



# ¿Qué hacer en

## infraestructura de transporte?

Juan Benavides  
Astrid Martínez



**FEDESARROLLO**  
Centro de Investigación Económica y Social

### 1. Problemas

Vacíos en las políticas y regulaciones sectoriales. 1) La implementación de los planes maestros de transporte no necesariamente sigue la priorización identificada. 2) Los planes maestros por modo crean confusión y conflicto con un plan maestro de transporte porque sobredimensionan el potencial aislado y facilitan la presión de intereses particulares. 3) Los departamentos y municipios deben responder por sus redes secundarias y terciarias, pero, en general, no tienen habilidades de estructuración

ni de financiación. 4) El transporte masivo urbano no es sostenible con cobros a usuarios. 5) No se ha asegurado la sostenibilidad del patrimonio vial nacional y la operación continua de los puertos con mayores recursos para mantenimiento y dragado de canales de acceso a puertos. 6) La participación privada en infraestructura es vulnerable políticamente. 7) La suma de los aportes públicos previsibles y los cobros directos de peajes a los usuarios es insuficiente para financiar los proyectos de infraestructura necesarios para promover el crecimiento económico. 8) Los proyectos de alianzas público-privadas (APP) en Colombia tienen una fuerte dependencia de los peajes, cuyo margen político de uso se ha agotado. 9) El mercado de capitales colombiano es pequeño, poco profundo, ilíquido, concentrado y relativamente costoso para la entrada de nuevos jugadores. 10) La industria de concesiones tiene una alta concentración de *sponsors*. 11) Una parte importante del transporte de carga es de propiedad individual, con ingresos volátiles y bajos que impide que los propietarios sean sujetos de crédito. 12) Los esquemas de contratación de servicios de transporte no atraen a jugadores idóneos y no estimulan el desarrollo de capacidades empresariales. 13) La estructura industrial y los contratos se refuerzan, perpetúan flotas antiguas y bloquean el ingreso de tecnologías más limpias. 14) No existe un modelo integrado de gestión y financiación de riesgos climáticos para planificar las redes de transporte.

**Cuellos de botella.** La Comisión de Infraestructura (2019) identificó necesidades en arquitectura institucional, aumento de fuentes de pago y financiación, necesidades y oportunidades en alianzas público-privadas, problemas en accesos y pasos urbanos, necesidades de reordenar los sistemas de transporte urbano, competencias públicas en logística, y las necesidades de financiar el mantenimiento de las redes viales secundarias y terciarias. 1) A pesar de los avances sectoriales en varios frentes, el Ministerio de Transporte no tiene todavía la capacidad para planear, coordinar y dirigir el sector con una visión técnica y de largo plazo, y no cuenta con instrumentos para formalizar y visibilizar las instancias de interacción entre el Estado y el sector privado. 2) La Agencia Nacional de Infraestructura no es fuerte en gestión contractual y tiene un gobierno corporativo que debe reforzarse. 3) La Aerocivil ejerce un doble papel de ejecutor y regulador que aumenta el riesgo de disputas. 4) La contaminación y la congestión

urbanas impactan negativamente la productividad y la competitividad de las ciudades. 5) Se debe ampliar el espectro de soluciones a la congestión en entradas y salidas urbanas y a puertos. 6) La logística de última milla y de valor tienen grandes riesgos. 7) Los accesos y entradas y salidas de las ciudades son el cuello de botella más grande para la movilidad y la competitividad de los productos de exportación. 8) La falta de información de diferentes redes de servicios (electricidad, gas, agua) en formato común introduce sobrecostos y tiempos de construcción adicionales en la expansión de todas las redes. 9) Las consultas con las comunidades y con las autoridades ambientales introducen sobrecostos y retrasos de construcción. 10) Los buses eléctricos están próximos a tener un costo total de propiedad menor que el de los buses de combustión interna y tienen amplios beneficios por la reducción de los costos de morbilidad y mortalidad por el descenso en emisiones de material particulado, pero el CAPEX de los buses eléctricos es más grande, lo que genera una brecha de financiación.

## **2. Causas**

Mientras que los vacíos y regulaciones sectoriales tienen su origen en problemas estructurales y de organización o la competencia en el sector, los cuellos de botella tienen su origen en debilidad de capacidades técnicas, operacionales y de coordinación del sector público.

## **3. Propuestas**

### **Transiciones sectoriales**

- **Articular planes estratégicos y planes de gobierno en transporte.** Crear una instancia que aconseje sobre la inclusión de proyectos de gobierno con criterios discutidos públicamente. La intermodalidad y la logística resultante de los planes maestros debe acompañarse de estímulos que aseguren su funcionalidad. Los planes maestros por modo deben convertirse en planes de acción informados por las prioridades nacionales en transporte en su conjunto.
- **Definir una política de financiamiento de largo plazo de infraestructura de transporte y movilidad pública como prioridad del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026.** Aumentar simultáneamente los aportes públicos nacionales, subnacionales, introducir nuevas fuen-

tes de financiación (valor del suelo, valor residual de concesiones), racionalizar los cobros a los usuarios y el uso de los recursos de las regalías, asegurar recursos para el dragado de los puertos marítimos. Esto se logrará con arreglos innovadores para atender la expansión y mantenimiento de las redes en todos los niveles y acercar a los sistemas de transporte masivo urbano a su sostenibilidad financiera. Confirmar la continuidad y aclarar el alcance de las APP, preservando los incentivos de inversión y operación integradas por actores privados, aumentando el valor por dinero con mayor competencia en los mercados de concesionarios y de capitales.

- **Promover el desarrollo de capacidades empresariales y atraer nuevos jugadores en movilidad.** Crear firmas regulables en transporte de carga. Estimular la entrada de nuevos financiadores y *sponsors* de concesiones con simplificación y estabilidad normativa. Elaborar especificaciones técnicas para el mantenimiento y desarrollar planes de capacitación para los entes territoriales.
- **Definir una política de gestión de riesgos climáticos en transporte.** Establecer el marco de referencia de {retención + transferencia + mitigación del riesgo + abandono de activos} con respecto a los riesgos climáticos, y adoptar una metodología de toma de decisiones bajo incertidumbre profunda. Colombia debe prepararse para promover menos proyectos individuales de infraestructura, o de menor tamaño, pero con mayor capacidad de enfrentar eventos extremos.

#### Consolidación de avances y remoción de cuellos de botellas

- **Continuar la implementación de recomendaciones de Comisión de Infraestructura 2019.** Reglamentar las concesiones, mejorar la asignación de riesgos contractuales, reglamentar el cabildeo, introducir expertos independientes para reducir los tiempos y costos de las controversias y fortalecer la gestión contractual. Elevar los estándares de la contratación de infraestructura en sostenibilidad ambiental, social, de gobernanza y transparencia. Aumentar la competencia efectiva entre agentes idóneos como elemento disuasivo de prácticas corruptas.
- **Fortalecer la habilidad del Ministerio de Transporte de orientar sus entidades adscritas y apoyar a la UPIT para que juegue un papel**

**relevante en la política sectorial.** La ANI debe cambiar su gobierno corporativo para blindarla del ciclo político y fortalecerse en gestión contractual. Aerocivil debe separarse en una entidad de regulación aeronáutica y en otra de gestión de activos. Impulsar la conectividad inteligente (inteligencia artificial, computación en la nube, uso de banda ancha, internet de las cosas) en los corredores estratégicos y en los sistemas de transporte masivo urbano.

- **Profundizar el diálogo entre ordenamiento territorial y redes nacionales.** Los Planes de Ordenamiento Territorial (POT) deben habilitar usos logísticos e infraestructura de conexión nacional. Los empalmes entre modos de transporte, los accesos y la logística requieren coordinar usos del suelo y consideración en los contratos de concesión. Estimular las plataformas de entrega por demanda, que amplificarán oportunidades de crecimiento económico aprovechando nodos de la red de transporte (aeropuertos, puertos, zonas de logística de valor agregado) con una regulación avanzada de comercio electrónico. Profundizar el alcance de la Comisión Intersectorial de Infraestructura y Proyectos Estratégicos (CIPE) en aspectos operacionales para disponer de solicitudes ambientales predecibles y lograr sostenibilidad social en los proyectos.
- **Promover el transporte público urbano y su descarbonización, y alternativas de movilidad sin emisiones.** Las motos deben regularse y gravarse para evitar su crecimiento indiscriminado, su depredación del transporte público y su aporte más que proporcional a la accidentalidad vial.

## Referencias

Comisión de Infraestructura (2019). “Informe de la Comisión de Expertos en Infraestructura de Transporte 2019”. Vicepresidencia de la República de Colombia.

Benavides, Juan, Astrid Martínez, Leonardo Villar & David Forero (2017). “Costo económico de la inestabilidad y debilidad normativa en la gestión socioambiental de los proyectos en los sectores minero-energético, de infraestructura y de telecomunicaciones, en el marco del proyecto Norte Claro”. Fedesarrollo.

**Benavides, Juan (2021).** “La infraestructura en Colombia: balance, prospectiva y recomendaciones en TIC, electricidad, gas y transporte”. En Fedesarrollo, *Descifrar el futuro: la economía colombiana en los próximos diez años*, capítulo 4, 407-462, Penguin Random House.

**Benavides, Juan (2022).** “Infraestructura y economías de aglomeración en las ciudades de ALC”. Documento de trabajo. Banco Interamericano de Desarrollo.