ✓ Reducción en emisiones de CO₂ de 49%

En su conjunto, las iniciativas y proyectos reseñados permitirán reducir los costos totales de importación/exportación⁴⁰ y logísticos en entornos urbanos, así como alcanzar beneficios ambientales⁴¹ y económicos asociados al cambio modal⁴², además de impactos positivos adicionales⁴³.

³⁸ como New York, Ciudad de México, Barcelona y Bogotá D.C.

³⁹ Tomados del Estudio “Herramientas Tecnológicas para Distribución Urbana de Clase Mundial”, presentado en el 1er Seminario de Carga Urbana – Uniandes 2013.

⁴⁰ Por ahorros en transporte y mejor operación en nodos de ruptura de carga.

⁴¹ Resultado de mejores prácticas en logística sostenible, y la reducción de emisiones de Gases Efecto Invernadero – GEI.

⁴² En escenarios de crecimiento de los modos fluvial y férreo.

⁴³ Inherentes al efecto positivo del trabajo coordinado entre el sector público y privado, y el aumento de certidumbre sobre el comportamiento del mercado percibido por los prestadores de servicios logísticos y de transporte.

C. Justificación de la fuente de financiación

Con el apoyo de la Banca Multilateral se han ejecutado cinco cooperaciones técnicas no reembolsables⁴⁴ -CTNR- que sentaron las bases de implementación de la PNL, permitiendo acometer entre 2011 y 2013 un conjunto inicial de acciones relativas a la promoción y apoyo de la PNL, el apoyo al modo fluvial, el empleo de TIC en logística, la modernización del transporte terrestre y acciones de mitigación de efectos del cambio climático propias del transporte.

Dichas actuaciones iniciales han reportado notables beneficios en el propósito de posicionar y consolidar los asuntos logísticos como aspecto clave y de tratamiento coordinado en las agendas del Gobierno Nacional, las Entidades Territoriales y los Ministerios. En procura de dar continuidad a las acciones ya emprendidas, resulta relevante proseguir con la implementación de las actividades subsiguientes contempladas desde la formulación misma de la PNL, y las que se han venido identificando como prioritarias a partir la ejecución de las Cooperaciones Técnicas citadas.

Durante el periodo 2011-2013, las unidades técnicas del MT y el DNP han orientado los recursos de las CTNR suscritas a la planeación de la implementación de la PNL. Las actividades ejecutadas hasta la fecha han apuntado a la creación y el fortalecimiento de la institucionalidad, la formulación del Plan Maestro Fluvial -esencial para la promoción de la multimodalidad-, el diseño de las plataformas de gestión de información desde las cuales se realizará el seguimiento, y el diseño del programa de modernización del Transporte Automotor de Carga, entre otras.

Consecuentemente, el proyecto⁴⁵ contribuye con una de las prioridades sectoriales de la estrategia de apoyo al país de la Banca Multilateral, “alianzas estratégicas con gobiernos e instituciones públicas y privadas” en: i) fortalecer las capacidades técnicas e institucionales en materia de logística; ii) movilizar recursos a través del financiamiento de operaciones de transporte que incorporen componente logístico; y iii) promover el conocimiento y la cultura de buenas prácticas logísticas. Desde el lanzamiento por parte del Gobierno Nacional de su PNL en 2008, la Banca

⁴⁴ 1) CTNR No. ATN/FI-12323-CO. “Programa de Apoyo a la Política Nacional Logística de Colombia” - enero de 2012. 2) CTNR No. ATN/OC-12350-CO. Apoyo a la Expansión del Modo Fluvial “Mejoramiento de la Navegabilidad y Articulación Intermodal del modo Fluvial de Colombia” - enero de 2012. 3) CTNR No. ATN/KK-12400-CO. “Proyecto de Apoyo para Mejorar el Uso de las Tecnologías de la Información y la Comunicación en Logística de Carga y Facilitación del Comercio” - noviembre de 2011. 4) CTNR No. ATN/JF-13035-CO. “Apoyo a la Iniciativa de Eficiencia Energética en Transporte de Carga” - junio de 2012. 5) CTNR No. ATN/OC-12395-CO. “Estudio piloto NAMA - Plan Nacional de Transporte de cargas” - septiembre de 2011.

⁴⁵ Código BPIN 2013011000316, Proyecto “Apoyo técnico para la implementación de las estrategias de la Política Logística Nacional”. Registrado el 31 de Mayo 2013.

Multilateral fomenta el diálogo intersectorial de los organismos involucrados para posicionar la logística como prioridad en la agenda política de los países de la Región, con el fin de incrementar la competitividad de las economías locales en el contexto mundial. Es por todo lo anterior que la Banca Multilateral se constituye no solamente en una alternativa financieramente atractiva y justificada, sino también en una fuente estratégica que incorpora sus mejores prácticas para beneficio del Proyecto en los aspectos técnicos, desde su estructuración hasta su implementación y seguimiento.

IV. OBJETIVO DEL DOCUMENTO CONPES

Someter a consideración del Consejo Nacional de Política Económica y Social - CONPES, el concepto favorable a la Nación para contratar un empréstito externo con la Banca Multilateral hasta por USD 15 millones de dólares o su equivalente en otras monedas, destinado a dar continuidad a la implementación de la Política Nacional Logística.

V. DESCRIPCIÓN DEL PROGRAMA

A. Objetivo del Programa

Apoyar la implementación de la Política Nacional Logística - PNL de Colombia y el fortalecimiento de la competitividad del comercio interno y externo, mediante la optimización de los procesos de transporte, logística y distribución nacional de bienes y mercancías, garantizando su correcta articulación con el territorio y su conectividad con las redes de transporte y los nodos de comercio exterior.

B. Componentes del programa

El presente programa, formulado como apoyo a la implementación de la Política Nacional Logística de Colombia, comporta la **consolidación y articulación del Comité Nacional de Logística y Transporte - CNL** (instancia de alto nivel para los asuntos logísticos en el país, que recibe sus funciones en el marco del Sistema Administrativo Nacional de Competitividad e

Innovación - SNCeI), a través de la ejecución de actividades de orden técnico inscritas en los diferentes Ejes de Actuación⁴⁶ definidos por el CNL en el año 2010.

De otra parte, la distribución modal del transporte de carga terrestre en Colombia⁴⁷ ha implicado esfuerzos focalizados de parte del Gobierno Nacional, tendientes a la modernización del sector, y que requieren a su vez continuidad en el diseño de detalle e **implementación de la Política Nacional del Transporte Automotor de Carga**.

Estos elementos constituyen los dos componentes temáticos principales del Crédito, cuya ejecución busca, respectivamente, i) Profundizar el diseño conceptual y desarrollo de los denominados Ejes de Actuación del CNL, en el marco de la Agenda Nacional de Competitividad, y ii) Promover la modernización del servicio de Transporte Automotor de Carga, mediante el cumplimiento de los compromisos adquiridos en los documentos de Política existentes, y el desarrollo detallado de nuevas directrices de política para el sector.

Desde el punto de vista técnico, el programa propone la ejecución coordinada de actividades por parte del Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de Transporte, entidades en las cuales se consolidarán las respectivas Unidades Técnicas para el desarrollo de la operación. De esta forma, se prevé que el primer componente sea ejecutado por el DNP (*C1-Apoyo a la consolidación y articulación del CNL*), y el segundo, a cargo del Ministerio de Transporte (*C2-Apoyo en la implementación de la Política Nacional de Transporte Automotor de Carga*). Además, existen dos componentes adicionales asociados a la gestión (*C3-Auditoría Financiera*, y *C4-Monitoreo y Seguimiento*), los cuales estarán a cargo del DNP.

Componente 1. Apoyo a la consolidación y articulación del CNL (USD 7,25 millones).

Su alcance comprende dinamizar los Ejes de Actuación definidos en el CNL. En ese orden de ideas, las actuaciones a realizar en el marco de este componente apuntarán a la generación de

⁴⁶ Ejes de Actuación definidos para el Comité Nacional de Logística y Transporte (2010): i) Fortalecimiento Institucional, ii) Información Logística, iii) Estudios Técnicos de Promoción de ILE, iv) Logística y Distribución urbana y regional de mercancías, v) Facilitación del Comercio Exterior, y vi) Logística Sostenible. Dichos Ejes de Actuación provienen conceptualmente del Plan de Acción de la Política Nacional Logística (Documento CONPES 3547), y guardan correspondencia directa con las acciones previstas para los asuntos logísticos contempladas en el PND 2010-2014.

⁴⁷ Aproximadamente el 97% de la carga terrestre del país (excluyendo carbón e hidrocarburos) se moviliza en camión o tractocamión.

información logística, la promoción de infraestructura logística especializada, el mejoramiento de las actividades logísticas en entornos urbanos, la facilitación del comercio exterior, y la promoción de prácticas logísticas sostenibles. Se brindará apoyo a la consolidación y articulación del Comité Nacional de Logística de Transporte – CNL, a través de la ejecución de siete **subcomponentes**:

- i) ***Facilitación del comercio exterior***: las acciones a realizar están dirigidas a la reducción de tiempos y sobrecostos por cuellos de botella que afectan el desempeño logístico de los nodos de comercio exterior. Para ello, se prevé, entre otras actividades: a) la realización de estudios para efectuar una revisión integral de los procesos en los nodos portuarios y aeroportuarios, de cara a la reducción de tiempos y costos al comercio exterior; b) gestión y acompañamiento para la elaboración y/o continuación de planes de optimización operativa de los pasos de frontera con Ecuador y Venezuela, en términos de tránsito de personas y bienes; y c) la definición de estrategias para la promoción y el fortalecimiento de operadores logísticos intermodales.
- ii) ***Información logística***: contempla la adopción y puesta en marcha del Observatorio Nacional de Logística (ONL), como una herramienta estratégica para capturar, analizar y difundir la información de logística del país a través de la generación de indicadores que faciliten la toma eficiente de decisiones en materia de políticas públicas y priorización de inversiones públicas y privadas. Incluirá aspectos institucionales, de integración de sistemas informáticos, metodológicos para la medición y cálculo de indicadores logísticos, incluyendo el uso de herramientas de Inteligencia de Negocios⁴⁸, y de adecuación normativa.
- iii) ***Divulgación y actualización de la PNL***: propone ampliar el conocimiento y participación de actores en los programas e instrumentos de apoyo desarrollados por la PNL. Adicionalmente, contempla acciones de divulgación de casos exitosos, estímulo al desarrollo de redes y transferencia horizontal entre las entidades sub-nacionales, el desarrollo de programas de entrenamiento en prácticas logísticas internacionales para

⁴⁸ BI – *Business Intelligence*, por su sigla en inglés.

diferentes actores de la cadena y la generación de material informativo sobre la PNL y su plan de acción. Al final del periodo de ejecución, incluye la actualización de la PNL.

- iv) ***Estudios técnicos para la promoción de ILE:*** consiste en la formulación de lineamientos y herramientas de política que contribuyan a la consolidación del Sistema Nacional de Plataformas Logísticas, con la participación del Gobierno Nacional en el desarrollo de este tipo de infraestructuras prioritarias para el país, incluyendo la definición de una política de promoción, los mecanismos de interacción inter-jurisdiccional, los mecanismos para atraer inversiones, y la definición de las responsabilidades y participación de los gobiernos nacional, regional y local para la promoción, puesta en marcha y monitoreo.
- v) ***Logística y distribución urbana y regional:*** busca mejorar la coordinación con los gobiernos locales, las Comisiones Regionales de Competitividad y otras agencias de control para definir mecanismos para mejorar la gestión de la logística y distribución urbana y regional. De forma específica el subcomponente contempla: a) apoyar, a través de experiencias piloto, la formulación de planes municipales, metropolitanos y departamentales de políticas y estrategias para la optimización del manejo de carga en centros urbanos; y b) la definición y legislación sobre las actividades logísticas, de ILE urbana y otras acciones dirigidas a la gestión de la carga en ámbitos urbanos, así como el diseño de mecanismos para incorporar la logística urbana en los planes de movilidad.
- vi) ***Logística sostenible:*** contempla el desarrollo de mecanismos de coordinación con el sector privado para incorporar medidas de gestión sostenible en las cadenas de suministro y el diseño y ejecución de estrategias para la promoción y fortalecimiento de actividades de logística inversa.
- vii) ***Fortalecimiento institucional:*** consiste en la creación de capital técnico en el sector logístico, a través de la Unidad Técnica de Ejecución Logística⁴⁹ (UTEL-DNP). Esta estructura permitirá dar continuidad a la operatividad del Comité Nacional de Logística de Transporte – CNL, mediante el desarrollo de nuevas herramientas de actuación, la

⁴⁹ Prevista por el Sistema Nacional de Competitividad e Innovación - SNCEI como instancia técnica y de implementación de la Política Nacional Logística.

coordinación de los actores públicos y privados de la política, y una constante actualización y capacitación al servicio de la implementación de la política.

Componente 2. Apoyo en la Implementación de la Política Nacional de Transporte de Carga (USD 7,25 millones).

Está orientado a garantizar la continuidad en las acciones que ha venido adelantando el Gobierno Nacional en materia de Modernización del Transporte Automotor de Carga, como vertiente fundamental de la Política Nacional Logística. Se ejecutará a través de la implementación, estabilización y mantenimiento de Sistemas de Información, la materialización de acciones tendientes a la formalización y desarrollo empresarial y laboral del servicio de transporte de carga por carretera, el desarrollo de estudios y marcos regulatorios para la promoción de los modos alternativos de transporte, y el diseño de incentivos y mecanismos de implementación para desarrollar los servicios logísticos con enfoques asociativos en todos los modos, buscando promover los servicios integrales de transporte de carga. Se brindará apoyo a la implementación de la Política Nacional de Transporte Automotor de Carga, a través de la ejecución de cuatro **subcomponentes**:

- i) ***Modernización del transporte automotor de carga:*** comprende el desarrollo e implementación de lineamientos de política y acciones tendientes a la modernización, formalización y desarrollo empresarial y laboral del servicio de transporte de carga por carretera. Se revisarán y fijarán las condiciones para la prestación del servicio, con base en criterios técnicos, sociales y económicos; así como los estándares para la prestación de un servicio de transporte de carga de clase mundial, entre otras líneas de acción formuladas en el Documento CONPES 3759 de 2013.
- ii) ***Servicios de Transporte de Carga y Logística:*** se busca eliminar cuellos de botella en la provisión de servicios de transporte y logísticos con el fin de facilitar el comercio internacional, acercar al productor nacional a mercados globales y fortalecer las cadenas productivas nacionales, mediante: a) el desarrollo de estudios y marcos regulatorios para la mejora de la operatividad del modo fluvial y ferroviario, que incentiven el uso de estos modos alternativos de transporte; b) el diseño de incentivos y mecanismos de

implementación para desarrollar los servicios logísticos con enfoques asociativos en todos los modos, buscando promover los servicios integrales de transporte de carga⁵⁰, c) el apoyo en la estructuración y gestión de las gerencias para los corredores logísticos; y d) la definición de necesidades e implementación de tecnologías de la información y sistemas inteligentes de transporte (SIT) para procesos logísticos⁵¹,

- iii) ***Sistemas de información para el monitoreo y optimización del transporte de carga:*** se pretende fortalecer y desarrollar sistemas de información para el monitoreo y optimización del transporte de carga, impulsando actividades tales como tareas analíticas vinculadas a la caracterización de los ciclos y operaciones logísticas de transporte de carga, las relaciones entre los diferentes agentes logísticos que intervienen en la cadena, y el diseño conceptual del sistema de indicadores para el Observatorio de Transporte de Carga por Carretera, que se alimentará a través del fortalecimiento de los sistemas de información y herramientas con que cuenta actualmente el sector, como son: el Índice de Costos del Transporte de Carga por Carretera (ICTC), el Sistema de Información de Costos Eficientes (SICE TAC), el Sistema de Información para la Regulación del Transporte de Carga por Carretera (SIRTCC), el Modelo de Oferta Vehicular (MOV) y el Registro Nacional de Despachos de Carga (RNDC), incluyendo para ello el uso de herramientas de Inteligencia de Negocios (BI por sus siglas en inglés).
- iv) ***Fortalecimiento Institucional:*** contempla el robustecimiento técnico del Viceministerio de Transporte (VMT) a través de una Unidad Técnica Ejecutora de transporte de carga y logística - UTE, unidad que será la responsable de la implementación y coordinación de las acciones en logística de cargas específicamente relacionadas con el Transporte Automotor de Carga.

Componente 3. Auditoría Financiera (USD 0,3 millones).

Este componente comprenderá las actividades de Auditoría externa al Crédito, a realizar por una firma independiente, de trayectoria internacional, y con conocimiento comprobado de las normas de contratación de la Banca Multilateral.

⁵⁰ Se interpretan los Servicios Integrales de Transporte de Carga como estrategia competitiva generadora de mayor valor agregado, que busca a su vez incentivar la oferta y la demanda para diversificar los servicios logísticos.

⁵¹ Se revisarán las necesidades de plataformas tecnológicas de soporte y aplicaciones que respondan a las mejores prácticas internacionales.

Componente 4. Monitoreo y Seguimiento (USD 0,2 millones).

Agrupar las actividades de seguimiento y control, a ser realizadas internamente con base en la matriz de resultados, y que contarán con la participación de la Dirección de Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas del DNP, y el Viceministerio de Transporte.

C. Financiación del Programa

El monto total del Proyecto será de USD 15 millones de dólares o su equivalente en otras monedas, que en su totalidad serán financiados por la Banca Multilateral. Los costos estimados del Programa se desglosan en la Tabla No. 4.

Tabla No. 4 Costos del Programa (USD Millones)

COMPONENTE	CO-EJECUTOR	TOTAL	%
1. Apoyo a la implementación de la Política Nacional Logística	DNP	7,25	48%
2. Apoyo en la Implementación de la Política Nacional de Transporte de Carga	MT	7,25	48%
3. Auditoría	DNP	0,30	2%
4. Monitoreo y seguimiento e imprevistos	DNP	0,20	2%
TOTAL		15,00	100%

Fuente: DNP – DIES. 2013.

D. Programación de Desembolsos

El Programa será ejecutado en cinco años, de acuerdo con el flujo tentativo contenido en la siguiente Tabla:

Tabla No. 5 Cronograma previsto de desembolsos del Programa (USD Millones)

CO-EJECUTOR	2014	2015	2016	2017	2018	TOTAL
DNP (componentes 1,3 y 4)	0,54	1,8	1,8	1,8	1,81	7,75
MT (componente 2)	1,24	1,53	1,53	1,53	1,42	7,25
DNP+MT (Total)	1,78	3,33	3,33	3,33	3,23	15
Porcentaje (%)	12%	22%	22%	22%	22%	100%

Fuente: DNP – DIES y Ministerio de Transporte. 2013.

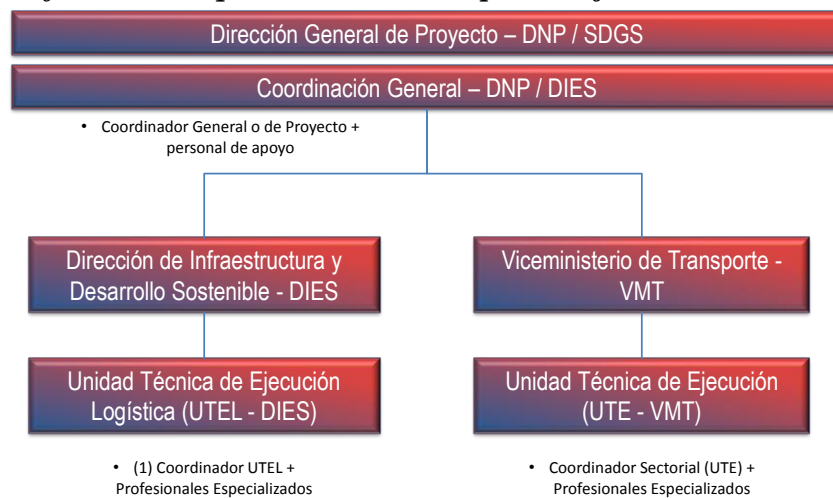
E. Esquema Institucional

El Departamento Nacional de Planeación (Dirección de Infraestructura y Energía Sostenible - DIES) y el Ministerio de Transporte (Viceministerio de Transporte) serán Co-ejecutores de la

operación y estarán encargados de la estructuración y ejecución de los proyectos a su cargo respectivamente. Ambas entidades cuentan con la capacidad e idoneidad necesaria para la ejecución de la misma y aportarán la estructura institucional, legal y técnica necesaria para la ejecución del crédito, dentro del marco de los Sistemas de Gestión de Calidad de las entidades.

La DIES del DNP tendrá a su cargo la Dirección General del Proyecto (Subdirección General Sectorial) y su Coordinación General, cuyas funciones⁵² incluirán la preparación de informes y reportes, el seguimiento técnico y financiero, y la elaboración de los planes de adquisiciones y operaciones que garanticen un esquema de control adecuado a las inversiones.

Gráfica N° 6. Esquema institucional para la ejecución del crédito



Fuente: DNP – MT. 2013

Para ejecutar los componentes del Proyecto, cada año las entidades elaborarán un Plan Operativo Anual - POA, que contendrá los proyectos y estudios a ejecutar en el año siguiente, por cada grupo de actividades, que contará con la debida aprobación del Comité de Seguimiento al Proyecto conformado por los Coordinadores de cada entidad, es decir, los Coordinadores de la UTEL-DNP y la UTE-VMT.

La priorización y selección de las actividades a ser incluidas en los POA se realizará en coordinación con los potenciales beneficiarios con base en criterios específicos, de acuerdo con los siguientes lineamientos: a) impacto, b) participación, compromiso y aporte de recursos por

⁵² Dichas funciones incluirán la responsabilidad de diseñar el detalle de los flujos de información, oportunidad y confiabilidad de la misma, a ser consignados -entre otros aspectos relevantes- en el Reglamento Operativo del crédito.

parte de las entidades beneficiarias, y c) grado de articulación con las estrategias de la PNL.

En el caso en el que una de las entidades involucradas en la implementación de la PNL requiera de recursos para el desarrollo de una de las actividades del Plan de Acción del CNLeI, deberá solicitar por escrito al DNP como Coordinador General del proyecto su contratación, con la respectiva justificación.

Para apoyar la labor de supervisión y seguimiento, se contará con Comités Técnicos para cada contrato. En los casos en que los estudios y/o asesorías se desarrollen con entidades beneficiarias, tanto del orden nacional como territorial, el DNP coordinará las acciones para incentivar su apoyo y compromiso; en particular, en lo que concierne a: i) elaboración de los términos de referencia, ii) evaluación de las propuestas y iii) participación en los Comités Técnicos.

El Proyecto contará con mecanismos de inspección, auditoría, supervisión y evaluación en la adquisición de bienes y servicios para garantizar que los recursos de crédito sean utilizados atendiendo los principios de economía, transparencia, eficacia y eficiencia, y solamente para los propósitos para los cuales fueron proporcionados.

F. Indicadores del proyecto

Teniendo en cuenta que el objetivo de la operación es aumentar la competitividad del comercio exterior colombiano, al término de su ejecución se espera, básicamente, el incremento en la oferta de plataformas logísticas (en metros cuadrados y número) en el país, la reducción de tiempos logísticos en nodos de ruptura de cargas (puertos, aeropuertos y pasos de frontera), y la disminución de viajes en vacío del transporte automotor de carga. En el Anexo 1 “Matriz de Resultados” se incluyen los indicadores de impacto, resultado y producto de la operación, con los cuales se realizará el seguimiento a la implementación de la Política Nacional Logística.

VI. RECOMENDACIONES

Con base en lo anterior, el Departamento Nacional de Planeación, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Ministerio de Transporte recomiendan al CONPES:

1. Emitir concepto favorable para que la Nación gestione y contrate un empréstito externo con la Banca Multilateral hasta por USD 15 millones de dólares, o su equivalente en otras monedas, destinado a financiar parcialmente la implementación de la Política Nacional Logística. El crédito deberá ser suscrito en un plazo no mayor a dieciocho meses desde la aprobación del presente Documento.
2. Solicitar al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, al Ministerio de Transporte y al Departamento Nacional de Planeación, adelantar los trámites y gestiones necesarias para la concreción de la operación de crédito de acuerdo con la normativa vigente.
3. Solicitar al Ministerio de Transporte y al Departamento Nacional de Planeación priorizar los recursos previstos para la ejecución de esta operación de crédito dentro de las respectivas cuotas de inversión aprobadas en el marco de gasto de mediano plazo.
4. Solicitar al Ministerio de Transporte y al Departamento Nacional de Planeación adelantar las actividades necesarias para la conformación de la institucionalidad técnica de acuerdo a los compromisos de ejecución del Programa.
5. Solicitar al Departamento Nacional de Planeación la divulgación y coordinación con las entidades beneficiarias y demás instancias los proyectos a realizar dentro del Programa, a fin de evitar duplicidad de inversiones y de esfuerzos por parte de las diferentes entidades.
6. Solicitar al Ministerio de Transporte y al Departamento Nacional de Planeación, coordinar con la Dirección de Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas del DNP, el diseño de una evaluación del proyecto al finalizar.

VII. BIBLIOGRAFÍA

- Banco Interamericano de Desarrollo (2012). .POD. Propuesta de desarrollo de la operación: Apoyo a la implementación de la Política Nacional Logística (CO-L1109).
- Banco Interamericano de Desarrollo (2011), Vicepresidencia de sectores y conocimiento. Sector de integración y comercio. Estrategia sectorial de apoyo a la integración competitiva regional y global.
- Banco Mundial. “*Doing Business 2012 y Doing Business Colombia 2012*”.
- Banco Mundial. Logistics Performance Index (LPI) 2007 y 2012.
- DNP (2008). Documento Conpes 3547 de 2008, “Política Nacional Logística”.
- DNP (2011). Plan Nacional de Desarrollo 2010-1014 “Prosperidad para todos”.
- DNP (2012). Plan de Acción Comité Nacional de Logística 2010 – 2014.

VIII. ANEXO 1. Matriz de Resultados

Impacto esperado y Resultados Esperados del Proyecto	El objetivo de la operación es contribuir a fortalecer el rol competitivo del comercio exterior colombiano mediante la optimización de los procesos de transporte y distribución nacional de bienes y mercancías, garantizando su correcta articulación con el territorio y su conectividad con las redes de transporte y los nodos de comercio exterior.
---	---

Indicadores	Línea de Base	Meta	Medios de Verificación/ Comentarios
Impacto: Disminución de los costos logísticos nacionales			
Costos logísticos como porcentaje del valor de las ventas de las empresas productoras de bienes	A ser levantada (2014/2015) ⁵³	Por definir cuando se calcule la línea base	Responsable: Observatorio Nacional de Logística Metodología: La línea base será determinada dentro de los dos primeros años de ejecución (año 2014 o 2015), a través de la actualización de la Encuesta Nacional Logística. La información debe ser recopilada a través de entrevistas a las autoridades, gremios de usuarios, empresas y procesos de verificación en campo. <i>Métrica: porcentaje</i>
Impacto: Reducción de los costos promedio de exportación e importación			
Costo promedio tonelada-kilometro para exportación e importación de contenedor de 40 pies	A ser levantada en diciembre de 2013	Por definir cuando se calcule la línea base	Responsable: Observatorio de Transporte de Carga Fuente: Registro Nacional de Despachos de Carga Metodología: El reporte se elaborará cada tres meses con base en la información reportada en el RNDC. ⁵⁴ <i>Métrica: \$</i>
Impacto: Aumento de la tercerización en actividades logísticas			

⁵³ En el 2008 los costos logísticos como porcentaje del valor de ventas de las empresas productoras de bienes ascendían al 12,48%. Fuente Encuesta Nacional de Logística.

⁵⁴ Como medio de verificación complementario, se realizará seguimiento al comportamiento de los principales indicadores de referencia mundial (Ej: *Doing Business, LPI, International Transport Forum*, etc).

Número de operadores logísticos certificados/registrados (3PL, 4PL)	A ser levantada (2014)	Por definir cuando se calcule la línea base	<p>Responsable: Observatorio Nacional de Logística / MT</p> <p>Metodología: La línea base será determinada en el año 2014 o 2015, a través de la actualización de la Encuesta Nacional Logística, y las actividades preparatorias. La información se verificará a través del reporte emitido por la entidad competente para la certificación y/o el registro de los operadores como agentes comerciales activos.</p> <p><i>Métrica: número</i></p>
Indicadores	Línea de Base	Meta	Medios de Verificación/ Comentarios
Resultado: Número de plataformas logísticas			
Número de plataformas logísticas en Colombia	<p>Con participación de la nación: 0 plataformas</p> <p>Sin participación de la nación: A ser levantada (2014/2015)</p>	<p>Con Participación; 1</p> <p>Sin participación: Por definir cuando se calcule la línea base</p>	<p>Responsable: Observatorio Nacional de Logística / MT</p> <p>Metodología: La línea base será determinada dentro de los dos primeros años de ejecución (año 2014 o 2015), a través de la Encuesta Nacional de Logística, y las actividades preparatorias asociadas. La información se verificará a través de reporte del ONL.</p> <p><i>Métrica: número</i></p>
Resultado: Reducción en los tiempos logísticos de carga y descarga para el transporte público automotor de carga en puertos			
Reducción en los tiempos de cargue y descargue de camiones en puertos.	A ser levantada (2013)	Por definir cuando se calcule la línea base	<p>Responsable: Observatorio Nacional de Logística / MT</p> <p>Metodología: La línea base será determinada durante el 2013 a través del estudio adelantado por el MT “Encuesta Origen – Destino y Medición de tiempos logísticos”.</p> <p><i>Métrica: porcentaje</i></p>

Indicadores de Producto	Línea base	Meta	Medios de Verificación/ Comentarios
Componente I. Apoyo a la consolidación y articulación del CNL			
Subcomponente 1.1. Fortalecimiento institucional			
Capacitaciones a actores de la cadena de abastecimiento realizadas	0	8	Responsable: DNP Se verificará la información mediante el informe semestral de ejecución.
Subcomponente 1.2. Facilitación del comercio exterior			
Módulo de Logística en funcionamiento dentro la Ventanilla Única de Comercio Exterior – VUCE	0	1	Responsable: MCIT - DNP Se verificará mediante pruebas directas a la plataforma informática, en las cuales se compruebe la funcionalidad del módulo.
Planes de Optimización de Pasos de Frontera	2	5	Responsable: DNP – MRE Se verificará la información mediante el informe de consultoría/s, el informe de aprobación final de la consultoría/s, informe de la Gobernación respectiva y en los informes semestrales de ejecución.
Subcomponente 1.3. Información logística			
Observatorio Nacional de Logística Implementado.	0	1	Responsable: DNP Se verificará la implementación del ONL mediante el acto administrativo de creación del Observatorio y en los informes semestrales de ejecución.
Subcomponente 1.4. Actualización y Divulgación de la PNL			
Actualización de la Política Nacional Logística (CONPES)	0	1	Responsable: DNP Elaboración del documento CONPES para la actualización de la Política Nacional Logística.
Subcomponente 1.5. Estudios técnicos de promoción de ILE			
Número de estudios de factibilidad de ILE	0	2	Responsable: DNP Se verificará la información mediante el informe de consultoría/s, el informe de aprobación final de la consultoría/s y en los informes semestrales de ejecución.

Número de estructuraciones técnicas, legales y financieras de ILE desarrolladas.	0	2	Responsable: DNP Se verificará la información mediante el informe de consultoría, el informe de aprobación final de la consultoría y en los informes semestrales de ejecución.
Número documento CONPES de proyecto (ILE) formulados	0	1	Responsable: DNP Se verificará la información mediante la publicación del documento CONPES.
Subcomponente 1.6. Logística y distribución urbana y regional de mercancías			
Número de planes municipales, metropolitanos y/o departamentales de políticas y estrategias para la optimización del manejo de carga en los centros urbanos formulados	0	2	Responsable: DNP Se verificará la información mediante la entrega formal de estrategias a entidades municipales y departamentales.
Subcomponente 1.7. Logística sostenible.			
Metodología para la medición de los beneficios e impactos de los proyectos y acciones de logística de cargas – nacional y urbana– en la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero	0	1	Responsable: DNP Se verificará la información mediante el informe de consultoría, el informe de aprobación final de la consultoría y en los informes semestrales de ejecución.

Indicadores de Producto	Línea de Base	Meta	Medios de Verificación/ Comentarios
Componente II. Apoyo en la Implementación de la política nacional de Transporte de Carga			
Subcomponente 2.1. Fortalecimiento institucional			
Creación de la Unidad Técnica de transporte de carga y logística en el Viceministerio de Transporte	0	100%	Responsable: MT Se verificará la información mediante acto administrativo de creación de la Unidad y número de consultores individuales contratados.
Subcomponente 2.2 Transporte público automotor de carga			
Desarrollo de normatividad para el sector logístico y del transporte de carga, y para la formalización laboral.	0	4	Responsable: MT (en coordinación con MinTrabajo) Se verificará a través del número de actos administrativos expedidos sobre la materia.
Número de capacitaciones brindadas a los actores de la cadena del transporte de carga y logística para mejorar su operación.	0	4	Responsable: MT Se verificará a través de los procesos de contratación realizados para adquirir el servicio de capacitación y hojas de asistencia de eventos organizados por la Unidad Técnica de transporte de carga y logística MT.
Subcomponente 2.3 Servicios de transporte de carga y logística			
Desarrollo de marcos regulatorios para mejorar la operatividad de los modos fluvial, férreo y multimodal.	0	3	Responsable: MT Se verificará a través del número de estudios contratados para el desarrollo de normativa sectorial y número de actos administrativos expedidos sobre la materia.
Desarrollo de herramientas tecnológicas y sistemas inteligentes de transporte para mejorar la logística de carga.	0	1	Responsable: MT Se verificará la información mediante el informe de consultoría, el informe de aprobación final de la consultoría y en los informes semestrales de ejecución.
Desarrollo de gerencias de corredores logísticos	0	2	Responsable: MT Se verificará a través de documentos de política o actos administrativos su conformación.

Subcomponente 2.4 Sistemas de información para el monitoreo y optimización del transporte de carga			
Número de sistemas de información estabilizados ⁵⁵ .	1	3	Responsable: MT Se verificará la información mediante análisis de los reportes generados por los sistemas de información estabilizados. Alternativamente, a través de informes de consultoría, el informe de aprobación final de la mismo, y/o en los informes semestrales de ejecución.
Desarrollo nuevos sistemas para el procesamiento y análisis de información	0	1	Responsable: MT Se verificará a través de informes de consultoría, el informe de aprobación final de la misma, y/o en los informes semestrales de ejecución.

⁵⁵ Se entiende por Sistema de Información Estabilizado aquel que ha surtido la etapa de implementación y se encuentra en una etapa de mantenimiento (está en proceso de retroalimentación y se pueden solicitar correcciones, mejoramientos o adaptaciones).