

BASES DEL PLAN NACIONAL DE
DESARROLLO 2018-2022
PACTO POR COLOMBIA
PACTO POR LA EQUIDAD

VI. Pacto por el transporte y la logística para la competitividad y la integración regional.

La reducción de costos de transporte es condición para exportar e integrar a millones de ciudadanos a mercados y servicios.

ODS RELACIONADOS



El futuro
es de todos

Gobierno
de Colombia
DNP

NARRATIVA

La reducción de costos de transporte es condición para exportar e integrar a millones de ciudadanos a mercados y servicios.

Se potenciarán avances institucionales y en capacidad de estructuración de proyectos con mejoras en el gobierno de todas las entidades sectoriales (en particular del Ministerio de Transporte como cabeza de sector) y desarrollo de capacidades de seguimiento contractual. Los sistemas de movilidad se modernizarán tecnológicamente y empresarialmente con una visión urbano-regional. Se planificará la red de transporte con una visión integral (modos) y estructural (corredores intermodales y sus conexiones). Se intervendrán accesos de grandes ciudades, se impulsará la logística como actividad transversal buscando reducir costos y tiempos y se movilizarán nuevas fuentes de pago.

Se ajustará el gobierno del sector transporte (en particular el Ministerio como cabeza de sector) para lograr mayores niveles de especialización, evitar duplicidades y vacíos en las funciones y roles de las entidades en la formulación de política, planificación, diseño, estructuración, ejecución y seguimiento de proyectos, operación de las redes y los servicios de transporte, y regulación técnica y económica.

Se adoptarán medidas para el transporte particular, transporte urbano de carga y medios no motorizados. Se cofinanciarán los sistemas de transporte público. Se promoverá la integración de modos en la movilidad urbana. La conectividad urbano-regional se fortalecerá con mecanismos para la financiación y estructura institucional de los accesos y pasos urbanos.

El Estado colombiano continuará actualizando el Plan Maestro de Transporte Intermodal (PMTI) para lograr menores tiempos de viaje, menores costos logísticos e intermodalidad eficiente, bajo condiciones de inversión y manejo de carga y pasajeros equitativas para cada modo. La planificación coordinará las intervenciones en los principales corredores de comercio exterior por cada modo.

Se identificarán nuevas fuentes de pago para reducir la brecha de falta de recursos en proyectos de infraestructura de transporte y estrategias para incentivar el uso de estos mecanismos por parte de gobiernos subnacionales o del Gobierno nacional. Las estrategias planteadas viabilizarán proyectos de interés nacional, así como proyectos en los que existe una cofinanciación entre diferentes niveles de gobierno.

Línea 1: Gobernanza e institucionalidad moderna para el transporte y la logística eficientes y seguros

El Pacto por el transporte y la logística requiere una institucionalidad moderna, para contar con las reglas y la gestión necesarias para asegurar las inversiones que conecten a Colombia y le permitan tener un servicio eficiente y seguro. Por eso se plantea modernizar el gobierno del sector transporte para lograr mayores niveles de especialización, evitar duplicidades y vacíos en las funciones y roles de las entidades.

Los problemas en la provisión de infraestructura, servicios de transporte, logísticos y transferencia modal en Colombia, tienen una relación directa con la fragmentada y lenta evolución institucional, a pesar de los avances logrados en este frente en la última década²⁵. Las fallas de articulación y coordinación institucional limitan el desarrollo de sistemas de información eficientes, de fácil acceso e interoperables y son un obstáculo para la construcción y consolidación de datos comparables y de calidad, dificultando la toma de decisiones y las actividades de supervisión y control.

Es necesario ajustar la estructura institucional y la gobernanza del sector transporte y logística para: i) consolidar al Ministerio de Transporte como entidad especializada en la definición de la visión y la política sectorial de largo plazo que integre la provisión de infraestructura, servicios de transporte, tecnologías de la información y comunicaciones, intermodalidad y logística (ii) incentivar la articulación y coordinación, (iii) lograr mayores niveles de especialización y (iv) evitar duplicidades y vacíos en las funciones y roles de las entidades en la formulación de política, planificación, diseño, estructuración, ejecución y seguimiento de proyectos, operación de las redes y los servicios de transporte, regulación técnica y económica y control.

Adicionalmente, se requiere avanzar y consolidar sistemas de información en logística y transporte interoperables, conectados y alineados con la política de datos abiertos, de manera que se promueva la transparencia y la competitividad del sector. Finalmente, dada la creciente cifra de fallecidos, lesionados y víctimas ocasionados por siniestros viales en el país, y con el propósito de prevenirlos, es perentorio reformular e implementar la política pública de Seguridad Vial.

²⁵ Los avances logrados en la última década son: la transformación del Instituto Nacional de Concesiones - INCO en la Agencia Nacional de Infraestructura - ANI, la expedición de la ley de Asociaciones Público-Privadas (Ley 1508 de 2012, la cual introdujo mejoras en el régimen de contratación, prohibiendo los anticipos y evitando que las adjudicaciones se dieran a “precios depredadores” con ofertas extremadamente bajas, con miras a posibles renegociaciones-adiciones), el traslado de competencias de la Aerocivil a la ANI sobre concesiones aeroportuarias, la creación de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales - ANLA, y la creación de la Agencia de Defensa Jurídica del Estado .

Objetivos y estrategias

Objetivo 1. Fortalecimiento institucional, gobernanza y articulación intersectorial:

Modernizar, simplificar y hacer más eficiente el marco institucional del sector transporte y logística para alcanzar mayores niveles de eficacia, especialización y articulación entre las entidades nacionales y territoriales. Para lo cual se desarrollarán las siguientes estrategias:

- Reforma institucional y gobernanza del sector transporte.
- Fortalecimiento de instancias de articulación y coordinación institucional.

Objetivo 2. Gestión de la seguridad y protección en la operación de transporte:

Mejorar las condiciones de seguridad de la infraestructura de transporte y de los vehículos y construir una cultura ciudadana de corresponsabilidad y autorregulación para una movilidad segura. Dentro de las estrategias se destacan:

- Actualización del Plan Nacional de Seguridad Vial 2011-2021, con horizonte de 10 años.
- Revisión del esquema de cálculo de pólizas SOAT considerando índices de siniestralidad y las condiciones para cada tipología vehicular.
- Actualización a la regulación, criterios de inspección, metodología y parámetros de la revisión técnico-mecánica.
- Revisión, actualización e implementación el modelo de otorgamiento, renovación y recategorización de licencias de conducción para todo tipo de vehículo
- Aplicación de las mejores prácticas de regulación técnica vehicular y de elementos de protección personal.

Objetivo 3. Sistemas inteligentes, análisis y gobernanza de la información para la gestión del transporte y del tránsito:

Fortalecer los sistemas inteligentes de transporte – SIT, análisis y gobernanza de la información, teniendo en cuenta plataformas actuales e interoperabilidad, métodos alternativos de obtención y generación de información y la infraestructura tecnológica necesaria para la competitividad. En este objetivo se destacan las siguientes estrategias:

- Implementación y consolidación de nuevas tecnologías en Sistemas Inteligentes de Transporte
- Fortalecimiento del RUNT, como un sistema que permita registrar, actualizar, centralizar y validar información para la planificación, adopción y monitoreo de políticas públicas en materia de transporte.
- Incentivo a la implementación de Sistemas de Comunidad Portuaria y Aeroportuaria.
- Actualización de los lineamientos para la recolección y consolidación de información, alineadas con la política de datos abiertos.
- Fortalecimiento del Observatorio Nacional de Logística y la Encuesta Nacional Logística.

Línea 2: Movilidad urbano-regional sostenible para la equidad, la competitividad y la calidad de vida

El aumento de la productividad requiere de acciones decididas para mejorar la movilidad urbana, y para lograr su articulación con el transporte regional de forma limpia, financieramente sostenible y con acceso equitativo. Por eso, el Plan Nacional de Desarrollo plantea adoptar medidas para el transporte público y particular, transporte urbano de carga y medios no motorizados. Se cofinanciarán los sistemas de transporte público y se promoverá la integración de modos en la movilidad urbana. La conectividad urbano-regional se fortalecerá con mecanismos para la financiación y estructura institucional de los accesos y pasos urbanos.

La movilidad integral requiere estrategias para el transporte público, transporte particular y transporte urbano de carga en los diferentes modos, así como medios no motorizados (bicicleta, triciclos y a pie). Particularmente, el sistema de transporte de pasajeros requiere estrategias para fortalecer la prestación del servicio, apoyar el avance en la implementación de los sistemas de transporte cofinanciados y fomentar la intermodalidad.

En cuanto al financiamiento sostenible, se requiere la regulación de tarifas, la implementación de otras fuentes de pago y la internalización de ineficiencias en movilidad. Por último, el soporte al componente de conectividad urbano-regional requiere la definición de mecanismos para la financiación y estructura institucional de los accesos y pasos urbanos.

En ese marco, la política de movilidad debe considerar el beneficio para todos los actores desde una perspectiva de defensa del interés general. Los territorios deben aumentar su competitividad a través de la mitigación de la congestión urbana, la contaminación del aire y la siniestralidad vial. Además, se deben atender las necesidades de desplazamiento de manera equitativa y que generen inclusión social y el mejoramiento continuo de la calidad de vida, así como la atención a problemáticas que afectan la movilidad sostenible, tales como la ilegalidad.

Objetivos y estrategias

Objetivo 1. Movilidad integral en las ciudades y aglomeraciones urbanas: ofrecer alternativas de transporte de pasajeros y carga que minimicen la congestión, la siniestralidad, y la contaminación en articulación con el Pacto por la sostenibilidad del PND. Para esto se desarrollarán las siguientes estrategias:

- Fortalecimiento y fomento del transporte en bicicleta y a pie.
- Transporte público como eje estructurante de la movilidad y del ordenamiento territorial.
- Uso responsable y eficiente del vehículo particular y la infraestructura para disminución de la congestión, la contaminación y la siniestralidad.

- Mejoramiento de la infraestructura y servicios de transporte urbano-regional.
- Implementación de planes de movilidad en las ciudades.
- Optimización del transporte de carga urbana e integración con los nodos logísticos
- Impulso de modelos de educación ciudadana para la movilidad.

Objetivo 2. Sistemas de transporte de pasajeros competitivos y de calidad: Fortalecer los sistemas de transporte de pasajeros como servicio público esencial que supla las necesidades de los usuarios y contribuya al goce efectivo de los derechos ciudadanos. Para esto se desarrollarán las siguientes estrategias:

- Aumento de la calidad del transporte público colectivo.
- Incentivos para el inicio de la operación de sistemas de transporte cofinanciados.
- Fomento de la intermodalidad en los sistemas de transporte público.
- Prestación de servicios de transporte en zonas rurales.

Objetivo 3. Financiamiento para la movilidad eficiente: Establecer mecanismos de financiación para soluciones de movilidad de calidad. Para esto se desarrollarán las siguientes estrategias:

- Definición de requisitos para la cofinanciación de sistemas de transporte.
- Regulación de costos, tarifas y remuneración de agentes.
- Implementación de fuentes de pago alternativas a la tarifa para la operación.
- Estímulo de fuentes alternativas a la tarifa para aumentar la calidad del transporte público colectivo.
- Fomento de equilibrio para los actores de la movilidad.

Objetivo 4. Conectividad urbano-regional: Optimizar accesos y pasos urbanos para aumentar la competitividad, mejorar el abastecimiento y facilitar el comercio de las ciudades. Adicionalmente se busca integrar la movilidad y el ordenamiento territorial para beneficiar la oferta de servicios integrales de transporte para la ciudadanía. Para esto se desarrollarán las siguientes estrategias:

- Fortalecimiento de la movilidad regional mediante la implementación de una política de accesos y pasos urbanos.
- Definición de mecanismos de financiación de accesos y pasos urbanos.
- Articulación de soluciones de accesos y pasos urbanos con el ordenamiento territorial.
- Conexión de accesos urbanos hacia nodos de comercio exterior.
- Revisión de la normatividad de las restricciones vehiculares en corredores nacionales.

Línea 3: Corredores estratégicos intermodales: red de transporte nacional, nodos logísticos y eficiencia modal

Para integrar a las regiones del país, y conectar a Colombia con los mercados globales, el Pacto por el transporte y la logística focalizará acciones sobre corredores estratégicos intermodales. Para esto, se continuará actualizando el Plan Maestro de Transporte Intermodal como hoja de ruta de largo plazo, buscando menores tiempos de viaje, menores costos logísticos e intermodalidad eficiente, bajo condiciones de inversión y manejo de carga y pasajeros equitativas para cada modo. La planificación coordinará las intervenciones en los principales corredores de comercio exterior.

El rol del Estado en el sector transporte se concentra no solo en hacer eficiente y balanceado el desarrollo, sino en lograr que toda la actividad y todos los actores que utilizan la red incurran en menores costos logísticos de eficiencia para la economía nacional. Para ello, el Estado requiere planeación integral del sector transporte, para dar solución a fallas de mercado (competencia imperfecta, externalidades, información imperfecta, bienes públicos), buena gobernanza y regulación. Esto se logrará, con la apuesta del Estado colombiano a continuar implementando y actualizando la cartera de proyectos identificados en el PMTI, como herramienta para garantizar un uso óptimo de los recursos de infraestructura, energéticos, tecnológicos, empresariales conduciendo así a una economía más competitiva, sostenible e incluyente.

Diversos análisis regionales muestran que la disminución del costo logístico en Colombia aumenta las exportaciones internacionales agrícolas, de manufactura, y minería²⁶. Por ejemplo, una reducción de 1% en el costo ad valorem de transporte de exportación en Colombia aumentaría las exportaciones agrícolas en 7,9%, manufactureras en 7,8% y mineras en 5,9% (Blyde, 2013). Así mismo, las inversiones en conectividad están relacionadas con efectos positivos sobre el bienestar y acceso a los mercados de la población (Villar, 2014).

Una buena política de transporte impacta la productividad del país mediante la reducción del costo logístico; la equidad con mejoras en la conectividad; accesibilidad y la legalidad definiendo claramente el rol y la estrategia del Estado en el sector transporte.

Objetivos y estrategias:

Objetivo 1. Desarrollo y promoción del Plan Maestro de Transporte hacia una intermodalidad eficiente: Fortalecer el proceso de planeación y estructuración de alto nivel del sector transporte, a través de mejoras en la construcción y priorización de bancos de proyectos y búsqueda de nuevas fuentes de pago. Adicionalmente, desarrollar una estrategia que incentive el transporte intermodal en la que se evalúe las condiciones para la prestación del servicio, costos, tiempos y aspectos regulatorios que promuevan el desarrollo de esta actividad. Dentro de las estrategias se encuentran:

²⁶ En magnitud mayor que sus pares de América Latina.

- Adopción de las mejores prácticas de planeación de acuerdo con la experiencia internacional reciente (como del G20 y la OECD) y el PMTI.
- El Gobierno Nacional en articulación con los entes territoriales, iniciará un proceso ordenado y riguroso de implementación de las fuentes de pago alternativas. Adicionalmente, revisará las condiciones establecidas en el artículo 238 de la Ley 1819 de 2016 y del Decreto 1915 de 2017, para viabilizar los proyectos de construcción y/o reparación de infraestructura financiables por el mecanismo de pago- Obras por impuestos a nivel nacional, en procura de estandarizar costos y procedimientos para el desarrollo de las obras
- Diseño del plan estratégico para la promoción y desarrollo de Infraestructuras Logísticas Especializadas.

Objetivo 2. Reactivación del transporte ferroviario como motor de desarrollo de las regiones: establecer e implementar la política nacional de reactivación y consolidación del transporte ferroviario de carga. Dentro de las estrategias se encuentran:

- El Gobierno nacional priorizará la política de reactivación y promoción del transporte ferroviario como parte del desarrollo de un sistema intermodal nacional.
- El Ministerio de Transporte o la Unidad de Planeación de Infraestructura y Transporte estará a cargo de la planificación general y requerimientos de la red férrea nacional.

Objetivo 3. Aprovechamiento de la red fluvial para el posicionamiento del modo: Implementar el Plan Maestro Fluvial, buscando desarrollar y promocionar las ventajas del modo en un esquema de transporte intermodal. Se destacan las siguientes estrategias:

- MinTransporte, en coordinación con los demás ministerios, promoverá la política pública que incentive el desarrollo de proyectos e inversiones públicas y privadas en el modo fluvial.
- Desarrollar acciones necesarias para impulsar la renovación y repotenciación de la flota fluvial.

Objetivo 4. Política portuaria: Accesos marítimos y nodos portuarios seguros y adaptados a los retos del comercio exterior: Fortalecer el sistema portuario colombiano y sus accesos marítimos. Se destacan las siguientes estrategias:

- El Gobierno Nacional formulará una visión de largo plazo del sector marítimo portuario que defina una institucionalidad eficiente.
- INVIAS, CORMAGDALENA y ANI implementarán el Plan Nacional de Dragados en coordinación con MinTransporte y la Unidad de Planeación de Infraestructura y Transporte, enfocado en la estrategia de mantenimiento y profundización de los accesos marítimos.

Objetivo 5. Transporte aéreo, infraestructura y servicios: Desarrollar políticas, planes, programas y proyectos integrados en infraestructura aeronáutica y aeroportuaria, transporte y logística para el sector aéreo. Se desarrollarán las siguientes estrategias:

- El Gobierno nacional seguirá como política del sector aéreo la Visión 2030 del Plan Estratégico Aeronáutico consistente en movilizar 100 millones de pasajeros y duplicar el transporte de carga.
- Una vez expedida la reglamentación de las Zonas Únicas de Inspección - ZUI, el sector transporte evaluará las condiciones y forma de implementación en la nueva infraestructura aeroportuaria.

Objetivo 6. Transporte carretero estratégico para la integración nacional, territorial y la competitividad: Mejorar la calidad del transporte carretero, en términos de capacidad / estado de la infraestructura y de la prestación de servicios para garantizar la conectividad entre centros de producción, distribución y consumo, así como la integración de los territorios. Entre las estrategias se destacan:

- Concluir, concluir, concluir las obras iniciadas en esquemas de obra pública y Asociación Público-Privada
- El sector transporte dará continuidad a la calidad de servicio en los corredores que sean objeto de terminación anticipada de contratos de concesión, garantizando los medios para su mantenimiento y operación, así como el correcto trámite legal en los tiempos acordados.
- El Gobierno nacional desarrollará una política que permita i) regular la funcionalidad y operatividad de las dobles calzadas, y ii) regular las actividades adosadas a las autopistas, que permita el aprovechamiento total de la capacidad de la infraestructura vial.

Objetivo 7. Adecuación de infraestructura de pasos de frontera para la integración regional: Priorizar pasos de frontera que requieren intervención, definir las fuentes de financiación para infraestructura y dotación y poner en marcha el modelo de operación en los pasos de frontera.

- El Ministerio de Relaciones Exteriores, las entidades involucradas²⁷ y el DNP diseñarán la metodología para la priorización de intervención en pasos de frontera.
- En concordancia con el Programa Nacional de Servicio al Ciudadano (PNSC), las entidades de control en las zonas fronterizas concurrirán con los recursos requeridos para la prestación del servicio, e implementarán el modelo de gestión integrada y coordinada de controles y servicios en pasos de frontera.

²⁷ DIAN, ICA, INVIMA, Policía Antinarcóticos, MinSalud, Unidad Administrativa Especial de Migración Colombia

Línea 4: Financiación eficiente de transporte: para profundizar la conectividad y disminuir los costos de transporte

El logro del Pacto por el transporte y la logística requiere nuevas fuentes de pago para reducir la brecha de fondeo en proyectos de transporte y estrategias para incentivar el uso de estos mecanismos por parte del Gobierno nacional y territorial. Las estrategias planteadas facilitarán la viabilidad financiera de proyectos de interés nacional.

La ausencia de infraestructura y servicios de transporte adecuados son un obstáculo para la puesta en marcha de políticas encaminadas a generar desarrollo social y económico. En la situación fiscal y recursos públicos comprometidos en proyectos en ejecución, facilitar el uso de fuentes alternativas de pago es uno de los principales retos, dadas las cuantiosas inversiones requeridas para mejorar la prestación de servicios de transporte y cerrar la brecha en infraestructura.

Este documento identifica nuevas fuentes de pago para reducir la brecha de fondeo en proyectos de transporte y plantea estrategias para incentivar el uso de estos mecanismos por parte del gobierno nacional y territorial. Las estrategias planteadas facilitarán la viabilidad financiera de proyectos de interés nacional. Algunas de estas recomendaciones desarrollan las recomendaciones del Plan Maestro de Transporte Intermodal (PMTI)

Objetivos y estrategias:

Promover el desarrollo de fuentes de pago alternativas para fondar proyectos de transporte, y de esta manera ayudar a viabilizar las diferentes iniciativas que requieren recursos adicionales para su implementación. Este propósito deberá alcanzarse a través de los siguientes objetivos:

Objetivo 1: Proponer un modelo de financiación que sea atractivo para los municipios y distritos a través de instrumentos de captura de valor del suelo.

Objetivo 2: Incentivar a los territorios a buscar fuentes de pago alternativas para el desarrollo de proyectos de transporte. Para esto se seguirán las siguientes estrategias:

- Gestión del suelo para el desarrollo de infraestructura
- Definición de criterios relacionados con nuevas fuentes de pago alternativas para acceder a recursos de cofinanciación
- Programa de proyectos demostrativos para el uso de fuentes de pago alternativas
- Estructuraciones de fuentes de pago para programas específicos
- Implementación de fuentes de pago particulares en proyectos de índole nacional, como valor residual de concesiones, contribución nacional de valorización y el uso de mecanismo de pasivos de gestión del suelo

Objetivo 3: Establecer parámetros para la participación de la Nación como cofinanciador de proyectos en el sector transporte, a la búsqueda de recursos que garanticen la finalización de los proyectos, su mantenimiento y operación. Para esto se implementarán las siguientes estrategias:

- Diseño de esquemas para la prestación sostenible de servicios de transporte público
- Regulación de instrumentos de financiación y estabilización tarifaria de transporte público colectivo

Objetivo 4: Buscar ingresos que permitan subvencionar la operación de los sistemas de transporte, para poder prestar un servicio de calidad a los usuarios. Para esto se implementarán las siguientes estrategias:

- Incentivar en los Gobiernos territoriales la búsqueda de fuentes de pago alternativas para el desarrollo de proyectos de transporte.
- Diseño de esquemas para la prestación sostenible de servicios de transporte público.
- Implementación de fuentes de pago particulares en proyectos de índole nacional.