

No. 1677

Octubre 20 de 2025

ISSN 1794-2616

ANIF

Calle 70A No. 7-86
PBX: 601 744 6700
Bogotá D.C.

José Ignacio López G.
Presidente

Luz Magdalena Salas B.
Vicepresidente

Amira Mejía F.
Jefe de estudios
macroeconómicos

Fabián Suárez N.
Jefe de estudios sectoriales

Investigadores

María Carolina Gutiérrez A.
María Paula Campos G.
Thomas Martínez R.
Daniel Aguilar F.
Luis Felipe González R.
Nicole Torres L.
Jorge Andrés Moya A.

www.anif.com.co
E-mail: anif@anif.com.co

 @ANIFCO

 AnifOficial

 ANIF

 @ANIFCO—

 @AnifOficial

 @ANIFCO—

MECANISMOS COMPLEMENTARIOS PARA EL FINANCIAMIENTO DE INFRAESTRUCTURA DE TRANSPORTE EN COLOMBIA

- La brecha entre las necesidades de inversión en infraestructura y la capacidad actual de financiamiento exige diversificar las fuentes y fortalecer instrumentos alternativos al cupo APP, aprovechando recursos fiscales, privados y territoriales.
- ANIF estima que se requiere una inversión anual de 1,1% del PIB solo para cerrar brechas en infraestructura vial primaria, sin embargo, el cupo de vigencias futuras para APP está limitado a 0,8% del PIB y debe compartirse entre múltiples sectores.
- Entre los mecanismos propuestos para completar el financiamiento de la infraestructura de transporte se destacan la ampliación de *Obras por Impuestos*, el uso estratégico del *SGR*, la *Valorización* y la *concurrentia de fuentes*.

El sector de infraestructura en Colombia enfrenta un dilema estructural que amenaza la continuidad de los avances logrados en las últimas décadas. Mientras las Asociaciones Público-Privadas (APP) demostraron su capacidad para movilizar inversión privada récord durante la era 4G, alcanzando niveles cercanos al 0,9% del PIB y transformando sustancialmente la red vial del país, las necesidades actuales de inversión superan significativamente la capacidad del principal instrumento de financiamiento disponible. Este informe analiza el éxito del modelo APP, cuantifica la brecha de financiamiento y propone mecanismos complementarios de financiación que permitirían mantener el ritmo de desarrollo de infraestructura sin comprometer la sostenibilidad fiscal.

Las asociaciones público-privadas: evolución y éxito del modelo colombiano

El modelo de APP en Colombia surgió como respuesta a las limitaciones del esquema de contratación pública tradicional, regido por la Ley 80 de 1993. Durante las décadas de 1990 y 2000, la infraestructura pública en Colombia se desarrolló bajo el

Octubre 20 de 2025

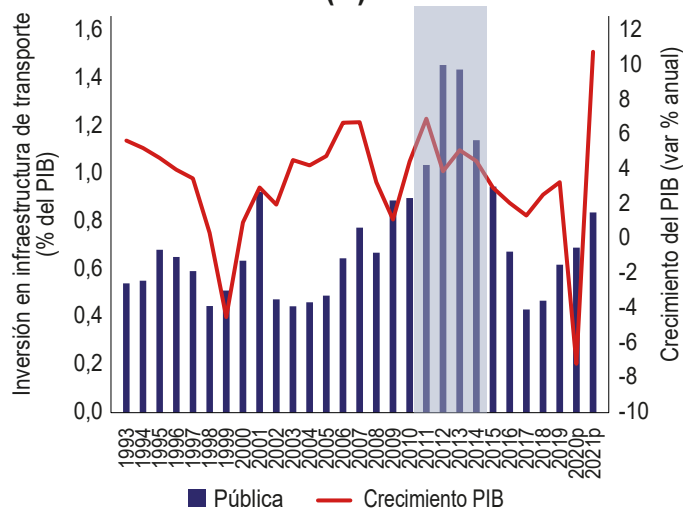
marco de este régimen de contratación estatal que, aunque funcional para proyectos pequeños y de corto plazo, generaba problemas sistémicos cuando se aplicaba a megaproyectos de infraestructura.

Este modelo, fragmentaba las fases de los proyectos, pues el Estado contrataba por separado el diseño, la construcción, la operación y el mantenimiento de las obras, lo que generaba desalineación de incentivos entre las diferentes fases y transfería pocos riesgos al contratista. Esto derivaba en sobrecostos, demoras y baja eficiencia en el uso de los recursos públicos, además implicaba que el Estado debía financiar la totalidad de la inversión mediante recursos del Presupuesto General de la Nación, lo que en un contexto de restricciones fiscales limitaba severamente la capacidad de desarrollar infraestructura.

De allí que, históricamente la inversión pública en infraestructura ha sido limitada y condicional tanto al ciclo económico como fiscal. En particular, la inversión en este sector ha operado como una variable de ajuste frente a las restricciones presupuestales, siendo una de las primeras líneas en sufrir recortes durante momentos de consolidación fiscal o choques macroeconómicos. La inversión pública en transporte promedió apenas 0,5-0,7% del PIB durante los años 90 y primera década del 2000, insuficiente para cerrar las enormes brechas de conectividad del país (gráfico 1).

En este contexto, el país inició un proceso gradual de incorporación del capital privado en la financiación y gestión de infraestructura. A partir de la década de 1990, la estrategia para el desarrollo de infraestructura dio un giro hacia la atracción de capital privado con el lanzamiento del Plan Vial Plurianual en 1991, el cual dio paso al desarrollo de los primeros tres programas de obras concesionadas (1G, 2G

Gráfico 1. Inversión pública en infraestructura de transporte (%)



Fuente: cálculos ANIF con base en Transporte en Cifras – Ministerio de Transporte y Ramírez *et al.* (2021)

y 3G), ejecutados entre 1994 y 2012. En este periodo, el 65% de la inversión privada en infraestructura se concentró en el desarrollo del sistema carretero.

El verdadero cambio estructural comenzó a gestarse a partir de 2003, con la Ley 819 de Responsabilidad Fiscal, que fortaleció el uso de vigencias futuras como herramienta para comprometer recursos de inversión pública más allá del año fiscal vigente. Este instrumento, aprobado por el CONFIS, permitió planear proyectos plurianuales y asegurar la continuidad de la inversión. No obstante, su horizonte de diez años resultaba insuficiente para proyectos complejos de largo plazo, lo que evidenció la necesidad de un marco legal específico para asociaciones público-privadas.

Esa necesidad motivó la expedición de la Ley 1508 de 2012, que estableció un marco jurídico integral para la estructuración, contratación y ejecución de

Octubre 20 de 2025

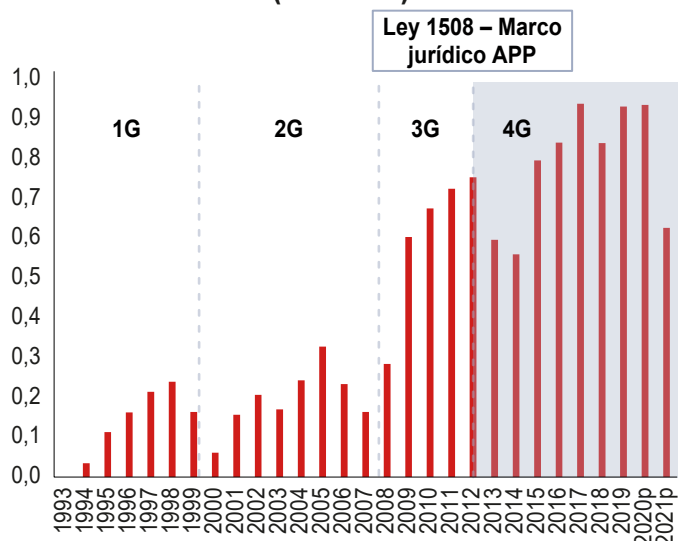
proyectos bajo esquemas de participación público-privada. Esta norma marcó un punto de inflexión al introducir innovaciones que corrigieron las debilidades estructurales del régimen anterior (Ley 80 de 1993 y Ley 1150 de 2007), y permitió que la inversión privada en infraestructura vial se incrementara.

Las APP surgieron precisamente como un esquema complementario diseñado para proyectos complejos que requieren operación y mantenimiento de largo plazo. El modelo APP se sustenta en tres principios fundamentales: (i) asignación eficiente de riesgos, que garantiza que cada parte asuma aquellos que puede gestionar de manera más efectiva: el privado se encarga del diseño, construcción, operación y mantenimiento, mientras el Estado conserva los riesgos regulatorios o políticos, (ii) la integración del ciclo completo del proyecto bajo un contrato de largo plazo, lo que alinea los incentivos del concesionario con la calidad y durabilidad de la obra, (iii) el modelo establece una retribución basada en resultados, de modo que el concesionario no recibe pagos por ejecutar obras o actividades, sino por garantizar que la infraestructura esté disponible para los usuarios y cumpla con indicadores de nivel de servicio predefinidos.

Sobre estos fundamentos se construyó el programa de cuarta generación de concesiones viales (4G). El impacto del programa 4G en términos de movilización de inversión privada no tenía precedentes, el gráfico 2 muestra claramente la transformación. Durante las décadas de 1990 y 2000, bajo los esquemas 1G y 2G, la inversión privada en infraestructura de transporte se mantuvo en niveles modestos, oscilando entre 0,1% y 0,3% del PIB. La tercera generación incrementó estos niveles hacia 0,3-0,4% del

PIB durante 2010-2013. Sin embargo, fue con el lanzamiento del programa 4G que se produjo un salto, pues entre 2014 y 2018, la inversión privada en infraestructura de transporte alcanzó niveles superiores a 0,8% del PIB, con picos cercanos a 0,9% en los años de mayor ejecución.

Gráfico 2. Inversión privada en infraestructura de transporte (% del PIB)



Fuente: cálculos ANIF con base en DNP y Ramírez *et al.* (2021).

Los impactos del esquema APP también han sido visibles en los demás modos de transporte:

- **Portuario:** 67 terminales bajo jurisdicción de la ANI, con Cartagena y Buenaventura como polos estratégicos.
- **Aeroportuario:** 15 aeropuertos concesionados, incluidos El Dorado, Cali, Cartagena y Rionegro.
- **Férreo:** cerca de 1.700 km bajo administración de la ANI, revitalizando un modo históricamente rezagado.

Octubre 20 de 2025

Necesidades de inversión y limitaciones del cupo APP

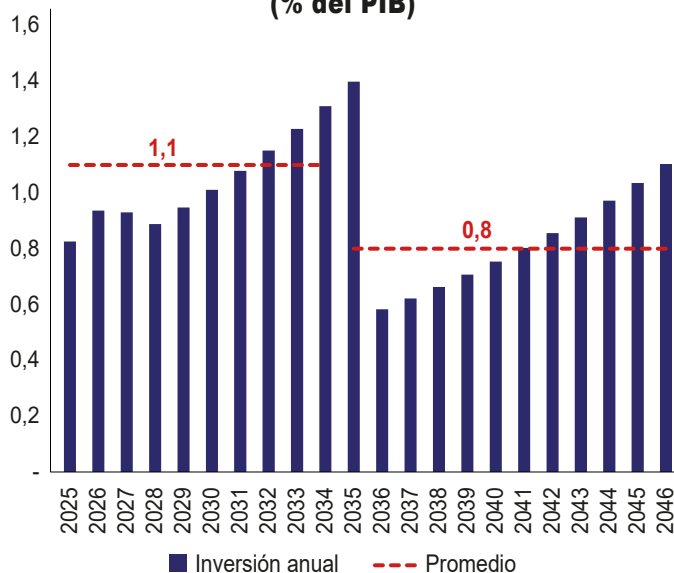
A pesar de los avances del modelo APP, las necesidades de inversión en infraestructura de transporte superan ampliamente la capacidad de financiamiento del país. Diversos estudios estiman que Colombia debería invertir entre 3% y 6% del PIB anual durante al menos una década para cerrar brechas de calidad y cobertura en los distintos modos de transporte.

El Plan Maestro de Transporte Intermodal 2021–2051 (PMTI), plantea las necesidades de inversión a través de la identificación de los proyectos prioritarios en los distintos modos de transporte que impulsen el crecimiento y mejoren la integración territorial. El Plan propone dos periodos de inversión. El primero (2023–2035), estima una inversión de \$165,9 billones a precios de 2024 y el segundo periodo (2036–2045) contempla una inversión de \$105,9 billones a precios de 2024.

Para contar con una aproximación del monto anual que debe destinarse para cumplir con las metas trazadas en términos de vías, desde ANIF se estimó que, para completar el plan carretero del primer periodo se requiere una inversión anual promedio de \$19 billones (equivalentes al 1,1 % del PIB de 2024) para la red vial primaria, y de \$5,6 billones (0,3 % del PIB) para la red vial terciaria. Mientras que, en el segundo periodo, la inversión promedio sería de \$11,9 billones (0,8% del PIB) y \$6,7 billones (0,4% del PIB), respectivamente.

En términos físicos, el país cuenta actualmente con 18.160 km de vías primarias. Según el PMTI, entre 2025 y 2035 será necesario construir 6.375 km adicionales para alcanzar una red total de 24.300 km en 2035. Esto implica un ritmo de eje-

Gráfico 3. Inversión anual requerida red vial primaria (% del PIB)



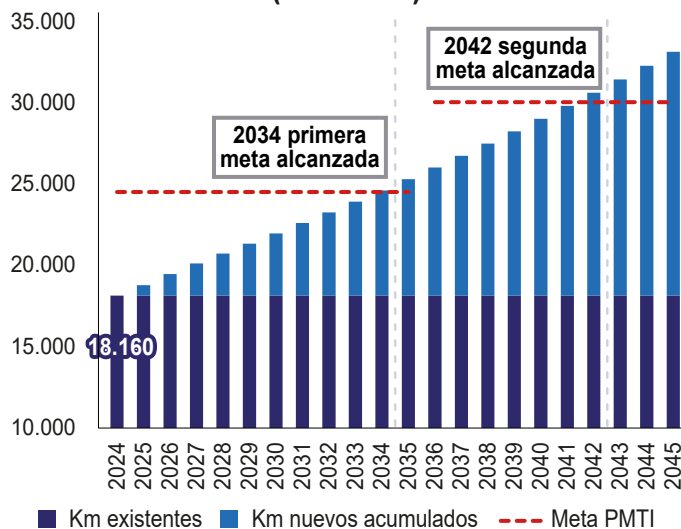
Fuente: cálculos ANIF.

cución de aproximadamente 650 km por año, bajo un escenario de crecimiento del PIB real del 3% anual, con posibilidad de cumplir la meta hacia 2034. Para el segundo periodo, la meta asciende a 30.600 km, que se alcanzaría en 2042 con un avance promedio de 800 km por año (gráfico 4).

Sin embargo, estos requerimientos de inversión son elevados frente a la inversión histórica total en transporte, que entre 1993 y 2021 promedió apenas 1,8% del PIB. En un contexto de ajuste fiscal y alta participación de vigencias futuras, el cupo APP ha reducido el margen de maniobra para nuevos proyectos, generando una desarticulación entre las necesidades de inversión y la capacidad efectiva de contratación APP. El cupo de vigencias futuras para APP está limitado a 0,8% del PIB y debe compartirse entre múltiples sectores, dejando disponible apenas 0,3-0,5% del PIB para transporte cuando se requiere 1,1% del PIB sólo para vías.

Octubre 20 de 2025

Gráfico 4. Expansión proyectada de la red vial primaria (kilómetros)



Fuente: cálculos ANIF.

De esta forma, aunque el modelo APP ha permitido dinamizar la inversión privada en infraestructura vial y mejorar la eficiencia en la gestión de los proyectos, su sostenibilidad a largo plazo depende de ampliar la capacidad de financiamiento y de desarrollar mecanismos de financiamiento complementarios que aseguren la continuidad de los programas estratégicos de infraestructura del país.

Nuevas fuentes de financiación y recomendaciones

Desde ANIF se han estudiado diferentes fuentes que resultarían alternativas para diversificar y optimizar las fuentes de financiamiento disponibles, aprovechando tanto la evolución de mecanismos existentes como el potencial de recursos subutilizados. Estas recomendaciones se basan en el análisis técnico desarrollado en colaboración con la consultora IVOTO.

Obras por Impuestos:

Permiten a las empresas destinar parte de su impuesto de renta a la ejecución directa de proyectos públicos. Aunque ha demostrado efectividad en zonas afectadas por el conflicto, su alcance sigue siendo limitado por la concentración geográfica y la complejidad administrativa. Dichas limitaciones se pueden fortalecer a través de:

1. Superar la **restricción actual a ZOMAC y PDET**, ampliando el mecanismo a proyectos de infraestructura estratégica de alcance nacional o regional independientemente de su ubicación geográfica.
2. La creación de la figura de **Obras por Impuestos Futuros** permitiría a las empresas comprometer un porcentaje de su impuesto de renta de varios años futuros hacia un proyecto específico.
3. Habilitar **esquemas colaborativos** donde múltiples empresas puedan articularse para el financiamiento conjunto de un megaproyecto, distribuyendo riesgos entre participantes y permitiendo que incluso empresas medianas participen en grandes iniciativas de infraestructura.

Obras por Regalías:

Este mecanismo permite a las empresas extractivas realizar el pago de sus obligaciones por concepto de regalías directamente mediante la formulación, presentación y ejecución de proyectos de inversión, financiados con cargo a las Asignaciones Directas. Sin embargo, exige que el proyecto se

Octubre 20 de 2025

ejecute en el municipio o departamento donde se extraen los recursos naturales.

Como alternativa a este mecanismo, se propone el aprovechamiento estratégico del Sistema General de Regalías (SGR) como fuente directa de financiamiento de infraestructura, yendo más allá del esquema actualmente existente de Obras por Regalías. En lugar de que cada territorio productor ejecute su propia obra local, los recursos pueden concentrarse en proyectos de impacto regional o nacional a través de tres formas:

1. La implementación de **Vigencias Futuras de Regalías**, que permitiría comprometer hasta el 50% de las regalías futuras proyectadas en un horizonte de hasta 8 años (equivalente a 4 bienios, dado que el presupuesto del SGR se aprueba bianualmente)
2. La utilización estratégica de las **Asignaciones para la Inversión Regional** (34% del total del SGR) y **Asignaciones para inversión Local** (15%) que a diferencia de las Asignaciones Directas no están geográficamente restringidas al territorio productor. Estos recursos están destinados a proyectos de alto impacto regional que benefician a múltiples departamentos.
3. Permitir que recursos del SGR se utilicen para **cofinanciar Asociaciones Público-Privadas de iniciativa pública**, complementando los aportes del Presupuesto General de la Nación. Esta modalidad tendría dos ventajas clave: reduciría la dependencia exclusiva de vigencias futuras del PGN para hacer viables los proyectos APP, ampliando el portafolio ejecutable; y no presionaría el cupo de vigencias futuras del PGN, que como se ha visto está muy restringido.

Contribución Nacional de Valorización:

Este instrumento permite recuperar parte de la inversión a través del cobro a los beneficiarios directos de la infraestructura. Si bien tiene amplio potencial recaudatorio, su uso ha sido escaso por vacíos normativos y falta de coordinación institucional. Es necesario fortalecerlo teniendo en cuenta:

1. **Expedir metodología rigurosa** para cuantificar el beneficio esperado de las obras. La ausencia de una metodología homogénea y validada para estimar ese beneficio complica la justificación técnica de la tarifa asignada a cada predio y puede dar lugar a cuestionamientos sobre la proporcionalidad y equidad del cobro.
2. **Calidad de la información catastral**, la efectividad del mecanismo depende en gran medida de la calidad y precisión de la información catastral disponible, de allí que resulta crucial articular la metodología con avances en catastro multipropósito.

Concurrencia de fuentes:

Un enfoque estratégico orientado a combinar distintos mecanismos para asegurar la ejecución de proyectos de infraestructura estratégicos que, por su magnitud, no pueden ser cubiertos con recursos de un solo instrumento. La concurrencia permite articular fuentes tradicionales con mecanismos alternativos como la valorización, las regalías y las Obras por Impuestos, optimizando así la disponibilidad de recursos y acelerando la materialización de las obras. De esta manera, en un corredor vial, un tramo podría financiarse con regalías, otro mediante Obras por Impuestos y un puente específico a través de valorización, asegurando la integridad del proyecto completo.

Octubre 20 de 2025

INDICADORES ECONÓMICOS

\$MM(1) CAMBIO PORCENTUAL ANUAL

		3 octubre 2025	A la última fecha	Un mes atrás	Tres meses atrás	Un año atrás
1. Medios de pago (M1)		208.283	13,0	14,5	15,0	8,0
2. Base monetaria (B)		175.949	17,2	13,5	12,4	7,4
3. Efectivo		139.853	18,7	19,0	20,8	13,4
4. Cuentas corrientes		68.429	2,9	6,9	5,4	-0,4
5. Cuasidineros		673.475	10,7	11,7	10,4	7,0
6. Total ahorro bancos comerciales		326.420	10,6	11,8	9,6	7,3
7. CDTs		347.055	10,8	11,6	11,3	6,7
8. Bonos		19.646	-15,3	-16,2	-23,5	-20,0
9. M3		927.214	10,4	11,6	10,5	6,3
10. Cartera total		673.386	6,8	6,6	5,4	0,9
11. Cartera moneda legal		658.679	7,3	6,9	5,7	1,1
12. Cartera moneda extranjera		14.707	-11,1	-5,6	-6,1	-8,4
13. TES ⁽²⁾	10-Oct-25	682.137	20,2	22,7	15,6	13,8
14. I.P.C.	Sep		5,18	5,10	4,82	5,81
15. IPC sin alimentos	Sep		4,85	4,85	4,94	6,55
16. IPC de alimentos	Sep		6,20	6,13	4,31	2,73
17. TRM (\$/US\$)	Oct17	3.977,07	-6,78	-8,02	0,52	0,40

VALORES ABSOLUTOS

18. Reservas internacionales ⁽³⁾		65.860	65.646	65.136	63.273
19. Saldo de TES (\$MM)		688.192	661.616	636.629	566.467
20. Unidad de Valor Real (UVR)	Oct17	\$ 395,1	\$ 394,3	\$ 392,8	\$ 375,9
21. DTF efectiva anual	20-oct/26-oct	8,67	8,78	8,92	9,46
22. Tasa interbancaria efectiva	Oct16	9,22	9,25	9,24	10,25

FECHAS CLAVE

Octubre 20 al 24 de 2025

LUNES 20

COL: Indicador de Seguimiento a la Economía (ISE), ago
EE.UU: Índice de Producción Industrial, sep
China PIB 3T2025

MARTES 21

COL: Importaciones, ago

MIÉRCOLES 22

México: Actividad económica, ago

JUEVES 23

Zona Euro: Confianza del consumidor, oct
Japón: PMI Manufacturero, oct

VIERNES 24

EE.UU: Inflación, sep
EE.UU: PMI Manufacturero, oct
Zona Euro: PMI Compuesto, oct

(1) Miles de millones de pesos. (2) Saldo TES del sector público. (3) Millones de dólares.
Nota: Las reservas internacionales y el saldo de TES están con corte al 10 de octubre, último corte disponible.
La tasa interbancaria está con corte al último resultado disponible.
Fuente: cálculos ANIF con base en el Banco de la República.