

Transporte de calidad

Modernizando
el transporte terrestre de carga
en Colombia

TÍTULO: Transporte de calidad

Modernizando el transporte terrestre de carga en Colombia

ISSN: 1856-7738

ISBN: 978-980-6810-24-2

DEPÓSITO LEGAL: If74320073821640

EDITORES: Luis Chang Chang Fun | Camilo Casas

AUTOR: Isabel Arroyo

El material de este libro forma parte del
Programa de Apoyo a la Competitividad
de la Oficina de Política Públicas y Competitividad de la CAF

CORRECCIÓN Y REVISIÓN DE TEXTOS: Isabel Arroyo | Mery Mogollón | María Lahore

DISEÑO GRÁFICO: Claudia Leal (www.creaturas.net)

IMPRESIÓN: Panamericana Formas e Impresos

El objetivo de esta publicación es divulgar los resultados de proyectos del Programa de Apoyo a la Competitividad de la CAF. Las ideas y planteamientos contenidos en la presente edición son responsabilidad de sus autores, por lo que no comprometen la posición oficial de la institución.

La versión digital de esta publicación se encuentra en:
www.caf.com/pac

pac@caf.com

© Corporación Andina de Fomento

Índice

Prólogo	5
Transporte de Calidad	7
A cargo de la carga	11
El peso de la informalidad	13
¿Por dónde empezar?	16
Colaboración entre empresas	19
Los temas tratados	20
La calidad en tres pasos	23
El esquema de certificación	25
¿Qué sigue?	26

Prólogo

El fuerte compromiso de la CAF con la competitividad de los países de la región se ha dado no sólo por su significativo rol de principal fuente de financiamiento multilateral de dichos países. Su acción promotora de la competitividad se ha venido dando también a través de diversos programas estratégicos que brindan asistencia técnica y conocimiento especializados a importantes actores del quehacer socioeconómico de los países. Uno de ellos es el Programa de Apoyo a la Competitividad (PAC) que busca –a través de trabajos de investigación, de asistencia técnica y de difusión– ayudar a comprender los fundamentos de la competitividad y a construirlos, acompañando a los agentes económicos responsables, con la ejecución de proyectos que provoquen cambios duraderos y que tengan un apreciable efecto demostrativo.

Una de las áreas de acción del PAC es la promoción y el desarrollo de *clusters*: de los ámbitos en los cuales la proximidad y los lazos de trabajo de las empresas con sus proveedores, clientes y competidores pueden provocar importantes intercambios de información y conocimiento, así como acciones colectivas que resultan en aumentos de la eficiencia e innovación de los negocios. En muchos casos, la construcción de la capacidad de asociación

se ha convertido en un elemento pionero que la CAF está impulsando y perfeccionando, como uno de los fundamentos de la competitividad en la actualidad y que la ha colocado, junto con otras organizaciones, a la vanguardia en la promoción de *clusters* en países de la región.

Los *clusters* en los países de la región son, en general, escasos, débiles e incipientes; se basan en recursos naturales y carecen de un clima de negocios apropiados para su desarrollo. Asimismo, generan productos de bajo valor agregado, utilizan mano de obra poco calificada y cuentan con escasas empresas especializadas vinculadas con ellos. Existen instituciones públicas y privadas que apoyan a estos *clusters* pero rara vez ello forma parte de un esfuerzo coordinado que responde a una estrategia nacional o regional de desarrollo. Sin embargo, hay casos de *clusters* que poseen gran potencial de desarrollo que vale la pena con el apoyo de programas y políticas públicas, dirigidas a mejorar el clima de negocios en lo relacionado con la infraestructura de transporte, tecnologías, niveles de investigación, trámites burocráticos, programas educativos y otros.

La serie *Clusters* de la Colección PAC intenta recoger las experiencias del PAC en la promoción y desarrollo de estos conglomerados. A través de estas publicaciones breves, deseamos dar a conocer el trabajo ejecutado en *Clusters* donde hemos actuado, así como las lecciones que hemos aprendido.

Aprender de nuestras experiencias y mejorar nuestra labor es, ciertamente, parte de nuestra esencia y de la filosofía que nos guía: el espíritu de la competitividad.

Transporte de calidad

Por las carreteras de Colombia se mueve más del 90% de la carga que se transporta dentro del país. Remontando cordilleras y cruzando valles, cada día viajan, en camiones de todos los estilos y tamaños, desde productos refrigerados y animales vivos hasta líquidos inflamables. El transporte de carga por carretera es el principal encargado de abastecer de alimentos las ciudades; de llevar y traer materias primas y mercancías terminadas; de sacar los productos de exportación hasta los puertos marítimos; de movilizar equipos y maquinaria; de garantizar en suma el flujo de bienes para que la economía marche literalmente sobre ruedas.

La adecuada prestación de este servicio es por lo tanto un factor clave dentro de cualquier estrategia que busque mejorar la competitividad nacional. En especial, frente a la perspectiva de una mayor integración comercial con otros países. Sin embargo, Colombia tiene aún muchas deficiencias, tanto en la infraestructura como en el funcionamiento del transporte terrestre.

Una adecuada prestación del servicio significa en este caso colocar los productos en el mercado nacional o internacional, en el momento y en las condiciones que el cliente lo requiera. Significa además garantizar

la seguridad y el cuidado de la carga que se le encomienda a los transportadores. Estos objetivos se deben cumplir de tal manera que todos los eslabones involucrados en la cadena de logística y transporte reciban un beneficio que permita su desarrollo económico y social.

Con el fin de ayudar a que estos requerimientos se satisfagan, el Programa de Apoyo a la Competitividad (PAC) de la Corporación Andina de Fomento (CAF) apoyó una iniciativa de Colfecar¹, la principal organización gremial del ramo, que se propuso definir estándares de calidad específicos para el servicio de transporte de carga por carretera. En septiembre de 2003, la CAF y Colfecar firmaron un convenio con el Icontec², la institución colombiana encargada de la normalización técnica, para la elaboración de tres Normas Técnicas Colombianas (NTC) relacionadas con la gestión del transporte terrestre de carga y el diseño del correspondiente esquema de certificación.

Durante el siguiente año se cumplieron las etapas requeridas en un proceso de esta naturaleza, el cual estuvo basado en la consulta y el establecimiento de consensos entre todas las partes involucradas. Así, a lo largo de los casi 17 meses que duró el estudio, el análisis y la expedición de las normas, participaron un poco más de 100 empresas, organizaciones, gremios de la producción y entidades oficiales.

El resultado son tres normas expedidas a finales de 2004 bajo el título de Gestión en el Transporte de Carga Terrestre – NTC 5500. La primera norma se refiere al sistema de información, la segunda al personal y, la tercera, a la operación y la prestación del servicio.

La creación de normas técnicas para el transporte de carga terrestre tiene pocos antecedentes en el mundo. Se trata por eso de una experiencia

¹ Federación Colombiana de Transportadores de Carga por Carretera.

² Instituto Colombiano de Normas Técnicas y Certificación.

pionera que puede servir de referencia a otros países de la región. Colfecar realizó contactos preliminares con la Secretaría de la Comunidad Andina para incorporar estas normas en los demás países andinos como parte de una “Política Común de Transporte de Mercancías por Carretera en la CAN”.

Adicionalmente, uno de los aspectos más interesantes del proceso fue la manera en que llevó a empresarios, generadores de carga, funcionarios del gobierno y expertos académicos a compartir conocimientos para construir una norma que los beneficiara a todos. Por su impulso a la colaboración entre empresas e instituciones vinculadas a la cadena de logística y transporte terrestre, esta experiencia también deja lecciones importantes desde el punto de vista del fortalecimiento del *cluster*.

¿Qué es una norma técnica?

Las normas a las que nos referimos aquí no deben confundirse con preceptos legales o con regulaciones de obligatorio cumplimiento. El significado de norma en este caso es el de un modo determinado de hacer las cosas al que es conveniente ajustarse.

En la página Web del Icontec³ se define una norma técnica como “un documento establecido por consenso y aprobado por un organismo reconocido, que suministra, para uso común y repetido, reglas, directrices o características para las actividades o sus resultados, encaminados al logro del grado óptimo de orden en un contexto dado. Las normas técnicas se deben basar en los resultados consolidados de la ciencia, la tecnología y la experiencia y sus objetivos deben ser los beneficios óptimos de la comunidad”.

Seguir una norma técnica suele ser una decisión de carácter voluntario, aunque en algunos casos las autoridades pueden exigir su cumplimiento, en especial si contempla aspectos relacionados con la salud, la seguridad y la protección del medio ambiente.

³ www.icontec.org.co

Las normas reflejan el “estado del arte” en un lugar y momento determinado. Pueden ser nacionales, regionales o internacionales. En cada uno de estos ámbitos se requiere de un organismo reconocido que apruebe las normas. Se necesita además de una entidad (que puede ser el mismo organismo normalizador) que esté en capacidad de certificar si una empresa o una institución cumplen efectivamente con las normas técnicas.

El proceso de crear normas técnicas para las actividades o resultados se conoce como normalización o estandarización. El organismo encargado de impulsar y coordinar este proceso en el mundo es la Organización Internacional de Normalización (ISO, por sus siglas en inglés), que reúne las instituciones de normalización de la mayoría de los países del mundo. Se trata de una organización no gubernamental. A diferencia, por ejemplo, de Naciones Unidas, los representantes de los países no son necesariamente delegados de los gobiernos nacionales. En cualquier caso, dentro del sistema ISO sólo se reconoce una autoridad normalizadora por cada país. En Colombia esta entidad es el Icontec.

Algunos beneficios de las normas técnicas

- Contribuyen a hacer más eficiente la provisión de bienes y servicios y a mejorar su calidad.
- Dan pautas a los ingenieros y a los administradores para la solución de problemas básicos.
- Al definir especificaciones y criterios comunes, facilitan el intercambio comercial y las transacciones con clientes y proveedores.

Por medio de la certificación, quienes cumplen con las normas técnicas pueden diferenciarse en el mercado de quienes no las cumplen. De esta manera, pueden competir con argumentos diferentes a los precios más bajos.

A la vez, la certificación permite que los consumidores tengan información confiable sobre la calidad de los productos o los servicios que se les ofrecen.

- Brindan a las autoridades y a los entes reguladores fundamentos técnicos para la legislación sanitaria, ambiental o de seguridad.

A cargo de la carga⁴

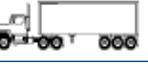
Para entender mejor los alcances de la iniciativa y los retos a los que debe responder, es importante conocer cómo funciona la actividad de transporte de carga por carretera en Colombia.

Si se exceptúan el carbón y los hidrocarburos, que tienen sus propios medios de transporte –ferrocarril en el primer caso y ductos en el segundo–, en este país 95% de la carga se moviliza por carretera. Esto equivale a cerca de 100 millones de toneladas al año para las cuales Colombia cuenta, según Colfecar, con un parque automotor de aproximadamente 170.000 camiones. Un poco menos de la mitad de estos vehículos es de servicio particular. Es decir, pertenece a empresas que los usan para transportar sus propios productos. El resto, 56%, corresponde a vehículos de servicio público que cualquier generador de carga puede contratar. Son estos últimos los que permiten considerar el transporte terrestre de carga como una actividad económica independiente, muy significativa dentro del sector servicios en términos de contribución al PIB y generación de empleo.

La distribución de los vehículos entre particulares y de servicio público no refleja necesariamente el porcentaje de la carga que se moviliza en cada una de estas modalidades. El servicio público concentra gran parte de los camiones de más de dos ejes. En particular, alrededor de 95% de las llamadas “tractomulas” (camiones de varios ejes que arrastran grandes semirremolques) operan de esta manera. En otras palabras, los vehículos de servicio público tienen en promedio una capacidad de carga mucho mayor que los particulares. Como resultado, según cálculos de Colfecar, 90% de la carga se moviliza en servicio público y el 10% en vehículos particulares.

⁴ Las cifras mencionadas en la presente sección corresponden al año 2004.

Parque automotor colombiano de transporte de carga

	Particular	Público	Configuración
	71.316 51,7%	66.627 48,3%	Camión rígido De dos ejes (C2)
	1.747 18,8%	7.550 81,2%	
	11 5,7%	183 94,3%	Camión rígido de cuatro ejes (C4)
	24 2,52%	926 97,48%	Tractocamión de dos ejes con semirremolque (C2S)
	906 4,6%	18.787 95,4%	Tractocamión de tres ejes con semirremolque (C3S)
TOTAL	74.004 44,02%	94.073 55,98%	

Fuente: Colfecar-Ministerio de Transporte

En la prestación del servicio de transporte de carga interviene más de una actividad empresarial. Se encuentran en primer lugar las empresas operadoras, las cuales coordinan todo el proceso que se requiere para movilizar una carga de un lugar a otro. Es con estas empresas con las que los clientes contratan el transporte de sus mercancías.

En Colombia hay unas 1.200 empresas autorizadas para prestar el servicio de carga por carretera. Sin embargo, no todas están en funcionamiento. En un estudio realizado por el Ministerio de Transporte en 2001, los funcionarios visitaron las empresas registradas en todo el país y encontraron que, de una base de datos de 1.268 empresas, 871 estaban funcionando, 190 tenían resolución de cancelación y 207 no se encontraban en operación⁵.

⁵ Situación actual de las empresas de servicio público de transporte de carga. Dirección General de Transporte Terrestre Automotor. Subdirección Operativa de Transporte Automotor. Grupo de Estudios de Carga, Bogotá, septiembre de 2001 Disponible en: www.mintransporte.gov.co

Colfecar calcula que para 2003 había en el país unas 770 empresas prestando el servicio de transporte de carga por carretera. De éstas, no se sabía con certeza cuáles cumplían con la normatividad laboral, fiscal o en materia de tránsito y transporte⁶.

Muy pocas de las empresas tienen su propia flota de vehículos, por lo que en la mayoría de los casos necesitan contratar el servicio con los dueños de los camiones. Aproximadamente, 90% de los camiones de servicio público pertenecen a pequeños propietarios. La distribución de la propiedad del parque automotor de servicio público es de dos vehículos en promedio por cada propietario. A menudo, el dueño del camión es el mismo conductor y con frecuencia emplea a sus familiares como ayudantes. Aparece de esta manera, junto con las empresas operadoras, otra actividad empresarial relacionada, la cual es llevada a cabo primordialmente por unidades productivas que se pueden asimilar a pequeñas empresas familiares.

El peso de la informalidad

Dentro de todo este panorama hay un fenómeno persistente que afecta la adecuada prestación del servicio de transporte de carga por carretera. Dicho fenómeno es la informalidad. Colfecar admite que en Colombia “al menos 30% del volumen de la carga es movilizadada al margen del ordenamiento legal y los reglamentos vigentes, es decir de manera informal, según métodos que podemos calificar de artesanales”.

Además de obstaculizar la adopción de conceptos empresariales modernos, la informalidad en el transporte tiene una incidencia negativa sobre la seguridad. Esto hace que sea un tema crítico, pues la inseguridad en el transporte terrestre es uno de los principales escollos para la competitividad nacional.

⁶ Hacia una política de transporte terrestre. Documento de Colfecar. Bogotá. Octubre. 2004.

Un estudio realizado durante la primera etapa del PAC señaló a la inseguridad en el transporte como uno de los mayores desestímulos para la inversión extranjera en Colombia: “seguramente asociada a la inseguridad reinante en las carreteras colombianas”⁷. En cuanto al transporte de carga, la mayor fuente de preocupación es la “piratería terrestre”. Es decir, los asaltos a los vehículos perpetrados por bandas de delincuentes con el fin de robar las mercancías.

Si bien la seguridad en las vías es competencia de las autoridades estatales, las empresas transportadoras y los usuarios del servicio tienen también su parte de responsabilidad. “Se ha detectado que un hecho que ha contribuido a incrementar la inseguridad en el transporte terrestre es la creciente informalidad en el sector. En efecto, el hecho de que los productores contraten para el transporte de sus mercancías a compañías que operan fuera de la ley, aumenta el riesgo de hurto y piratería de las mercancías”⁸.

Detrás del problema hay una realidad en la que la desorganización de los afectados o de las víctimas se enfrenta a la organización de los delincuentes. Contrarrestar este fenómeno requiere por lo tanto de la alianza entre el sector público y el privado para que cada quien, según su vocación y sus funciones dentro de la cadena productiva, ejerza adecuadamente su responsabilidad.

En los últimos años, la Política Nacional de Productividad y Competitividad ha propiciado espacios para el surgimiento de este tipo de alianzas, mediante el impulso a convenios de competitividad por sectores productivos⁹. En

⁷ Steiner, Roberto y Salazar, Natalia. La Inversión Extranjera en Colombia: ¿Cómo atraer más? Documento de trabajo del Programa de Apoyo a la Competitividad. Colombia. Abril.2001.

⁸ Steiner y Salazar, Op. cit.

⁹ Ver en esta misma colección: Colección PAC: Serie Fortalecimiento Institucional, Nuevas Herramientas para la Competitividad. Análisis de los Convenios de Competitividad Exportadora de Colombia. CAF. 2006.

el convenio correspondiente al sector transporte, uno de los principales temas tratados ha sido el diseño de una política integral de seguridad para esta actividad.

Surgió en este ámbito la iniciativa de establecer estándares y normas mínimas de seguridad y eficiencia que deberían cumplir los distintos integrantes de la cadena de transporte y logística para garantizar un transporte seguro.

El proyecto para la normalización y la certificación del transporte de carga por carretera fue presentado por Colfecar a la CAF, la cual decidió apoyarlo por medio de su Programa de Apoyo a la Competitividad.

Los objetivos del proyecto coincidían con las necesidades que el PAC había detectado dentro de su diagnóstico de la situación competitiva de Colombia. En efecto, entre las recomendaciones del documento ya citado sobre inversión extranjera estaba “la adopción de políticas dirigidas a la formalización de las empresas transportadoras siguiendo criterios empresariales, de manera que se tenga una actividad segura, productiva y eficiente”¹⁰.

Los socios

El PAC trabajó en este proyecto con un gremio de la producción y una entidad privada de carácter técnico:

Colfecar. La Federación Colombiana de Transportadores de Carga por Carretera fue fundada en 1976 por un grupo de empresarios con el objetivo de promover y representar los intereses de los transportadores. En la actualidad tiene 110 afiliados, entre los que se cuentan tanto empresas transportadoras como dueños de flotas. Sus agremiados movilizan en conjunto cerca de 80% de la carga que se transporta por carretera, lo que la convierte en una de las entidades más representativas del sector.

¹⁰ Steiner y Salazar, Op. cit.

Según el texto de presentación de su página de Internet (www.colfecar.org), “el propósito fundamental de los fundadores fue crear una organización capaz de implementar mecanismos de interpretación de la realidad transportadora, de promoción de sus intereses y de respuesta efectiva a sus necesidades”. En este propósito, la inspiración y la acción de Colfecar han tenido como elementos esenciales “la consolidación del desarrollo industrial y empresarial en el ejercicio de la actividad transportadora en Colombia y no la exhibición o manifestación del poder sectorial como servicio público.”

Icontec. El Instituto Colombiano de Normas Técnicas y Certificación es una entidad privada sin fines de lucro que cumple por delegación una función pública. En virtud de lo indicado en el Decreto 2746 de 1984, ratificado por el Decreto 2269 de 1993, es el Organismo Nacional de Normalización. Además, mediante resoluciones de la Superintendencia de Industria y Comercio ha sido acreditado como organismo de certificación de productos industriales, de sistemas de calidad en el sector industrial y de sistemas de administración ambiental.

Fue creado en septiembre de 1963 y está conformado por la vinculación voluntaria de representantes del gobierno nacional, de los sectores privados de la producción, distribución y consumo, del sector tecnológico en sus diferentes ramas y por todas aquellas personas jurídicas que tengan interés en pertenecer. Tiene su sede principal en Bogotá, cuenta con oficinas regionales en Medellín, Cali, Bucaramanga y Barranquilla, además de representaciones en Perú y Ecuador.

Actualmente tiene más de 1.400 afiliados de todos los sectores económicos del país. Estos se han vinculado para fomentar la normalización, la certificación, la metrología y la gestión de calidad en Colombia, aspectos que adquieren mayor importancia con la apertura económica, la reconversión industrial y la internacionalización de la economía. Además de representar a Colombia en la Organización Internacional de Normalización, ISO, el Icontec es miembro activo de varias organizaciones regionales de normalización, como la Comisión Panamericana de Normas Técnicas, Copant, y el PASC (Pacific Area Standards Congress).

¿Por dónde empezar?

Para crear una Norma Técnica Colombiana hay que seguir un proceso que ya ha sido claramente definido por Icontec. El primer paso es un estudio de prefactibilidad por medio del cual se determina si existe un interés

nacional en la creación de la norma y si está disponible la información técnica necesaria.

Al hacer la investigación previa se encontró que la creación de normas técnicas específicas para el transporte de carga por carretera tenía pocos antecedentes en el mundo. Existían algunos trabajos que podían servir de referencia, como la definición de tipologías del transporte de carga y la descripción de esquemas para evitar que la carga se contamine. Otro referente útil era la iniciativa BASC (Business Alliance for Secure Commerce), un programa que busca prevenir el contrabando, mediante la adopción voluntaria por parte de los operadores logísticos y las autoridades aduaneras de prácticas que fortalezcan los estándares de seguridad y la protección del comercio internacional.

Pero dentro del área del transporte terrestre quedaban muchos temas que no se habían abordado desde la perspectiva de la normalización, lo cual para el Icontec significaba una oportunidad muy interesante de hacer aportes originales a partir de la experiencia y la realidad nacional. Se decidió entonces trabajar en tres temas: 1) Sistemas de información, 2) Gestión de personal y 3) Operación y prestación de servicio.

Una vez establecida la viabilidad de las nuevas normas técnicas, se procedió a la conformación de tres comités técnicos; uno por cada tema. La idea es que en estos comités, de donde debe salir elaborada la propuesta inicial para las normas, tengan representación todas las partes –productores, consumidores, academia, gobierno y laboratorios– y estén coordinados por un profesional del Icontec.

Para el caso de las normas sobre transporte terrestre, cada comité estuvo conformado por grupos de entre 10 y 15 personas. En cuanto a su

representatividad, según Juan Carlos Rodríguez, Vicepresidente de Colfecar, se “logró sentar a todos los dolientes y estuvo también la academia”.

Las propuestas de los comités se sometieron por dos meses a consulta pública. Con este fin, se colocaron las propuestas en Internet y se invitó a un extenso listado de organizaciones (resultado de sumar las bases de datos de Icontec y Colfecar), a que dieran sus opiniones. Cada una de las observaciones recibidas se debatió con los comités.

La versión definitiva de las normas sale de un consejo técnico conformado por un grupo de expertos *ad honorem*, que revisa el informe final presentado por el profesional del Icontec, en este caso Fabio Cadena. Finalmente, el Consejo Directivo del Icontec ratifica las normas y éstas son publicadas.

La serie NTC 5500 sobre Gestión en el Transporte de Carga Terrestre fue ratificada a finales de 2004 y se publicó a principios de 2005, en un compendio que incluyó también la NTC 4788 –referenciada en la NTC 5500-1–, norma que establece la tipología para los vehículos terrestres de carga.

El proceso no termina aquí, pues siguen las que son tal vez las etapas más importantes: la difusión y la implementación de las normas.

Pasos para la creación de una Norma Técnica Colombiana

1. Estudio de prefactibilidad para determinar si hay interés nacional e información técnica suficiente.
2. Conformación de comités técnicos con representación de todos los sectores para que, bajo la coordinación de un profesional del Icontec, elaboren la propuesta inicial.
3. Consulta pública.
4. Revisión de la norma por parte de un consejo técnico conformado por expertos.
5. Ratificación y expedición de la norma por parte del Consejo Directivo del Icontec.
6. Difusión e implementación.

Colaboración entre empresas

Aunque en sentido estricto éste no es un proyecto de fortalecimiento de *cluster*, sí hizo una contribución muy importante a la asociatividad empresarial y a la colaboración entre los sectores involucrados en una actividad productiva. En especial, por la manera en que ayudó a desmontar las barreras de desconfianza que impiden, por ejemplo, compartir conocimientos.

Para el diseño de la norma, fue muy valioso el aporte que hicieron desde los comités técnicos los empresarios que habían pasado por procesos de certificación de calidad del tipo ISO 9000. En palabras de uno de los empresarios que participó, esto permitió “llevar nuestra experiencia particular a una experiencia nacional”.

Al principio no fue fácil. “Pensábamos que por qué íbamos a aportar lo que ya sabíamos en calidad. Pero nos dimos cuenta que era importante y que también íbamos a recibir, porque no somos los únicos que sabemos.”, recuerda Juan Guillermo Domínguez, quien además de subgerente es director de Calidad de la empresa T.D.M.

Según otro de los involucrados, Gonzalo Echeverri Garzón, Gerente de Transportes Vigías, “estamos buscando que los beneficios de las normas lleguen a toda la industria”. Porque estos empresarios han entendido que todos ganan si se logra mejorar la competitividad de la industria y se reduce la informalidad. “Ahora no vamos a competir por quitarnos unos pesos los unos a los otros. Vamos a competir por hacer bien el trabajo, por llegar a tiempo y por mejorar el servicio”, asegura Domínguez.

Además de cooperación entre empresas, la participación en los comités técnicos logró una mayor aproximación entre los eslabones de la cadena

de logística y transporte. Según el Vicepresidente de Colfecar, Juan Carlos Rodríguez, el proceso “permitió romper paradigmas que existían entre empresas y generadores de carga; finalmente se entendió que todos tienen que jalar para el mismo lado”. Las dos partes se nutrieron mutuamente de sus experiencias y el diálogo que se generó en los comités llegó a trascender los aspectos puramente relacionados con las normas en discusión.

Especialidades del transporte de carga

La formulación de las normas técnicas requirió tener en cuenta los diversos tipos de carga en los que la actividad de transporte terrestre se ha venido especializando espontáneamente durante los últimos años. De acuerdo con Colfecar, hoy se pueden identificar las siguientes especialidades:

- Carga masiva o general
- Graneles sólidos
- Graneles líquidos
- Equipo especializado, extrapesado o extradimensionado
- Transporte de automóviles
- Transporte refrigerado
- Transporte de paquetero y mensajería especializada
- Courier y mensajería postal
- Transporte siderúrgico y minero
- Transporte de semovientes
- Transporte de sustancias peligrosas
- Transporte de basuras y desechos
- Transporte de valores
- Otros

Los temas tratados

Aunque las normas se originaron en la preocupación por la seguridad, su diseño abarcó un espectro amplio de temas y el resultado se aproxima a un enfoque integral sobre la gestión del transporte de carga terrestre.

La primera de las normas, la NTC 5500-1, se enfoca en los requisitos necesarios para el desarrollo de un sistema de información que permite hacer un seguimiento de la carga desde que se recibe hasta que se entrega, así como de la operación general de la empresa.

En esta norma se establece que el sistema de información de cualquier empresa de transporte debe contemplar información básica sobre cuatro componentes: la empresa, los vehículos, las personas y la carga o las mercancías que se van a transportar. Así mismo, contempla los requisitos para el manejo e intercambio de información, considerando aspectos esenciales tales como la confidencialidad, la integridad y la disponibilidad.

La elaboración de esta norma se hizo teniendo en mente la creación en el país de una central de datos que prestaría sus servicios a todas las empresas de transporte y contendría incluso información sobre el estado de las vías. Por esta razón, se definieron requisitos particulares para dicha central, tales como el manejo de la información, el reporte de informes y los protocolos de comunicaciones, entre otros.

Por su parte, la NTC 5500-2 define los requisitos para los procesos de selección, vinculación, inducción, capacitación, entrenamiento y evaluación de todo el personal involucrado en la prestación del servicio de transporte de carga.

Aunque la pertinencia de este tema dentro de una política de seguridad no parezca evidente, lo cierto es que se ha establecido que en muchos casos de piratería terrestre hay complicidad del personal de la empresa o de los conductores de los camiones con las bandas delincuentes. Como dice el Subgerente de la empresa T.D.M., Juan Guillermo Domínguez, “la

seguridad no es sólo cuestión de orden público, también es poder confiar en las personas”. Además de una selección cuidadosa del personal, es importante garantizar condiciones de trabajo adecuadas. “La gente mejor remunerada es más leal con la empresa”, asegura Domínguez.

La norma incluye requisitos mínimos para la selección de los conductores, los cuales muchos no son empleados directos de la empresa. Tradicionalmente, tanto en lo que respecta a su formación como a las condiciones laborales, el trabajo del conductor de camiones se ha ejercido de manera muy informal. Para Gonzalo Echeverri Garzón, Gerente de Transporte Vigías, una de las empresas que participó en el diseño de la norma, es curioso que, a diferencia de lo que ocurre con los pilotos, a los chóferes de camiones no se les exija una determinada preparación “siendo que manejar un camión puede ser tan difícil como pilotear un avión”. Además, se estima que sólo 40% de los “camioneros” tiene acceso a los servicios de salud, pensiones y aseguramiento de riesgos profesionales contemplados por la ley.

Según el Vicepresidente de Colfecar, frente a estos temas “hay que generar cultura, porque en Colombia no existe una legislación expresa”. La creación de la norma es un paso en ese sentido. Si bien está dirigida en primer lugar a las empresas, su aplicación incluye la exigencia de determinados requisitos a terceros. De esta manera, también a los dueños y conductores de flotas se les fijan parámetros sobre qué hacer y cómo hacerlo, lo cual contribuye a la formalización de su actividad.

La tercera y última norma, NTC5500-3, se ocupa de la operación y la prestación del servicio. Esta actividad sigue un ciclo en el que se pueden identificar las siguientes etapas: contratación del servicio, planeación, cargue, tránsito, seguimiento del vehículo, reporte de novedades y descargue. La norma define los requisitos para cada una de estas etapas,

así como para la facturación, la evaluación del servicio, la gestión de proveedores y el mantenimiento de vehículos propios y contratados. Esta norma no sólo le da instrucciones a las empresas, sino también a los generadores de carga –es decir, a los clientes de las empresas – sobre cómo deben entregar sus mercancías.

Las tres normas

NTC 5500-1: Gestión en el transporte de carga terrestre. Parte 1: sistema de información. Define los requisitos necesarios para el desarrollo de un sistema de información en el transporte de carga.

NTC 5500-2: Gestión en el transporte de carga terrestre. Parte 2: personal. Define los requisitos necesarios para la gestión del personal

NTC 5500-3: Gestión en el transporte de carga terrestre. Parte 3: operación y prestación del servicio. Define los requisitos necesarios para la gestión en la operación del servicio de transporte de carga.

La calidad en tres pasos

La compilación de las normas es sin duda un documento de referencia muy valioso para las personas involucradas en la actividad de logística y transporte. Pero lo más importante es entender de qué manera su aplicación beneficia a los usuarios del transporte de carga.

El Vicepresidente de Colfecar, Juan Carlos Rodríguez, considera que el cumplimiento de las tres normas asegura la calidad en todas las etapas de la prestación del servicio.

Al cliente usualmente lo que le interesa es que sus mercancías se entreguen de manera oportuna y a satisfacción. Para él, de eso depende la diferencia entre un buen y un mal servicio. Sin embargo, si la empresa quiere cumplirle al cliente, la calidad debe asegurarse desde mucho antes.

Comenzando desde la pre-venta. Aquí la calidad se refleja en los esquemas de selección y contratación de personal, en la relación con los propietarios de los camiones, en el cumplimiento de las reglamentaciones legales y en los demás aspectos organizacionales que les permiten a los clientes confiar en la seriedad de la empresa que van a contratar.

La segunda etapa es la venta del servicio. En ese momento lo importante es que tanto la empresa como el cliente tengan claro qué pueden ofrecer y qué deben exigir. Las responsabilidades deben estar claras, así como los mecanismos para garantizar el cuidado de la carga. “Es necesario que el cliente sepa a quién le está entregando su patrimonio y que a la vez la empresa de transporte sepa a quién y cómo se lo está recibiendo”, explica Rodríguez.

Finalmente, es en la etapa de la post-venta cuando las mercancías se deben entregar de manera oportuna y a satisfacción del cliente. Una buena planificación, un control permanente de la operación y el apoyo de un adecuado sistema de información son algunos de los elementos que permiten culminar con éxito la prestación de este servicio.

Diferencias con ISO 9000

Las normas técnicas más conocidas son las de la serie ISO 9000, las cuales se han convertido en los estándares aceptados internacionalmente para la gestión de calidad.

Estas normas tienen la particularidad de ser aplicables a cualquier proceso. Como se explica en la página oficial de ISO, “independiente del tipo de actividad que una organización realice, si quiere establecer un sistema de gestión de calidad, hay varios elementos esenciales para los cuales las normas de ISO 9000 proveen los requerimientos”. Incluso las entidades públicas pueden poner en práctica estas normas.

Sin embargo, hay que tener en cuenta que las normas ISO 9000 y su correspondiente certificación hacen referencia al sistema de calidad de la empresa y no al producto o al servicio en sí. Por sistema de calidad se entiende la manera en que la organización se estructura para alcanzar objetivos tales como la satisfacción de los clientes.

Pero si se quiere certificar la calidad de un producto o un servicio determinado, se necesitan normas técnicas más específicas, basadas en las características de cada actividad. Esto es lo que se busca con las normas para el transporte de carga por carretera.

Esquema de certificación

En el mundo de los negocios no sólo importa cumplir con las normas técnicas, sino también poder demostrarlo ante clientes, proveedores y competidores. Para eso existe la certificación. Se trata en esencia de un sistema de auditoría mediante el cual una entidad certificadora revisa la manera en que una organización interesada en certificarse está aplicando las normas.

Si encuentra que lo está haciendo adecuadamente, le otorga la certificación. Las entidades certificadoras hacen seguimientos periódicos a las organizaciones certificadas para asegurar que se mantiene el cumplimiento de las normas.

La manera en que se hace la auditoría depende de lo que se quiera certificar. Una norma técnica específica suele requerir también de un esquema específico de certificación que defina, por ejemplo, el perfil de los auditores, los elementos que es necesario revisar o la documentación que se debe suministrar. Es importante señalar que cualquier proceso de certificación tiene un costo y que la entidad certificadora suele cobrar por este servicio.

El convenio CAF-Colfecar-Icontec contempló dentro de las actividades por realizar el diseño de un esquema de certificación que le permitiera a la industria optar por una marca basada en las normas técnicas definidas.

En desarrollo del convenio, Icontec estableció internamente los procedimientos de auditorías de otorgamiento, seguimiento y renovación de la correspondiente certificación. Estos procedimientos incluyen listas de verificación de los documentos, formatos y el reglamento para la prestación del servicio. También se definieron los perfiles de los auditores y sus requisitos de formación y entrenamiento.

Finalmente, se desarrolló una prueba piloto para validar el esquema, a partir de auditorías en tres empresas transportadoras. Esto permitió reconocer las dificultades y fortalezas en la aplicación de la serie NTC 5500 y en el modelo de certificación; y sobre esta base se hicieron los ajustes correspondientes en el diseño.

Para las empresas que participaron en la prueba piloto fue también una experiencia interesante, pues conocieron cómo se encontraba su gestión frente a los requisitos establecidos en la serie.

Tras cumplir con todo este proceso, en Colombia ya es posible certificar la gestión de transporte terrestre de carga, ya sea en uno o en los tres aspectos definidos por la serie NTC 5500. Es decir, una empresa puede, por ejemplo, certificar sólo su sistema de información o su gestión de personal.

¿Qué sigue?

La elaboración y expedición de las normas es apenas un punto de partida. De los propios transportadores – los gremios, las empresas y los dueños de camiones – depende que estas normas sean más que un documento. Lo que sigue ahora es dar a conocerlas, promover su adopción e impulsar el uso de la certificación.

Colfecar, como entidad beneficiaria de la cooperación, ha asumido buena parte de la responsabilidad de darle continuidad al proceso. El gremio sigue trabajando con Icontec para promover la difusión y la capacitación sobre la serie NTC 5500 y está buscando mecanismos para ayudarle a las empresas a financiar la certificación.

El objetivo es contribuir a la formalización del sector incorporando la mentalidad empresarial en la concepción, la organización y la operación del negocio. Se espera además que el sello de calidad se convierta en un elemento que brinde confianza y seguridad a los usuarios del transporte de carga.

Al mismo tiempo, las normas se están dando a conocer a los demás países de la región, como aporte a la definición de una "Política Común de Transporte de Mercancías por Carretera en la CAN". Así, la primera presentación internacional de las normas se llevó a cabo en la reunión del Comité Andino de Autoridades de Transporte, realizada en abril de 2005 en Cuzco (Perú).

Aunque las normas y la correspondiente certificación apenas se están empezando a implementar, el proyecto ya ha tenido algunos impactos positivos en la operación del transporte de carga en Colombia. Al participar en la discusión y la elaboración de las normas, los transportadores colombianos tomaron conciencia sobre la importancia de definir criterios estandarizados y objetivos. Aspectos como los registros de información sobre quién genera y quién transporta la carga ya están siendo aplicados por varias de las empresas involucradas.

El proyecto demostró además la importancia de establecer acciones concretas con visibilidad de corto plazo para fortalecer la cooperación y los espacios de diálogo entre los distintos actores involucrados en una actividad productiva.

Desde este punto de vista, esta iniciativa se inscribe en los esfuerzos por definir una política nacional de transporte en los que están comprometidos tanto los representantes de los transportadores como el gobierno nacional. La contribución de este proyecto ha ido más allá del alcance inmediato de los procesos de estandarización y certificación. “En el Ministerio de Transporte nos han dicho que las normas han sido una guía muy útil para la definición de políticas”, asegura el Vicepresidente de Colfecar, Juan Carlos Rodríguez, pues gracias a ellas, “no están partiendo de cero al momento de abordar los temas relacionados con la gestión del transporte”.

Elementos para una política de transporte

Aunque la creación de las normas ha sido una contribución importante, en Colombia queda mucho por hacer para solucionar todos los problemas que aquejan la prestación del servicio de transporte de carga terrestre en Colombia y que afectan de manera negativa su competitividad.

Desde hace varios años, todos los sectores involucrados han venido trabajando en la definición de una política que responda de manera integral a estos problemas. En este ejercicio se han señalado algunos elementos clave que se deben tener en cuenta, entre ellos los siguientes:

Formalidad. La actividad transportadora debe realizarse dentro de la formalidad; es decir, en un contexto empresarial y con observancia de la ley laboral y de seguridad social y el ordenamiento tributario y fiscal.

Seguridad. El Estado tiene aquí una parte de responsabilidad muy importante, al corresponderle la seguridad de las vías públicas. Sin embargo, el problema de la inseguridad no es sólo un asunto de las autoridades competentes y de los transportadores. Es un problema de gran complejidad, con múltiples facetas, muy diversas causas y distintos efectos, que conviene abordar detenidamente. Entre las soluciones que se han propuesto está la creación de un Sistema Integral de Seguridad para el Transporte que coordine los esfuerzos del sector público y el sector privado.

Integralidad. Esto significa planear de manera integral la movilización de las mercancías y las personas desde su sitio de origen hasta su destino, independiente de las modalidades de transporte que intervengan en el proceso.

En otras palabras, lo importante debe ser llegar a tiempo y en las condiciones previstas y no el modo de llegar. En Colombia se requiere impulsar más la “multimodalización”, es decir la integración y la complementariedad entre los distintos modos de transporte (fluvial, marítimo, carretero, ferrocarril, etc.).

Estabilidad jurídica, normativa e institucional. Al igual que otras actividades económicas, el transporte requiere de un entorno que inspire seguridad y certeza para la inversión y el desarrollo de los negocios.

Eficiencia. La eficiencia en el transporte está dada por su rapidez, oportunidad, seguridad y óptimo costo, condiciones que permiten una adecuada inserción del servicio en la cadena logística. Algunas estrategias que se han propuesto para mejorar la eficiencia del servicio son la racionalización de los costos operativos, la modernización del parque automotor y la armonización de las relaciones económicas en la cadena productiva.

Este libro se terminó de imprimir
en los talleres de Panamericana
Formas e Impresos, Bogotá, Colombia,
en octubre de 2008.

