



Ayuda para el comercio

EXPERIENCIA CONCRETA: ECUADOR

CONSTRUCCION DE LA POLITICA NACIONAL DE LOGISTICA (PNL) COMO INSTRUMENTO PARA LA FACILITACION DEL COMERCIO EXTERIOR

Fecha de presentación: Enero de 2010

Región: Sudamérica

País: Ecuador

Tipo: Estrategia/Políticas y Regulaciones para el Comercio Exterior

Autor: Ministerio Coordinador de la Producción, Empleo y Competitividad (MCPEC)

Datos para las comunicaciones: José Chamorro

Director de Infraestructura y Logística, MCPEC

Teléfono: (5932) 3815 600 296 – 087657288

Correo electrónico: jchamorro@mcpec.gob.ec

Resumen

El Gobierno Nacional ha priorizado el desarrollo del sector logístico al ser éste un tema transversal y de importancia particular para la transformación productiva del país. Como parte de esta visión, el Ministerio Coordinador de la Producción, Empleo y Competitividad (MCPEC) ha liderado esta iniciativa desde el 2009. El MCPEC contó con la colaboración de la Federación Ecuatoriana de Exportadores (FEDEXPOR), que con fondos de la Corporación Andina de Fomento (CAF) había ya desarrollado lineamientos estratégicos en el sector logístico.

El proceso recibió el apoyo técnico del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), que llegó a la elaboración “Estrategia para reforzar la Logística y la Facilitación del Comercio Exterior” entre noviembre del 2009 y julio del 2010. La misma fundó la base para la adopción de la Política Nacional de Logística (PNL) con la que ahora el Ecuador cuenta como herramienta fundamental para la facilitación del comercio exterior. Con estos elementos fundamentales se busca contar con una logística eficiente y competitiva que reduzca la desigualdad de acceso a nuevos mercados nacionales e internacionales. Entre los avances que se pueden acentuar se encuentra el proceso para llegar a una Ventanilla Única de Comercio Exterior (VUCE), la cual estaría oficialmente operativa en diciembre de 2011.

1. Cuestiones Tratadas

En el Ecuador el sector de logística y transporte de mercancías no da respuestas eficientes a las necesidades del sector productivo, limitando su competitividad y amenazando las estrategias nacionales de diversificación y transformación productiva, ambas basadas en bienes de una complejidad elevada. En específico, se nota:

- **Limitada oferta de servicios:** La mayor parte de los servicios ofrecidos se limitan a servicios de transporte con un bajo valor agregado y hay un menor conocimiento de servicios más especializados como de alimentos y de gráneles, entre otros.
- **Edad de la flota vehicular:** Entre un 60% y 80% se considera antigua, con una edad mayor de 32 años y generalmente no es adaptada a los productos que deben transportar.
- **Logística como costo de inversión:** La consideración de la logística como un elemento de costo y no como inversión dificulta la transición hacia la sofisticación de la oferta. A la vez, constituye una barrera financiera para la entrada de nuevos operadores logísticos o en la sofisticación de la oferta de las empresas de transporte.
- **Bajos niveles de formación:** Se confirman faltas a nivel de formación en proveedores y usuarios de servicios logísticos de pequeño y mediano tamaño, tanto en capacidades gerenciales como en aspectos especializados del manejo de carga.
- **Informalidad:** Según datos del sector, se estima que el 70% - 75% de los operadores actuales son informales, y el 50% de las transacciones comerciales entre cargadores y proveedores se ejecutan de manera informal.

- **Bajo acceso a financiación:** Los niveles de fletes actuales no permiten la financiación necesaria para cubrir los costos asociados a la operación formal.¹ El estancamiento de los mismos durante los últimos años, junto con el incremento, en muchos casos superior al 50%, de los costos de repuestos básicos, han todavía más la capacidad financiera de los operadores.
- **Pequeñas unidades:** La importante participación de pequeñas unidades productivas en el comercio² impactan al mantenimiento de la informalidad.
- **Medidas de carácter comercial:** Los impuestos a las importaciones y las salvaguardas aplicadas recientemente han reducido el margen operativo de los importadores y comercializadores de productos importados, y por ende la demanda de servicios logísticos.
- **Atomización y falta de integración por marco regulatorio:** Como resultado, los usuarios de servicios logísticos tienden a establecer múltiples relaciones con diferentes empresas proveedoras de servicios, lo que complejiza la cadenas en términos administrativos y dificulta la resolución de conflictos. Adicionalmente, se observa una falta de asociatividad en el sector transporte.

2. Objetivos

Tomando en cuenta que la logística es un elemento clave para poder lograr la transformación del sector productivo hacia bienes diversificados y de mayor valor agregado que necesitan servicios logísticos complejos, los objetivos particulares en la construcción de la PNL se refieren entre otros a la:

- **Formalización y consolidación:** Avanzar hacia la consolidación y formalización del sector de transporte, forjando empresas de dimensión competitiva en términos de tamaño, robustez, diversificación en la oferta de servicios y calidad.
- **Transformación de los operadores:** Facilitar la transformación del sector transportista ecuatoriano en un prestatario fiable de servicios logísticos competitivos en términos de calidad y costo.
- **Internacionalización:** Fomentar la comercialización e internacionalización de los operadores de servicios de transporte y logística, posicionando a Ecuador en un líder de calidad a nivel de la región andina.
- **Innovación y nuevas tecnologías:** Ampliar la modernización y la competitividad del sector a través de la innovación empresarial y potencia la incorporación de nuevas tecnologías de información y comunicaciones para la gestión eficiente de las operaciones.
- **Adaptación a segmentos productivos:** Ajustar las capacidades de la oferta de transporte y logística a las necesidades reales de los diferentes segmentos productivos, sin discriminación del mercado atendido.

¹ Inversión en oficinas, gastos administrativos y de personal, tributación, otros gastos como seguros, permisos, entre otros, así como emprender proyectos de reinversión y consecuentemente la renovación de flota.

² El 75% del total son pequeñas unidades productoras.

- **Competencia multimodal:** Incentivar el desarrollo de la multimodalidad en el sector transporte, como herramienta para el crecimiento sostenible y equilibrado de las potencialidades regionales y el aprovechamiento de la infraestructura instalada a nivel nacional.
- **Reducción externalidades productivas:** Promocionar la imagen del sector y apoyar la reducción de las externalidades negativas asociadas a la operación del transporte de carga (ambientales, accidentes, seguridad física, etc.).
- **Adecuación institucional:** Adaptar las instituciones relacionadas con el desarrollo del sistema logístico nacional a las necesidades de fortalecimiento del sector de transporte y logística.
- **Infraestructura logística:** Favorecer una mejor utilización de las infraestructuras logísticas locales y de comercio exterior, completando la creación de una red nacional integrada física y operacional.
- **Capacidades nacionales:** Apostar por el desarrollo de las capacidades logísticas nacionales y respaldar la profesionalización de la operación y gestión en todos los ámbitos y niveles de la logística.

3. Diseño y Ejecución

El proceso para llegar a la formación y aprobación de la PNL fue facilitado por esfuerzos conjuntos entre el sector público y privado con el apoyo de organismos multilaterales. Entre el 2008 y el 2009, FEDEXPOR elaboró un proyecto financiado por la CAF en temas de logística, cuyo resultado fueron los primeros lineamientos estratégicos del país en este tema. Una vez finalizado el proyecto se hizo entrega oficial de este documento al MCPEC, quien luego de un análisis interno decidió incorporar la logística como uno de los temas a formar parte del llamado “Diálogo Productivo.” Este proceso atrajo más de 1.000 representantes del sector productivo, y permitió la sistematización de los principales problemas que enfrentan los usuarios en temas de logística y las propuestas para el cambio.

Gracias a estos insumos, el MCPEC propuso una estrategia en temas logísticos. La estrategia fue analizada por un consejo sectorial encabezado por el MCPEC y conformada por varios ministerios y entidades del ramo.³ El consejo aprobó la incorporación del tema en la Agenda para la Transformación Productiva⁴ como línea base para el desarrollo de la PNL. Con la meta de concretar el desarrollo de la política, se contactó al BID, el cual brindó asistencia técnica a este proceso. Se conformó así un equipo de trabajo para elaborar los lineamientos de lo que sería la PNL.

En septiembre del 2010, el Presidente de la República aprobó la Agenda en su totalidad, la cual contiene el tema de logística como área transversal de gran importancia para el desarrollo comercial del país. El Código de la Producción, el cual fue aprobado en el Congreso en diciembre del 2010, fue usado como la herramienta legislativa para que se ponga en marcha la Agenda, por lo que la PNL se

³ Este grupo de trabajo inter-ministerial incluía a los Ministerios de Industria y Productividad; Agricultura, Ganadería, Acuicultura, y Pesca; Turismo; Transporte y Obras Públicas, Trabajo; así como el Servicio Nacional de Aduanas.

⁴ La Agenda de Transformación Productiva es el documento que contiene los principales elementos para lograr un cambio en el patrón de la especialización de la economía: de un modelo primario exportador hacia uno que consolide sectores con mayor valor agregado, que cuenten con tecnología de punta, que haya servicios que mejoren el acceso a los mercados y promuevan la innovación, ciencia y tecnología.

encuentra ya en proceso de implementación. Los mismos ministerios y entidades que participaron en el consejo sobre el tema logístico actualmente están en proceso de elaboración de los reglamentos necesarios para llevar a cabo los lineamientos de la PNL.

El Estado Ecuatoriano estableció tres lineamientos marcos de política prioritarios para alcanzar los objetivos de la PNL, concretados cada uno de estos en estrategias de actuación:

- 1. Mejoramiento de la conectividad de los productores a los mercados nacionales e internacionales**
 - a. Invertir en infraestructura logística especializada a nivel nacional e internacional
 - b. Asegurar la conectividad y el acceso a los pequeños y medianos productores a mercados nacionales e internacionales mediante la implementación de más rutas y centros de distribución internacionales
- 2. Mejoramiento de la competitividad empresarial del sector logístico, impulsando el multimodalismo, la eficiencia, y la calidad**
 - a. el desarrollo empresarial a través de incentivos directos a la agregación y formalización de las empresas del sector transporte y logística
 - b. Facilitar incentivos directos para la modernización del sector logístico
- 3. Facilitación de las operaciones de comercio exterior y promoción de la oferta logística a nivel internacional**
 - a. Simplificar trámites públicos, en especial aquellos relacionados al comercio exterior, realizados por actores en el sector de transporte y logística
 - b. Promocionar la comercialización de la oferta logística ecuatoriana a nivel internacional

4. Problemas que se plantearon

- Algunos sectores productivos mostraron reticencia al proceso, en especial el sector de transporte. El mismo, por su gran tasa de informalidad, mostraba oposición a la propuesta de regulación del sector. Otros sectores más pequeños también se oponían pensando que la nueva política implicaría grandes costos de implementación, requiriendo así mayores impuestos y afectando las ganancias de estos sectores.
- El sector público desconoce la integralidad del proceso logístico. Hubo inconvenientes, por ejemplo, con el Ministerio de Transporte y Obras Públicas, cuyos funcionarios al pensar en la logística sólo concebían proyectos de infraestructura. Esta dificultad de entendimiento del carácter transversal de este sector impone desafíos para lograr una implementación completa de la PNL.
- El diálogo no ha sido históricamente usado entre el sector privado y público en estos temas, lo cual dificultó la organización de las mesas de diálogo.
- Poca experiencia en el país con temas de logística, lo cual pudo haber dificultado hasta cierto punto la identificación de la importancia de este tema.

5. Factores que determinaron el éxito del proceso

- El ser considerado como una prioridad nacional le agrega un impulso importante que de alguna manera acelera su ejecución.
- El otro factor es la participación activa que ha tenido el sector productivo en la elaboración de la estrategia logística.
- La buena coordinación inter-institucional ha facilitado el proceso para la adopción y la implementación de la PNL.

6. Resultados Obtenidos

Ya se está ejecutando el Plan Nacional de Logística basado en estos lineamientos estratégicos, algunos planes y programas que se distinguen son:

- **Ventanilla Única de Comercio Exterior:** El objetivo es reducir a 2 días la permanencia en la aduana de una mercancía que va a ser nacionalizada (importaciones), actualmente el tiempo de permanencia supera los 8 días; y en el caso de las exportaciones que permanezca varias horas. Entrará en funcionamiento en diciembre del 2011.
- **Sistema Nacional de Inspecciones no Intrusivas:** Se busca poner en marcha tecnologías y mecanismos que permitan acelerar la inspección y despacho de equipaje y mercancías sin necesidad de abrir la carga. La implementación se llevará a cabo hasta diciembre del 2011 en puertos, aeropuertos y pasos de frontera.
- **Plan Estratégico de Desarrollo del Sector Transporte Terrestre:** También en implementación, es uno de los componentes de la cooperación técnica del BID. Consiste en planes y programas de corto, mediano y largo plazo con el objetivo de apoyar el crecimiento comercial viable de este sector en el país.⁵
- **Implementación de política de puertos y aeropuertos:** Con este nuevo enfoque se pretende reunir a todos los actores tanto de puertos marítimos como de aeropuertos bajo un mismo cuerpo de regulaciones. Se busca así mejorar los estándares del conjunto de su funcionamiento, incluyendo condiciones de trabajo. Eventualmente habría una sola entidad de control cuyo trabajo se enfocaría en la simplificación y modernización regulatoria.

7. Enseñanzas Extraídas

- El liderazgo al más alto nivel y el consenso en torno a la visión que se impulsa aportan fuerza y dinamismo al planeamiento y ejecución de este tipo de reformas.
- El rol del estado en la ejecución de políticas públicas debe estar basado en una estrategia eficiente cuyo ámbito de actuación es de facilitador, creación del ambiente favorable para desarrollar programas de mejora e inversión productiva. La participación activa del sector productivo es fundamental para que esto suceda.
- Es imprescindible contar con una estructura o entidad líder que articule iniciativas que usualmente están dispersas, ya que esto le da un enfoque importante al desarrollo de la estrategia. Este es precisamente el rol del Ministerio Coordinador de la Producción, que tiene entre sus entidades coordinadas al Ministerio de Transporte, por ejemplo, pero a la vez al Servicio Nacional de Aduanas.
- Adicionalmente las experiencias de la región en el desarrollo de la estrategia logística ha sido determinante para enfocar las acciones, priorizarlas y de esa manera mejorar los lapsos de implementación.

8. Conclusiones

La institucionalización de la participación del sector productivo es vital en la continuidad del desarrollo de la política de logística, se está trabajando en esto, adicionalmente se ha producido un

⁵ Ver Figura 2 en Anexo para más detalles.

proceso de transferencia de tecnología a funcionarios del sector público relacionado con el ámbito logístico. De la misma manera el apoyo de organismos bilaterales es imprescindible, basados por la virtud de poseer experiencia técnica. La experiencia de levantar una política pública desde el diálogo es fundamental en los procesos, al final el sector productivo es el que se beneficiará de esto, pero es importante saber comunicar y coordinar esfuerzos del sector público.

ANEXO

Figura 1: Lineamientos para alcanzar objetivos de la PNL

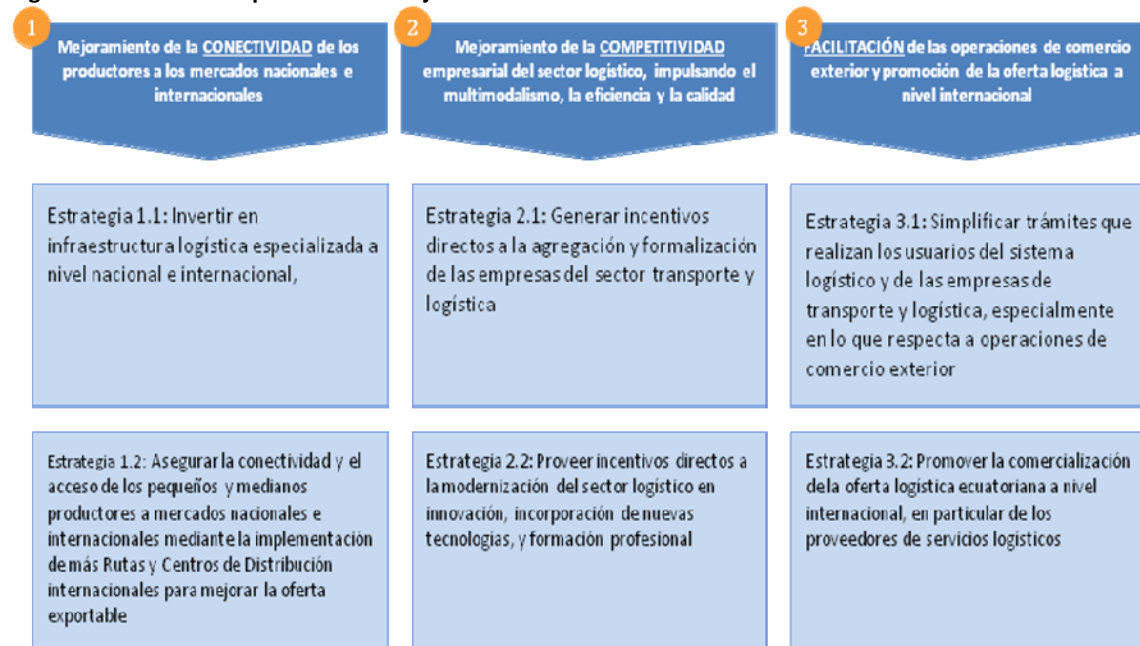


Figura 2:

