

Mejora de la Facilitación del Comercio, la Logística y la Conectividad: desafíos y recomendaciones¹

MENSAJES CLAVE

Es posible mejorar la gestión del comercio, la logística y la conectividad de Colombia. La agenda de desarrollo para la facilitación del comercio aún carece de un marco integral para la medición del desempeño, pero el punto de referencia internacional indica que el desempeño de Colombia está rezagado en comparación con el de sus pares regionales y lejos de aquellos que tienen un alto desempeño. Colombia ha iniciado importantes reformas de facilitación del comercio, pero los proyectos no están coordinados y las sinergias no se aprovechan al máximo. El programa de la Ventanilla Única, una iniciativa de suma importancia, ha logrado hitos significativos, pero el mismo aún no ha rediseñado completamente los procesos comerciales de importación y exportación para armonizar los requisitos de documentación y datos con las normas y prácticas comerciales internacionales, y los sistemas de aduanas y agencias fronterizas siguen sin estar integrados en la plataforma. La coordinación entre las aduanas y las agencias fronterizas sigue siendo limitada y aún no han sido adoptados acuerdos de cooperación más avanzados, como la gestión conjunta de riesgos y los centros de focalización. Las aduanas y las agencias fronterizas deben complementar las inspecciones fronterizas con acciones y controles coordinados que vayan más allá de las fronteras, mejorando las respectivas capacidades para la gestión de riesgos y las estrategias de gestión del cumplimiento. Los diversos proyectos iniciados enfrentan desafíos específicos para lograr un impacto más significativo, a manera de ejemplos: el programa de el Operador Económico Autorizado, otra iniciativa importante, tiene que aumentar el número de importadores y exportadores certificados y la participación del comercio que es procesado por el programa; el procesamiento y la liberación previos a la llegada siguen siendo infrutilizados; es necesario automatizar el proceso para el despacho de envíos postales y urgentes, con la explotación de modelos alternativos para la recaudación de impuestos, a fin de respaldar el desarrollo del comercio electrónico transfronterizo.

El Comité Nacional para la Facilitación del Comercio (NTFC) debería convertirse en la principal plataforma para la coordinación y el diseño de reformas de facilitación del comercio, movilizándolo el apoyo colectivo de todas las partes interesadas y proporcionando un sentido de continuidad y conexión de los proyectos. Un plan integral de facilitación del comercio² debe desarrollarse para articular objetivos, metas e hitos, establecer prioridades y crear una secuencia de las reformas y proyectos plurianuales, al igual que para abordar las siguientes necesidades ya identificadas: i. impulsar el programa de la Ventanilla Única a través de una reingeniería integral de los procesos comerciales de importación y exportación, al igual que explorar las oportunidades del programa de Modernización de Impuestos y Aduanas recientemente aprobado y las sinergias con la comunidad portuaria y los sistemas de los operadores logísticos; ii. promoción de acuerdos de cooperación entre las Aduanas y otros organismos fronterizos, incluido el establecimiento de un centro nacional de selección y de comités locales de facilitación del comercio; iii. Las agencias de aduanas y fronteras deben desarrollar estrategias integrales de cumplimiento que sean con base en los riesgos a fin de lograr una mejor coordinación de las acciones y los controles más allá de las fronteras; iv. ampliar el uso del procesamiento y la liberación previa a la llegada; v. aumentar el número de Operadores Económicos Autorizados y ampliar los tipos de operadores que pueden certificarse; vi. automatizar los procesos de envío postal y agilizar y explorar modelos alternativos para la recaudación de impuestos; vii. Adoptar un marco integral para la medición y el seguimiento del desempeño y para evaluar el impacto de las reformas.

Colombia ha mejorado notoriamente en las clasificaciones globales que comparan el desempeño logístico. Además de importantes inversiones, la reforma institucional, regulatoria, de gobierno y de políticas ha cimentado las bases para esta mejora. Esto ha comenzado con un esfuerzo sistemático para medir el desempeño del sector

¹ Esta nota fue preparada por Daniel Saslavsky y Ernanni Checcucci

² El marco del Acuerdo para la Facilitación del Comercio de la OMC podría utilizarse a manera de referencia.

y derivar lineamientos estratégicos clave que luego se incorporarán a los más altos niveles de formulación de políticas y se formalizarán como políticas nacionales a través del marco del CONPES.

Colombia, si bien aparentemente se encuentra en una mejor posición en comparación con hace diez años, aún tiene muchas brechas que cubrir para profundizar las reformas en el sector. El uso de la tecnología es limitado, las capacidades de la mano de obra no son sólidas y las prácticas comerciales aún son inmaduras, donde las PYMES todavía están rezagadas en términos de acceso a servicios de calidad. Los costos siguen siendo altos y se debe mejorar la calidad del servicio.

Las principales orientaciones de las políticas son continuar los esfuerzos de una reforma regulatoria, aumentar el desarrollo de capacidades, el uso de la tecnología de la información y las capacidades de absorción de las PYMES en habilidades logísticas, así como una fuerza laboral más calificada para el sector. Es posible desarrollar infraestructura a fin de incentivar una matriz de transporte que sea más equilibrada para favorecer la inter - modalidad.

INTRODUCCIÓN

En las últimas décadas, el comercio ha sido reconocido como un motor de la diversificación económica, la resiliencia y el crecimiento, en particular para una mayor participación en las cadenas de valor regionales y mundiales, al igual que para el desarrollo empresarial y la creación de empleo. El desarrollo del comercio y la competitividad está asociado con múltiples reformas complementarias, como las políticas comerciales para ampliar el acceso a los mercados y las estrategias para mejorar la productividad, pero los responsables de la formulación de políticas han examinado cada vez más dos áreas fundamentales específicas de reformas para mejorar el desempeño comercial, a saber:

- (i) reformas al transporte y la conectividad, incluyendo inversiones en infraestructura logística, al igual que una reforma sectorial y regulatoria, e iniciativas de clima empresarial y de inversión; e
- (ii) iniciativas de reformas de la gestión de fronteras y la facilitación del comercio, incluyendo la armonización regulatoria y de procedimientos de acuerdo con las normas internacionales, la automatización de procedimientos clave, la adopción de técnicas modernas de gestión del cumplimiento con base en la inteligencia y la gestión de riesgos, complementando los controles transaccionales en las fronteras con esquemas de seguimiento de los operadores basados en auditorías y una mayor transparencia y la reforma institucional de las Aduanas y otras agencias reguladoras transfronterizas.

Las reformas de la gestión fronteriza y las iniciativas de facilitación del comercio han recibido una atención significativa en los últimos años y han llevado a que la facilitación del comercio se incluya como parte de la Agenda de Desarrollo de Doha de la Organización Mundial del Comercio. Desde que entró en vigor el Acuerdo sobre Facilitación del Comercio, muchos países han priorizado la reforma y modernización de sus regímenes de gestión de fronteras, un esfuerzo que está teniendo un impacto positivo y tangible en el desempeño comercial. Los esfuerzos para eliminar los requisitos documentales innecesarios, reducir el número de inspecciones físicas innecesarias y automatizar los procesos manuales están dando como resultado importantes reducciones en el tiempo y el costo del comercio, especialmente para las pequeñas y medianas empresas (PYMES).

Es posible mejorar la facilitación del comercio de Colombia. El comercio transfronterizo es peor en Colombia que entre sus pares regionales, pero aún está por detrás de sus pares regionales y lejos de los de mejor desempeño (ver Anexo I - Breve descripción general de los parámetros de desempeño de la facilitación del comercio en Colombia).

Hace una década, el desempeño logístico se identificó como uno de los principales obstáculos que limitan el comercio exterior y la modernización de las cadenas de suministro. En 2007, Colombia se quedó significativamente rezagada en prácticamente todos los aspectos básicos de la logística, según las mediciones hechas por el LPI (Índice de Desempeño Logístico). El país ocupó el puesto 107 en general y fue el segundo con peor desempeño entre un grupo de 11 países latinoamericanos, solo

superando a Bolivia. De hecho, de los seis pilares del LPI (agencias fronterizas, infraestructura, envíos internacionales, competencia y calidad de los servicios, puntualidad, rastreo y localización), Colombia obtuvo muy malos resultados en todos menos en dos (ver Anexo II - de la Figura 3 a la Figura 8).

A fin de abordar estas brechas, el gobierno de Colombia se embarcó en un ambicioso programa para mejorar la conectividad y la calidad de los servicios logísticos. Se trata de un Plan Logístico Nacional³ que contó con el respaldo de el gobierno en 2008, estableciendo áreas clave de políticas estratégicas para el desarrollo, concentradas en: (i) corredores logísticos; (ii) facilitación del comercio; (iii) entorno institucional; (iv) uso de las TIC en logística; (v) calidad en los servicios logísticos. Posteriormente, se dirigieron importantes recursos e iniciativas públicas para ampliar la infraestructura de apoyo, mediante la mejora de la infraestructura vial, ferroviaria, portuaria, fluvial y aeroportuaria.

Desde entonces, los puntos de referencia de desempeño logístico en Colombia han mejorado. Entre 2007 y 2018, el desempeño logístico de Colombia medido por el LPI (Índice de Desempeño Logístico) avanzó en comparación con la mayoría de sus pares en América Latina (ver Anexo II - Figura 2). En más de una década, Colombia subió al puesto 58, aterrizando después de Chile (34^º), México (51^º) y Brasil (56^º). Si bien estas mejoras son encomiables, los diferentes "pilares" que explican este crecimiento, no obstante, han avanzado a diferentes ritmos, algunos de ellos todavía tienen un rendimiento inferior, como es el caso de la puntualidad de los envíos, que es un concepto central en la gestión moderna de la cadena de suministro.

Se llevaron a cabo esfuerzos adicionales para mejorar los mecanismos de gobierno y formulación de políticas, y catalizar las intervenciones tanto blandas como duras, como una herramienta para profundizar las reformas en el sector. En 2015 y 2018 se llevaron a cabo dos Encuestas Nacionales de Logística. Sus principales hallazgos fueron fundamentales para definir nuevas direcciones políticas clave, reflejadas en un nuevo Plan Nacional de Logística⁴ (PNL) el cual fue actualizado a principios de 2020. Básicamente, el nuevo PNL estableció una visión general para 2030, donde se espera que Colombia se convierta en una potencia logística regional, impulsada por una reducción en los costos y tiempos comerciales. Esto se logrará interviniendo en tres frentes: (i) mejora de la intermodalidad, tanto en infraestructura como en servicios, y; (ii) una mayor agilidad y facilitación de los procesos comerciales, mediante la adopción de herramientas de facilitación del comercio y una mejor infraestructura en nodos transfronterizos clave. Además, un pilar transversal apoyaría acciones en tres áreas: (i) impulso a las instituciones; (ii) mejora en el uso de la información para la logística; (iii) fortalecimiento del capital humano.

El gobierno de Colombia solicitó el apoyo del Banco Mundial a fin de producir una Nota con recomendaciones de políticas tendientes a mejorar las reformas de logística, conectividad al igual que la facilitación del comercio, con basadas en las buenas prácticas y estándares internacionales. En junio de 2020, el gobierno lanzó la "Misión de Internacionalización de Colombia", con el objetivo de contribuir al ajuste e implementación de la política pública de internacionalización de Colombia, así como identificar las políticas que el país debe ejecutar y ajustar en el corto, mediano y largo plazo, para así lograr integrar aún más al país en la economía global.

³ Documento CONPES 3547, Política Nacional Logística, Bogotá, 2008.

⁴ Documento CONPES 3582, "Política Nacional Logística", Bogotá, Enero de 2020.

DESAFÍOS CLAVE

FACILITACIÓN DEL COMERCIO

Falta de un Plan Integral de Desarrollo para la Facilitación del Comercio

La gestión moderna y eficiente de las fronteras que facilita el comercio generalmente sigue un conjunto de principios y prácticas clave ya incorporados en estándares globales y reconocidos como mejores prácticas por organizaciones internacionales, como la Organización Mundial del Comercio (Acuerdo de Facilitación del Comercio) o la Organización Mundial de Aduanas (Kyoto revisado). Convenio, Marco Normativo SAFE, entre otros).

Amplio despliegue de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC), reingeniería y automatización de procesos comerciales con base en la simplificación de los requisitos documentales y la armonización de datos, y la explotación de innovaciones y nuevas tecnologías (por ejemplo, equipos de inspección no intrusivos, soluciones de seguimiento y localización, etc.) , han transformado profundamente la forma en que se gestionan las fronteras en las últimas décadas.

Sin embargo, no todos los desarrollos relevantes se atribuyen a las TIC u otras tecnologías y una serie de factores importantes se derivan de la evolución de las prácticas de gestión aduanera y fronteriza, entre otros: la adopción de la gestión de riesgos con base en la inteligencia como pilar fundamental para la gestión del cumplimiento; la implementación de controles basados en auditorías, el monitoreo regular y las revisiones de cumplimiento, e investigaciones u operaciones de cumplimiento a fin de complementar los controles transaccionales tradicionales aplicados en las fronteras; la adopción de estrategias de cumplimiento que se centren no solo en los operadores que no cumplen, sino que también identifiquen y reconozcan proactivamente a los operadores que cumplen, diferenciando el tratamiento en consecuencia; una gestión coordinada de fronteras, con base en acuerdos de cooperación tanto a nivel nacional, involucrando a todas las agencias fronterizas involucradas, como a nivel internacional, a través del reconocimiento mutuo de controles, intercambio de información e interoperabilidad; y un compromiso y asociaciones estrechos con el sector privado.

Colombia ha iniciado importantes reformas con el fin de mejorar la facilitación del comercio, pero los proyectos no están coordinados y las sinergias no se aprovechan al máximo. La agenda de facilitación del comercio en Colombia incluye iniciativas relevantes, tales como la implementación de la Ventanilla Única Nacional de Comercio (VUCE)⁵; el programa de Operador Económico Autorizado (OEA); la adopción de la gestión de riesgos por parte de agencias reguladoras transfronterizas; el programa de modernización Tributaria y Aduanera, que se prevé renovará la plataforma organizativa y tecnológica; la mejora del proceso de envío postal y expedito, como lo articula el Plan Nacional de Comercio Electrónico recientemente lanzado, solo por mencionar algunos. Desde su creación, el Comité Nacional para la Facilitación del Comercio, a través del diálogo con el sector privado, ha identificado 358 acciones para facilitar el comercio, de las cuales el 84 % (302) ya han sido implementadas o se ha iniciado la implementación. Estos desarrollos evolucionaron de manera independiente, sin una dirección estratégica clara y sin una evaluación de las sinergias potenciales involucradas (como ejemplos: la implementación del Programa AEO tiene profundas implicaciones para las soluciones de gestión de riesgos y cumplimiento y para la reingeniería de procesos de negocios futuros y

⁵ Ventanilla Única de Comercio Exterior.

la automatización; la tecnología de inspección no intrusiva se puede aplicar considerando acuerdos de cooperación en beneficio de la Aduana y todos los demás organismos fronterizos). Colombia ha emitido diferentes políticas públicas⁶ que abordan temas específicos relacionados con la agenda de facilitación del comercio, pero el País aún carece de un plan o de una hoja de ruta global, con una clara articulación de objetivos y visión, la compilación de iniciativas y los indicadores de sus complementariedades, con publicación de cronogramas de implementación, mecanismos de monitoreo y desempeño y la evaluación del impacto.

La necesidad de avanzar en la agenda de desarrollo de la ventanilla única, con base en la reingeniería integral de los procesos de importación y exportación a fin de armonizar los requisitos de los datos y agilizar los procedimientos.

A pesar del progreso del programa de la ventanilla única, Colombia aún no ha implementado una reingeniería integral de los procesos comerciales de importación y exportación para simplificar y armonizar los requisitos de datos y agilizar los procedimientos.

Desde 2003, el Gobierno ha estado tratando de implementar políticas tendientes a agilizar los trámites fronterizos, como parte del programa VUCE.⁷ El país ha logrado hitos importantes, como la integración de los procesos de las licencias, los permisos, certificados y las autorizaciones (LPCO), al igual que la implementación de inspecciones simultáneas en las cargas de exportación (implementadas íntegramente en puertos marítimos y parcialmente implementadas en los aeropuertos).

Sin embargo, la gestión de la Aduana de Colombia se basa en sistemas TIC fragmentados y obsoletos, con baja integración y gestión de datos. A pesar de los esfuerzos por mejorar el desempeño a lo largo de los años, la Administración enfrenta desafíos y deficiencias estructurales persistentes. En junio de 2020, el Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) autorizó a la Dirección Nacional de Impuestos y Aduanas (DIAN) a negociar un crédito de hasta \$ 250 millones de dólares con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) para financiar un Programa de Modernización⁸.

La ventanilla única que se desarrolló interoperará con diferentes plataformas, pero los sistemas de gestión de aduanas y agencias fronterizas aún no están integrados, lo que exige a los comerciantes acceder a múltiples plataformas y cumplir con múltiples requisitos para liberar sus operaciones. Los planes de desarrollo de la ventanilla única incluyen la mejora de la interoperabilidad con las plataformas tecnológicas existentes de aduanas y agencias fronterizas, la expansión de la solución para la gestión de riesgos para los procesos LPCO, el rediseño del módulo para gestionar la inspección simultánea y el desarrollo de la interoperabilidad internacional. El proyecto de ventanilla única debe tener en cuenta tanto la importación como la exportación de mapas y reingeniería integrales de los procesos comerciales, con el fin de armonizar los requisitos de datos y desarrollar documentos electrónicos. El programa de modernización de Impuestos y Aduanas recientemente aprobado es una gran oportunidad para explorar una integración más profunda entre los sistemas de gestión de Aduanas y el VUCE.

Cooperación y coordinación limitadas entre las aduanas y las agencias fronterizas que participan en el proceso de despacho.

La coordinación interinstitucional es normalmente un objetivo de desarrollo muy desafiante. La coordinación fronteriza es un principio central del AFC de la OMC, y el mismo se describe claramente en el artículo 8 (Cooperación de la Agencia Fronteriza) y en el Artículo

⁶ Ver CONPES 3469, 3528, 3805, 3993 y 4012.

⁷ Ver CONPES 3469, de abril de 2007.

⁸ Ver CONPES 3993: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3993.pdf>

23 (Arreglos Institucionales), que pide el establecimiento de un comité nacional para la facilitación del comercio “con el fin de facilitar tanto la coordinación nacional como la implementación de las disposiciones” del AFC. Por lo general, el mismo requiere un fuerte apoyo político, compromiso y resiliencia para superar las resistencias, pero es la práctica con mayor potencial para transformar la gestión de fronteras y para lograr tener un impacto sobre el desempeño de la facilitación del comercio, particularmente cuando las agencias logran un enfoque de gestión de riesgos de todo el gobierno. La coordinación comienza con la evaluación de las formalidades existentes y los requisitos de documentación entre las agencias fronterizas. Luego, es posible codificar una coordinación que sea mucho más profunda mediante Memorandos de Entendimiento (MOU) interinstitucionales y Acuerdos de Niveles de Servicio (SLA) relacionados entre agencias fronterizas. Es posible llevar luego estos acuerdos a la práctica a través de acciones como la ubicación conjunta de los funcionarios en las fronteras y, cuando sea posible, la integración y racionalización de los procedimientos, como el avance hacia inspecciones conjuntas. El camino hacia un sistema totalmente integrado comienza con la construcción de un consenso nacional y el establecimiento de mecanismos prácticos para la coordinación y cooperación interinstitucionales.

Los sistemas de gestión de riesgos implementados por las aduanas y las agencias fronterizas no están explorando las sinergias y los beneficios de un acuerdo de cooperación interinstitucional mejorado. El programa de la Ventanilla Única Nacional de Comercio (VUCE) ha lanzado un nuevo proyecto para desarrollar un Sistema Integrado de Gestión de Riesgos⁹ aplicando el aprendizaje automático y la inteligencia artificial, con base en la interoperabilidad de las plataformas ya existentes. Más allá de la interoperabilidad de los sistemas, un enfoque de todo el gobierno para los controles fronterizos, que explore los acuerdos de cooperación interinstitucionales más a fondo, tiene el potencial de mejorar el intercambio de información e inteligencia sobre comerciantes, bienes, fabricantes y cadenas de suministro, con el fin de enriquecer el conocimiento de las instituciones sobre los mercados internacionales y nacionales, para promover acciones conjuntas de aplicación y control y para intercambiar resultados, y para desplegar, de una manera más eficiente, los recursos disponibles en cada agencia. Las economías más avanzadas, y en particular las de mejor desempeño en la facilitación del comercio, han implementado o están considerando la implementación de centros de focalización para las aduanas y las agencias fronterizas con el fin de coordinar sus operaciones, tanto a nivel nacional como a nivel local.

Ausencia de estrategias de gestión del cumplimiento para respaldar los sistemas de gestión de riesgos e implementar controles y acciones más allá de las fronteras.

Un requisito clave para maximizar el desempeño de la facilitación del comercio es la integración efectiva de la gestión de riesgos con la gestión de fronteras, equilibrando los controles administrativos de la Aduana y otras agencias fronterizas que intervienen en el proceso de despacho. El enfoque moderno de la gestión del cumplimiento de las fronteras anima a las administraciones a centrarse en las amenazas de alto riesgo y garantizar una intervención mínima en las operaciones de bajo riesgo; a centrarse tanto en los operadores que no cumplen como en los que cumplen, ofreciendo beneficios claros para los que sí cumplen; reemplazando gradualmente las inspecciones físicas en las fronteras por la gestión de datos e información y auditorías y controles previos a la llegada y posterior al despacho¹⁰.

Un principio importante a fin de implementar una solución de gestión de cumplimiento que sea a la vez robusta y sostenible basada en el riesgo es concentrar la agenda de desarrollo en mejorar las capacidades de las Aduanas y otras agencias fronterizas, de manera equilibrada, a fin de:

⁹ Sistema Integral de Gestión de Riesgos (SIGR). Actualmente, el proyecto está elaborando modelos para el Memorando de Entendimiento para el intercambio de datos y la interoperabilidad.

¹⁰ Para obtener más información, consulte el Manual de Modernización de Fronteras del Banco Mundial, Capítulo 6 “Disciplinas Básicas de la Gestión de Fronteras: gestión de cumplimiento con base en los riesgos”.

- (i) hacer cumplir a aquellos operadores que no cumplen (por ejemplo, mejorar la inteligencia a través de un mejor análisis de datos, la recopilación de informes de resultados de inspecciones y auditorías para retroalimentar los sistemas de gestión de riesgos, intercambio de información con otras agencias aduaneras y fronteras o con otras agencias nacionales de reglamentación y aplicación pertinentes (por ejemplo); mejorar la capacidad de investigación; y aplicar sanciones y medidas persuasivas adecuadas, incluyendo el enjuiciamiento penal, cuando proceda); y
- (ii) aumentar el cumplimiento voluntario simplificando los procedimientos, involucrando al sector privado para que asuma la responsabilidad compartida de la gestión del cumplimiento con programas como los Operadores Económicos Autorizados, asegurando la transparencia, brindando pautas e información claras, ofreciendo programas de educación y concientización, etc.

Aduanas y otras agencias fronterizas (ICA, INVIMA y Policía Antinarcóticos) han implementado soluciones de gestión de riesgos para la selección de mercancías para inspecciones¹¹, pero aún necesitan desarrollar estrategias integrales de gestión del cumplimiento para respaldar y desarrollar aún más sus capacidades de gestión de riesgos y para coordinar acciones y controles más allá de las fronteras.

El sistema de gestión de Aduanas de Colombia contiene motores de riesgo que apuntan a la carga y las declaraciones para someterlas a inspecciones fronterizas, y la administración también implementa controles de auditoría posteriores al despacho y acciones de cumplimiento (por parte de la Policía Fiscal), aunque la coordinación con la unidad de gestión de riesgos todavía se basa en procedimientos manuales. La administración debe fortalecer el seguimiento y la evaluación de los resultados así como también debe mejorar el proceso de retroalimentación, con el fin de mejorar el análisis de datos, la inteligencia y las investigaciones. La administración necesita desarrollar una estrategia de gestión de cumplimiento que esté basada en los riesgos de una manera más integral a fin de coordinar las diversas acciones y controles de acuerdo con los niveles de cumplimiento y riesgos evaluados¹². Los mecanismos de evaluación y retroalimentación son requisitos para la adopción exitosa de soluciones tecnológicas más avanzadas y sofisticadas, tales como el aprendizaje automático y la inteligencia artificial.

A modo de ejemplo, para autorizar el pago consolidado de múltiples transacciones, una importante medida de facilitación del comercio¹³, la Aduana exige legítimamente la constitución de garantías. Sin embargo, el número de casos en que se ejecutan garantías es muy bajo y la constitución de garantías conlleva una carga financiera y administrativa importante para los comerciantes y, en última instancia, limita la aplicación y el impacto de la medida de facilitación del comercio. El desempeño del sistema de garantía podría mejorarse mediante un proceso de gestión de riesgos más eficiente que tenga en cuenta los registros de cumplimiento de los pagos, mediante la implementación de medidas tendientes a fortalecer la capacidad administrativa para la recuperación de impuestos (por ejemplo, suspensión de la

¹¹ Las soluciones de gestión de riesgos se aplican a las importaciones ordinarias y no cubren todos los procesos de despacho, como los envíos postales y urgentes.

¹² Las acciones y controles para mejorar el cumplimiento son diversos: rediseñar procesos y procedimientos para alinearlos mejor con las prácticas comerciales; revisar las formalidades para facilitar el cumplimiento (simplificación de requisitos); difundir manuales y directrices; proporcionar guía y orientación a los operadores; emitir notificaciones y advertencias; implementar programas de educación voluntarios u obligatorios; implementar cumplimiento asistido; implementar revisiones de cumplimiento y monitoreo remotos frecuentes; realizar auditorías e inspecciones en las instalaciones del comerciante; realizar investigaciones; aplicar medidas y sanciones persuasivas, incluyendo el enjuiciamiento penal cuando así corresponda.

¹³ El artículo 7.3 del AFC de la OMC reconoce el pago diferido de derechos, impuestos, tasas y cargas como una medida de facilitación del comercio pertinente (ver https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/tfa-nov14_e.htm). Se renuncia a las garantías para los Operadores Económicos Autorizados.

autorización para el pago consolidado y la eventual retención de la carga en una operación posterior). Estas medidas permitirían reducir gradualmente el requisito de limitar la provisión de garantías solo a aquellos casos de alto riesgo (por ejemplo, comerciantes sin registros de cumplimiento o información desconocida sobre la capacidad financiera).

El Instituto Colombiano Agropecuario (ICA)¹⁴ también implementó un motor de perfil de riesgo dentro de su sistema de gestión de despacho (SISPAP) en 2017, desplegando modelos probabilísticos que consideran riesgos asociados a productos y condiciones sanitarias del país de origen, y registros históricos de cumplimiento. Asimismo, el Instituto Nacional de Vigilancia de Alimentos y Medicamentos (INVIMA) implementó, en 2018, un sistema de gestión de riesgos¹⁵ tendiente a orientar las importaciones, en función de factores como el país de origen, el historial de cumplimiento del fabricante y el comerciante y las alertas sanitarias. Ambas instituciones se encuentran en las etapas iniciales del proceso de desarrollo de la gestión de riesgos y se beneficiarían de estrategias integrales de gestión del cumplimiento, que complementan y coordinan las inspecciones fronterizas con otros controles y acciones más allá de las fronteras. La Policía Antinarcóticos ha implementado un centro de monitoreo centralizado que recibe y analiza los datos de las exportaciones a los envíos de destino para las inspecciones.¹⁶

Subutilización del procesamiento y la liberación previos a la llegada

Las administraciones aduaneras de alto desempeño han implementado sistemas eficientes para el procesamiento previo a la llegada y el despacho rápido o inmediato a la llegada. De acuerdo con el artículo 7 del AFC de la OMC sobre la liberación y el despacho de las mercancías, el procesamiento previo a la llegada exige la “adopción o mantenimiento de procedimientos que permitan la presentación de la documentación de importación y otra información requerida, incluyendo los manifiestos, a fin de iniciar el procesamiento antes de la llegada de mercancías con miras a acelerar el despacho de mercancías a su llegada”. La medida ofrece una situación de beneficio mutuo para todas las partes interesadas en la frontera que hagan parte de la cadena logística: i) al brindar previsibilidad a los exportadores sobre la duración del despacho de aduana y, finalmente, el despacho inmediato a la llegada para carga de bajo riesgo; ii) aumentando la eficiencia de la gestión de riesgos de las agencias fronterizas mediante la identificación temprana de la carga más riesgosa y la definición de una estrategia de intervención; y iii) aumentando la productividad de los operadores portuarios, ya que pueden planificar con anticipación los movimientos de la carga, las inspecciones y el almacenamiento de la misma con el fin de optimizar la gestión y el uso de las instalaciones y los equipos portuarios. La intervención para inspeccionar y examinar la carga es por excepción y las agencias de aduanas y fronteras controlan solo un pequeño porcentaje de la carga de alto riesgo y el resto de la carga se libera en la frontera inmediatamente después de su llegada.

Colombia ofrece la posibilidad de una Declaración de Importación Previa a la Llegada (PAGA), pero la medida sigue siendo subutilizada. El último Estudio de Liberación de Tiempo publicado por la Aduana de Colombia (2019) informa que alrededor del 14 % de las declaraciones de la carga aérea y el 13 % de las declaraciones de carga marítima se procesan mediante procedimientos PAGOS. Sin embargo, el procedimiento de autorización previa no se aplica de facto a la carga aérea, como si

¹⁴ Ver Resolución ICA 8071: https://www.ica.gov.co/servicios_linea/sispap_principal/documentos/resolucion-00008071-del-7-de-junio-de-2017-perfila.aspx

¹⁵ El sistema fue desarrollado con el apoyo de la Alianza Global para la Facilitación del Comercio y permitió al INVIMA reducir en más del 35 % las inspecciones fronterizas de alimentos y bebidas. La administración planea expandir el sistema con el fin de cubrir medicamentos y dispositivos médicos.

¹⁶ El equipo no tuvo acceso a las estadísticas sobre la proporción de inspecciones realizadas a las exportaciones. La información anecdótica indica que se inspecciona más del 25 % de los envíos, un número elevado en relación con otros países.

a pesar de que se lleva a cabo una recepción adelantada de los datos, las declaraciones solo se procesan después de que el envío haya llegado físicamente. Uno de los desafíos pendientes es que el modelo de datos del manifiesto de carga aérea que utiliza el sistema de Aduanas no está alineado con los estándares y prácticas comerciales internacionales, lo que obliga a los transportadores de carga a proporcionar manualmente los datos al sistema. Otro factor importante es que la solución PAGA en Colombia se aplicó primero como una medida obligatoria para el procesamiento de mercancías consideradas sensibles al fraude comercial y al contrabando (textil, confección, calzado y acero), con la perspectiva de mejorar los controles y no para agilizar la liberación o para facilitar el proceso. Solo recientemente la Administración ha comenzado a promover el PAGO como parte de la agenda de facilitación del comercio, abordando algunas limitaciones iniciales (permitiendo la autocorrección de errores no intencionales en las declaraciones), o renunciando a las garantías para los Operadores Autorizados al adoptar el pago consolidado, una medida importante para aliviar los impuestos, la autoevaluación y el pago, con el fin de eliminar la necesidad de desembolso antes de la llegada de la mercancía o para tramitar la restitución en casos de discrepancias identificadas después de la llegada de la carga. Incluso con algunas limitaciones, el estudio publicado por Aduanas confirma las importantes ventajas de los tiempos de despacho para el trámite previo a la llegada (16 horas para carga aérea y 2,9 días para carga marítima) en comparación con los procesos estándar (9,3 días para carga aérea y 8,6 para carga marítima).

Necesidad de involucrar aún más al sector privado en el diseño y la puesta a prueba de reformas de facilitación del comercio

Colombia tiene un mecanismo consultivo del sector privado que funciona bien con el Comité Nacional de Facilitación del Comercio (NTFC), pero debería institucionalizar los comités locales para la coordinación de la facilitación del comercio e involucrar más al sector privado en las reformas. El NTFC fue constituido en agosto de 2018 con participación de los sectores público (8 entidades) y privado (6 entidades) y ha implementado 6 foros de diálogo regional (Cartagena, Barranquilla, Santa Marta, Buenaventura y Aeropuerto El Dorado) junto con foros sectoriales enfocados a productos y cadenas de suministro¹⁷. Los comités locales en los puertos, aeropuertos y unidades fronterizas pertinentes deben institucionalizarse como estructuras permanentes para apoyar la coordinación operativa de las agencias aduaneras y fronterizas, la implementación de políticas de facilitación del comercio y las iniciativas de reforma, a fin de profundizar el diálogo con los importadores, exportadores, proveedores de servicios y logística e identificar las limitaciones que podrían abordarse localmente.

Con el fin de asegurar la implementación efectiva y la máxima utilidad de las plataformas e iniciativas de facilitación del comercio, incluyendo los sistemas de ventanilla única, la comunidad comercial debe estar sensibilizada sobre cualquier cambio en los procesos y procedimientos regulatorios, y ser informada y educada sobre las funcionalidades del sistema. La automatización de los procesos comerciales y el desarrollo de sistemas de TI deben ir precedidos de una evaluación en profundidad del nivel de alineación de las soluciones propuestas con las prácticas comerciales comunes. A medida que más controles de las agencias de Aduanas y Fronteras se basen en prácticas y procedimientos comerciales comunes, basándose en información fácilmente disponible para comerciantes u operadores, la precisión de los datos y el cumplimiento de los requisitos será mayor, lo que facilitará el proceso. Se debe desarrollar información de apoyo, guías y preguntas frecuentes, actualizarlas periódicamente y ponerlas a disposición de la comunidad comercial. Las agencias de Aduanas y Fronteras también deberían emitir preguntas y respuestas (Q&A) sobre los componentes principales de cualquier nuevo régimen. Colombia ha implementado la consulta pública previa antes de que nuevas regulaciones y nuevos procedimientos

¹⁷ Los foros Sectoriales se enfocan en cadenas de suministro de productos (tales como café, flores, banano, aguacate, repuestos de automóviles, farmacéuticos, entre otros) y apoyan la agilización de los procedimientos de control que realizan los organismos reguladores transfronterizos (policía antinarcoóticos, Invima, ICA y Aduanas).

entren en vigor, pero la participación del sector privado en el diseño y la puesta a prueba de soluciones debe extenderse a todos los proyectos e iniciativas de reforma, de manera transparente y coherente.

Es necesario ampliar el programa de el Operador Económico Autorizado, tanto con el tipo de operadores como con el aumento de importadores y exportadores certificados. Deben prepararse y publicarse planes de desarrollo, marcos de medición del desempeño y evaluaciones de impacto.

El Artículo 7.7 del AFC de la OMC que trata sobre las Medidas para la Facilitación del Comercio para Operadores Autorizados establece disposiciones para los 'Operadores Autorizados' que cumplen con un conjunto de criterios, que pueden incluir desde un registro apropiado de cumplimiento con las Aduanas y otras regulaciones relacionadas, pasando por un sistema de gestión de registros para el control interno necesario, solvencia financiera y seguridad de la cadena de suministro. El Marco de Normas SAFE de la OMA para Asegurar y Facilitar el Comercio Mundial (2005) también establece las normas para el 'Operador Económico Autorizado' (AEO). Tanto las normas de la OMA como las de la OMC siguen principios similares de un enfoque moderno de gestión del cumplimiento de las fronteras, el cual está basado en la asociación y la colaboración con el sector privado para incentivar el cumplimiento voluntario y ofrecer recompensas y beneficios. La principal diferencia de los estándares es que el Concepto AEO de la OMA requiere que los programas incorporen requisitos específicos relacionados con la seguridad de la cadena de suministro, donde el concepto de Operador Autorizado de la OMC se refiere más a los requisitos de cumplimiento fronterizo más amplios y las expectativas de facilitación del comercio. Los programas de operadores autorizados se han convertido en iniciativas importantes para impulsar cambios culturales en la forma en que las agencias aduaneras y fronterizas se relacionan con el sector privado y promover la responsabilidad compartida en la gestión del cumplimiento. Las principales economías de desempeño en facilitación del comercio están explorando los programas de operadores autorizados como el instrumento para cambiar gradualmente los controles transaccionales tradicionales en las fronteras mediante un monitoreo de cumplimiento frecuente y sistémico, que esté basado en la gestión de datos e información y en comunicaciones mejoradas con los operadores.

El programa de Operador Económico Autorizado de Colombia es reconocido como un importante instrumento de facilitación del comercio con algunas características avanzadas, como el proceso de certificación coordinado por la Aduana y otras agencias fronterizas. Aunque el programa sigue evolucionando¹⁸, no cuenta con planes de desarrollo integrales publicados, con articulación de beneficios futuros que se incorporarán, metas para un número creciente de empresas certificadas o para cubrir la participación esperada del comercio, junto con un marco de medición del desempeño y la evaluación del impacto. El Programa AEO de Colombia, fue lanzado en 2011 y actualmente cuenta con 215 empresas registradas. El mismo cuenta con un enfoque de gestión avanzado basado en la coordinación de Aduanas y otras agencias fronterizas (ICA, INVIMA y Policía Antinarcóticos). Se han negociado Acuerdos de Reconocimiento Mutuo con la Alianza del Pacífico (México, Perú, Chile), la Comunidad Andina (Perú, Ecuador, Bolivia) y Costa Rica. El programa estaba inicialmente abierto a importadores, exportadores y agentes de aduanas y recientemente se extendió a terminales y operadores portuarios. Si bien el programa contempla la incorporación de nuevos tipos de operadores (transportadores, zonas francas y operadores de envíos urgentes y postales), aún no ha publicado los planes de desarrollo con los cronogramas e hitos de implementación, para estos u otros objetivos de desarrollo. De manera similar, aunque el programa brinda beneficios a los operadores autorizados, debe tener en cuenta la identificación y publicación de indicadores clave de desempeño al igual que una evaluación del impacto en la reducción de tiempo y costos para los operadores.

¹⁸ Los desarrollos en curso incluyen la negociación de acuerdos de reconocimiento mutuo y la reciente publicación de la Resolución 48 de 2020, en el Diario Oficial 51488, el 4 de noviembre, que establece la posibilidad de certificación de terminales y operadores portuarios.

La falta de automatización y soluciones más avanzadas para procesar envíos postales y expeditos, incluyendo los modelos alternativos para el recaudo de impuestos, con el fin de respaldar el desarrollo del comercio electrónico transfronterizo de mercancías.

El crecimiento sin precedentes del comercio electrónico transfronterizo durante los últimos años ha desarrollado nuevos modos de consumo y suministro y nuevos patrones comerciales, ofreciendo nuevas oportunidades de empleo y crecimiento económico. El fuerte aumento en el volumen de pequeños paquetes que cruzan las fronteras, particularmente a través de la industria postal o express, está afectando a todos los países y jurisdicciones y se ha convertido en un desafío para las aduanas y las agencias fronterizas, exigiendo a las agencias fronterizas que modernicen sus procesos de gestión, aplicando soluciones innovadoras, a través de la automatización y nuevas tecnologías, como la recepción anticipada de información y la gestión de riesgos, el despliegue de inspecciones no intrusivas y tecnologías de seguimiento y localización, el establecimiento de nuevos acuerdos de cooperación entre agencias y con el sector privado, y la puesta a prueba de nuevos enfoques de recaudación de ingresos para las Aduanas y otros aranceles e impuestos.

Colombia aún necesita implementar soluciones más avanzadas, como nuevos enfoques para la recaudación de ingresos y sistemas automatizados dedicados para la recepción y procesamiento de datos de envíos postales y expeditos. A pesar de las iniciativas de modernización inicial para mejorar los procesos de envíos postales y urgentes, con el avance de la recepción anticipada de los datos del manifiesto de carga, los controles aduaneros y fronterizos de Colombia se basan principalmente en la clasificación de paquetes y envíos mediante inspecciones físicas y no intrusivas, y aún deben adoptar soluciones más avanzadas, como la explotación de nuevos enfoques para la recaudación de ingresos y sistemas automatizados dedicados para el procesamiento postal y expedito de los envíos. El Gobierno ha reconocido el comercio electrónico como un tema estratégico para el desarrollo y, en noviembre de 2020, emitió la Política Nacional de Comercio Electrónico¹⁹, junto con un plan de acción que consta de 25 iniciativas, que incluyen un diagnóstico del Programa Exporta Fácil, que contiene procedimientos simplificados para apoyar las exportaciones por servicios postales. La estrategia de comercio electrónico se complementa con el Programa de Modernización Tributaria y Aduanera recientemente aprobado²⁰ y ya se han implementado las reformas iniciales, como la introducción del De Minimis de 200 dólares de los Estados Unidos, eximiendo las importaciones por envíos postales y expeditos de menor valor (a partir de agosto de 2020²¹). La Aduana también propone una nueva enmienda al Código de Aduanas a fin de levantar el límite de exportaciones por servicios postales. Colombia debería considerar la elaboración de un proyecto de modernización, que se base en una reingeniería integral de los procesos comerciales para envíos postales y expeditos, armonizando elementos de datos con estándares y prácticas internacionales, y en nuevos enfoques para la recaudación de ingresos (actualmente se exploran cuatro posibilidades: recopilación basada en el vendedor / proveedor); recopilación basada en intermediarios; recopilación basada en el comprador / consumidor; y enfoques variantes / híbridos).

La falta de un marco integral para la medición del desempeño tanto para la agenda de desarrollo de la facilitación del comercio como para las organizaciones involucradas.

La medición del desempeño del programa y de la organización es imperativa para las Aduanas y las Agencias Regulatoras Transfronterizas involucradas en cualquier proceso serio de reforma y modernización, buscando una base sólida para la toma de decisiones y evaluando el impacto de los cambios implementados. La medición del desempeño también aumenta la responsabilidad, eleva el perfil de las agencias y respalda los casos de negocios para futuras las inversiones. Colombia Custom ya publica estudios de Time Release de forma regular (2016, 2017 y 2019²²), pero

¹⁹ Ver CONPES 4012 (<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Económicos/4012.pdf>) y su Anexo con el Plan de Acción ([https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Económicos/PAS% 204012.xlsx](https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Económicos/PAS%204012.xlsx))

²⁰ Ver CONPES (<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Económicos/3993.pdf>)

²¹ Modificación del Artículo 261 del Código Aduanero (Decreto 1165 de 2019) mediante el Decreto 1090 de 2020.

²² See <https://www.dian.gov.co/aduanas/Paginas/Estudio-de-tiempos-de-despacho-de-mercancias-.aspx>

debería considerar la automatización de los estudios y la integración de los resultados en los sistemas de medición del desempeño. Las Agencias de Aduanas y Fronteras deberían considerar un sistema que agrupe un conjunto de indicadores, basados en una medición directa (cualitativa y cuantitativa), así como encuestas de satisfacción y percepción, para ser complementados con instrumentos de referencia internacionales disponibles, como el Informe BM Trading Across Border Doing Business (*Doing Business Cómo Comerciar A Través de las Fronteras*) o el Índice de Rendimiento Logístico. El propósito es poder contar con un panorama más completo del desempeño relacionado con la facilitación del comercio y su evolución a lo largo del tiempo.

LOGÍSTICA Y CONECTIVIDAD

Madurez limitada de las prácticas comerciales en logística

Un grado de sofisticación en los mercados logísticos es el grado en el que se introduce la subcontratación. Existe una amplia variación en el grado de subcontratación logística según el tipo de servicio de cadena de suministro que se ofrece. Mientras que la subcontratación del transporte y la distribución, y el seguimiento y la localización de las operaciones de los vehículos son más comunes en Colombia, existen muchos servicios de valor agregado que, comparativamente hablando, aún no se externalizan a los proveedores de servicios logísticos. El control de inventarios, el monitoreo de la cadena de frío, el almacenamiento y el procesamiento de envíos, son solo algunos de los ejemplos de aquellos servicios que aún están relativamente menos subcontratados (ver Anexo II - Figura 9 y Figura 10).

Existe una brecha significativa en el grado de subcontratación por tamaño de la empresa usuaria. Parece haber un sesgo significativo en el alcance de la subcontratación en función del tamaño de la empresa usuaria. Si bien las razones pueden ser difíciles de generalizar, incluida la falta de voluntad de pagar por ellas, un menor acceso a servicios de mayor calidad para las PYMES podría disminuir su potencial para expandir su participación en las CGV; esto podría requerir esfuerzos de sensibilización dirigidos a los sectores productivos sobre los beneficios de utilizar tales servicios.

El aseguramiento de la calidad integrado en los procesos de los negocios logísticos aún está por encontrar su camino en Colombia. Si bien este no es necesariamente el caso de las grandes empresas, las pymes del país muestran mucha menos adherencia a los procesos de aseguramiento de la calidad en el proceso logístico. La brecha entre su uso efectivo por parte de las PYMES y las grandes empresas es la mayor en el uso de perfiles técnicos de productos, garantías de requisitos de empaque, requisitos de protección de la carga, requisitos de seguro y emisión de instrucciones para el transportador.

Uso limitado de la tecnología e información para la logística

Uso limitado de los indicadores de calidad y de los KPI (Indicadores Clave del Desempeño). Según la Encuesta Nacional de Logística, la medición de indicadores de calidad sigue siendo una práctica relativamente poco común. En Colombia, aproximadamente solo una de cada cinco empresas mide la calidad en sus procesos logísticos. Esto está significativamente sesgado hacia empresas más grandes, como se esperaba, donde más de la mitad de ellas ponen en práctica estas métricas, mientras que esto es menos del 20 por ciento en el caso de las pequeñas empresas y de las microempresas (ver Anexo II - Figura 11).

Las tecnologías son relativamente conocidas en logística. Según las mediciones de la encuesta realizada, alrededor del 70 por ciento de las empresas encuestadas en Colombia conocen las diferentes tecnologías que se aplican en logística. Los formularios más comunes son los de hacer seguimiento y rastreo de vehículos, facturación electrónica, captura de códigos de barras y los de seguimiento y rastreo de envíos (alrededor del 30 por ciento o más). Por otro lado, las aplicaciones de planificación del transporte, la captura RFID y las tecnologías de planificación de la demanda son las menos conocidas (alrededor del 10 por ciento o menos de las empresas). Si nos vamos al extremo, 3 de cada 10 empresas en Colombia manifiestan no conocer ninguna herramienta tecnológica para la logística (NLS, 2018).

Sin embargo, la implementación y el uso de la tecnología en la logística aún están mucho menos extendidos. A diferencia del nivel relativamente alto de conocimiento sobre las diferentes tecnologías en el sector, el nivel de utilización de tecnología de las empresas es comparativamente mucho menor. Solo alrededor del 35 por ciento de las empresas que participaron en la Encuesta Nacional de Logística implementaron las diferentes tecnologías. Las herramientas tecnológicas más utilizadas son el seguimiento y rastreo de envíos y vehículos, y la facturación electrónica. En cuanto a las herramientas que no están implementadas pero que aún tienen demanda, la facturación electrónica, la tecnología de captura de códigos de barras y el seguimiento y rastreo de envíos son las que probablemente encontrarían el camino más rápido hacia la implementación si estuvieran disponibles.

Un mejor uso del intercambio de datos a lo largo de la cadena de suministro puede aumentar la fluidez en la cadena de suministro. Por cierto, se dice que el intercambio electrónico de datos (EDI) se usa solo en el 8 por ciento de los encuestados. En este sentido, uno de los temas que aún están rezagados en Colombia es la armonización de los estándares del modelo de datos con los de la industria, que generan costos evitables y agregan tiempo a los procesos logísticos y transfronterizos. Un ejemplo es la decisión de no adoptar el modelo de datos de la industria de carga aérea (IATA CXML) que presenta varias inconsistencias con los estándares locales y los sistemas de TI de la Aduana.

Es necesario mantener y ampliar las buenas iniciativas sobre transparencia de datos. Se ha creado un observatorio logístico nacional y se han iniciado asociaciones de macrodatos, como insumo para la formulación de políticas a nivel nacional y regional. Es necesario fortalecer y mantener dichas instituciones como una cuestión de política estatal. Deben continuar las iniciativas para desfragmentar y aumentar la accesibilidad de los datos abiertos en la logística.

También se requerirá una agenda pendiente de reforma institucional y regulatoria en un futuro próximo

La coordinación institucional aún hace parte de la agenda. Uno de los temas identificados en los diferentes diagnósticos es la necesidad de mejorar los aspectos institucionales y de gobierno del sector. Una de las iniciativas ya identificadas en la actualización de la Política Nacional de Logística en 2020, es la necesidad de mejorar la coordinación de los órganos del sector público con responsabilidades de fiscalización en logística y el gobierno de sus principales instituciones. Entre los cambios esperados también se encuentra la creación de órganos específicos (“Gerencias”) que gobiernan los diferentes corredores logísticos y un mayor rol de coordinación a nivel regional y nacional.

Los aspectos regulatorios serán importantes a fin de incentivar el surgimiento de una prestación de servicios de calidad y desalentar la fragmentación. Los aspectos normativos no están realmente cubiertos en ningún trabajo de diagnóstico reciente en Colombia. Una parte relativamente pequeña de los proveedores de servicios enfatiza que la falta de claridad en las regulaciones es un cuello de botella importante para el desarrollo del sector. No obstante, los documentos de política del gobierno reconocen que se introducirán más trabajos normativos en el futuro, como una forma de proporcionar mejores incentivos para mejorar la calidad del servicio (por ejemplo, se entiende que a través de cambios en el acceso a las reglas de la profesión) y garantizar la presencia de pequeños actores (lo que podría ser contradictorio), garantizando al mismo tiempo mercados justos y competitivos, desfavoreciendo las actividades de intermediación no deseadas; también se considerarán cambios en la reglamentación técnica para aumentar la productividad de los activos y las empresas de transporte. Ciertos aspectos requerirán una renovación regulatoria e institucional combinada, ya que son transversales (por ejemplo, la agenda de logística urbana en Bogotá). Este último punto ha sido reconocido como un importante cuello de botella por los proveedores de servicios del sector.

La calidad, la disponibilidad y el costo del servicio siguen siendo barreras y varían enormemente dentro de las regiones

Los altos costos se citan como la mayor barrera para el desarrollo del sector. La Encuesta Nacional de Logística menciona que la mitad de todas las partes interesadas encuestadas indican que los costos elevados son el principal factor que limita la expansión del sector. Sin embargo, esto es notoriamente diferente dentro de las regiones: desde el 10 por ciento de las ventas totales hasta el 38 por ciento en las regiones más remotas del país.

El costo no es la única consideración para los usuarios y propietarios de la carga, sino la disponibilidad limitada y la calidad del servicio. Las mayores disponibilidades de servicios logísticos en el país son relativamente inesperadas: servicios de cadena de frío, intermediación aduanera y agencias de transporte aéreo. Por otro lado, los de menor disponibilidad son el transporte fluvial y marítimo, el transporte aéreo y el almacenamiento. Finalmente, las calificaciones más bajas en términos de calidad en la prestación de servicios en logística son los proveedores de transporte por vías navegables, los servicios de manipulación de contenedores y los operadores de transporte marítimo.

La mejora de la infraestructura ha avanzado mucho, aunque los actores identifican varias brechas aún

La dotación de infraestructura especializada es uno de los principales factores reconocidos por los proveedores logísticos como un cuello de botella clave para el desarrollo del sector. En particular, si bien la mejora de la infraestructura modal ha sido significativa, tanto con financiación pública como privada, la conclusión aparente es que, con el fin de incentivar la intermodalidad, alejarse del dominio del transporte de mercancías por carretera y adoptar otras soluciones logísticas más rentables y menos contaminantes, se debe poner especial énfasis en la creación y administración de la infraestructura logística especializada (ILE) en todo el país. Esto último permitiría la conexión eficiente entre modos al igual que la articulación de la estructura productiva de las diferentes regiones.

La infraestructura de los puertos se ha mejorado, pero la eficiencia aún se ve obstaculizada por muchos otros factores heredados. Más del 95 por ciento del comercio exterior colombiano se transporta por mar, y aproximadamente una de cada cuatro toneladas se maneja a través de los puertos marítimos de Cartagena y Barranquilla. Mientras que la capacidad de todo el sector ha crecido más del 45 por ciento en la última década más o menos, junto con la participación del sector privado en este sector, diferentes deficiencias han impedido la eficiencia de estas puertas de enlace y aún representan una barrera para los comerciantes. Entre ellos, la falta de planificación y coordinación en la expansión de la terminal, lo que genera problemas de acceso al interior, y la fragmentación de la infraestructura y los servicios, lo que da como resultado tiempos más prolongados y cuellos de botella, y por lo tanto, una menor utilización de la capacidad potencial del puerto. Los problemas regulatorios y la adopción limitada de la tecnología en forma de sistemas de comunidad portuaria e intercambio electrónico de datos (EDI) con otros sistemas de TI (por ejemplo, Aduanas) también contribuyeron a que el comercio exterior describiese una curva, elevando así los costos y los plazos de entrega para transportadores e importadores.

El sector enfrenta una escasez de capital humano, especialmente para actividades clave como el comercio exterior y los servicios básicos

Las brechas existentes entre la oferta y la demanda de capital humano son procesos y actividades logísticos transversales. Alrededor del 65 por ciento del personal que ejecuta el proceso de transporte y almacenaje tiene un título de bachillerato, siendo a su vez, los procesos más representativos en los costos logísticos nacionales. A pesar de ser operativos, estos requieren perfiles técnicos para aumentar la productividad y estandarizar las habilidades y las capacidades. Con el fin de asegurar la modernización de los procesos logísticos, la automatización de la operación y la implementación de tecnologías de la información y dispositivos inteligentes, se requiere un mayor nivel de calificación, al menos, a nivel técnico o tecnológico. Existe una escasez de gente

capacitada para desempeñar ciertos cargos. El país presenta desafíos en la capacitación en software especializado, manejo de inventarios y manejo de carga. Finalmente, las brechas tienden a estar relacionadas con idiomas, habilidades de TI, liderazgo y servicio al cliente. Estos temas son los que más se destacan con el fin de fortalecer la oferta educativa actual.

OPCIONES DE POLÍTICAS

FACILITACIÓN DEL COMERCIO

El Comité Nacional para la Facilitación del Comercio (NTFC) debería convertirse en la principal plataforma para la coordinación y el diseño de reformas para la facilitación del comercio, movilizando el apoyo colectivo de todas las partes interesadas y proporcionando un sentido de continuidad y conexión de los proyectos. Debería elaborarse un plan integral para la Facilitación del Comercio a fin de articular objetivos, metas e hitos, establecer prioridades y estructurar reformas plurianuales, apoyar la coordinación y las sinergias entre los proyectos y organismos involucrados, mejorar la rendición de cuentas y la visibilidad del proceso de desarrollo, establecer mecanismos de seguimiento, la medición del rendimiento y la evaluación del impacto, permitir a los comerciantes y operadores estar al tanto de las reformas, y que las partes interesadas y los posibles inversionistas comprendan y evalúen mejor las mejoras futuras como parte del entorno empresarial.

El plan para la Facilitación del Comercio debe centrarse en promover proyectos clave y abordar medidas importantes:

- i) seguir desarrollando el proyecto de la ventanilla única, con base en la reingeniería integral de los procesos comerciales de importación y exportación para así armonizar los requisitos en términos de los datos y alinearse con las normas y prácticas comerciales internacionales;
- ii) explorar acuerdos avanzados de cooperación entre las Aduanas y otras agencias fronterizas, incluyendo el establecimiento de un centro nacional de selección y operaciones conjuntas para la aplicación de la ley;
- iii) desarrollar estrategias integrales de cumplimiento con base en los riesgos, a fin de coordinar acciones y controles más allá de las fronteras, reemplazar gradualmente las inspecciones fronterizas transaccionales por cumplimiento y monitorear y revisar de manera sistémica con base en los datos;
- iv) ampliar el uso del procesamiento y la liberación previos a la llegada;
- v) aumentar el número de Operadores Económicos Autorizados certificados y ampliar el tipo de operadores cubiertos por el proyecto;
- vi) automatizar los procesos de envío postal y agilizar y explorar modelos alternativos para la recaudación de impuestos;
- vii) Adoptar un marco integral para la medición del desempeño y el seguimiento y la evaluación del impacto de los desarrollos, incluyendo la eventual automatización para los estudios de liberación de tiempo.

LOGÍSTICA Y CONECTIVIDAD

Las acciones en logística y conectividad deben continuar y ampliar las actividades ya identificadas en el PAS (Plan de Acción y Seguimiento) asociado al Plan Nacional de Logística, incluyendo:

- i) Llevar a cabo el análisis de impacto regulatorio relacionado con la regulación de la calidad (acceso a las reglas de la profesión) con el objetivo de comprender el equilibrio adecuado entre fragmentación y calidad.
- ii) Apoyar programas de desarrollo de capacidades para aumentar las capacidades de absorción en las PYMES en lo que respecta a las prácticas comerciales en logística, así como la adopción de TI.
- iii) Impulsar acciones políticas decisivas en las agencias gubernamentales de fronteras a fin de que las mismas adopten estándares de la industria para EDI (por ejemplo, IATS CXML); fomentar el uso de EDI en general.
- iv) Continuar los esfuerzos para mejorar el capital humano en el sector
- v) Apoyar el acceso a los datos, la transparencia y la colaboración en áreas en las que sea posible que la información incremente la propuesta de la industria y mejore la calidad de la toma de decisiones, como ocurre en Big Data. Es recomendable mantener instituciones tales como los observatorios
- vi) Institucionalizar los instrumentos con el fin de comparar el sector con regularidad: el NLS es un instrumento comprobado
- vii) Apoyar los cambios de gobierno y la coordinación, especialmente en segmentos sensibles como la logística urbana y la organización regional de actividades productivas.
- viii) Proceder a comprender mejor el impacto de las inversiones en intermodalidad en el esquema general del sector logístico en Colombia; mejoras piloto de las instalaciones intermodales
- ix) Continuar expandiendo el suministro de infraestructura de calidad, cuando la misma se encuentre respaldada por casos comerciales, junto con las APP
- x) Apoyar la entrada de soluciones de TI como plataformas de transporte para mejorar la eficiencia de los activos y el ROI

Anexo I

Una Breve Reseña de los Parámetros de Desempeño para la Facilitación del Comercio en Colombia

El comercio transfronterizo es peor en Colombia que entre sus pares regionales, de acuerdo con la medición del informe Doing Business 2020 (Tabla 1). Diseñado a manera de variable sustitutiva para el desempeño nacional, el comercio transfronterizo (TAB) es una medida imperfecta para los países que cuentan con múltiples sistemas operativos en diferentes puertos y regiones. Sin embargo, es ampliamente ilustrativo del desempeño general y le es posible identificar áreas particulares para una mejora potencial.

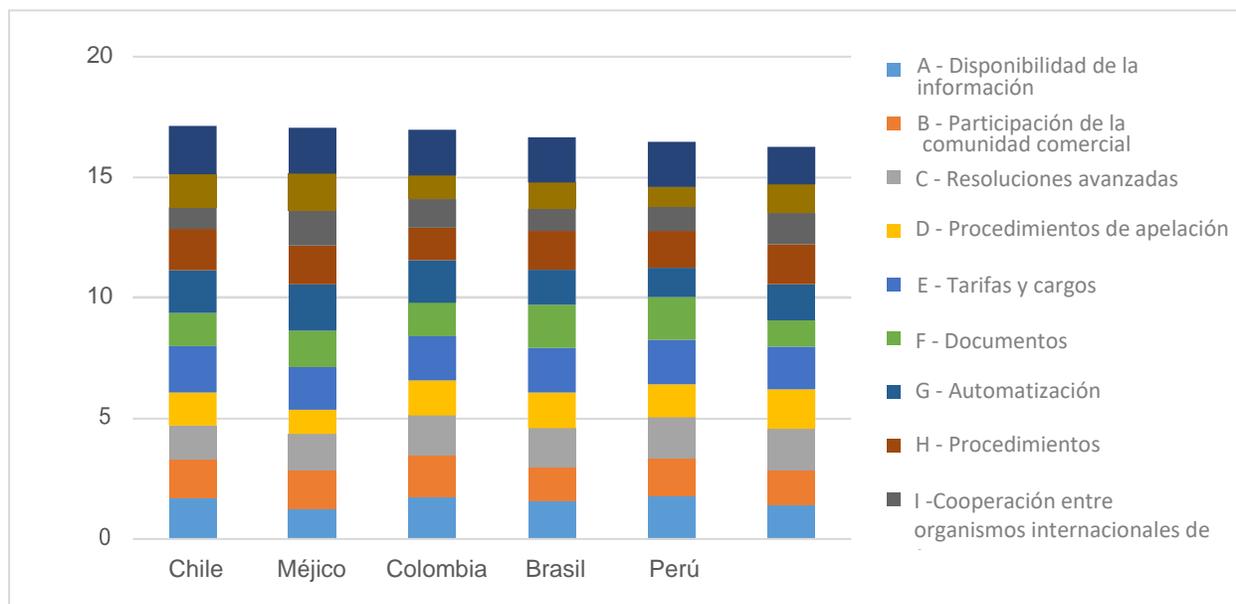
Tabla 1: Indicadores de Doing Business 2020: Comercio Transfronterizo, países seleccionados

Economía	Puntaje de la Comercialización Transfronteriza	Rango de el Comercio Transfronterizo	Es el momento de exportar: Cumplimiento de fronteras e (horas)	Costo de exportar: Cumplimiento fronterizo (USD)	Es el momento de exportar: Cumplimiento documental (horas)	Costo de exportar: Cumplimiento documental (USD)	Es el momento de importar: Cumplimiento fronterizo (horas)	Costo de importar: Cumplimiento fronterizo (USD)	Momento de importar: Cumplimiento documental (horas)	Costo de importar: Cumplimiento documental (USD)
OCDE High Inc.	94,3	26	12,7	136,8	2,3	33,4	8,5	98,1	3,4	23,5
Latino América y el Caribe	69,1	106	55,3	516,3	35,7	100,3	55,6	628,4	43,2	107,3
<i>Argentina</i>	<i>67,1</i>	<i>119</i>	<i>21</i>	<i>150</i>	<i>25</i>	<i>60</i>	<i>60</i>	<i>1200</i>	<i>166</i>	<i>120</i>
<i>Brasil</i>	<i>69,9</i>	<i>108</i>	<i>49</i>	<i>862</i>	<i>12</i>	<i>226</i>	<i>30</i>	<i>375</i>	<i>24</i>	<i>107</i>
<i>Chile</i>	<i>80,6</i>	<i>73</i>	<i>60</i>	<i>290</i>	<i>24</i>	<i>50</i>	<i>54</i>	<i>290</i>	<i>36</i>	<i>50</i>
<i>Colombia</i>	<i>62,7</i>	<i>133</i>	<i>112</i>	<i>630</i>	<i>48</i>	<i>90</i>	<i>112</i>	<i>545</i>	<i>64</i>	<i>50</i>
<i>Méjico</i>	<i>82,1</i>	<i>69</i>	<i>20</i>	<i>400</i>	<i>8</i>	<i>60</i>	<i>44</i>	<i>450</i>	<i>18</i>	<i>100</i>
<i>Perú</i>	<i>71,3</i>	<i>102</i>	<i>48</i>	<i>630</i>	<i>24</i>	<i>50</i>	<i>72</i>	<i>700</i>	<i>48</i>	<i>80</i>

Fuente : Doing Business 2020

Los Indicadores para la Facilitación del Comercio de la OCDE sugieren que Colombia ha mejorado su alineación con las disposiciones de AFC de la OMC (¡Error! Fuente de referencia no encontrada 1). Según el sitio web de la OCDE TFI, Colombia supera o está más cerca de alcanzar mejor desempeño en toda la muestra en lo que respecta a: disponibilidad de la información, participación de la comunidad comercial, tarifas y cargos, automatización de los procesos fronterizos, cooperación de agencias fronterizas internas, gobierno e imparcialidad. El desempeño ha mejorado entre 2017 y 2019 en las áreas de: disponibilidad de la información, resoluciones anticipadas, procedimientos de apelación, tarifas y cargos, gobierno e imparcialidad. El desempeño en las otras áreas se mantiene estable, con la excepción de la simplificación y armonización de documentos, donde se perdió algo de terreno en comparación con las otras economías de la muestra.

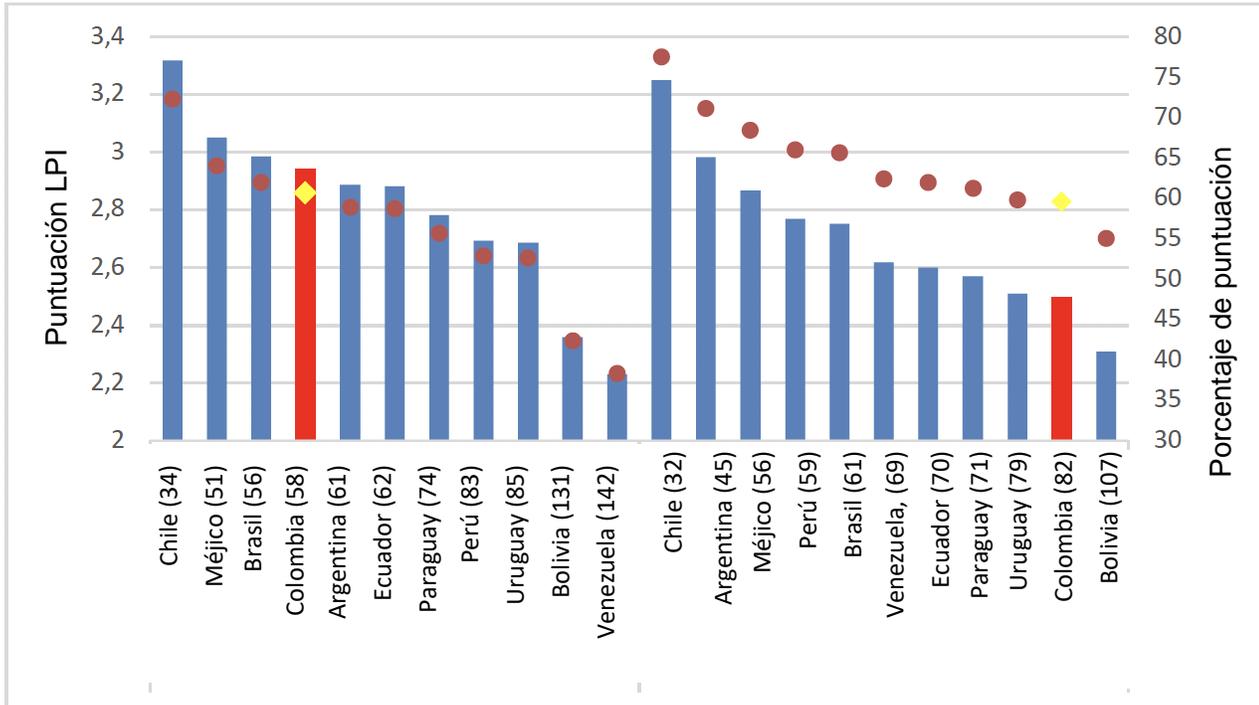
Figura 1. Clasificación de los Indicadores para la Facilitación del Comercio de la OCDE por puntaje total por subcategoría, 2019



Fuente : OCDE, 2019

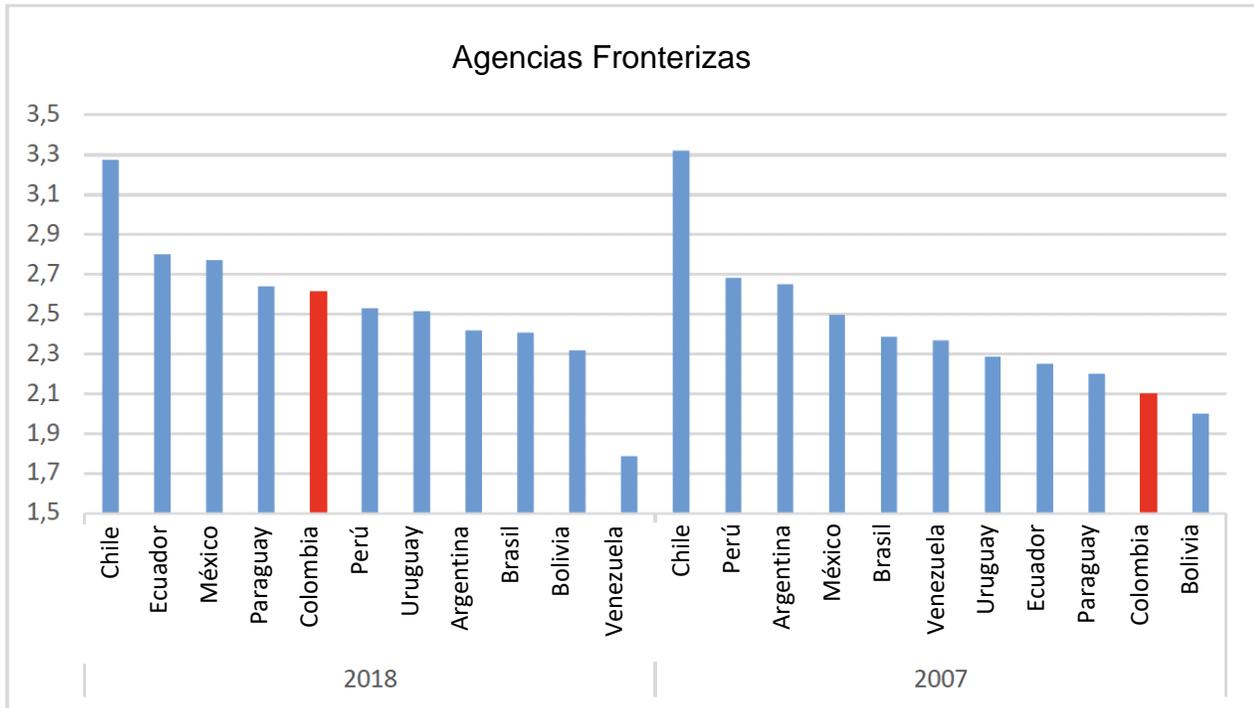
Anexo II
Indicadores de desempeño en logística y conectividad

Figura 2. Países de ALC en el Índice Internacional LPI de 2010



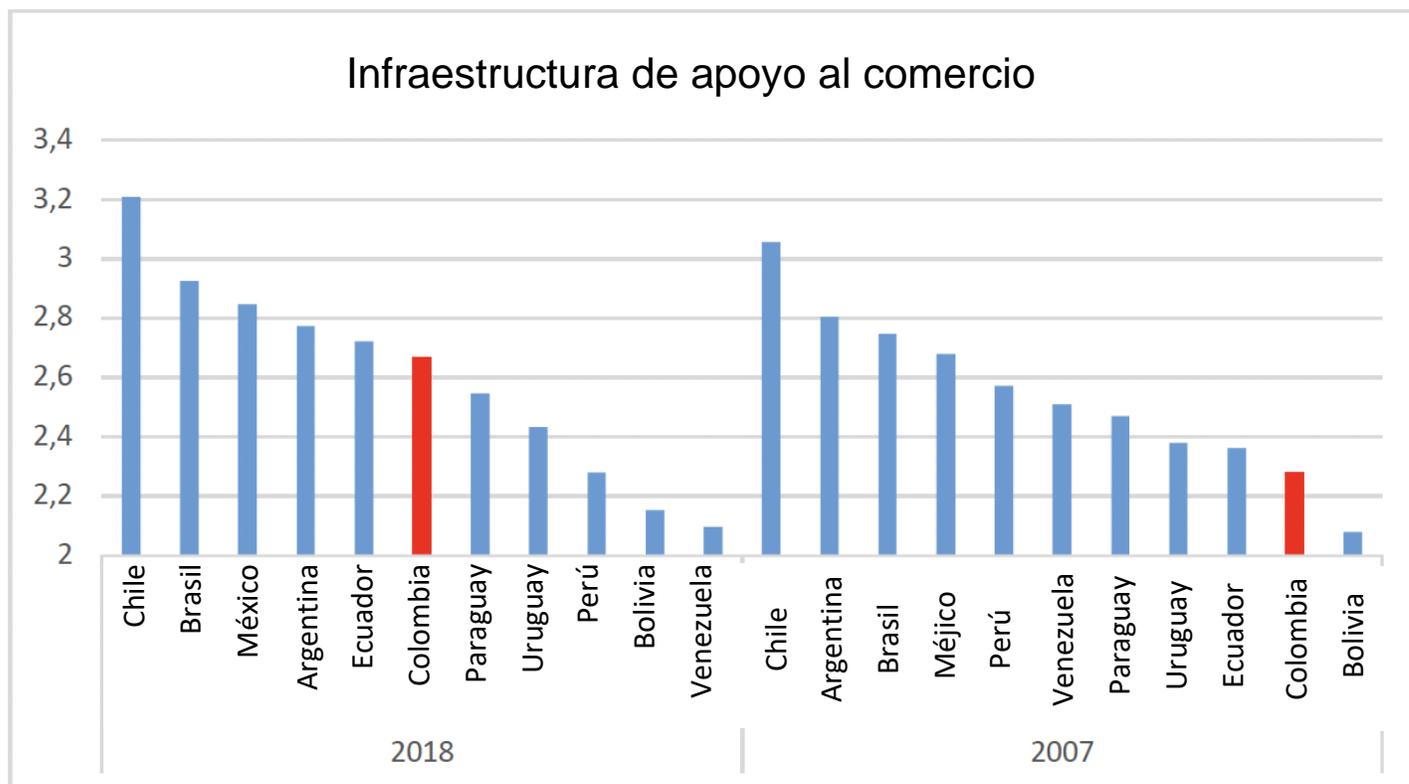
Fuente : LPI, Banco Mundial

Figura 3. Desempeño de los componentes internacionales del LPI en ALC, por subregión



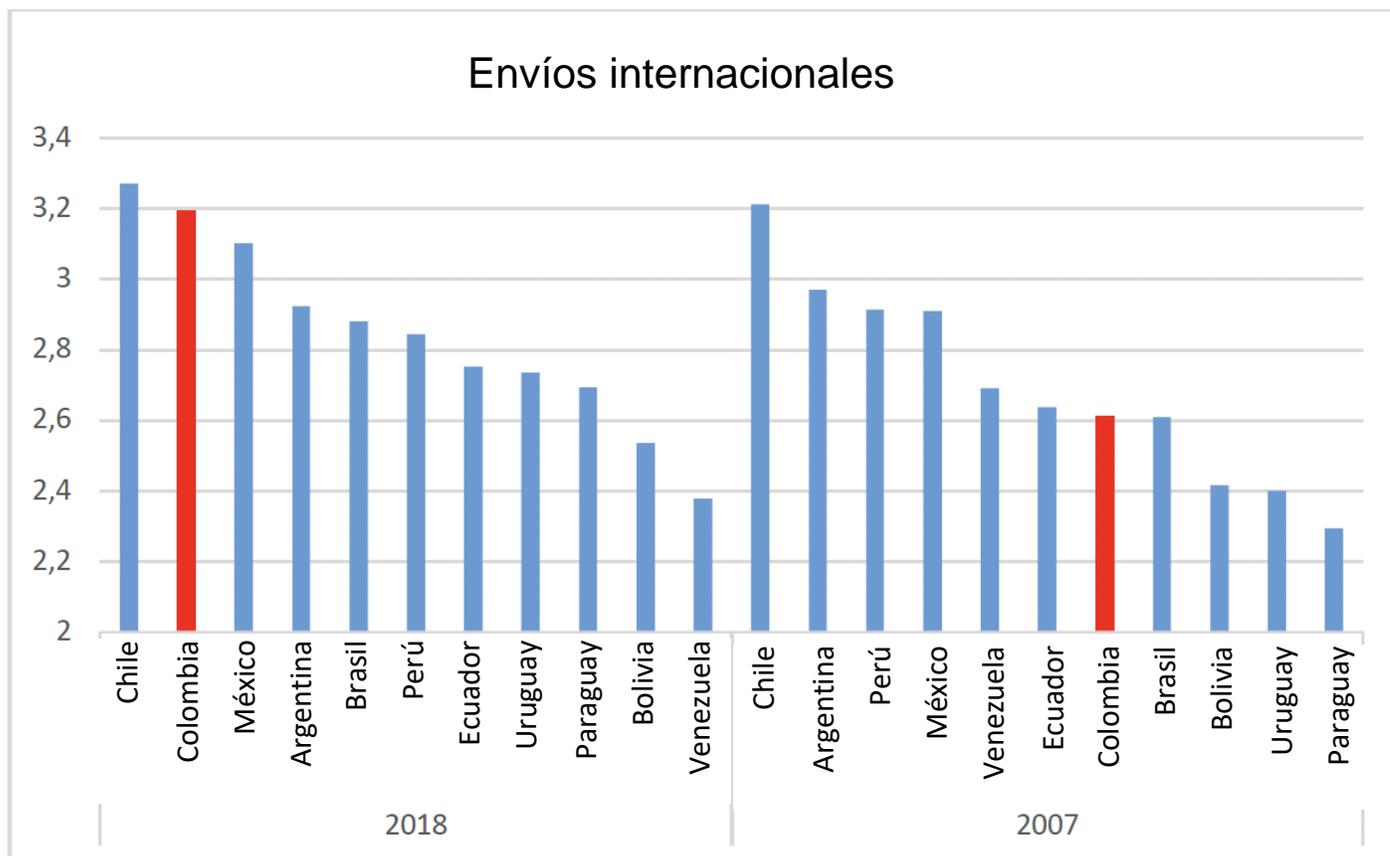
Fuente : LPI, Banco Mundial

Figura 4. Desempeño de los componentes internacionales del LPI en ALC, por subregión



Fuente : LPI, Banco Mundial

Figura 5. Desempeño de los componentes internacionales del LPI en ALC, por subregión



Fuente : LPI, Banco Mundial

Figura 6. Desempeño de los componentes internacionales del LPI en ALC, por subregión

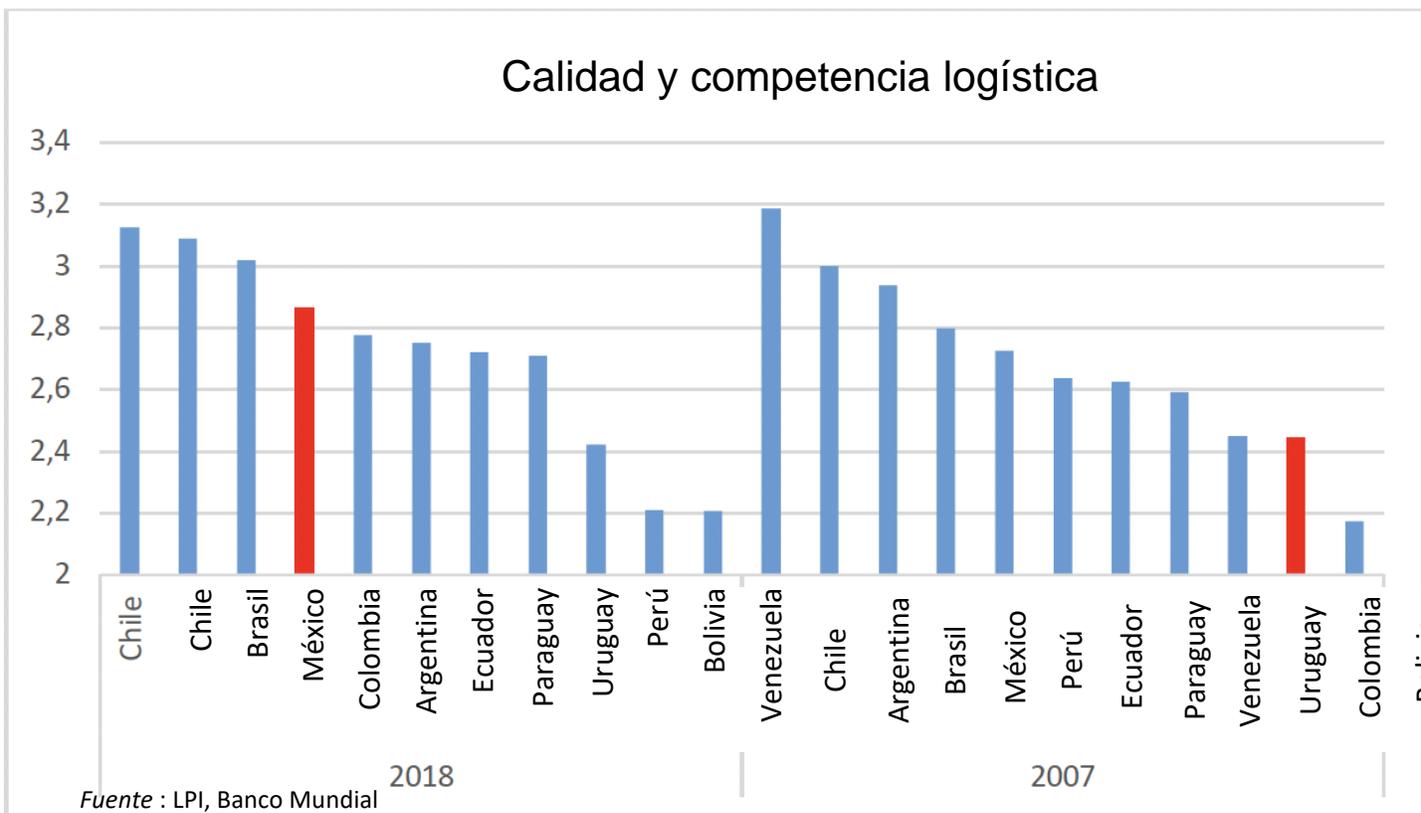


Figura 7. Desempeño de los componentes internacionales del LPI en ALC, por subregión

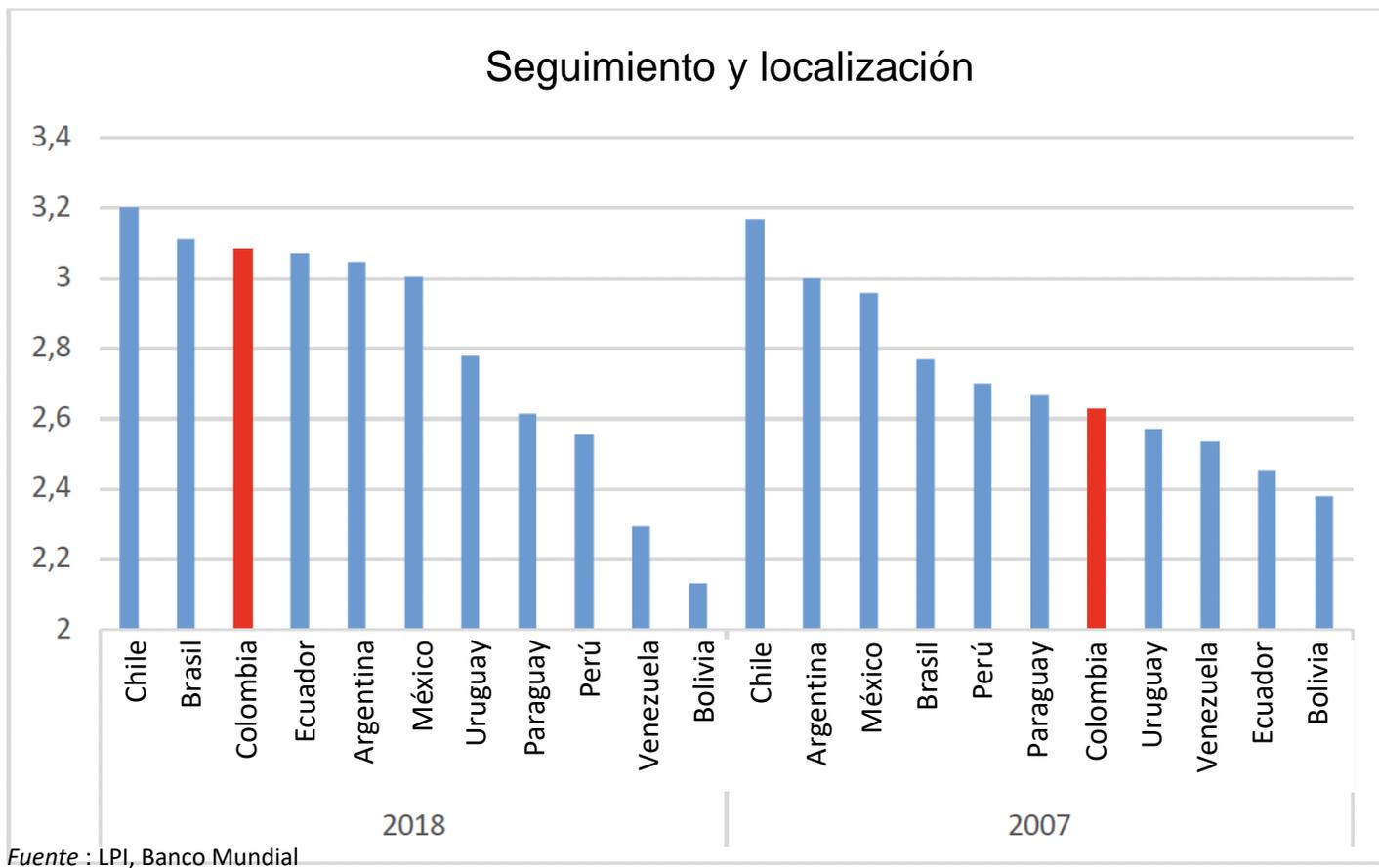


Figura 8. Desempeño de los componentes internacionales del LPI en ALC, por subregión

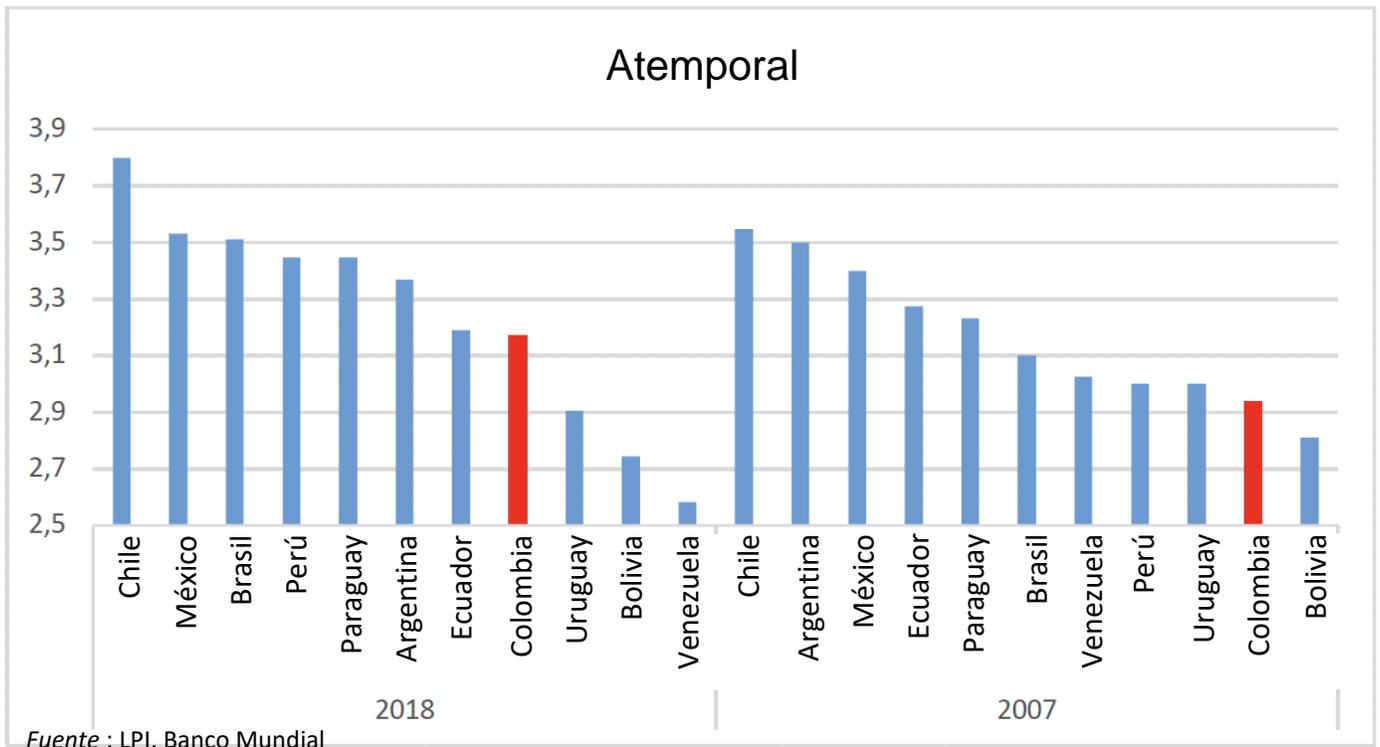
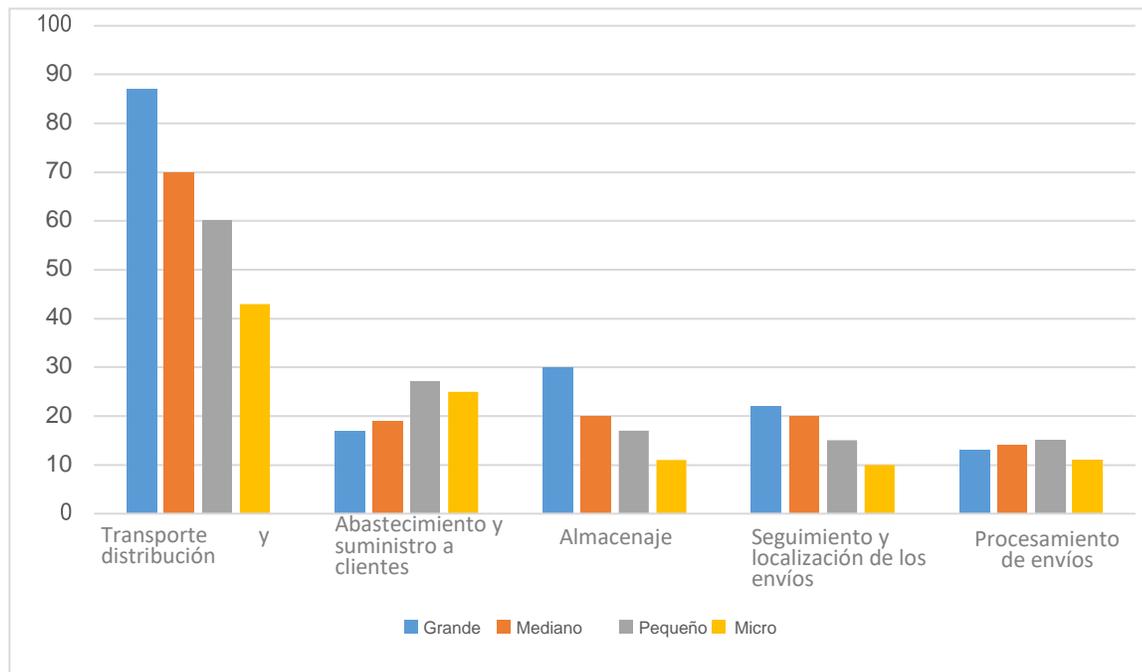
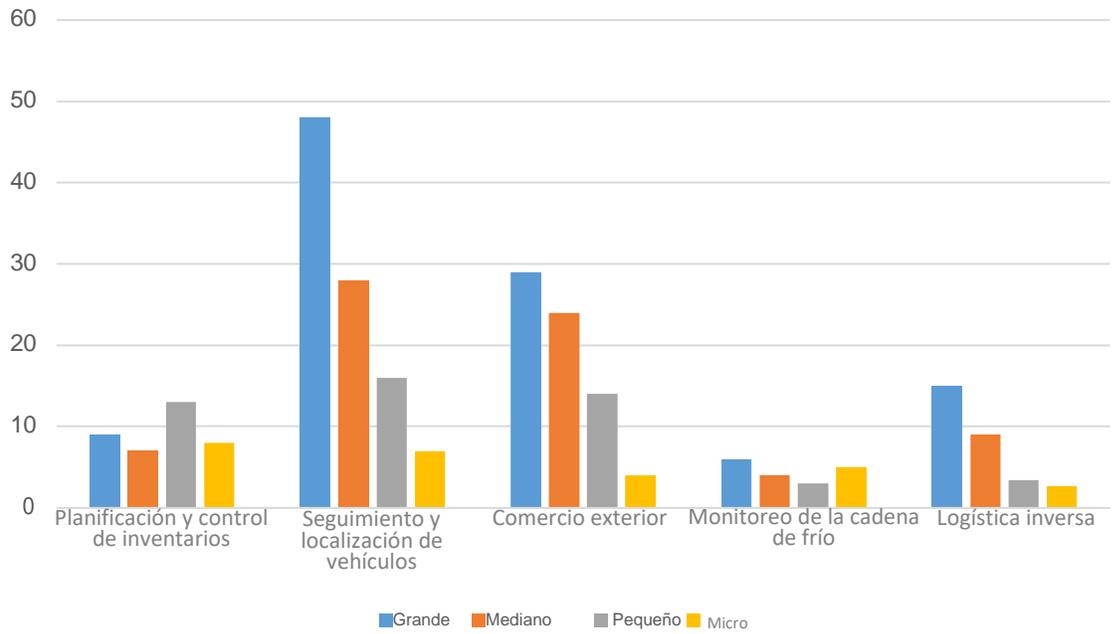


Figura 9. Grado de la subcontratación de servicios logísticos por actividad y tamaño de empresa



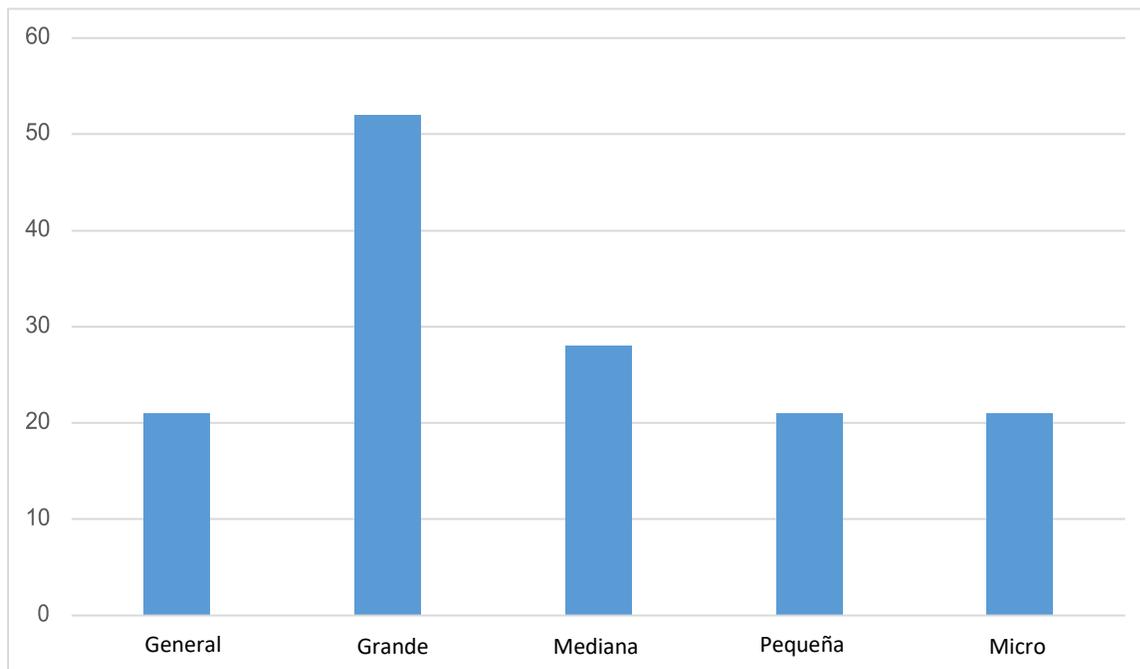
Fuente : Encuesta Nacional de Logística, 2018

Figura 10 : Grado de la subcontratación de servicios logísticos por actividad y tamaño de empresa



Fuente : Encuesta Nacional de Logística, 2018

Figura 11 Porcentaje de empresas que miden los indicadores de calidad, por tamaño de empresa



Fuente : Encuesta Nacional de Logística, 2018

