

# DE LA **Calle**

P R E S I D E N T E

---

## INFRAESTRUCTURA



# INFRAESTRUCTURA

Sin tasas de crecimiento económico vigorosas no podremos llevar a cabo la transformación de Colombia que soñamos. Para alcanzar y sostener estas tasas, es necesario un ambicioso plan en materia de infraestructura que conecte todas nuestras poblaciones y que nos conecte, como país, con el mundo entero. De nada nos servirá revigorizar la actividad agrícola gracias al fin del conflicto con las FARC, si los campesinos que regresan al campo y los que han estado allí siempre no pueden sacar sus productos a los principales centros de consumo del país. Colombia, a su vez, tampoco podrá cosechar las ganancias del fin del conflicto con mayor cantidad de productos en los mercados internacionales, si no puede mejorar en materia de competitividad debido a los altos costos del transporte y del manejo de carga. Para solucionar este problema, la infraestructura será un eje fundamental para alcanzar nuestro objetivo más preciado: nivelar la cancha para todos.

# MI VISIÓN DE LA INFRAESTRUCTURA UN PAÍS CONECTADO, COMPETITIVO Y TRANSPARENTE

1

En Colombia se pondrá en marcha la Unidad de Planeación de Infraestructura. Todos los proyectos de infraestructura pasarán ahora por esta unidad que, como el cerebro del sistema, priorizará las más estratégicas, establecerá cronogramas y presupuestos. Gracias a esto, Colombia ocupará uno de los mejores lugares en la infraestructura en América Latina.

2

La diversidad geográfica de nuestro país no será un obstáculo, sino un facilitador para trasportar carga desde y hacia el exterior. Gracias al impulso al sistema ferroviario, y a las obras que recuperarán la navegabilidad en los principales ríos, Colombia contará con un verdadero sistema de transporte multimodal.

3

Gracias al fortalecimiento institucional, las obras de infraestructura serán ejemplo mundial de transparencia y eficiencia. Con la participación de la ciudadanía lograremos reducir los riesgos de corrupción a su mínima expresión. Esta transparencia brindará a los inversionistas la confianza que hace falta, y lograrán el cierre financiero y la ejecución de todos los proyectos 4G.

4

Gracias a la prioridad le daremos a las vías terciarias, y al éxito del programa "Obras por Impuestos", la conexión de todo el territorio nacional será una realidad. No existirá en Colombia un solo lugar que no esté conectado con el resto del país. Como resultado, la eficiencia del mercado interno aumentará de manera significativa, y se cerrarán las brechas entre el campo y la ciudad.

5

El efecto conjunto de todas estas mejoras en el campo de la infraestructura se reflejará en el avance de Colombia en todas las mediciones de competitividad internacional. Seremos pioneros en América Latina.

# ¿QUÉ ESTÁ PASANDO?

De acuerdo con la medición que hace el Banco Mundial, el puntaje de Colombia en términos de desempeño logístico fue de 2,61, medido en una escala de 5 puntos, donde 5 es el puntaje máximo. Según esta clasificación, Colombia se ubica en el puesto 94 entre 160 países y entre el grupo de los seis peores entre los países de América Latina incluidos en el estudio (puesto 12 de 18). A pesar de que hay otros dos factores importantes que explican esta calificación (efectividad de las aduanas y servicio de transporte), el papel que juega la infraestructura es determinante.

De acuerdo con el Foro Económico Mundial (FEM), Colombia ocupa el puesto 109 entre 137 países del mundo, y el lugar 13 entre 17 países de América Latina en términos de infraestructura. Tanto en lo relativo a desarrollo férreo, como en términos de desarrollo de carreteras, Colombia tiene un pobre desempeño en la región y ocupa el penúltimo, y el tercer peor puesto, respectivamente.

A pesar de que la inversión en carreteras ha alcanzado niveles cercanos al 1% del PIB en los últimos años, los rezagos siguen siendo importantes. Por ejemplo, solo el 20% de las vías en Colombia están pavimentadas, lo que contrasta con países de la región como Chile o México, donde este porcentaje se ubica en el 23% y en el 34% respectivamente, o con países con alto nivel de ingreso como Francia y Alemania, donde casi la totalidad de las vías están pavimentadas. Esto hace que Colombia ocupe el puesto 120 en el mundo en términos de carreteras, un marcado contraste con países de la región como Argentina, que ocupa el puesto 103, o Ecuador, que ocupa el puesto 24.<sup>1</sup>

A pesar de que el ambicioso proyecto de las llamadas 4G ha volcado recursos y ha puesto las vías de última generación en el centro de la opinión pública, su ejecución no ha terminado de despegar. Solo ocho de los 30 grandes proyectos de infraestructura que hacen parte de las llamadas 4G han alcanzado el primer paso de su ejecución, que consiste en el cierre financiero. Es importante recalcar que la infraestructura vial no se agota en su impacto para la competitividad en el ámbito internacional, pues la conectividad al interior del país entre diferentes mercados, y entre hogares rurales y centros urbanos es clave para el desarrollo.

De acuerdo con el DNP, las vías terciarias, que son aquellas que comunican veredas con municipios, representan el 69,4% de la malla vial total (142.000 kms).

A pesar de que la inversión enfocada en estas vías en los últimos años ha crecido de manera importante, y pasó de 697 mil millones en 2007 a 2,46 billones en 2014, los criterios para la asignación de recursos no son claros, y esto no ha permitido una adecuada asignación de los mismos.

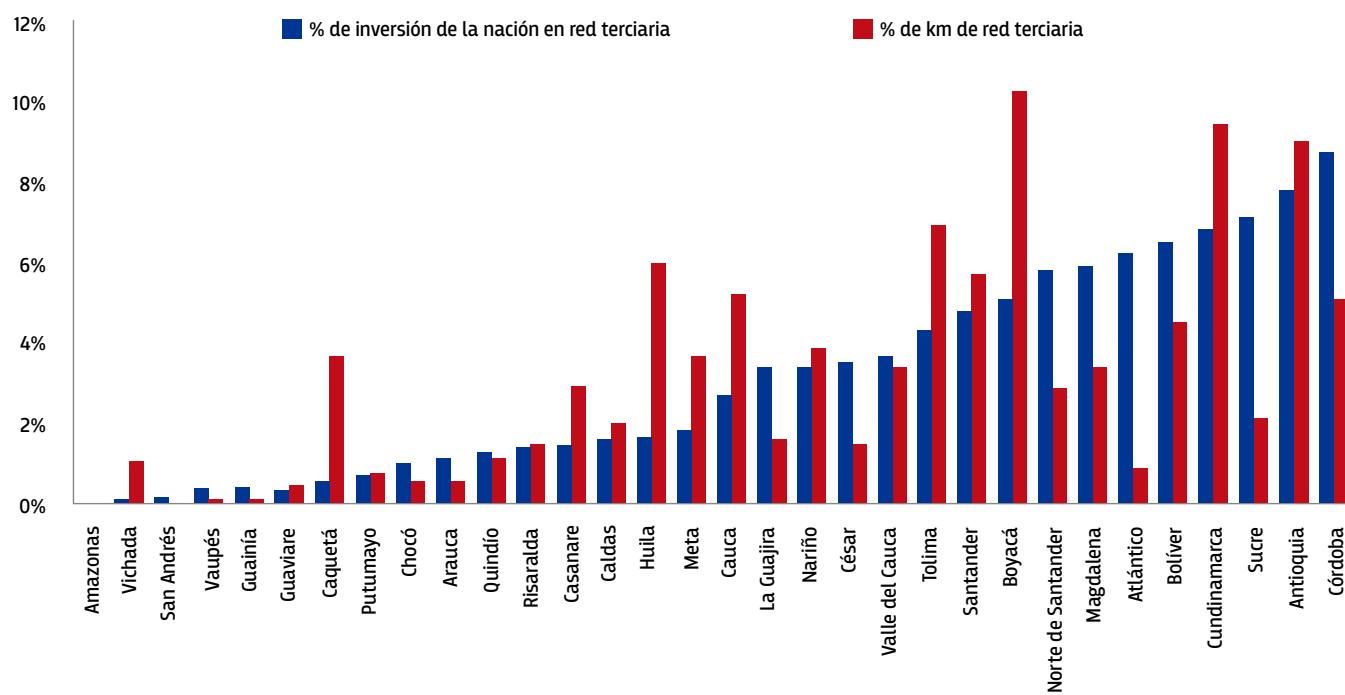
---

<sup>1</sup> Foro Económico Mundial, 2017

Como lo muestra el gráfico siguiente, no existe correspondencia entre los niveles de inversión por departamento y los porcentajes de kilómetros de red terciaria que se encuentra en cada departamento. Por ejemplo, a pesar de que la red terciaria de Caquetá representa cerca del 4% de la red terciaria a nivel nacional, el porcentaje de inversión recibido por dicho departamento no supera el 0,5% de los recursos invertidos. Por el contrario, Boyacá recibió más del 10% de la inversión, mientras que su red terciaria representa aproximadamente el 6% de la red nacional. Más aún, tampoco existe una relación fuerte entre el nivel de inversión y el porcentaje de población rural: los departamentos con mayor proporción de población rural son, a la vez, los que menor inversión de la nación han recibido para el mantenimiento y construcción de vías terciarias.

Por último, es importante tener presente que los costos logísticos para el sector agrícola corresponden al 14,9% del valor total de las ventas, un porcentaje muy alto en comparación con otros sectores como el extractivo (6,8%) o el comercio (6,9%). La pobre calidad de la infraestructura es un factor importante para explicar estos altos costos<sup>2</sup>.

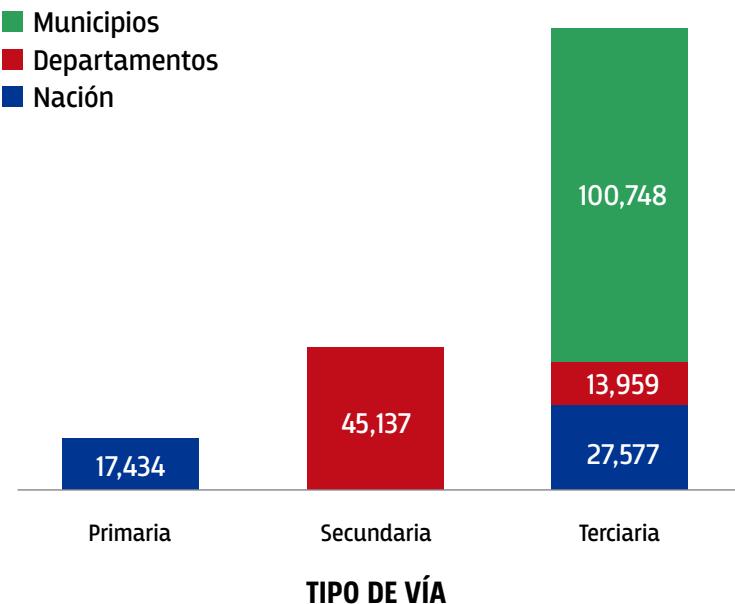
# **DISTRIBUCIÓN DE INVERSIONES DE LA NACIÓN DENTRO DE CAMINOS PARA PROSPERIDAD Y DE LA RED TERCIARIA POR DEPARTAMENTO**



Fuente: Dirección de Infraestructura y Energía Sostenible  
del DNP con base en información del INVÍAS

<sup>2</sup> CONPES 3857 - [https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3857\\_RedTerciaria.pdf](https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3857_RedTerciaria.pdf)

## DISTRIBUCIÓN DE LA RED VIAL CARRETERA DEL PAÍS KILÓMETROS



Fuente: Dirección de Infraestructura y Energía Sostenible del DNP  
con base de Anuario Estadística: Ministerio de Transporte, 2014

Además de los problemas propios de la infraestructura en términos de carreteras, es importante notar los altos niveles de concentración de la inversión en este tipo de transporte, lo que no permite el desarrollo de un verdadero sistema de transporte multimodal. De acuerdo con el Foro Económico Mundial, Colombia ocupa el puesto 104 en desarrollo de vías férreas, muy por debajo de Chile (puesto 80), México (puesto 59) o Panamá (puesto 27). Este rezago también se manifiesta en la calificación de Colombia en términos de puertos, donde ocupa el puesto 83, mientras que otros países de la región ocupan puestos significativamente mejores como Ecuador (puesto 40), Chile (puesto 34) o Panamá (puesto 5). Estas bajas calificaciones resultan naturales una vez se enfatiza el hecho de que más del 80% de la inversión para transporte de los últimos años se ha enfocado en el modo carretero, mientras que la inversión para transporte fluvial ha rondado el 0,5% y para el férreo el 1,3%<sup>3</sup>.

<sup>3</sup> <https://expovialcolombia.co/wp-content/uploads/7.-Diagnóstico-Vial-Colombia-Luis-Felipe-Lota.pdf>

# ¿CUÁL ES MI PROPUESTA?

En mi gobierno impulsaré una serie de medidas en el sector de infraestructura que harán de Colombia un país más competitivo y que garantizarán que el crecimiento económico, alcanzado gracias a estas mejoras, llegue a todos los rincones de Colombia.

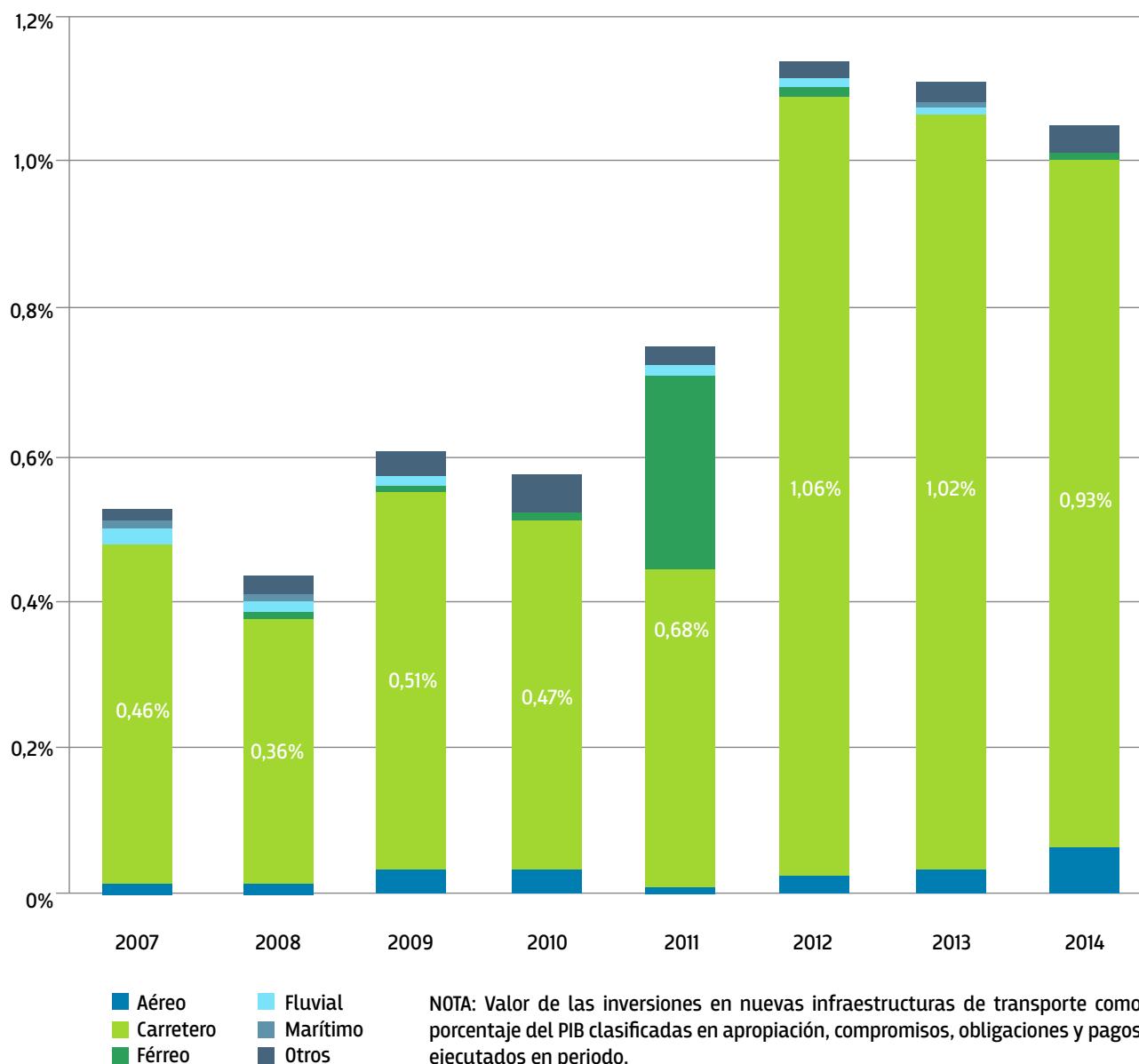
## 1 UNIDAD DE PLANEACIÓN DE INFRAESTRUCTURA

Colombia es un país diverso, y esto se ve reflejado en su compleja geografía. **Para aumentar la eficiencia en términos de transporte, es necesario pensar en la infraestructura como un sistema que se adapta a las diversas condiciones geográficas del país.** Actualmente, existen planes maestros para cada uno de los modos de transporte, pero hace falta un cerebro central que integre estratégicamente los diferentes proyectos que se desarrollarán a mediano y largo plazo.

En respuesta a esta necesidad, impulsaré el decreto 946 de 2014, para que la Unidad de Planeación de Infraestructura sea una realidad. **Su función principal será la creación y actualización permanente de un cronograma de proyectos estratégicos, junto con el presupuesto necesario para su ejecución y las fuentes de financiación.** Esto permitirá optimizar los recursos disponibles para invertirlos en aquellos proyectos que, con independencia de su naturaleza (fluvial, férrea o terrestre), liberarán cuellos de botella y disminuirán de manera importante el costo del transporte. Dos proyectos cobrarán especial importancia en la misión de esta Unidad:

- El primero de ellos consiste la **elaboración de un plan estratégico para el desarrollo ferroviario.** Este plan tendrá que identificar los corredores estratégicos que necesitan priorizarse y adecuarse lo más pronto posible, así como establecer el cronograma detallado de intervenciones. Además, deberá elaborar propuestas para conseguir recursos que impulsen este tipo de infraestructura.
- En segundo lugar, esta unidad deberá **darle celeridad y ayudar a destrabar las obras que buscan darle navegabilidad total al Río Magdalena.** De manera más general, es necesario que esta unidad establezca planes de intervenciones fluviales, en los que se contemplará no solo la navegabilidad, sino la interconexión con los otros modos de transporte y la infraestructura que hace falta desarrollar para que dicha interconexión tenga lugar.

## INVERSIÓN EN INFRAESTRUCTURA DE TRANSPORTE (% DEL PIB). COLOMBIA, 2007-2014



Fuente: Informe Nacional de Competitividad 2017-2018

# 2 SEGURIDAD JURÍDICA Y FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL

**Impulsaré la regulación de los contratos de transporte multimodal, para que los productos puedan ser enviados a través de todo el país de la manera más eficiente posible.** De acuerdo con cálculos del DNP, un sistema de transporte multimodal integrado y acompañado de la reglamentación adecuada, permitiría reducir los costos de transporte entre Bogotá y Barranquilla en un 70%.

**Para lograr los más altos estándares de calidad en nuestro sistema multimodal de transporte, es necesario fortalecer la ANI y el INVIAST** para que desarrollen la capacidad de evaluar, bajo los más altos estándares de calidad, proyectos de todos los modos de infraestructura. Además, siguiendo las recomendaciones del actual Plan Maestro de Transporte Intermodal, limitaremos el alcance de la ANI a los proyectos de iniciativa privada mientras que el INVIAST se especializará en proyectos de iniciativa pública.



# 3 LICITACIONES TIPO

**Garantizamos que los pliegos de las licitaciones no volverán a ser diseñados para favorecer a un único contratista.** El objetivo es evitar que la corrupción arranque en la formulación misma del proyecto, pues es este tipo de esquema lo que favorece la corrupción al haber un único proponente para la ejecución de las obras, que no siempre es el más idóneo. Para esto, nos proponemos fortalecer las iniciativas que ya están en curso en el congreso para promover las licitaciones tipo; esto es, licitaciones estandarizadas que no pueden diseñarse a la medida de los contratistas.

6

# 4 REGLAS CLARAS

Los recientes escándalos de corrupción en la adjudicación de contratos han tenido un efecto perverso que no solo impacta de manera negativa la percepción de la institucionalidad por parte de la ciudadanía, sino que también ahuyenta a terceros de buena fe interesados en financiar estos proyectos. Es por esta falta de confianza de los inversionistas que a la fecha solo se han logrado ocho proyectos con cierre financiero pleno, del total de 29. Estos escándalos, además, han puesto de manifiesto los vacíos en la ley frente a imprevistos por irregularidades en la adjudicación de alianzas público-privadas.

**Para dar solución a este problema, fortaleceré la regulación en esta materia buscando siempre que prevalezcan dos principios. Primero, que el bien público prime sobre el bien particular y, segundo, que al corrupto se le castigue y al inocente se le proteja.**

# 5 CONSULTA PREVIA

Como lo he dicho en varias ocasiones, creo que debemos promover una mayor descentralización. Entre otras cosas, esto implica empoderar y darle autonomía a las diferentes comunidades para que sean ellas quienes tengan la última palabra sobre temas de alto impacto en relación con su entorno. En esa medida, considero que **la consulta previa es un poderoso mecanismo para garantizar la autonomía y el empoderamiento por parte de la comunidad.** Sin embargo, este importante mecanismo ha degenerado en su abuso por parte de avivatos que terminan extorsionando a las empresas y al Estado para permitir la ejecución de obras de vital importancia para la nación. Lo que se necesita es, pues, evitar el abuso de este mecanismo, y a la vez proteger la autonomía de las comunidades.

# 6 VÍAS SECUNDARIAS Y TERCIARIAS

**Si bien la importancia de las vías 4G es notoria, no podemos perder de vista la importancia que las vías secundarias y terciarias tienen para el desarrollo del país.** En un estudio reciente sobre el impacto de las vías en los hogares rurales, Sánchez (2016)<sup>4</sup> resalta cómo aquellos hogares para los que hubo una mejora vial presentaron un aumento promedio de ingresos del 9% anual, y un incremento similar en sus niveles de consumo. Además, como resultado de la reducción en los costos de transacción, se incrementó el grado de especialización de los productores agrícolas y se redujo el nivel de producción para el autoconsumo. **Así como las vías 4G nos conectan con los mercados internacionales e incrementan el grado de productividad nacional, las vías secundarias y terciarias conectan a los hogares con los mercados municipales, aumentan sus niveles de ingreso y son un verdadero puente para salir de la pobreza y la pobreza extrema.**

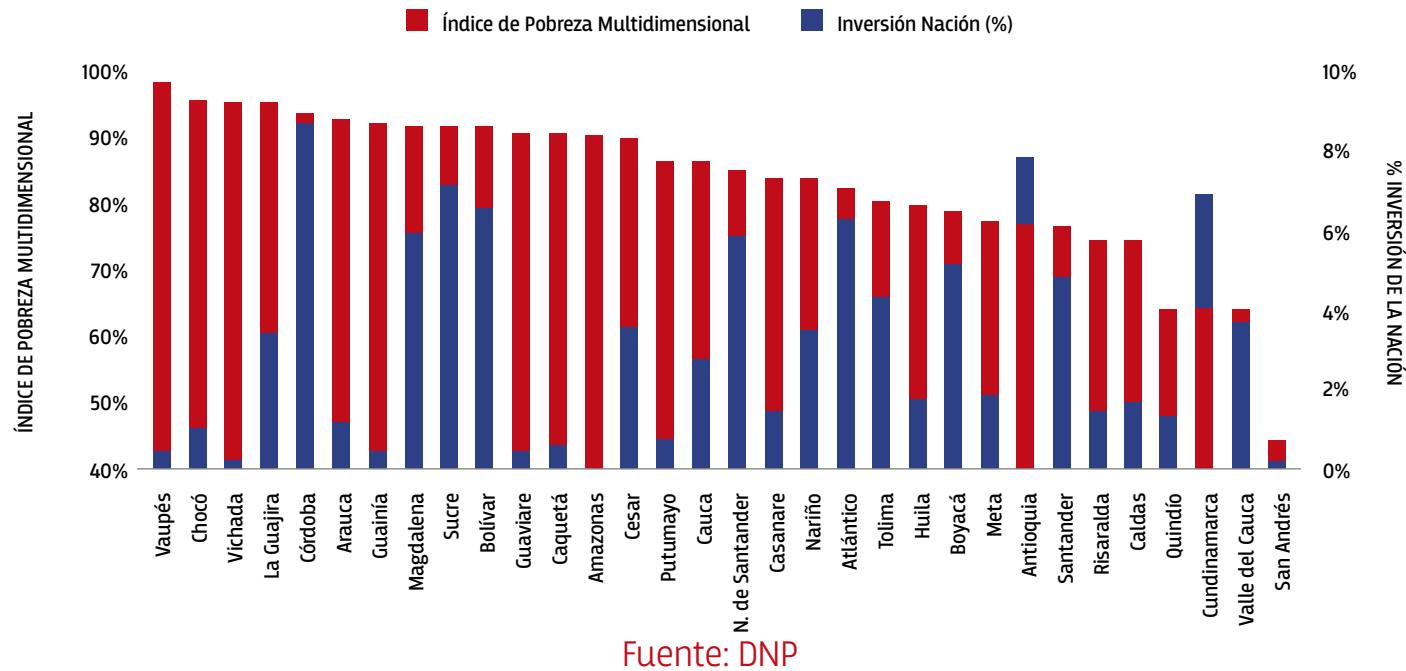
**En contraste con el actual gobierno, que le dio prioridad absoluta a las carreteras 4G, en mi gobierno me concentraré en darles prioridad a las carreteras veredales y municipales.** Para esto, fomentaré con el sector privado las alianzas público privadas, que están contempladas en la ley pero no han sido eficientes para este tipo de carreteras. En este sentido, **apoyaré a las gobernaciones para generar las capacidades necesarias para el diseño y la evaluación de proyectos de construcción de carreteras con apoyo del sector privado.**

**Además, para aprovechar los beneficios de las economías de escala, diseñaré los mecanismos necesarios para que diferentes proyectos de municipios aledaños puedan empaquetarse en un solo proyecto.** Esto convertirá pequeños proyectos en partes de contratos importantes, y así estarán en una mejor posición de captar la atención del sector privado. **Adicionalmente, el programa de empleo complementario, que contempla la creación de empleos para la población vulnerable en proyectos de infraestructura** (esta información está detallada en documento programático separado sobre empleo), ayudará a que estas alianzas tomen la fuerza necesaria.

**El Estado, sin embargo, debe mantener su rol regulador, lo que conlleva establecer criterios transparentes para priorizar inversiones. Bajo mi gobierno, estos criterios responderán al impacto que dichas obras tengan sobre la población rural y, especialmente, sobre la población rural que vive en condición de pobreza.** Esto significa que aquellos departamentos donde los niveles de pobreza son más elevados, será donde concentraremos la atención. Esto no solo es conveniente desde el punto de vista de justicia social, sino que además es una sólida inversión, en la medida en que el impacto de las vías en esos departamentos será mucho mayor.

<sup>4</sup> Sánchez, El impacto de la infraestructura vial en los hogares rurales colombianos. ¿Hacia dónde van las vías?. Documento CEDE 2016.

## DISTRIBUCIÓN DE ÍNDICE DE POBREZA MULTIDIMENSIONAL Y LAS INVERSIONES DE LA NACIÓN EN RED TERCIARIA POR DEPARTAMENTO



## 7 RENOVACIÓN DEL PARQUE AUTOMOTOR

Colombia cuenta con el parque automotor más viejo del continente latinoamericano después de **Nicaragua**. Esto genera problemas en diversas dimensiones, particularmente en términos medioambientales. **Renovaremos el parque automotor con los más altos estándares de calidad y con vehículos que generen el menor impacto medioambiental posible**. Esto nos permitirá avanzar en la dirección correcta hacia el cumplimiento de los acuerdos asumidos por el Estado Colombiano en la cumbre mundial sobre calentamiento global COP21.

# 8 INFRAESTRUCTURA INSTITUCIONAL

Uno de los grandes cuellos de botella de la competitividad en Colombia radica en su infraestructura institucional a la hora de lidiar con el comercio internacional. Como lo he propuesto en otros documentos programáticos, incluyendo el de Organización del Estado y el de Competitividad, **vamos a simplificar el régimen aduanero para hacer más fácil el control y el comercio de bienes y servicios entre Colombia y otros países**. El objetivo es reducir en forma significativa el tiempo de espera de los productos en las aduanas y, con ello, haremos más eficiente los procesos de las empresas, lo que redundará en una mayor competitividad.



Las empresas en Colombia Pagan \$15 por cada \$100 vendidos, mientras que en Europa pagan \$12 y en Estados Unidos \$8

# 9 OBRAS POR IMPUESTOS

Como medida de choque para atender los serios problemas de infraestructura que el conflicto armado dejó en algunas zonas del país, pondremos a funcionar el programa “Obras por Impuestos” contemplado en la más reciente reforma tributaria y le introduciré con una modificación sustancial.

Actualmente, el banco de proyectos elegibles para los beneficios tributarios es muy reducido. Hay proyectos asociados con una mejor conectividad digital de los municipios que a pesar de hacer parte de este programa no son elegibles para recibir beneficios tributarios. Aparte de carecer infraestructura física, estos municipios también se caracterizan por estar aislados en cuanto a telecomunicaciones y conectividad digital y, al no hacer parte de los proyectos elegibles, las empresas no cuentan con los incentivos tributarios necesarios para que tomen la iniciativa de desarrollar este tipo de infraestructura por su cuenta.

En mi gobierno, ampliaré el banco de propuestas elegibles. **Las empresas que desarrollen proyectos de infraestructura necesaria para mejorar la conectividad de las zonas más afectadas por el conflicto también podrán verse beneficiadas con exenciones tributarias**. Gracias a esta medida, será posible desarrollar en estas zonas negocios de cualquier naturaleza, desde explotaciones agrícolas hasta el desarrollo de herramientas digitales.

# 10 COMPETITIVIDAD INTERNA

**Diversos análisis señalan los altos costos de transporte que hay en Colombia.** Mover un contenedor de Cartagena a Bogotá cuesta tres veces más que moverlo a Shanghai, a pesar de que esta ciudad está 15 veces más lejos de Cartagena que Bogotá. Este tipo de análisis pone de manifiesto que un paso indispensable para mejorar la competitividad del país pasa por reducir de manera significativa el costo del transporte interno en Colombia. A pesar de que la culminación de las obras 4G tendrá un importante impacto en esta dirección, debemos llevar a cabo acciones de otro tipo:

- En primer lugar, es indispensable recuperar la navegabilidad del Río Magdalena. Esta medida podría reducir hasta en un 60% los costos de transporte entre Bogotá y Barranquilla. Así pues, impulsaremos la ejecución de esta importante obra. Además, impulsaremos la exploración de otros corredores fluviales que podrían servirnos para consolidar un verdadero transporte multimodal al interior del país.
- El crecimiento del transporte aéreo en los últimos meses ha sido vertiginoso. Tenemos que aprovechar este buen momento y continuar con el aumento de la capacidad. No solamente es necesario continuar con obras de expansión de El Dorado, sino que también tenemos que impulsar las inversiones en infraestructura aeroportuaria regional de baja frecuencia (por ejemplo, ampliación de pistas, compra de radares y otros equipos que ayudan con la aeronavegación).
- Históricamente, los transportadores de carga se han visto afectados por el pobre estado de las vías del país. Esta ha sido una limitante estructural a la hora de mejorar la competitividad. Llegó el momento de diseñar un plan a largo plazo que permita la reducción de los costos de transporte terrestre y, a la vez, mitigue los posibles impactos negativos que estas medidas traerían para algunas familias transportadoras.



# ¿QUÉ TIENE DE ESPECIAL MI PROPUESTA?

La infraestructura es un factor esencial para promover el crecimiento económico del país. A su vez, el crecimiento económico es fundamental para luchar contra la pobreza y avanzar hacia el desarrollo del país que tanto soñamos.

El papel del Estado en el desarrollo de la infraestructura es fundamental en dos aspectos: en primer lugar, establece las reglas de juego de las que depende que haya transparencia en la contratación y ejecución de proyectos, así como confianza por parte de los inversionistas.

Pero además de establecer las reglas del juego, el Estado también tiene una responsabilidad enorme a la hora de incentivar la inversión en cierto tipo de proyectos sobre otros. En este punto, mi propuesta mantiene intacta una de las columnas vertebrales de todo mi programa de gobierno: *Primero los pobres*. Al enfocar la atención en las vías secundarias y terciarias, no solo aumentaremos la conectividad interna del país, sino que mejoraremos en términos de competitividad. También lograremos que los beneficios que se desprenden de estas mejoras y del crecimiento económico adicional beneficie directamente **a las personas más vulnerables que, habitualmente han estado abandonadas por el Estado**.

Bajo esta mirada, mi propuesta de infraestructura escapa al viejo dilema de los académicos entre equidad y eficiencia: Lo que lograremos será generar un mercado más eficiente, cuyo principal resultado será una mejora en términos de equidad.

Al establecer reglas de juego claras para la contratación pública en materia de infraestructura, el Estado logrará los niveles de confianza necesarios para que el mercado opere como debe ser y los proyectos se conviertan en una realidad. Y al lograr una mejor conectividad al interior del país, y de Colombia con el mundo, lograremos una mayor competitividad y prosperidad gracias a un crecimiento económico que nos permitirá nivelar la cancha para todos los colombianos y vivir en **UN PAÍS DONDE QUEPAMOS TODOS**.