

PROGRAMA TRANSPORTE SUSTENTABLE

Identificación de las mejores prácticas en promoción del diálogo público-privado para un programa de renovación de flotas

ANÁLISIS DE LA EXPERIENCIA
EN COLOMBIA



Sobre el Programa Transporte Sustentable

El Gobierno Federal Mexicano y el Gobierno de Alemania, a través de la Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH y la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) tienen la encomienda de ejecutar el proyecto de cooperación bilateral denominado Programa Transporte Sustentable, por encargo del Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo (BMZ) de Alemania.

El objetivo del proyecto es apoyar actores públicos y no gubernamentales en la implementación de instrumentos y medidas para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) y contaminantes atmosféricos del sector de transporte de carga, a través de tres ejes temáticos: (1) Marco regulatorio y diálogo político, (2) Capacitación e información y (3) Proyectos piloto a nivel subnacional.

Como empresa federal, la GIZ asiste al Gobierno de la República Federal de Alemania en su labor para alcanzar sus objetivos en el ámbito de la cooperación internacional para el desarrollo sostenible.

Publicado por
Deutsche Gesellschaft für
Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

Domicilios
Agencia de la GIZ en México
Torre Hemicor, PH, Av. Insurgentes Sur 826,
Col. del Valle, Juárez, 03100, Ciudad de México
México.

T +52 55 55 36 23 44
E giz-mexiko@giz.de
I <https://www.giz.de/en/worldwide/33041.html>

Elaborado por el Programa Transporte
Sustentable de GIZ México.

Autor/es del documento:
Beatriz Robles Linares Vélez brlv08@gmail.com

Fotografías:
Sven Brandsma / Unsplash

Ciudad de México, 2021.

ÍNDICE

1.	Contexto sobre la importancia de un programa de renovación de flotas en México	9
1.1	Caracterización del autotransporte federal de carga	11
1.2	Iniciativas implementadas y sus resultados	16
2.	La renovación de la flota de carga en Colombia	22
2.1	Nuevo programa de modernización del parque automotor de carga pesada	24
2.1.1	Cronograma de trabajo	26
2.1.2	Identificación de actores e intereses	26
2.1.3	Análisis de propuestas y modelos de renovación en el mundo	27
2.1.4	Proceso de Construcción Colectiva	28
2.1.5	Reglamentación del programa	29
2.1.6	Socialización	29
2.2	Materialización del nuevo programa	30
2.2.1	Acciones legislativas y reglamentarias	32
3.	La importancia del diálogo público-privado para el diseño de un programa de renovación	33
3.1	Marco conceptual del diálogo	36
3.2	Marco metodológico del diálogo	39
3.3	Organización y gestión del diálogo	42

3.3.1	Exploración e involucramiento	44
3.3.2	Cimentación y formalización	46
3.3.3	Implementación y evaluación	49
3.3.4	Argumentación e institucionalización	51
4.	Aplicación de las mejores prácticas: la experiencia de Colombia	53
	ANEXO 1	60
	ANEXO 2	62
	Bibliografía	65

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1. Esquema Ganar-ganar en el diseño e implementación de una política de renovación vehicular	11
Figura 2. Edad promedio de la flota de autotransporte de carga en 2018.	12
Figura 3. Tipo de combustible utilizado por la flota vehicular del autotransporte de carga 2018 (porcentaje).	13
Figura 4. Estructura empresarial del autotransporte de carga, 2018	15
Figura 5. Modernización del autotransporte federal en México: vertientes de operación.	16
Figura 6. Línea de tiempo de las acciones orientadas a la renovación de la flota de autotransporte federal.	17
Figura 7. Funcionamiento del Fideicomiso de Contragarantía para el Financiamiento Empresarial operado por la SCT y NAFIN.	19
Figura 8. Vehículos destruidos mediante el Programa de Renovación Vehicular y con la aplicación de un estímulo fiscal, 2004-2017.	20
Figura 9. Vehículos de carga con peso bruto vehicular mayor a 10.5 toneladas, destruidos por año en Colombia (2013-2018).	24
Figura 10. Edad promedio de la flota de carga en Colombia (2010-2018, años).	24
Figura 11. Dinámica de las mesas de trabajo organizadas por el Ministerio de Transporte de Colombia.	28
Figura 12. Ejes estratégicos del Nuevo programa de modernización del parque automotor de carga pesada de Colombia.	30
Figura 13. Representación de la estructura empresarial del autotransporte de carga, 2018.	38
Figura 14. Modelo de cambio dialógico.	39
Figura 15. Acciones para el desarrollo de un espacio de diálogo.	43

Figura 16. Características principales de la gestión orientada a resultados.	48
Figura 17. Fórmula para el incremento de compromiso de los actores de un proceso de diálogo.	52
Figura 18. Buenas prácticas en el uso del diálogo público-privado para el desarrollo del sector privado y el crecimiento inclusivo.	55
Figura 19. Metodología de las mesas de trabajo organizadas por el Ministerio de Transporte de Colombia.	56

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1. Parque Vehicular del Autotransporte de Carga por Clase de Servicio y Clase de Vehículo, 2018.	15
Tabla 2. Montos del estímulo fiscal aplicado para la chatarrización de vehículos obsoletos	18
Tabla 3. Resultados del Programa de Financiamiento.	20
Tabla 4. Análisis FODA del autotransporte federal en México.	21
Tabla 5. Metodología empleada para el diseño e implementación del Nuevo programa de modernización del parque automotor de carga pesada en Colombia.	25
Tabla 6. Alternativas de renovación contempladas en el Nuevo programa de modernización del parque automotor de carga pesada.	31
Tabla 7. Proceso normativo para la implementación del nuevo programa de modernización del parque automotor de carga pesada.	32
Tabla 8. Tipos y características de los espacios de diálogo.	37
Tabla 9. Verificación de la Fase 1: Exploración e involucramiento.	40
Tabla 10. Verificación de la Fase 2: Cimentación y formalización.	40
Tabla 11. Verificación de la Fase 3: Implementación y evaluación.	40
Tabla 12. Verificación de la Fase 4: Argumentación e institucionalización.	41
Tabla 13. Factores de riesgo en los espacios de diálogo.	41
Tabla 14. Capacidades esperadas de los impulsores en un espacio de diálogo.	43
Tabla 15. Caracterización de los tipos de actores que pueden integrar un espacio de diálogo.	44
Tabla 16. Actores relevantes en materia de renovación de la flota de transporte de carga, por tipo.	45

Tabla 17. Guía para la realización de entrevistas.	46
Tabla 18. Consejos para una planificación estratégica efectiva.	49
Tabla 19. Tipos de seguimiento y sus características.	50
Tabla 20. Guía de preguntas para la sistematización de experiencias en espacios de diálogo.	54
Tabla 21. Factores de éxito en los espacios de diálogo.	59

1



Capítulo 1. Contexto sobre la importancia de un programa de renovación de flotas en México

El fortalecimiento de la competitividad del sector transporte en general, y del autotransporte de carga en particular, está vinculado a los esfuerzos para promover y generar incentivos para la modernización vehicular.

Desde mayo de 2002, Nacional Financiera (NAFIN), institución de banca de desarrollo, promueve el financiamiento para la adquisición de unidades nuevas a través del Programa de Financiamiento para la renovación de la Flota Vehicular del Autotransporte Federal, que tiene como objetivo la modernización del parque vehicular del autotransporte federal de carga, pasajeros y turismo, a nivel nacional a través de financiamiento, chatarrización y emplacamiento expedito (Solución Integral para Impulsar el Autotransporte, 2019).

El programa está dirigido a atender las necesidades de los pequeños y medianos transportistas mediante financiamientos y estímulos fiscales por chatarrización a unidades elegibles para el pago de enganche, simplificación de trámites y capacitación para la profesionalización de la actividad. Sin embargo, es necesario que se incremente el acceso del pequeño transportista a las líneas de crédito necesarias para la renovación o mejora de su flota.

Actualmente la informalidad predomina en la oferta de servicios de transporte, debido a la alta atomización los transportistas. Esto impacta en la profesionalización y la descapitalización del sector, lo que puede causar, en el mediano y largo plazo, la obsolescencia total de la flota vehicular, y con ello impactos al medio ambiente, la seguridad vial y la competitividad de la economía nacional.

Los nuevos tiempos marcan la necesidad de innovaciones tecnológicas en diferentes campos relacionados con el transporte: las telecomunicaciones; las nuevas tecnologías de motores; vehículos menos contaminantes; nuevas técnicas y herramientas logísticas al servicio de esta actividad. Por ello es necesario el diseño e implementación de un nuevo programa de renovación vehicular de la flota de carga, que establezca objetivos y metas claras, líneas de acción e indicadores, pero, sobre todo, que defina con claridad las obligaciones y responsabilidades de los transportistas, así como los incentivos y apoyos gubernamentales que puede recibir quien cumpla con ellas.

Una convocatoria al diálogo público-privado, que integre a todos los actores relacionados con el autotransporte de carga, constituye un beneficio inminente dentro de una economía circular, en la que el cambio estructural y la claridad de las obligaciones de los actores de la cadena de valor, se pueden integrar en un esquema en el que todos ganan.

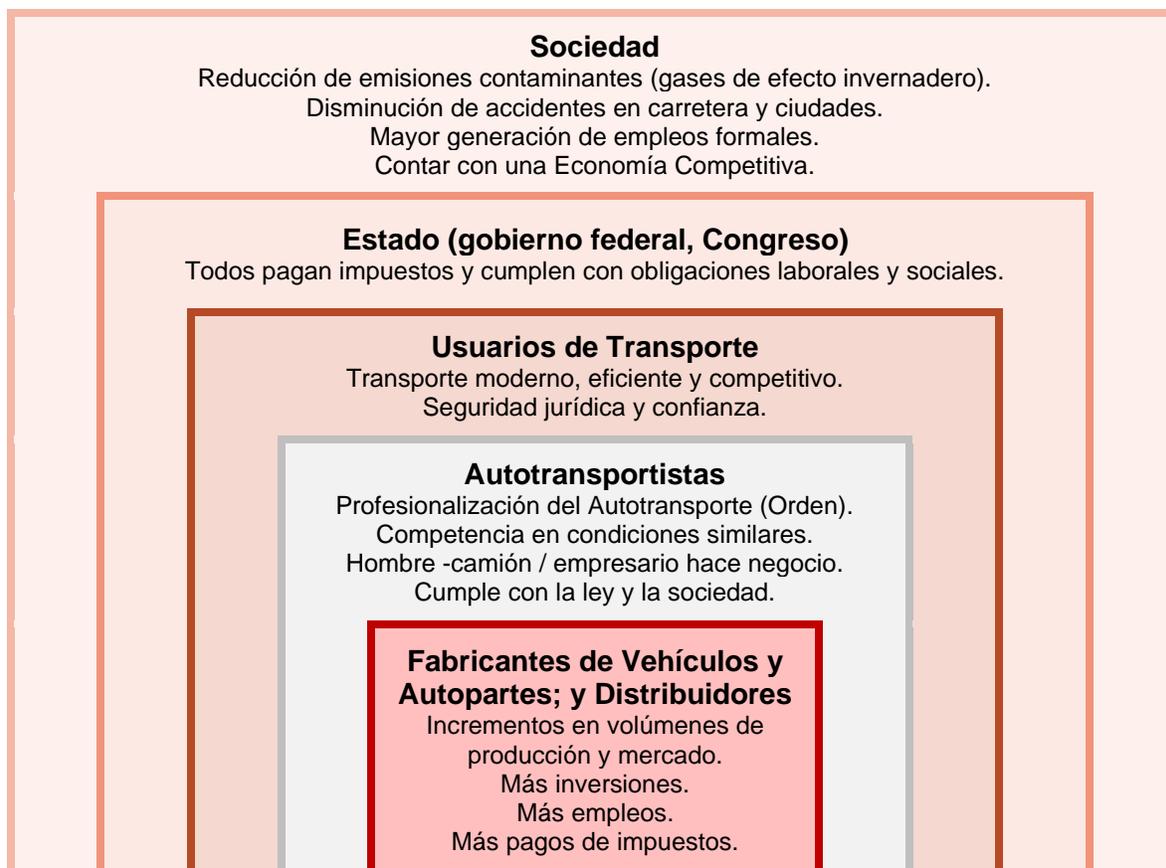


Figura 1. Esquema Ganar-Ganar en el diseño e implementación de una política de renovación vehicular. Fuente: Cambio Estructural, Profesionalización Y Modernización Del Autotransporte De Carga Y Pasaje En México, 2010).

Para alcanzar exitosamente un esquema ganar-ganar, es importante conocer y aplicar la experiencia de otros países para adoptar las mejores prácticas. A nivel internacional, países como España, han tenido éxito en la creación de estructuras jurídico-económicas que coadyuvaron a mejorar la competitividad y productividad del autotransporte, facilitando la renovación del parque vehicular para lograr un uso más eficiente de la energía en las flotas vehiculares; ello ayudó a reducir la emisión de gases que provocan el calentamiento global, los índices de accidentes viales y mejorando los rendimientos en la operación de unidades.

En los siguientes apartados se presentan las estadísticas generales del autotransporte de carga en México, que reflejan la necesidad de una política pública de renovación vehicular, así como el caso específico de la implementación de un programa de renovación en Colombia y un complemento que describe a grandes rasgos las experiencias de otros países en la materia.

1.1 Caracterización del autotransporte federal de carga

La edad promedio del casi medio millón de unidades motrices de transporte de carga de México se encuentra por encima de los países de la Organización para la Cooperación y el

Desarrollo Económicos (OCDE) que se ubica en 8 años, así como del promedio de América Latina, que es de 15 años (Barbero, J. y Guerrero P., 2017).

En 2017, la edad promedio de la flota en México era de 16 años, lo cual refleja un nivel de obsolescencia alto, comparado con sus socios comerciales de América del Norte: Estados Unidos y Canadá registran una edad promedio de 7 y 8 años respectivamente. Para 2018, la antigüedad de la flota de carga aumentó a 17 años y, para 2019, este dato fue 18 años (Estadísticas DGAF, 2020).

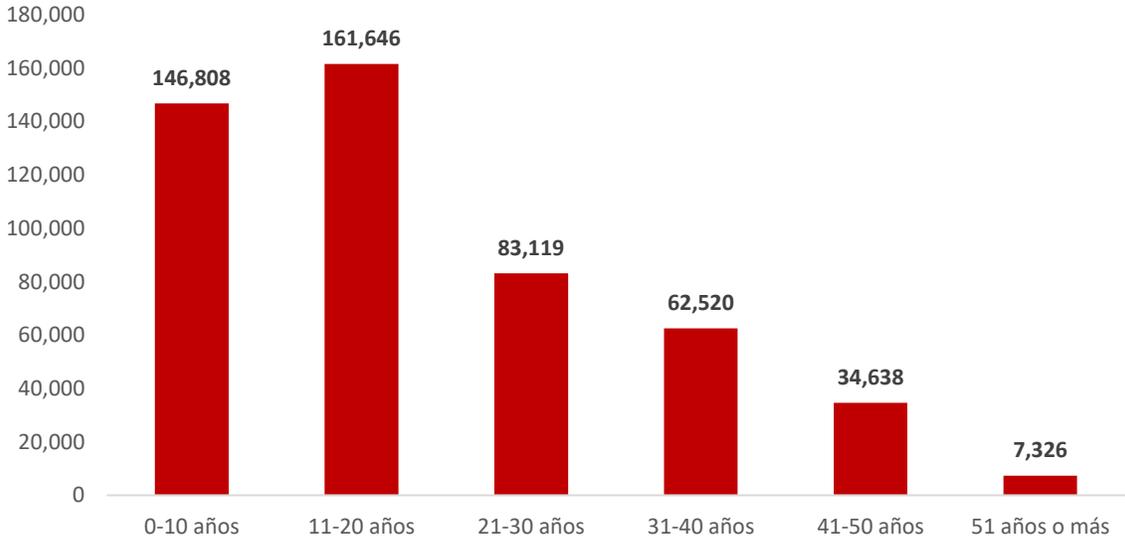


Figura 2. Edad promedio de la flota de autotransporte de carga en 2018. Fuente: ANPACT (2019) y datos de la SCT.

La antigüedad de la flota tiene relación con la pérdida de eficiencia energética, generalmente un vehículo antiguo es más contaminante que uno nuevo debido a la obsolescencia de tecnologías. Se estima que 24% de las emisiones contaminantes del país corresponden al sector transporte y dentro de este sector, el autotransporte contribuyó con 93%. Por esta razón, se requiere impulsar políticas públicas para mantener la flota de carga en condiciones óptimas para cumplir con sus objetivos y aportar en la reducción de emisiones en sus trayectos.

Una flota con una edad promedio de 18 años implica que los vehículos son poco eficientes y que el consumo de combustible es mayor, lo que equivale a emitir Gases de Efecto Invernadero (GEI) y partículas suspendidas, éstas últimas con efectos en la calidad del aire e impactos en la salud pública.

De acuerdo con el Inventario Nacional de Emisiones de Gases de Efecto Invernadero elaborado por el Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático (INECC), en 2015 todo el

sector transporte emitió 171 MtCO₂e de las 700 MtCO₂ a nivel nacional¹, equivalente a 24% del total (Inventario Nacional de Emisiones De Gases y Compuestos De Efecto Invernadero, 2015). Y del total de las emisiones derivadas del transporte, el autotransporte contribuyó con 159.9 MtCO₂e, que representa el 93% de este sector.²

Gracias a un ejercicio reciente realizado también por el INECC, en el cual estimó la línea base de mitigación para el sector transporte con año base 2013, es posible tener una mayor desagregación de las principales fuentes del sector transporte. Este señala que el autotransporte de carga contribuyó con 41.4 MtCO₂e de las 149 MtCO₂e del subsector autotransporte, es decir, alrededor de 28% ³. Respecto a las emisiones de carbono negro, el autotransporte de carga emitió 11,711 toneladas, equivalente a 76% de las emisiones totales del autotransporte (15,488 toneladas) (Ídem).

La Secretaria de Comunicaciones y Transportes (SCT) reporta que prácticamente el 100% de la flota vehicular del autotransporte de carga está compuesta por vehículos a gasolina, diésel y gas. Del total de unidades motrices, 451,175 utilizó diésel; 37,946 gasolina; 1,976 gas y 4,958 con tipo de combustible gas-gasolina. Solo existe el registro de 2 vehículos eléctricos en Guanajuato y Jalisco (Estadísticas DGAF, 2020).

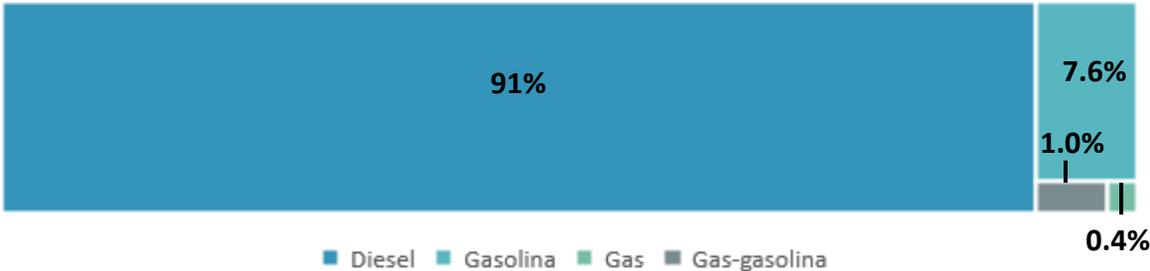


Figura 3. Tipo de combustible utilizado por la flota vehicular del autotransporte de carga 2018 (porcentaje). Fuente: (SCT, 2018).

El tipo de vehículos para el transporte de carga, la tecnología de los motores y la calidad de los combustibles son determinantes en la composición y magnitud de los contaminantes que se producen en la combustión. Una de las tecnologías que se han incorporado a los sistemas de control de gases contaminantes son los convertidores catalíticos para los vehículos a gasolina, y filtros de partículas, para los vehículos a diésel. Sin embargo, el desempeño de este tipo de tecnologías es sensible a la presencia de azufre en los combustibles, ya que su eficiencia disminuye (Inventario Nacional De Emisiones De Gases Y Compuestos De Efecto Invernadero, 2015).

¹ En 2018, el INECC publicó una versión revisada del Inventario Nacional. En este documento hace la aclaración que, derivado de dicha revisión, las emisiones de dióxido de carbono se ajustaron al alza en 17 MtCO₂e (Millones de toneladas de dióxido de carbono equivalentes, por lo que las emisiones nacionales pasan de 683 MtCO₂e a 700 MtCO₂e.

² Ídem

³ Ídem

Actualmente la Norma Oficial Mexicana NOM-044-SEMARNAT-2017 (NOM-044), establece los límites máximos permisibles de emisiones contaminantes provenientes del escape de motores nuevos que utilizan diésel como combustible. Esta norma va ligada a la NOM-016-CRE-2016 (NOM-016), sobre las especificaciones de calidad de los petrolíferos, que especifica las características de los combustibles y calendarización de su disponibilidad.

La adopción de las nuevas tecnologías y el cumplimiento de los estándares más actuales de emisiones EURO VI⁴ y EPA 2010⁵, establecidas en el NOM-044, va de la mano con la disponibilidad de combustible diésel UBA⁶, estipulado en la NOM-016. Para que dichos sistemas funcionen adecuadamente y alcancen su máxima eficiencia, es necesario el uso del diésel UBA. Con estas condiciones, se podría lograr una reducción de emisiones de óxido de nitrógeno (NOx) de alrededor de 90%, de partículas en masa y carbono negro de más de 95% y partículas de 99% (ídem).

Los efectos de esta reducción de emisiones se reflejarían en impactos favorables en la salud. De acuerdo con el Observatorio Ciudadano de Calidad del Aire (OCCA), la contaminación del aire provoca 42,000 muertes anuales, de las cuales 20% son provocadas por las emisiones de vehículos que utilizan diésel. Con la adopción de nuevas tecnologías y el cumplimiento de la regulación vigente se podrían evitar 9,000 muertes al año y se obtendrían beneficios de alrededor de 380,000 millones de pesos por daños a la salud evitados (Ferrer C. y Roberto E., 2009).

Para entender la eficiencia energética de la flota de autotransporte federal de carga, primero es necesario analizar su estructura. Según cifras reportadas por la SCT, durante el periodo de 2000 a 2018, el parque vehicular del autotransporte de carga tuvo una tasa media de crecimiento anual (TMCA) de 5.5%, al pasar de 372,263 unidades al casi millón en 2018 (Estadísticas DGAF, 2020).

Para 2018, existían 982,856 unidades de carga, de las cuales 496,057 eran unidades motrices (50.4% del total), 486,335 unidades de arrastre o remolques (49.48% del total), y 464 grúas (0.05%) (ídem). Del total de unidades de carga, 86% proveen servicio de carga general⁷ y 14% se dirigen a carga especializada⁸.

⁴ Norma europea sobre emisiones contaminantes.

⁵ Norma sobre emisiones contaminantes de la Agencia de Protección Ambiental (EPA), de Estados Unidos.

⁶ Diesel de Ultra Bajo Azufre, que tiene un máximo de 15 partes por millón (ppm).

⁷ El servicio de carga general consiste en el traslado de todo tipo de mercancías por los caminos de jurisdicción federal (SCT, 1994).

⁸ El servicio de carga especializada "comprende el transporte de materiales, residuos, remanentes y desechos peligrosos, objetos voluminosos o de gran peso, fondos y valores, grúas industriales y automóviles sin rodar en vehículo tipo góndola (SCT, 1994).

Clase de servicio	Unidades motrices	Unidades de arrastre	Grúas industriales
Autotransporte de carga general	424,216	417,184	3
Autotransporte de carga especializada	71,841	69,151	461
Total Nacional	496,057	486,335	464

Tabla 1. Parque Vehicular del Autotransporte de Carga por Clase de Servicio y Clase de Vehículo, 2018.
Fuente: (SCT,2018).

Las 982,856 unidades de carga se encuentran ligadas a 178,196 permisionarios y a 152,487 empresas. Respecto a los permisionarios, 85% de estos los concentran las personas físicas y 15% personas morales y 92% se dedican al autotransporte de carga general y 8% a carga especializada (Ídem).

Por otro lado, la distribución de las empresas se clasifica de la siguiente manera:

- Hombre-camión: Tiene de 1 a 5 unidades.
- Pequeño transportista: Tiene de 6 a 30 unidades.
- Mediano transportista: Tiene de 31 a 100 unidades.
- Gran transportista: Tiene más de 100 unidades.

Con base en esta clasificación y el número de unidades y tamaño de empresas, en 2018, el 23.6% de la flota se encontraba concentrada por 80.7% de hombres-camión. Mientras que aquellos clasificados como gran transportista sólo representan menos de 1% del total de empresas, pero concentran el 30.4% de la flota (Figura 4).

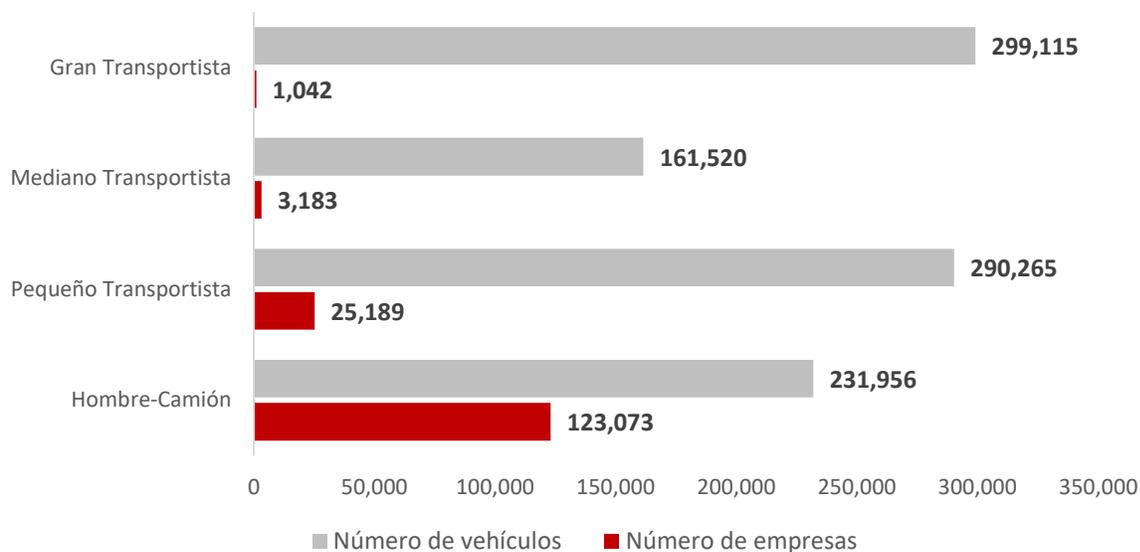


Figura 4. Estructura empresarial del autotransporte de carga, 2018. Fuente: Solución Integral Para Impulsar El Autotransporte, 2019.

Esta distribución de empresas refleja la heterogeneidad del sector y representa un reto en la elaboración de programas para la modernización de la flota, ya que los programas y acciones implementados deben ser capaces de incluir todos los transportistas para asegurar su participación y éxito. La concentración de alrededor del 50% de la flota en pequeños transportistas y hombre-camión los pone como un público objetivo al que se deben dirigir mecanismos específicos que los ayuden a la renovación de sus vehículos.

1.2 Iniciativas implementadas y sus resultados

Desde mayo de 2002, Nacional Financiera (NAFIN) promueve el financiamiento para la adquisición de unidades nuevas a empresas a través del **Programa de Financiamiento para la renovación de la Flota Vehicular del Autotransporte Federal**, que tiene como objetivo la modernización del parque vehicular de carga, pasajeros y turismo, a nivel nacional a través de financiamiento, chatarrización y emplacamiento expedito.

En 2003, el gobierno federal publicó el Decreto por el que se otorgan diversos beneficios fiscales a los contribuyentes que se indican, con el que se inició la operación **del Esquema de Sustitución Vehicular del Autotransporte Federal**. Los esfuerzos en materia de renovación en el país se han dado a través de dos vertientes: chatarrización y financiamiento.

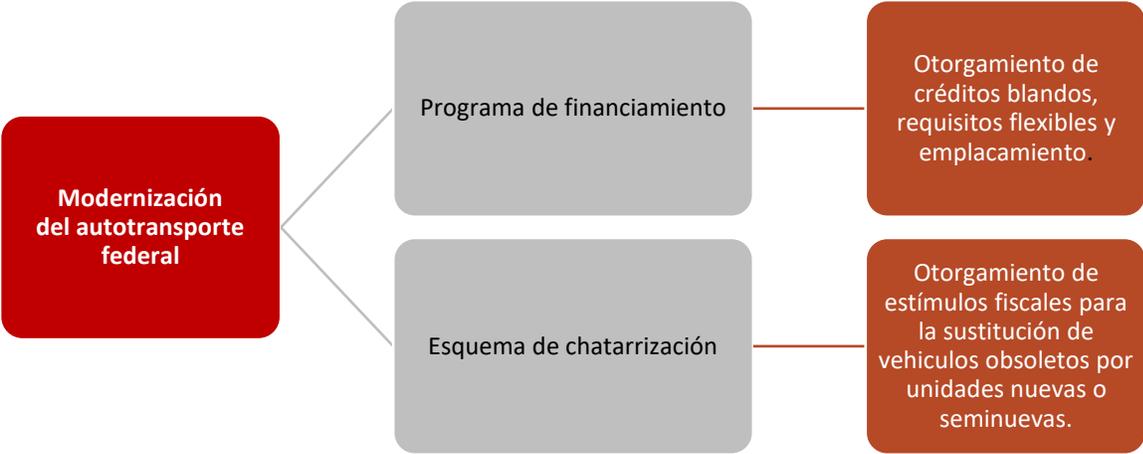


Figura 5. Modernización del autotransporte federal en México: vertientes de operación. Fuente: Elaboración propia con base en información de la SCT.

El *Esquema de Sustitución Vehicular del Autotransporte* tenía como objetivo establecer un estímulo fiscal que permitiera sustituir los vehículos usados, de carga y de pasajeros, por unidades nuevas para impulsar el sector, incrementar la seguridad en las carreteras, reducir costos de operación y la contaminación ambiental. Este decreto fue modificado en 2006 y 2008 para aumentar los beneficios a través de cambios en las características técnicas y de antigüedad de los vehículos.

En la siguiente figura se muestra una cronología de la implementación de los mecanismos para la modernización del autotransporte federal, además de las actualizaciones a los instrumentos jurídicos que sustentan la operación de cada vertiente.

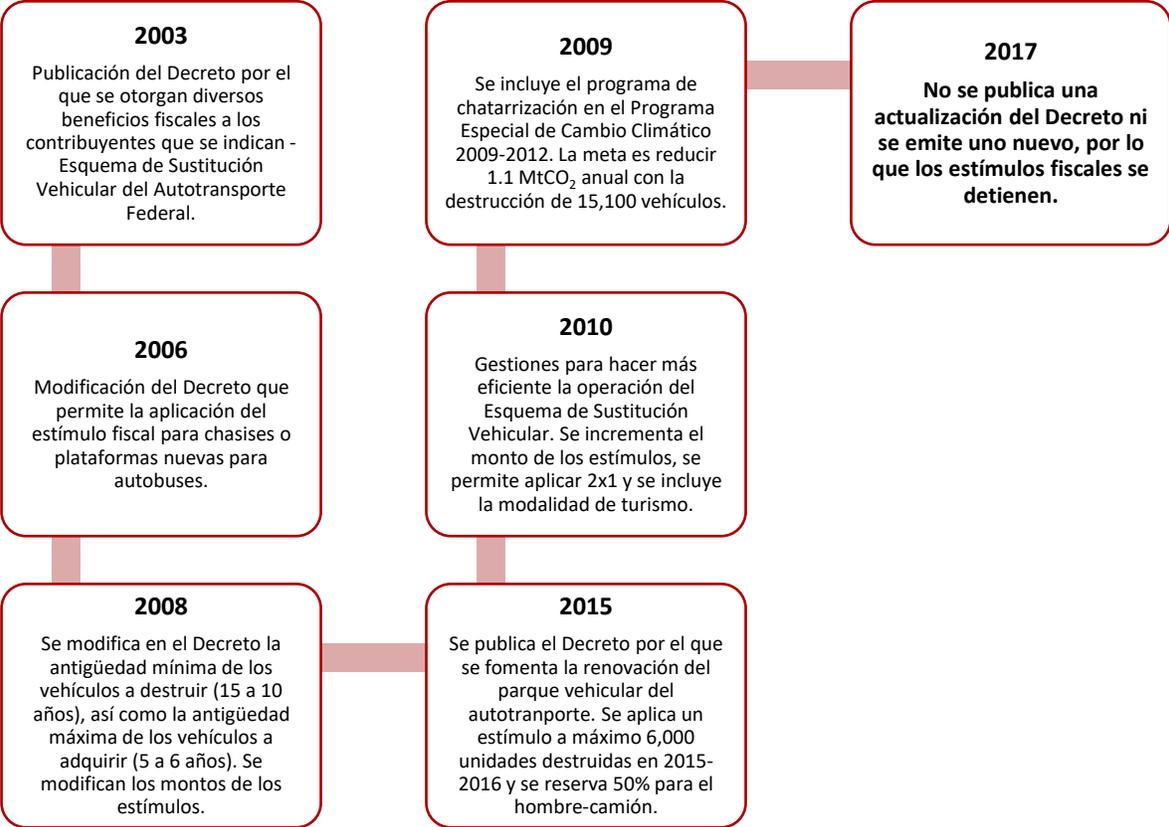


Figura 6. Línea de tiempo de las acciones orientadas a la renovación de la flota de autotransporte federal. Fuente: Decretos publicados en el Diario Oficial de la Federación.

Financiar el Programa de Modernización del Autotransporte de Carga y Pasaje con recursos federales buscaba lograr una mayor colocación de créditos. Sin embargo, el acceso al segmento de transportistas al que iba dirigido fue limitado, ya que este grupo no era sujeto de crédito, las tasas de interés eran altas para hacer atractivo el crédito y el estímulo era pequeño.

En 2009, la iniciativa se incluyó en el Programa Especial de Cambio Climático 2009-2012 (PECC) como una medida para reducir emisiones de gases de efecto invernadero. La meta era reducir 1.10 MtCO₂e por año gracias a la chatarrización de 15,100 vehículos del autotransporte federal. De acuerdo con el Informe de Avances del PECC, en el periodo 2008-2011 se sustituyeron 17,580 vehículos, equivalentes a una reducción anual de 1.28 MtCO₂e. Con esto se rebasó el objetivo de emisiones y se logró un 116% en la sustitución un año antes de lo establecido (Programa Especial de Cambio Climático, 2014).

Los cambios realizados a los mecanismos de financiamiento operados por NAFIN ayudaron a que se cumpliera la meta del PECC. Uno de ellos fue la firma de un acuerdo entre esta institución de crédito y la SCT, en septiembre de 2010.

Este acuerdo estableció las bases y procedimientos de colaboración de los esquemas de financiamiento para la adquisición de vehículos pesados. El convenio dio paso al Reglamento Operativo del Esquema de Apoyo en el que se asignaban los montos de garantía para ser subastados a las instituciones financieras.

En 2015 se realizaron mesas de trabajo entre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), NAFIN y SCT, para hacer ajustes a ambos programas y dar un impulso a la sustitución de vehículos obsoletos. De estas reuniones derivó la publicación del *Decreto por el que se fomenta la renovación del parque vehicular del autotransporte*, publicado el 26 de marzo de 2015, en el que se actualizaron los montos de los estímulos fiscales. Un año después se realizó una nueva actualización de estos montos, mismo que se mantuvo hasta finales del 2017, año en que se suspendieron.

Tipo de vehículo	Monto del estímulo	Actualización 2016*
Tractocamiones tipo quinta rueda	\$250,000.00	\$291,975.00
Camiones unitarios de 3 ejes con peso bruto vehicular mínimo de 14,500 kg.	\$160,000.00	\$186,864.00
Camiones unitarios de 2 ejes con peso bruto vehicular mínimo de 11,794 kg.	\$107,000.00	\$124,965.00
Autobuses integrales con capacidad de más de 30 asientos de fábrica	\$250,000.00	\$291,975.00
Autobuses convencionales con capacidad de más de 30 asientos de fábrica	\$145,000.00	\$169,346.00
Plataforma o chasis para autobuses integrales a los que se les pueda instalar más de 30 asientos	\$150,000.00	\$175,185.00
Plataforma o chasis para autobuses convencionales a los que se les pueda instalar más de 30 asientos	\$87,000.00	\$101,607.00

* Montos actualizados en el *Decreto por el que se modifica el diverso por el que se fomenta la renovación del parque vehicular del autotransporte*, publicado el 26 de marzo de 2015.

Tabla 2. Montos del estímulo fiscal aplicado para la chatarrización de vehículos obsoletos.

Fuente: Diario Oficial de la Federación (DOF).

Para seguir impulsando el programa de sustitución de vehículos obsoletos, NAFIN y la SCT firmaron un convenio de colaboración para operar un Fideicomiso de Contragarantías y así potenciar la colocación de créditos, especialmente a hombres-camión y pequeños transportistas.

En un primer momento, la SCT aportó 298.9 millones de pesos que se colocaron en una subasta en la que participaron 2 bancos, 5 filiales de bancos y 9 intermediarios financieros especializados. Del total, se colocaron 120 millones de pesos en créditos para la adquisición de vehículos de carga.

En una segunda subasta se colocaron 100 millones de pesos, de una cartera comprometida por los intermediarios financieros de 1,620.7 millones de pesos. La operación del Fideicomiso se detalla en la siguiente figura:

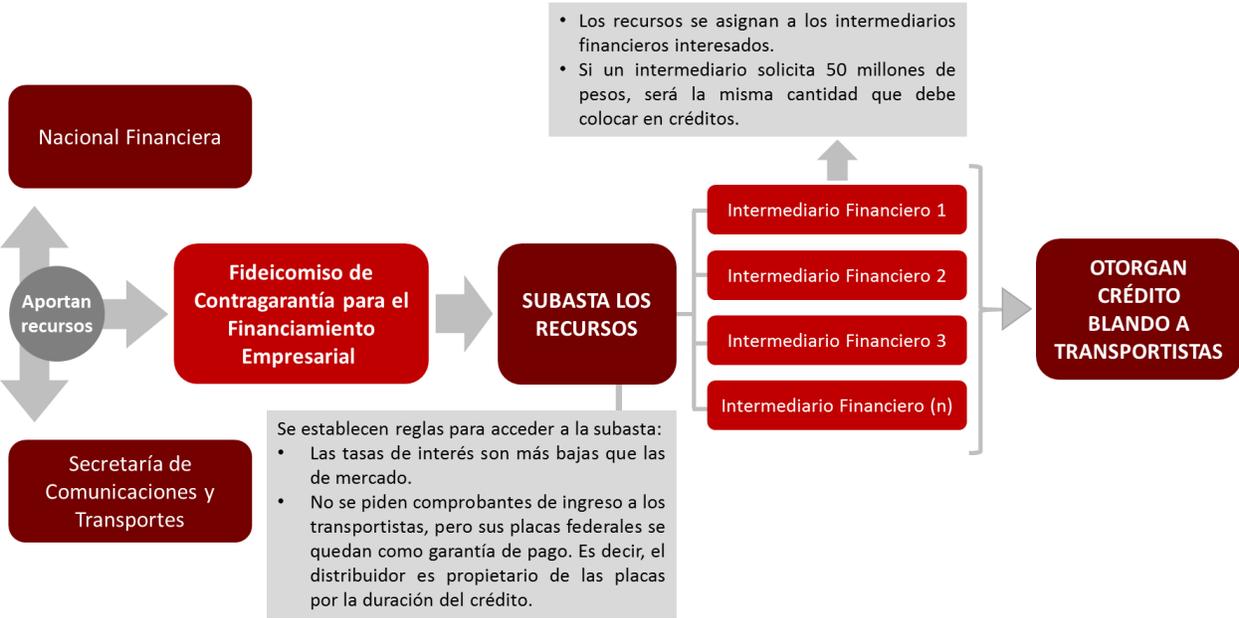


Figura 7. Funcionamiento del Fideicomiso de Contragarantía para el Financiamiento Empresarial operado por la SCT y NAFIN. Fuente: Solución Integral para Impulsar el Autotransporte, 2019.

NAFIN continuó dando financiamiento para la sustitución de vehículos, sin embargo, a partir de 2016 se pusieron limitantes al estímulo fiscal: solo era aplicable hasta por un máximo de 6,000 vehículos usados destruidos por cada año en 2016 y 2017. De estos, al menos 3,000 deberían ser de personas físicas dedicadas al autotransporte federal de carga, de pasajeros o de turismo que fueran permisionarios propietarios de hasta cinco unidades vehiculares cada uno. También se implementó un esquema de folios para identificar el tipo de transportista solicitante:

- Serie A – Hombres-camión.
- Serie B – Pequeños transportistas.
- Serie C – Medianos y grandes transportistas.

Así operó el programa hasta el 31 de diciembre de 2017, cuando concluyó el otorgamiento de estímulos fiscales, pues no se actualizó el decreto ni se publicó uno nuevo. Por ello, los esfuerzos de la modernización del autotransporte federal se contabilizan solo para el periodo 2004-2017, en el que fueron destruidos 52,310 vehículos. 2014 fue el año más exitoso: con 7,252 vehículos destruidos, un 13.9% del total.

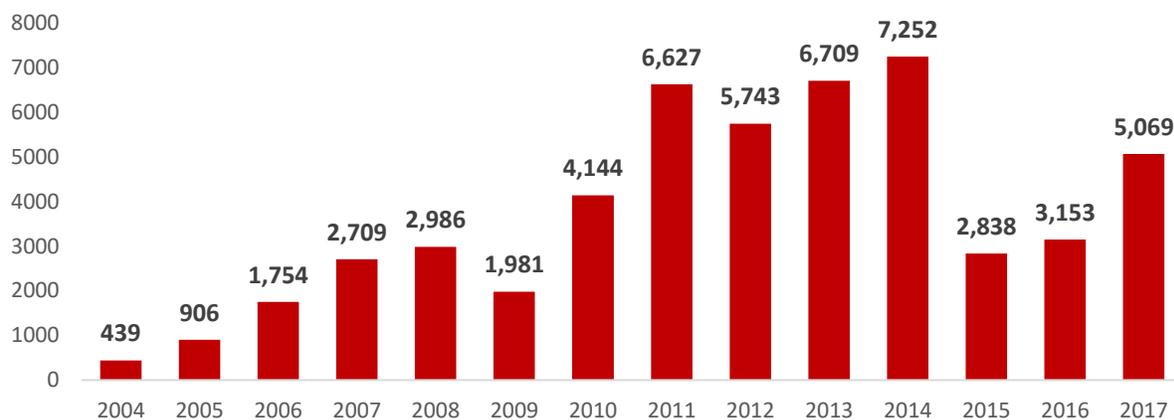


Figura 8. Vehículos destruidos mediante el Programa de Renovación Vehicular y con la aplicación de un estímulo fiscal, 2004-2017. Fuente: Solución Integral para Impulsar el Autotransporte, 2019.

De 2013 a 2018, a través de los mecanismos de NAFIN se financiaron 47,751 unidades; lo que representó el 126% de la meta programada, que era de 37,939 unidades. Se benefició a 27,139 empresas con un monto acumulado cercano a los 33,000 millones de pesos (SCT, 2018).

Año	Empresas beneficiadas	Unidades financiadas	Monto financiado (millones de pesos)
2002 (may-dic)	773	1,035	535
2003	637	940	673
2004	909	1,205	959
2005	1,979	2,302	1,720
2006	1,644	2,042	1,296
2007	3,251	3,148	2,820
2008	4,265	7,498	3,832
2009	7,512	12,203	5,424
2010	7,266	8,772	3,083
2011	7,434	7,575	4,238
2012	2,492	4,704	2,288
2013	2,859	5,439	4,796
2014	2,284	4,844	4,688
2015	13,632	21,426	7,857
2016	5,750	10,841	8,542
2017	2,074	3,838	4,822
2018 (ene-ago)	540	1,363	2,391

Tabla 3. Resultados del Programa de Financiamiento. Fuente: (Estadísticas DGAF, 2020).

La Asociación Nacional de Productores de Autobuses, Camiones y Tractocamiones (Solución Integral para Impulsar el Autotransporte, 2019), propone un análisis FODA derivado de la revisión de la situación actual del autotransporte federal en el país, que sirve como base para impulsar un nuevo programa que reactive la chatarrización y el financiamiento.

FORTALEZAS	DEBILIDADES
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Es el principal modo de transporte de mercancías y pasajeros en el país. ▪ La contribución del subsector en el Producto Interno Bruto es significativa. ▪ La infraestructura carretera para conectar las diversas regiones del país es amplia. ▪ La generación de empleos directos e indirectos. ▪ Es parte fundamental de la logística intermodal en el país. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ La excesiva atomización del subsector repercute en su competitividad. ▪ La carencia de una formación adecuada que permita adaptarse a las nuevas tendencias y exigencias del mercado. ▪ La obsolescencia de la flota impacta en el desarrollo tecnológico del subsector, limitando su competitividad, seguridad e impacto ambiental. ▪ La falta de cumplimiento de la normatividad aplicable. ▪ La falta de coordinación entre los actores involucrados. ▪ La carencia de estímulos fiscales para la renovación vehicular. ▪ La ausencia de un Plan Integral de Renovación Vehicular sustentado jurídicamente.
OPORTUNIDADES	AMENAZAS
<ul style="list-style-type: none"> ▪ La formación de transportistas profesionales enfocados a buenas prácticas. ▪ La incorporación de nuevas tecnologías como una inversión necesaria para dotar a las empresas del nivel de competitividad y de la calidad del servicio que exige el mercado. ▪ El cumplimiento de normas sobre condiciones físicas y mecánicas derivado de una flota moderna. ▪ El cumplimiento de las normas ambientales que permita acceder a reconocimientos e incentivos, como el Programa Transporte Limpio. ▪ La potencial disminución de emisiones contaminantes provenientes del subsector. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ La importación de vehículos usados provenientes de Estados Unidos. ▪ El incremento en el precio del diésel provoca que los márgenes de beneficio del subsector sean cada vez menores. ▪ Las emisiones contaminantes provenientes de los vehículos pesados tienen un impacto negativo en la salud pública. ▪ La falta de coordinación entre los modos de transporte limita la generación de cadenas de suministro eficientes. ▪ La seguridad pública (robo de vehículos de carga) impacta directamente en los costos. ▪ La falta de encadenamientos al interior de la economía mexicana.

Tabla 4. Análisis FODA del autotransporte federal en México. Fuente: (ANPACT, 2019).

2



Capítulo 2. La renovación de la flota de carga en Colombia

La elevada edad del parque automotor de transporte de carga en Colombia es una de las principales barreras para lograr mayor eficiencia en términos de costos, tiempos, calidad, confiabilidad, trazabilidad y sincronización en la cadena logística nacional, lo que representa un impacto negativo en la productividad del transportador de carga.

El parque automotor de carga en Colombia tiene una edad promedio de 21 años, cifra superior al promedio de América Latina (15 años) y más del doble del promedio registrado en los países desarrollados (8 años). Esto incide en la productividad y competitividad del sector del transporte de carga, y acentúa otros problemas como la seguridad vial y la contaminación ambiental (CONPES 3963, 2019).

La importancia de esta problemática radica en que el transporte de carga y almacenamiento representa el 4.3% del Producto Interno Bruto (PIB) nacional, y contribuye con el 8.2% de la generación de empleo, según información de la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) de febrero de 2019. El transporte por carretera representa el 77.54% del volumen en toneladas movilizadas dentro de la distribución modal de carga nacional (CONPES 3963, 2019). Las ineficiencias operativas en el transporte de carga a nivel nacional inciden directamente sobre la competitividad del país, especialmente frente a los compromisos comerciales adquiridos por el Estado.

Desde 2013, el gobierno de Colombia ha implementado políticas enfocadas a la modernización del transporte de carga y a la renovación del parque automotor del sector, para enfrentar su envejecimiento. Ese año se aprobó el Documento CONPES 3759 *Lineamientos de política para la modernización del transporte automotor de carga y declaratoria de importancia estratégica del programa de reposición y renovación del parque automotor de carga*.

El programa –vigente hasta el 30 de junio del 2019– estableció como meta reducir la edad del parque automotor de carga a un promedio de 15 años; sin embargo, no se alcanzó la meta con las acciones implementadas. Algunos de los obstáculos fueron: el tiempo del trámite de desintegración, preferencia de los transportadores por elegir el reconocimiento económico sin renovación y la restricción de ingreso de vehículos nuevos por la política de uno a uno (desintegrar un vehículo antiguo e ingresar un vehículo nuevo), que al final del programa tuvo un incremento de uno a tres (CONPES 3963, 2019).

A junio de 2019 se contaba con un parque automotor de 125,021 vehículos de carga con peso bruto vehicular mayor a 10.5 toneladas con una edad promedio de 21.3 años (CONPES 3963). Durante el periodo 2013-2018, fueron desintegrados 19,818 vehículos de carga (Figura 9), cifra inferior a la meta de 22,000 establecida en el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018.

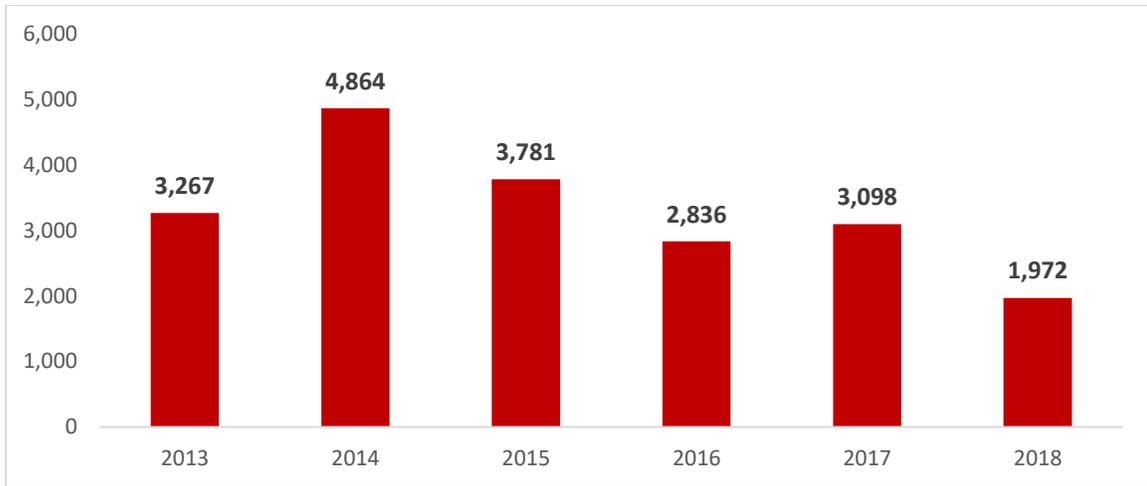


Figura 9. Vehículos de carga con peso bruto vehicular mayor a 10.5 toneladas, destruidos por año en Colombia (2013-2018). Fuente: CONPES 3963, 2019.

A partir de 2014, el parque automotor de carga redujo su crecimiento e inició un retroceso en su volumen. Sin embargo, la edad promedio de la flota no disminuyó: para 2013 era de 21.3 años de antigüedad, mientras que en 2018 el promedio del parque se encontró en 21 años. En este rubro tampoco se logró la meta del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 que señalaba un promedio de 15 años (Figura 10).

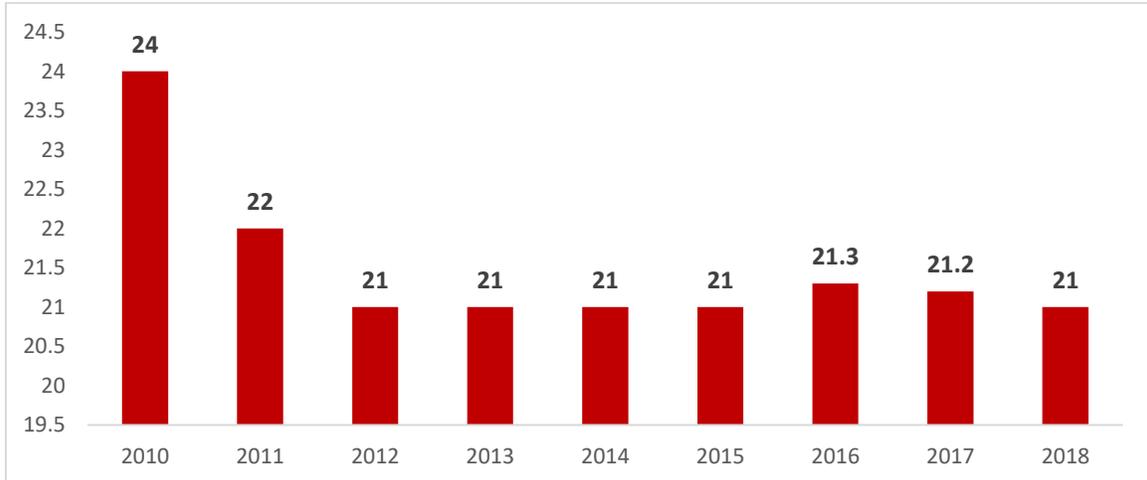


Figura 10. Edad promedio de la flota de carga en Colombia (2010-2018, años). Fuente: CONPES 3963, 2019.

2.1 Nuevo programa de modernización del parque automotor de carga pesada

El programa de renovación del parque automotor de carga representó uno de los desafíos más importantes en materia de política pública para el gobierno nacional colombiano. El envejecimiento del parque automotor, el cual superaba la edad promedio de países comparables de la región como Chile, Perú o México, así como el impacto social sobre cerca de 300 mil

pequeños propietarios que dependían de sus vehículos como unidad productiva, hacían de este programa una prioridad no solo para el sector de transporte sino para todo el gobierno nacional.

El diseño e implementación del **Nuevo programa de modernización del parque automotor de carga pesada**, requirió de una metodología bien planificada, que tuvo el conceso de los actores involucrados y una aplicación exitosa. El objetivo de este plan es promover, de forma sostenible y a largo plazo, la modernización del parque automotor de carga a través de la actualización del programa de desintegración de vehículos de carga, la entrada de nuevas tecnologías. la desintegración de los vehículos de carga más antiguos y la flexibilización de empresas de transporte enfocadas hacia los pequeños propietarios de este tipo de vehículos.

El programa busca la modernización del parque automotor mediante incentivos económicos y fiscales –especialmente dirigidos a pequeños propietarios de vehículos de transporte de carga con más de 20 años de antigüedad–, lo que permitirá la entrada de vehículos con nuevas tecnologías que aumenten la productividad del pequeño transportista, generando ahorros en costos de operación y la reducción de dos externalidades del transporte (contaminación y la siniestralidad vial) asociadas a la operación del parque automotor de carga.

De acuerdo con el documento CONPES 3963 (2019), el Ministerio de Transporte y el Departamento Nacional de Planeación implementará este programa durante cuatro años (2019-2022) y se estima una inyección de recursos de cerca de 8,015 millones de pesos colombianos (2.2 millones de dólares)⁹. Para su implementación, el Ministerio de Transporte diseñó una metodología para generar espacios de diálogo público-privados entre los actores involucrados en el sector, para escuchar sus problemáticas, entender sus necesidades y diseñar los mecanismos que les permitan avanzar hacia la modernización integral de la flota de transporte.

En la siguiente tabla se presenta la metodología empleada y en los apartados subsecuentes se desarrolla cada fase de la metodología aplicada según la experiencia del Ministerio de Transporte.

1	Cronograma de trabajo	Diseño de un proceso de construcción colectiva ordenado y eficaz, a partir de la integración de un cronograma de cada actividad a realizar.
2	Identificación de actores e intereses	Investigar y analizar a todos los actores registrados a través de gremios, sindicatos y asociaciones.
3	Análisis de propuestas y modelos de renovación	Identificar elementos comunes entre las propuestas existentes y complementarlas con las experiencias internacionales.

⁹ Tipo de cambio al 04 de marzo de 2021 de 3,700 pesos colombianos por dólar USD.

4	Proceso de construcción colectiva	Integrar un documento técnico base a partir de los resultados del trabajo en los espacios de diálogo.
5	Reglamentación del programa	Legitimar el proceso de diálogo con la formalización de un documento técnico avalado por todos los actores involucrados.
6	Socialización	Dar a conocer de manera masiva la nueva política, incluyendo cómo fue el proceso de planeación y los beneficios esperados.
7	Materialización del nuevo programa	Presentar los aspectos técnicos del programa con el mayor detalle posible y dar seguimiento a su operación.
8	Acciones legislativas y reglamentarias	Promover las reformas legislativas necesarias para lograr una implementación efectiva del programa.

Tabla 5. Metodología empleada para el diseño e implementación del nuevo programa de modernización del parque automotor de carga pesada en Colombia. Fuente: Ministerio de Transporte de Colombia.

A continuación, se presentan los detalles de cada fase de la metodología, incluyendo las estrategias empleadas por el Ministerio de Transporte para lograr los objetivos.

2.1.1 Cronograma de trabajo

Para implementar el nuevo programa de modernización se diseñó un cronograma detallado de trabajo para un periodo de seis meses, con un nivel de detalle que contenía elementos propios de un programa sectorial: objetivos generales y específicos, alcance estimado de la política, identificación de actores, metodología de construcción colectiva y negociación, construcción interna de la política deseable, identificación de marco normativo, externalidades que se pudieran presentar, socialización y puesta en marcha.

Una buena planeación previa es la clave para tener medios claros y sobre todo una carta de navegación que permita una ejecución eficaz de los objetivos planteados.

2.1.2 Identificación de actores e intereses

La cadena logística del transporte de carga en Colombia cuenta con un número importante de actores que, si bien relacionan sus actividades en el entorno económico, suelen tener intereses heterogéneos y en ocasiones dispersos. Esto planteó un reto importante al desarrollar una metodología de construcción colectiva que garantizara gobernabilidad y aceptación amplia de la política de renovación.

Por ello, se investigaron y analizaron a todos los actores registrados a través de gremios, sindicatos y asociaciones y se decidió segmentarlos por grupos homogéneos de la siguiente forma:

- **Conductores:** Colectivos en su mayoría sindicales con niveles de conocimiento normativo bajo; con intereses asociados al pago justo y oportuno de sus salarios, y que solicitan programas de formación y emprendimiento. Son el actor más vulnerable de la cadena, pero muy importante a la hora de garantizar gobernabilidad de las medidas.
- **Propietarios:** El grupo numeroso y combativo: conocedores de las normas y con experiencia en negociaciones con el gobierno. Tienen intereses directos en los programas de modernización, ya que a través de sus gremios acceden a los beneficios dispuestos por el gobierno. Su interés más grande es mantener regulada y restringida la oferta del parque automotor de carga.
- **Empresas:** Grupos de pocas agremiaciones, pero muy representativas, ordenadas y conocedores de la norma, con intereses en renovar la flota para reducir costos logísticos. Uno de sus objetivos es lograr que los propietarios de flotas numerosas logren los mismos beneficios que los pequeños propietarios.
- **Generadores de carga:** Representados por los gremios más importantes del país, con altos niveles de influencia en todas las ramas del poder. Quieren la renovación de flotas para reducir costos logísticos, pero además intereses directos en ser los comercializadores de vehículos de carga en el país.
- **Fabricantes:** Representados a través de asociaciones nacionales e internacionales con intereses directos en recuperar el volumen de ventas de vehículos de carga en país. Influyentes en los organismos de comercio internacional y con poco conocimiento normativo.

Una vez formados los grupos homogéneos de actores e identificados los intereses generales de cada uno, el Ministerio de Transporte solicitó formalmente a cada una de las agremiaciones una propuesta con su versión ideal de un programa que garantizara la efectiva renovación y mejora en las condiciones de la actividad transportadora.

2.1.3 Análisis de propuestas y modelos de renovación en el mundo

Una vez recolectadas las propuestas, se identificaron los elementos comunes y se enlistaron las que contaban con mayores consensos y aquellas que, individualmente, buscaban satisfacer intereses específicos de cada uno de los grupos de actores. El Ministerio de Transporte buscó la ayuda de organismos internacionales para conocer los aspectos técnicos de las experiencias de renovación de flotas implementadas en otros países, sus elementos exitosos y lecciones aprendidas. Esto permitió analizar la viabilidad y pertinencia de las propuestas de los gremios y construir un borrador de la nueva política de renovación de flota de carga pesada.

El mapeo de los actores involucrados, con sus intereses identificados y propuestas de valor, permitió encontrar los elementos comunes para la construcción de una política que generara gobernabilidad en un sector diverso y complejo socialmente.

2.1.4 Proceso de Construcción Colectiva

El Ministerio de Transporte construyó el esquema base de la nueva política de renovación de vehículos de carga de la mano de la banca multilateral y los organismos técnicos del gobierno nacional, con los resultados de 25 mesas de trabajo, en las que se discutieron aspectos técnicos, jurídicos y financieros. Se definieron los lineamientos de la política pública en un documento que fue sometido al Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES).

Una vez consensuado el documento técnico base del nuevo programa de renovación, se diseñó la estrategia de construcción colectiva para fortalecer y ajustar el borrador y convertirlo en una política pública oportuna y con gobernabilidad. Para ello, se pusieron en marcha las Mesas Nacionales de Transporte, diálogos con los actores, en donde los gremios expusieron las principales dificultades de su sector. Luego de la discusión y reflexión, se hicieron compromisos y trazaron cronogramas para resolver los problemas mediante los mecanismos acordados.

Se estableció una metodología para realizar reuniones con cada grupo de interés, preparadas previamente por el equipo técnico del Ministerio de Transporte. Las reuniones permitieron identificar qué propuestas realizadas por los gremios habían sido incluidas en el borrador interno y cuáles no. En las mesas, los actores expusieron su propuesta, mientras que el equipo técnico del Ministerio presentó la política planteada a partir de éstas y se discutió sobre la inconveniencia y/o imposibilidad de vincular algunas de las formuladas por los gremios. Esto permitió identificar propuestas que no habían sido incluidas en el borrador inicial.

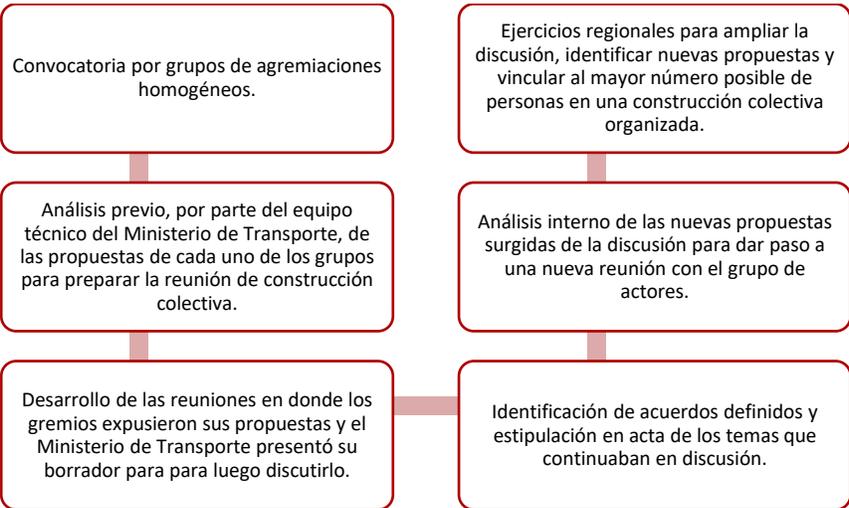


Figura 11. Dinámica de las mesas de trabajo organizadas por el Ministerio de Transporte de Colombia. Fuente: Ministerio de Transporte de Colombia.

Este esquema permitió contar con un borrador fortalecido, con soluciones nuevas que surgieron de mesas, sin embargo, quedaban por resolver, sobre todo los categorizados por algunos como “no negociables”. Por lo que se convocó a reuniones al gobierno y los técnicos de la banca multilateral para revisar cuáles elementos de negociación podrían flexibilizarse y cuáles definitivamente no por inviabilidad técnica, jurídica o financiera.

Después de tres meses, en los que se realizaron diversas mesas de trabajo, se logró un acuerdo final con la gran mayoría de las agremiaciones y con todos los actores de la cadena logística. Uno de los aspectos claves del éxito de todo el proceso de diálogo fue la planeación detallada en el cronograma, así como la consolidación de un equipo técnico de excelencia para la construcción de una política base para abrir un proceso de construcción colectiva ordenada.

2.1.5 Reglamentación del programa

La reglamentación del programa es la fase que da legitimidad a los esfuerzos realizados en las mesas de trabajo y los acuerdos a los que se llegaron. El documento, que contenía la hoja de ruta y objetivos de la nueva política de renovación del parque automotor de carga, fue el instrumento para fundamentar las reformas legislativas necesarias para la operación del programa. Luego de seis meses de trabajo se lanzó la política de renovación con el respaldo de todos los actores que fueron parte del proceso de construcción colectiva.

2.1.6 Socialización

El Ministerio de Transporte inició una campaña de comunicación a nivel nacional para dar a conocer el programa de modernización. Este fue un trabajo en conjunto con los gremios, quienes participaron en la generación de comunicaciones masivas explicando los beneficios y la población objetivo del programa. La socialización amplia permitió dar a conocer los aspectos técnicos del programa como requisitos de aplicación y estímulos, pero, sobre todo, permitió motivar a la población para aprovechar los beneficios que llevarán a una renovación eficaz del automotor de carga.

2.2 Materialización del nuevo programa

El documento CONPES 3963 (2019) define la política bajo la cual operará el *Nuevo programa de modernización del parque automotor de carga pesada*, que tiene los siguientes objetivos y líneas de acción:

Objetivo general

Modernizar el parque automotor de carga con Peso Bruto Vehicular superior a 10.5 toneladas, reduciendo la edad promedio de 18 a 15 años, con el fin de aumentar la productividad del sector y disminuir las externalidades negativas. Esto, por medio de un programa para incentivar la desintegración de vehículos de transporte de carga antiguos, el acceso a la adquisición de nuevos vehículos de carga, la entrada de nuevas tecnologías de los vehículos de transporte de carga y flexibilización del proceso de habilitación de pequeños transportistas como empresas de transporte, para que la renovación de los equipos sea sostenible en el largo plazo.

Objetivos específicos

1. Promover la desintegración de los vehículos de transporte de carga antiguos con PBV superior a 10.5 toneladas, para reducir la edad del parque automotor de carga.
2. Promover la entrada de nuevas tecnologías de los vehículos de transporte de carga al país para brindar mayores eficiencias operativas y menor contaminación ambiental.
3. Flexibilizar el proceso para habilitar a pequeños transportistas como empresas de transporte para mejorar sus condiciones socioeconómicas y promover su acceso a líneas de financiación para vehículos de carga.

Para el cumplimiento del objetivo general y los objetivos específicos, se establecen tres ejes estratégicos que incorporan actividades por parte de diferentes entidades del nivel nacional:

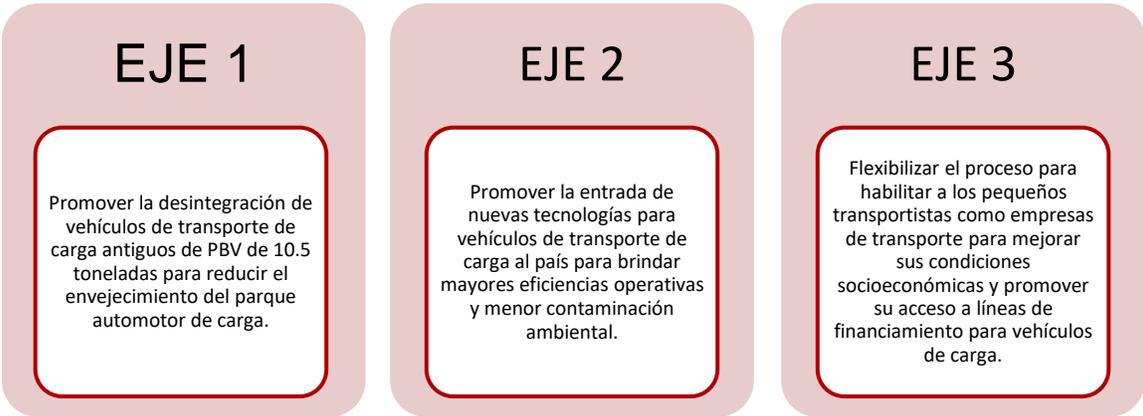


Figura 12. Ejes estratégicos del Nuevo programa de modernización del parque automotor de carga pesada de Colombia. Fuente: (CONPES 3963, 2019).

El programa plantea cuatro alternativas principales:

ALTERNATIVA 1

Reconocimiento económico para vehículos operativos que contempla los siguientes requisitos:

- Peso Bruto Vehicular superior a 10.5 toneladas.
- Edad mayor o igual a 20 años.
- Servicio público de transporte de carga.
- Propietarios de hasta 3 vehículos de carga pesada.
- Revisiones Técnico Mecánicas.

El beneficio para el transportista es poder cambiar su vehículo por un reconocimiento económico del 100% para vehículos operativos (ej. hasta \$30,000 USD).

ALTERNATIVA 2

Permite la reposición con reconocimiento económico para vehículos operativos que contempla los siguientes requisitos:

- Peso Bruto Vehicular superior a 10.5 toneladas.
- Edad mayor o igual a 20 años.
- Servicio público de transporte de carga.
- Propietarios de hasta 3 vehículos de carga pesada.
- Revisiones Técnico Mecánicas.

El beneficio de esta alternativa para el transportista es poder renovar su vehículo por lo siguiente:

- Un reconocimiento económico del 60% para vehículos nuevos de tecnologías convencionales o del 70% para vehículos nuevos eléctricos, a gas o híbrido (ej. hasta \$21,000 USD).
- Exención de pago del 15% del valor comercial del nuevo vehículo.
- La exención de IVA del 19%.
- Créditos Blandos en la compra del nuevo vehículo.

ALTERNATIVA 3

Reconocimiento económico del 40% para vehículos no operativos que contempla los siguientes requisitos:

- Peso Bruto Vehicular superior a 10.5 toneladas.
- Edad mayor o igual a 20 años.
- Servicio público de transporte de carga.
- Propietarios de hasta 3 vehículos de carga pesada.

El beneficio para el transportista es poder cambiar su vehículo por un reconocimiento económico del 40% para vehículos no operativos (ej. hasta \$12,000 USD).

ALTERNATIVA 4

Reposición sin reconocimiento económico que tiene los siguientes requisitos:

- Peso Bruto Vehicular superior a 10.5 toneladas.
- Vehículos de carga, sin considerar el año del modelo.
- De Servicio Público o Particular y reposición en el mismo servicio.

Esta alternativa permite la reposición de vehículos con la posible exención del IVA para propietarios de hasta dos vehículos de carga pesada.

Tabla 6. Alternativas de renovación contempladas en el Nuevo programa de modernización del parque automotor de carga pesada. Fuente: Ministerio de Transporte de Colombia.

Para el financiamiento del programa, durante el segundo semestre de 2019, el Ministerio de Transporte creó el Fondo Nacional de Modernización del Parque Automotor de carga como un patrimonio autónomo constituido mediante celebración de un contrato de fiducia mercantil, con el fin de lograr la transparencia, eficiencia y agilidad de los procesos y los recursos económicos. Este fondo se financiará de la siguiente forma:

- a. Saldo de los recursos pendientes del Programa de promoción para la reposición y renovación del parque automotor de carga.
- b. Recursos provenientes del pago efectuado por los interesados dentro del proceso de normalización de registro inicial de vehículos de carga o del pago de un porcentaje del valor comercial del vehículo nuevo de carga, que reglamente el Gobierno nacional como requisito para su matrícula inicial.
- c. Recursos aportados por particulares y organismos multilaterales.
- d. Recursos que aporte el gobierno nacional, de manera subsidiaria, según el Marco de Gasto de Mediano Plazo del sector y el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

2.2.1 Acciones legislativas y reglamentarias

De 2018 a 2020, el Ministerio de Transporte de Colombia estructuró y expidió, entre otras, el CONPES 3963, el Decreto 1120, la Resolución 5304 y el Decreto 221. Estas normas definieron la política a mediano plazo y pusieron en marcha, en el corto, la nueva política de modernización del transporte de carga pesada (PBV inferior a 10.5 toneladas), la cual alineó tres incentivos fundamentales: económico, tributario y financiero. Dicho proceso se explica a continuación:

Decreto 2156 de 2018	Ampliación del plazo (6 meses) para la terminación del programa anterior y estructuración del nuevo programa.
Ley 1955 de 2019 Art. 307.	Creación del Fondo Nacional de Transporte de Carga (FOMPACARGA) en el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022.
CONPES 3963 de 2019	Expedición de la Política para la Modernización del Sector Transporte Automotor de Carga.
Modificación convenio con BANCOLDEX y FNG	Flexibilización de requisitos y condiciones de financiamiento a través del Banco de Comercio Exterior de Colombia (BANCOLDEX), con créditos respaldados por el Fondo Nacional de Garantías (FNG).
Resolución 5304 de 2019	Puesta en marcha del nuevo programa, mediante resolución reglamentaria.
Contratación de la Fiducia	Contratación de Fiduciaria y puesta en marcha del fondo de carga.
Ley 2010 de 2019, Art. 11	Creación del beneficio de exención del Impuesto al Valor Agregado (IVA) en la Ley de Crecimiento.
Decreto 221 de 2020	Puesta en marcha del beneficio de exención del IVA, mediante decreto reglamentario.

Tabla 7. Proceso normativo para la implementación del nuevo programa de modernización del parque automotor de carga pesada. Fuente: Ministerio de Transporte de Colombia.

3



Nur Alamin / Unsplash

Capítulo 3. La importancia del diálogo público-privado para el diseño de un programa de renovación

La renovación de vehículos ligeros y pesados, que conforman flotas de transporte público y privado, es un tema que impacta a un elevado porcentaje de la población mundial. En México, los impactos sociales, económicos y ambientales, han generado constantes desafíos para el diseño de políticas públicas efectivas que impulsen una mayor competitividad en la operación de las flotas de transporte, mayor eficiencia, seguridad y una integración en la plataforma logística nacional e internacional. Existen dimensiones del problema –como la falta de acceso al financiamiento para la renovación de flotas obsoletas– que parecen depender de varios actores que no cuentan con un mecanismo de participación o cooperación que logre potenciar el reemplazo de vehículos obsoletos por equipos con tecnologías más eficientes y sustentables.

La experiencia demuestra que el éxito de los procesos de cambio depende fuertemente del apoyo de los actores mayoritarios o dominantes del sector transporte y de las industrias en las que opera y que su sostenibilidad en el tiempo depende del grado de aceptabilidad que logren estos procesos entre los afectados directos. De ahí, surge la necesidad de identificar los grupos de actores existentes en torno a la definición de políticas de transporte e incorporarlos a un proceso que les permita expresar sus demandas e intereses. Esto plantea el desafío de convocar al mismo proceso a aquellos que pertenecen a grupos atomizados del sector, que en general son objeto y no sujetos de las políticas.

Los espacios de diálogo entre actores clave de la sociedad son cada día más importantes y necesarios para desarrollar iniciativas integrales y sostenibles. El diálogo, una herramienta universal usada por las civilizaciones más antiguas del mundo, puede utilizarse en cualquier campo temático, con grupos homogéneos o heterogéneos. Los espacios de diálogo entre múltiples actores son un instrumento poderoso para formular e implementar políticas públicas.

El buen uso del diálogo efectivo puede ser muy útil para mejorar las relaciones entre gobierno y sector privado y la de ambos con el sector académico. Asimismo, esta herramienta brinda la oportunidad de crear o fortalecer alianzas entre empresas o sectores industriales para mejorar los encadenamientos productivos y, de esta manera, mejorar la competitividad de las empresas (Rayo, 2013).

Los esfuerzos para conceptualizar los diálogos público-privados, mostraron un punto de inflexión en 2006, cuando el Departamento para el Desarrollo Internacional (DFID) del Reino Unido y el Centro de Desarrollo de la OCDE, organizaron el Primer Taller sobre el Diálogo Público-Privado en París, del cual derivó el documento *Carta de buenas prácticas en el uso del*

*diálogo público-privado para el desarrollo del sector privado y el crecimiento inclusivo*¹⁰. Dicho documento fue actualizado con la participación del Banco Mundial en 2015 y se considera una base para el desarrollo e implementación de espacios de diálogo público-privados con alta probabilidad de resultados exitosos. El documento plantea 13 principios:

- 1. Diseño contextual.** El diálogo público-privado puede tomar varias formas y realizarse en varios niveles dentro de diferentes marcos de tiempo.
- 2. Proceso de gobierno abierto.** El diálogo público-privado debe funcionar bajo reglas de gobernanza abiertas, transparentes y justas. Será más probable que el diálogo tenga éxito si su estructura de gobierno está diseñada para tener en cuenta factores de economía política.
- 3. Mandato y alineación institucional.** Una declaración de objetivos es útil para una mayor claridad. Un mandato formal o legal puede ser útil en algunos contextos políticos y económicos, pero los mandatos nunca son suficientes para establecer buenos diálogos. Siempre que sea posible, los diálogos deben estar alineados con las instituciones existentes para maximizar el potencial institucional y minimizar la fricción.
- 4. Estructura y participación.** El diálogo público-privado debe tener una estructura sólida y una participación representativa. La estructura debe ser manejable, pero a la vez que flexible, y permitir que la participación sea equilibrada y efectiva; reflejar el contexto del sector privado local, así como los intereses de las partes interesadas.
- 5. Facilitación.** El proceso de diálogo debe facilitarse profesionalmente con personas y recursos especializados, para gestionar de manera eficiente todos los aspectos del proceso de diálogo.
- 6. Campeones.** El liderazgo de un conjunto de personas u organizaciones a menudo es necesario para reducir la brecha de confianza; mantener la energía y seguir presionando para que las partes se involucren a largo plazo.
- 7. Productos.** Los resultados pueden adoptar la forma de resultados de estructura y proceso, resultados analíticos, resultados generales o recomendaciones. Si bien todos deben contribuir a los resultados acordados, el diálogo debe apuntar a beneficios tangibles, prácticos y mensurables.
- 8. Difusión y comunicaciones.** Permitir la comunicación de una visión y comprensión compartidas mediante el desarrollo de un lenguaje común es esencial para generar confianza entre las partes interesadas y mantener su participación.
- 9. Seguimiento y evaluación.** El seguimiento y la evaluación son herramientas eficaces para gestionar el proceso de diálogo público-privado y demostrar su propósito, desempeño e impacto.
- 10. Área y alcance apropiados.** El proceso de diálogo debe adaptarse a las cuestiones que se abordarán y considerar las implicaciones para los subtemas de una agenda más amplia. Las jurisdicciones más pequeñas que pueden desempeñar un papel en el

¹⁰ Charter Of Good Practice In Using Public-Private Dialogue For Private Sector Development And Inclusive Growth, 2015.

proceso de cambio. Los diálogos público-privados locales y sectoriales tienen un gran potencial para obtener resultados específicos.

- 11. Respuesta a crisis y conflictos.** El diálogo público-privado es particularmente valioso en situaciones de crisis, conflicto y entornos frágiles para mitigar intereses arraigados, reconstruir la confianza y acelerar el crecimiento inclusivo y sostenible. Los mecanismos de diálogo también pueden trabajar para resolver disputas y reconciliar puntos de vista de diferentes partes interesadas sobre temas particulares.
- 12. Socios para el desarrollo.** El diálogo público-privado puede beneficiarse de las aportaciones y el apoyo de los socios cuando su papel está determinado por el contexto local, impulsado por la demanda y basado en la asociación, la coordinación y la adicionalidad.
- 13. Sostenibilidad.** La sostenibilidad se entiende como la transferencia de operaciones, administración o financiamiento de un diálogo público-privado por parte de un socio de desarrollo a instituciones locales. Lograr la sostenibilidad es un desafío y requiere el compromiso de todos los actores del diálogo.

La noción de diálogo surge en las teorías sociales primero desde una mirada uniforme de las ideas y luego a una mirada que reconoce la diversidad y abre un espacio que facilita la construcción común de conceptos a través del logro de consensos, acuerdos y entendimientos reconociendo las diferencias entre los actores. Desde esta perspectiva, el énfasis del diálogo está en la pluralidad y su eje se encuentra en la voluntad de los distintos participantes, que deciden libremente formar parte de un proyecto común (Guía Metodológica para el Diseño e Implementación de Diálogo Social en Salud, 2007).

3.1 Marco conceptual del diálogo

El diálogo es considerado un proceso complejo y continuo de participación social, que ayuda a lograr las condiciones para que los actores participantes puedan analizar en conjunto temas específicos, que plantean grados variables de conflicto. Para fomentar un diálogo exitoso, se deben crear espacios de aptos para lograr los objetivos planteados.

Los espacios de diálogo constituyen un proceso de comunicación y cooperación entre diferentes actores relevantes para un tema, que deben colaborar para identificar soluciones e implementar acciones. A través del diálogo se reúnen capacidades, recursos, ideas y perspectivas de los diversos actores, lo que facilita la búsqueda de soluciones que individualmente no se pensarían ni alcanzarían.

Esta interacción movilizará las competencias y conocimientos de los participantes y permitirá su validación. La producción colectiva tiene la característica de permitir altos niveles de reflexión en un ambiente de pluralidad, lo que permite recoger la opinión de diversos actores en distintos niveles organizativos y territoriales (nivel regional, nacional, local y comunitario). Las características de un actor para entrar en un proceso de diálogo deben ser:

- Tener conocimiento e información respecto al tema que se va a discutir.
- Contar con habilidades comunicativas y de negociación en los distintos acuerdos.
- Poseer legitimidad en su espacio de participación.

Cada situación se debe tratar con los actores indicados y en el nivel adecuado. La consulta o el tema de trabajo debe delimitarse correctamente, y los tiempos y fechas deben planificarse muy bien para contribuir al éxito de la iniciativa.

DIÁLOGOS CONSULTIVOS	DIÁLOGOS COOPERATIVOS
Características	
<p>Los actores aportan sus conocimientos, puntos de vista y experiencias. La aplicación posterior de las recomendaciones y conclusiones del diálogo es responsabilidad de los iniciadores.</p>	<p>Apuntan a una cooperación entre los actores, en la que comparten la responsabilidad y colaboran activamente para implementar soluciones o acciones. Cuanto mayor sea el énfasis de la implementación, mayor será la disposición a cooperar y asumir la responsabilidad de alcanzar logros.</p>
Subcategorías	
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Consulta singular. ▪ Serie de consultas. ▪ Consulta institucionalizada. ▪ Plataforma de múltiples actores para el intercambio. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Iniciativa de múltiples actores. ▪ Plataforma de múltiples actores para la implementación. ▪ Asociación de actores clave.
Ejemplos	
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Consulta sobre una nueva política pública en materia de transporte. ▪ Múltiples consultas de una nueva política en materia de transporte que involucra diferentes sectores por separado o en diferentes espacios geográficos. ▪ Revisión anual de un plan sectorial de transporte. ▪ Plataformas virtuales de intercambio. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Cámaras de transporte con empresarios del sector. ▪ Mesas de innovación (sectores público, privado y académico articulados para promover la innovación). ▪ Consorcios para la integración de plataformas logísticas o diseño de clústers.

Tabla 8. Tipos y características de los espacios de diálogo. Fuente: Elaboración propia con base en (Rayo, 2013).

En el sector transporte, donde existen muchos actores involucrados y grupos de interés que ejercen clara influencia sobre las decisiones de política sectorial, el diálogo se plantea como una ventaja comparativa porque estimula el reconocimiento y la participación de todos los actores. El proceso participativo ofrece distintos beneficios para los involucrados, desde la

satisfacción de necesidades, hasta el empoderamiento y acumulación de capital social. De este modo la participación se puede concebir como un medio y como un fin en sí misma.

La composición de los transportistas que ofrecen el servicio de carga en México son predominantemente hombre-camión que, recordemos, operan de 1 a 5 unidades vehiculares, y son los que se enfrentan a las principales barreras para la renovación de sus vehículos. Por ello, su incorporación en el proceso participativo de diálogo es muy relevante (Figura 10).



Figura 13. Representación de la estructura empresarial del autotransporte de carga, 2018.
Fuente: (Solución Integral Para Impulsar El Autotransporte, 2019).

Desde un punto de vista económico, los modelos participativos ofrecen ventajas en términos de equidad, eficacia y sustentabilidad para un proyecto. La participación de la comunidad en cada una de sus etapas: diseño, administración, monitoreo, supervisión y evaluación, disminuye los riesgos de fracaso en el mediano y largo plazo. El Banco Mundial describe algunos de los costos asociados a modelos no participativos que impiden el logro de las metas en el desarrollo de un proyecto¹¹:

- Ausencia de apoyo y bajo sentimiento de pertenencia hacia el proyecto.
- Oposición y descontento con políticas y proyectos impuestos, lo que limita la capacidad de aprendizaje y desarrollo a actores específicos.
- Bajo compromiso e interacción de los beneficiarios del proyecto.
- Dificultad para identificar las necesidades y prioridades de los beneficiarios y baja representatividad.
- Desconocimiento de diferencias y conflictos al interior de los grupos.
- Creación de expectativas irreales.
- Privilegio hacia grupos mejor organizados y con poder, que excluyen a los grupos que se encuentran en desventaja.

En las últimas décadas, la inclusión de la comunidad en la implementación de programas, planes y estrategias de desarrollo local ha resaltado el valor de las técnicas participativas porque

¹¹ (The World Bank Participation Sourcebook, 1996).

han mostrado que pueden lograr mayor grado de sustentabilidad de los proyectos emprendidos y fortalecen el empoderamiento de los sectores marginados social, política, y económicamente, promoviendo así su validación como sujetos de derecho y actores de su desarrollo.

3.2 Marco metodológico del diálogo

Las diversas definiciones y aproximaciones al diálogo plantean la necesidad de establecer un marco metodológico para su aplicación en el proyecto. La especificidad de las actividades de diálogo en cada caso requerirá seleccionar las técnicas que funcionan mejor para cada escenario. Por ello, no es posible definir una sola técnica para todas las situaciones de diálogo, sino más bien un repertorio de técnicas para elegir las que se adapten mejor a cada situación de acuerdo con los objetivos que se quieren lograr.

De acuerdo con Rayo (2013), el Collective Leadership Institute (CLI) desarrolló el Modelo de Cambio Dialógico, basado en la experiencia y los conocimientos del diálogo. Este modelo explica lo que debe tomarse en consideración para fomentar este ejercicio orientado a la obtención de resultados.

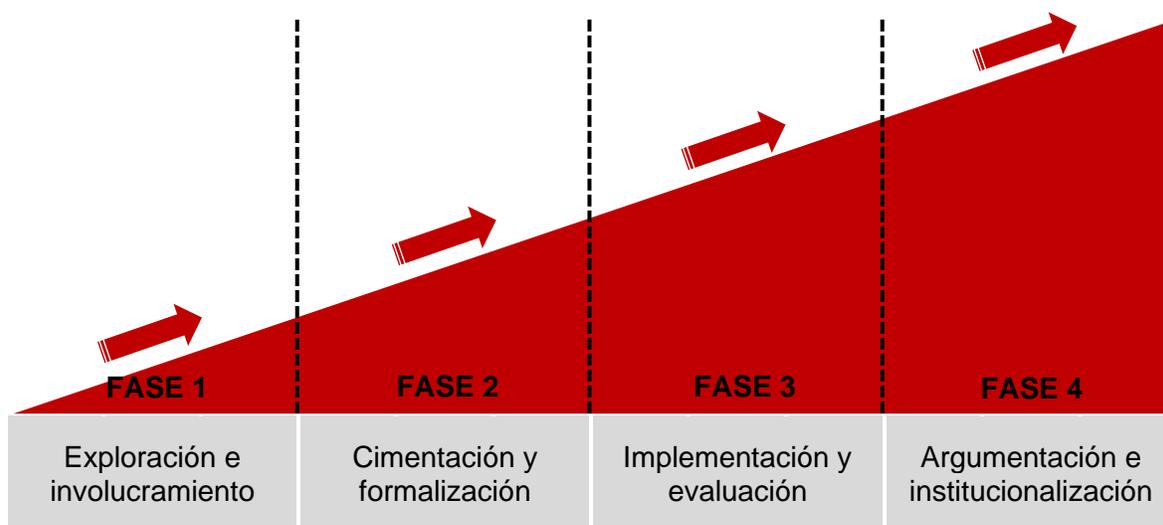


Figura 14. Modelo de cambio dialógico. Fuente: Elaboración propia con base en (Rayo, 2013).

El modelo de cambio dialógico también ofrece un esquema bien estructurado de planificación y pone atención en los detalles que pueden hacer que un proceso tenga éxito o fracase, integrando cuatro fases del diálogo.

La Fase 1, de exploración e involucramiento, se trata de un sondeo que explora el contexto y la coyuntura de los actores clave en el tema. Esto supone conocer a los actores, los factores externos y la dinámica del sistema, así como entrevistarse e intercambiar ideas con expertos en el tema. Este es el momento de identificar y crear el grupo impulsor o cubo para el cambio.

Meta de la fase 1	Entender el contexto; conocer a los actores y sus puntos de vista; tener conversaciones preparatorias y conseguir aliados para el inicio.
Resultados esperados	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Generar las primeras bases de confianza y compromisos. ▪ Identificar un grupo o cubo impulsor. ▪ Recibir alguna retroalimentación por parte de los actores.

Tabla 9. Verificación de la Fase 1: Exploración e involucramiento. Fuente: (Rayo, 2013).

En la Fase 2, de cimentación y formalización, se generan las relaciones de confianza e interés hacia el objetivo que perseguirá el espacio de diálogo. Aquí se dedican esfuerzos a consolidar el sistema de colaboración, generar compromisos de cambio por parte de los actores y desarrollar la planificación estratégica del grupo de manera conjunta.

Meta de la fase 2	Aclarar objetivos comunes; designar los recursos necesarios y quién los proveerá; establecer compromisos; desarrollar la planificación estratégica, y generar las estructuras de coordinación.
Resultados esperados	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Clarificación del objetivo y la forma de funcionamiento y estructura del espacio de diálogo. ▪ Acuerdos para la colaboración y el funcionamiento. ▪ Planificación estratégica elaborada (lo que se hará). ▪ Estructuras o acuerdos para la implementación.

Tabla 10. Verificación de la Fase 2: Cimentación y formalización. Fuente: (Rayo, 2013).

Durante la Fase 3, de implementación y evaluación, se ejecutan las medidas acordadas y planificadas. Un aspecto importante de esta etapa es que la implementación y la evaluación conjuntas son elementales para mantener el compañerismo en el grupo y el dinamismo en el espacio de diálogo.

También se debe considerar que la complejidad y las mayores dificultades de un proceso se presentan en esta tercera fase, por lo que desde su inicio hay que dedicar más empeño, ya que pueden registrarse retrasos, incumplimientos, críticas y evasión de la comunicación. Las bases generadas en las fases anteriores son muy importantes para superar posibles crisis y ayudan a organizar sesiones de lecciones aprendidas con todo el grupo.

Meta de la fase 3	Implementar las actividades acordadas o planificadas.
Resultados esperados	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Actividades implementadas. ▪ Reportes de la implementación. ▪ Socialización y retroalimentación.

Tabla 11. Verificación de la Fase 3: Implementación y evaluación. Fuente: (Rayo, 2013).

Finalmente, la Fase 4, de argumentación e institucionalización, se desarrolla una vez que un espacio de diálogo alcanzó los resultados planteados al comienzo y surgen interrogantes sobre su continuidad:

- ¿Se debe seguir trabajando con el mismo tema al mismo nivel o en un ámbito más ambicioso?
- ¿Se debe seguir trabajando con los mismos actores o hay que incluir otros nuevos?
- ¿Se debe mantener el mismo esquema de trabajo o es necesario plantear acciones de mayor envergadura?

Otra interrogante es si esta experiencia, su modalidad y sus estructuras pueden ser replicables o útiles para otros. Las respuestas a estas preguntas deben provenir de la opinión colectiva de los actores. Sea cual sea la decisión, en esta fase el gran reto es mantener el ánimo.

Meta de la fase 4	Generar un siguiente nivel de diálogo, ampliar o replicar la experiencia, crear estructuras duraderas.
Resultados esperados	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Acuerdos sobre una posible continuidad y bajo qué formato. ▪ En caso de continuar y ampliar la experiencia, identificar un siguiente grupo impulsor. ▪ Revisar y mejorar las estructuras de conducción. ▪ Identificar los pasos a seguir.

Tabla 12. Verificación de la Fase 4: Argumentación e institucionalización. Fuente: (Rayo, 2013).

La duración de cada fase es variada, pues depende del nivel en que se trabaje, tipo de diálogo que se quiera establecer —consultivo o cooperativo (consulta única o espacio permanente)— y temas que a trabajar. También dependerá de los actores y de los avances que se logren en cada etapa. Por tratarse de espacios donde hay diversidad de personas y caracteres, algunos factores de riesgo pueden presentarse en cualquier momento.

Momento Temer un buen diagnóstico y una buena imagen de la coyuntura y la programación en que se desarrollarán los actores.	Intereses Cuidar que los intereses ocultos no influyan negativamente en el alcance del objetivo común del grupo.	Burocracia Evitar que los niveles burocráticos avancen más rápido que los objetivos del diálogo.	Moderación Se recomienda que haya personas con las habilidades necesarias para ejercer la moderación, al menos en las sesiones iniciales.	Liderazgo La institución coordinadora debe tener credibilidad y liderazgo con la mayoría de los actores.
Sobrecarga La asignación de tareas o compromisos debe estar bien repartida a lo largo de todas las etapas de un proceso de diálogo	Afinidad La afinidad repercute negativamente en la efectividad del diálogo cuando se convierte en un espacio social.	Equidad Para la reflexión y el pensamiento constructivo, todos los miembros deben tener oportunidad de expresarse.	Exceso de comunicación Es muy importante establecer y manejar la comunicación entre sesiones de manera efectiva, realizando monitoreo y vinculación.	Resultados El trabajo siempre debe estar orientado hacia el objetivo y hay que reconocer cuando se hacen cosas que no tienen impacto.

Tabla 13. Factores de riesgo en los espacios de diálogo. Fuente: Elaboración propia con base en (Rayo, 2013).

En cada una de las experiencias podrán existir particularidades que beneficien o perjudiquen las iniciativas. Los elementos anteriores pueden darse tal como fueron descritos o derivar en matices similares.

3.3 Organización y gestión del diálogo

De acuerdo con lo que establece Rayo (2013), al inicio de una experiencia de diálogo con múltiples actores es muy importante que el o los impulsores tengan muy claro hacia dónde quieren llevar el proceso y demuestren que poseen las herramientas y habilidades necesarias para generar seguridad entre los participantes.

Aunque en un espacio de diálogo los impulsores únicamente deben proponer acciones, aquellos que no muestran seguridad en el proceso con un buen conocimiento y las metodologías necesarias para desarrollarlo, corren el riesgo de generar desinterés y propiciar el abandono. Para evitar esta situación, es importante que quien impulse cuente con ciertas capacidades.

1	Moderación	El dominio de habilidades y técnicas de moderación es sumamente útil cuando se trabaja con espacios de diálogo, ya que el objetivo de la moderación es facilitar la comunicación constructiva y objetiva para llegar a acuerdos en torno al objetivo planteado. Los impulsores no necesariamente tienen que ser los moderadores, pero se recomienda que lo sean al inicio del proceso para dejar sentado un estilo. También se recomienda que tanto los impulsores de un espacio como los actores clave que participan tomen un curso sobre moderación, para tener mejor manejo del espacio y facilitar el alcance de los objetivos. En ocasiones especiales, como al inicio o en talleres de planificación, es posible recurrir a un moderador externo.
2	Gestión de espacios de diálogo	El conocimiento previo del proceso, los conceptos y los instrumentos que envuelven un espacio de diálogo brindan la solidez necesaria para generar confianza dentro y fuera del proceso que se quiere llevar a cabo.
3	Planificación	Las habilidades y los conocimientos en materia de planificación logística, financiera básica y de proyectos son de mucha utilidad a lo largo de todo el proceso, desde la etapa de sondeo hasta la implementación de las acciones. Esta es una habilidad que permitirá guiar al grupo y generar confianza.
4	Conocimientos del tema a tratar en el espacio de diálogo	El impulsor de un espacio de diálogo debe facilitar. No necesariamente se requiere ser un experto en todos los temas a tratar en un espacio de diálogo, pero sí es importante tener conocimientos generales y básicos acerca de los temas a tratar.
5	Manejo de conflictos	En ocasiones, en el espacio de diálogo surgen conflictos de diferente índole (comunicación, protagonismo, malentendidos), por lo que tener conocimientos de manejo de conflictos y procesos de negociación es una gran ventaja.

6	Sociabilidad	Una persona sociable y comunicativa podrá expresar mejor sus ideas y tendrá la habilidad de transmitir las a diferentes tipos de personas en diferentes contextos. Asimismo, podrá establecer contacto con actores clave a través de otros temas y posteriormente podrá introducir su tema de interés.
7	Cultura general	Esta aptitud refuerza y complementa la anterior. La combinación de ambas facilita mucho el trabajo con grupos, especialmente al inicio, cuando no se conoce a las personas.
8	Dinamismo	Asumir una conducta dinámica, positiva y entusiasta contagia al grupo y mantiene el interés. En un monólogo, la audiencia tiene que hacer un esfuerzo para mantener la atención, pero en una interacción con diferentes tonos de voz, reacciones, preguntas y solicitudes, el grupo se mantiene deseoso de participar, aportar y ser reconocido.
9	Papel de asesor	Los asesores son personas con conocimientos, hacen análisis y dan consejos 'detrás del telón' a sus asesorados, que son la cara visible. Los impulsores de un espacio de diálogo tienen que asumir esa misma actitud, ya que los logros y los beneficios serán principalmente de los actores que participan.
10	Integración	Una cualidad que los actores valoran mucho en un diálogo es que sus aportes sean tomados en cuenta y que, de alguna manera, formen parte de las decisiones o acciones. La capacidad de integrar varios aportes genera mayor participación.

Tabla 14. Capacidades esperadas de los impulsores en un espacio de diálogo.

Fuente: Elaboración propia con base en Rayo, 2013.

Una vez identificadas las capacidades que deberían tener los impulsores dentro del espacio de diálogo, sigue el diseño e implementación del proceso, tomando como referencia el Modelo de cambio dialógico presentado en el apartado 3.2 (Figura 11). Se distinguen cuatro fases, cada uno con características específicas.

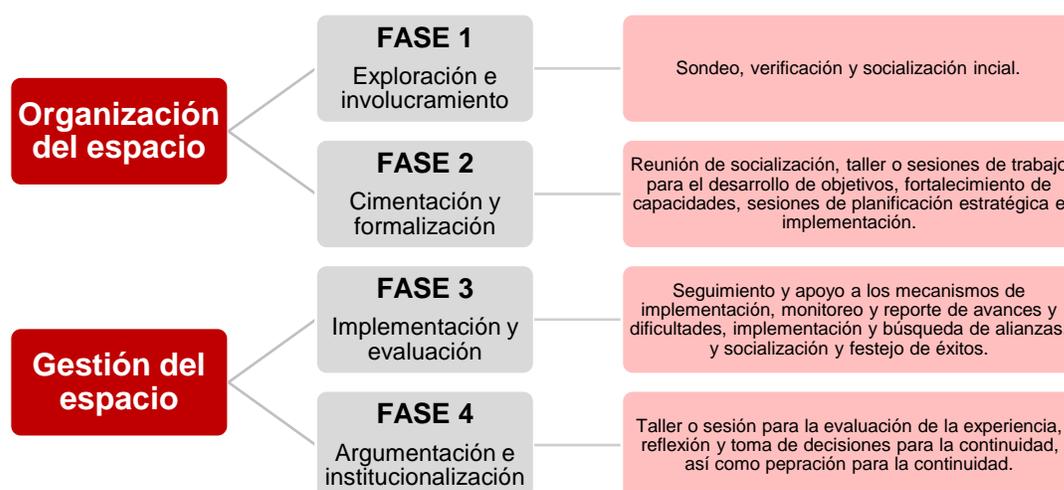


Figura 15. Acciones para el desarrollo de un espacio de diálogo.

Fuente: Elaboración propia con base en (Rayo, 2013).

3.3.1 Exploración e involucramiento

La primera fase para organizar un espacio de diálogo es la exploración e involucramiento, por lo que es necesario estar informado del contexto, de los actores y de la problemática, para abordar los temas con la mayor precisión posible y sobre la base de los preceptos de bien común y de ganar-ganar. Esta primera fase, además de profundizar en la exploración, permite crear los primeros vínculos para el involucramiento de los actores.

En esta fase, el sondeo consiste en revisar estadísticas, informes y documentos relevantes sobre el tema a tratar. Se deben realizar consultas a colegas, expertos y técnicos que trabajen o estén relacionados con el tema, pues su opinión puede dar sugerencias valiosas. Es recomendable tener varias referencias de nivel técnico para identificar tanto opiniones mayoritarias como diversidad de puntos de vista, para estar mejor preparado para las entrevistas con los actores relevantes y para eventuales talleres.

En cuanto se identifica el tipo de actor según su origen, intereses generales y los beneficios que desea obtener, hay que desarrollar un tipo de trato específico para estimular el espacio de diálogo.



Tabla 15. Caracterización de los tipos de actores que pueden integrar un espacio de diálogo. Fuente: (Rayo, 2013).

En el caso del sector transporte en México, hay participación de todos los tipos de actores en el espacio de diálogo. En el Anexo del presente documento se presentan los listados detallados de cada actor relevante, no obstante, la siguiente tabla presenta el panorama general con los actores identificados por cada tipo:

PÚBLICO	PRIVADO
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Banco Nacional de Comercio Exterior (BANCOMEXT). ▪ Centro Nacional para la Prevención de Accidentes (CENAPRA). ▪ Comisión Nacional para el Uso Eficiente de la Energía (CONUEE). ▪ Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático (INECC). ▪ Instituto Mexicano del Transporte (IMT). ▪ Nacional Financiera (NAFIN). ▪ Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT). ▪ Secretaría de Economía (SE). ▪ Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). ▪ Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT). 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Alianza Mexicana de Organización de Transportistas (AMOTAC). ▪ Asociación Nacional de Productores de Autobuses, Camiones y Tractocamiones (ANPACT). ▪ Asociación Nacional de Transporte Privado (ANTP). ▪ Asociación Mexicana del Transporte Intermodal (AMTI). ▪ Cámara Nacional del Autotransporte de Carga (CANACAR). ▪ Confederación Nacional de Transportistas Mexicanos (CONATRAM). ▪ Consejo Empresarial Mexicano de Comercio Exterior, Inversión y Tecnología (COMCE).
SOCIEDAD CIVIL	INSTITUCIONES ACADÉMICAS
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Centro Mario Molina para Estudios Estratégicos Sobre Energía y Medio Ambiente (CMM). ▪ Centro de Transporte Sustentable de México (CTS). ▪ Instituto de Políticas para el Transporte y el Desarrollo (ITDP). ▪ World Resources Institute México (WRI). 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Instituto de Investigaciones Económicas - Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). ▪ Unidad Profesional Interdisciplinaria de Ingeniería y Ciencias Sociales y Administrativas (UPIICSA) – Instituto Politécnico Nacional (IPN). ▪ Centro de Innovación en Logística y Comercio en México (CILTEC) - Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM). ▪ Instituto Global para la Sostenibilidad (IGS) - Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM).

Tabla 16. Actores relevantes en materia de renovación de la flota de transporte de carga, por tipo.
Fuente: Elaboración propia.

Una vez identificadas las características de cada actor, se planean las entrevistas. No es necesario tener entrevistas con todos los actores clave de un tema determinado, pero sí es

importante tenerlas con una muestra significativa y estratificada. No es recomendable entrevistarse con los actores sin haber pasado por las etapas anteriores, que sirven de preparación. Las entrevistas con los actores deben ser una especie de conversatorio, no deben parecer una encuesta.

Introducción	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Presentación de los participantes. ▪ Objetivo de la visita (breve y preciso, de preferencia por escrito).
Nivelación	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Conversación acerca del tema en cuestión (sobre la información que se ha recabado de expertos, colegas, funcionarios u otros). ▪ Charla sobre el cometido o la intención de las posibles estrategias.
Conocimiento de la situación del actor	<ul style="list-style-type: none"> ▪ ¿Qué acciones lleva adelante para promover el diálogo en la materia? ▪ ¿Qué actividades ha realizado o tiene previsto realizar a corto y mediano plazo? Describa. ▪ ¿Ha tenido socios? ▪ ¿Hubo obstáculos? ¿Cuáles?
Socialización de la idea de un espacio de diálogo	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Explicación de la idea y cómo funciona un espacio de diálogo, qué beneficios puede traer para el sistema y para la institución del actor. ▪ Si los conoce, mencionar algunos ejemplos y resultados.
Pertinencia	<ul style="list-style-type: none"> ▪ ¿Cree que su institución se beneficiaría si se instala un espacio de diálogo? ▪ Si su institución participara, ¿cómo y de qué forma lo haría? ▪ ¿Qué beneficios podría obtener? ▪ ¿Qué otros actores deberían estar incluidos en la conformación del espacio?
Eficacia	<ul style="list-style-type: none"> ▪ ¿Qué oportunidades de trabajo conjunto visualiza a futuro? ▪ ¿Cuál sería la mejor forma de instalar el espacio?
Cierre	<ul style="list-style-type: none"> ▪ ¿Su institución participará en este espacio o plataforma? ▪ ¿Qué aportes podrá hacer? ▪ Socialización de los próximos pasos. ▪ Recolección de datos para un contacto directo.

Tabla 17. Guía para la realización de entrevistas. Fuente: (Rayo, 2013).

Si después del proceso de sondeo se dispone de lo necesario se puede proceder con la socialización inicial. Dependiendo del caso o del actor, puede tratarse de una reunión, una comunicación formal por escrito, un correo electrónico o una llamada donde se informa de los avances y las perspectivas.

3.3.2 Cimentación y formalización

Después de la exploración e involucramiento se deben crear las bases del espacio de diálogo a través de la cimentación y formalización. En esta etapa se socializa oficialmente la

iniciativa, se promueve a los representantes de los sectores, se formaliza el objetivo común del espacio y se establece su funcionamiento y la planificación del trabajo.

La reunión de socialización es el primer encuentro con todos los actores. Las habilidades de moderación son muy necesarias, ya que es vital proyectar un clima de confianza, y convertirlo en un espacio de construcción y reflexión en donde es posible escuchar y ser escuchado. También es importante ser directos, exponer ideas claras y llegar a acuerdos tangibles. Estos acuerdos pueden ser para que los actores hagan consultas, deliberen o maduren sus aproximaciones, enfoques y propuestas, para generar nuevos aportes, para dar un plazo de espera o, en el peor de los casos, para desistir de la iniciativa y abandonar el proceso.

Es recomendable que, en caso de que se haya decidido seguir con el proceso, los máximos representantes de cada institución firmen una carta en la que acrediten a la persona que será su representante en el espacio de diálogo. Esta medida fomenta la seriedad y responsabilidad entre los actores.

Los puntos básicos a abordar en la reunión de socialización son:

- Presentación personalizada de cada uno de los participantes.
- Socialización del objetivo de la reunión y su trasfondo.
- Nivelación de información (se pueden comunicar hallazgos o experiencias de otros relacionados con el tema de la iniciativa).
- Reflexión guiada (preguntas y respuestas).
- Establecimiento de acuerdos.

La reunión no debería exceder de dos horas. En este momento se ha dado el primer paso público y de aquí en adelante el proceso dependerá del nivel de compromiso y cumplimiento de los actores.

Después del primer encuentro se debe seguir generando interés pues si los actores estuvieron de acuerdo en trabajar en un espacio de diálogo inmediatamente y manifiestan una alta predisposición, hay que ofrecerles rápidamente todo el apoyo y la guía necesarios. En un siguiente encuentro es conveniente desarrollar la identificación de objetivos comunes con los que todos se identifiquen y estén dispuestos a apoyar.

Se puede realizar un taller o sesiones de trabajo para el desarrollo de objetivos. Para ello, se necesita planeación estratégica, entendida como una herramienta de gestión que permite apoyar la toma de decisiones de las organizaciones sobre el quehacer actual y el camino que deben recorrer en el futuro, para adecuarse a los cambios y a las demandas del entorno y lograr la mayor eficiencia, eficacia, calidad en los bienes y servicios que se proveen (Armijo, 2009).

La planeación estratégica consiste en un ejercicio de formulación y establecimiento de objetivos prioritarios, cuya característica principal es el establecimiento de las líneas de acción para alcanzar dichos objetivos.

Las características centrales de la gestión orientada a resultados son:

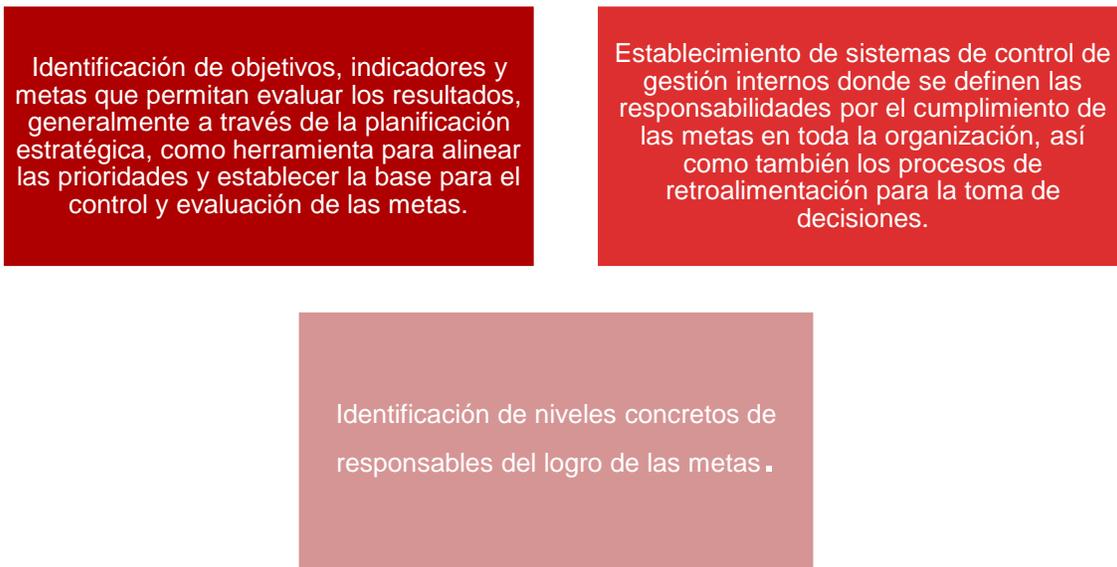


Figura 16. Características principales de la gestión orientada a resultados. Fuente: Elaboración propia.

Después de acordar el inicio del proceso y de las primeras reuniones, una gran contribución para mejorar las capacidades de comunicación de los actores es una capacitación en moderación o facilitación que les permita mejorar su labor como comunicadores e intermediarios de un proceso de diálogo (Rayo, 2013).

Una capacitación de este tipo es muy útil porque permite:

- Desarrollar el manejo de los principios del diálogo y fortalecer las relaciones humanas: dos factores de éxito que contribuyen a lograr los objetivos del espacio de diálogo.
- Generar confianza: con estas acciones los actores evidencian la voluntad y la energía que hay en una iniciativa. Estimula el surgimiento de nuevos apoyos por parte de diversos actores.
- Realizar la primera acción conjunta: es la primera oportunidad para que los actores trabajen como equipo en la organización, definición de fecha y convocatoria de la actividad. Es el primer ejemplo de coordinación práctica de ellos mismos en el espacio de diálogo.
- Los impulsores del diálogo deben contar con capacidades para la moderación y es recomendable que también tengan un buen manejo de la gestión de espacios de diálogo. Si es posible, se debe dar capacitación en gestión de espacios de diálogo al resto de los actores, pero esto no es estrictamente necesario.

El taller o las sesiones de planeación estratégica constituyen un pilar importante del proceso de diálogo, ya que permiten dar seguimiento a los objetivos establecidos, para los cuales se requiere constante retroalimentación acerca de cómo están funcionando las estrategias.

Planificar de manera realista	Es mejor no ser ambicioso al inicio. Hay que planificar según los recursos con que se cuenta.
No planificar de más	Al comienzo no es necesario tener una planificación sumamente estructurada y detallada. Es preferible mantener las cosas sencillas para lograr éxito y confianza, y posteriormente se podrá hacer un plan más ambicioso y preciso.
Contar con los actores adecuados	Es difícil hacer un taller de planificación sin la presencia de tomadores de decisiones o sin que estos den cierta libertad de maniobra a sus representantes. Cuando no se dan estas condiciones, la planificación puede ser muy débil.
Apostar a un buen manejo del tiempo	El taller o las sesiones de planificación deben contar con materiales didácticos adecuados y presentar la mayor cantidad de avances posibles para ahorrar tiempo. Hay que tener cuidado de no abrumar a los actores con material preelaborado para que no sientan que están siendo inducidos y valoren la libertad de proponer estrategias o cursos de acción.
Contar con moderación externa	Es recomendable contar con un moderador externo que tenga habilidades en planificación y tenga conocimientos generales del tema de trabajo. Un agente externo permite que haya más neutralidad y que todos los actores puedan concentrarse en contribuir con la construcción conjunta de la planificación.

Tabla 18. Consejos para una planificación estratégica efectiva. Fuente: (Rayo, 2013).

3.3.3 Implementación y evaluación

La implementación y evaluación forman parte del proceso de gestión del espacio de diálogo, en él se presentan prácticas y consejos para mantener el enfoque del grupo. Esta fase requiere una atención especial, ya que los compromisos, la capacidad y la responsabilidad de obtener resultados están directamente ligados a los actores y a cada experiencia en particular, por lo que es importante mantener la cercanía y brindar apoyo a los participantes.

El seguimiento es una parte importante de la planeación estratégica y en el caso de un diálogo, debe presentarse en un tono de colaboración e intercambio de información. Discutir los avances de otros miembros es importante para fomentar un sentido de confianza, compañerismo y competencia sana entre los integrantes.

Realizar el monitoreo en espacios de diálogo resulta más difícil que en una institución, ya que puede existir falta de interés, no hay presión de superiores o puede crearse cierta aversión pues los actores no quieren sentir la presión de un monitoreo. También se pueden presentar diferentes enfoques que no permitan llegar a un acuerdo.

Una forma de realizar el monitoreo del proceso es mediante una autoevaluación. El monitoreo ayuda a saber cuán cerca se está del objetivo y contar con las bases para hacer ajustes cuando sea necesario, por ello, todos los actores deben manejar la información del monitoreo y cuando sea necesario generar discusiones para realizar los ajustes correspondientes.

Conceptos de seguimiento	Descripción	Preguntas clave
Actividades y logros	Está orientado a monitorear las actividades acordadas y los logros alcanzados. Se trata de contrastar lo que se planificó con lo que se ha hecho y se está haciendo.	¿Se ha hecho lo que se había acordado en la planificación? ¿Lo planificado y lo realizado conducen a los logros que se quieren alcanzar?
Resultados	Se analiza hasta qué punto el espacio de diálogo y sus logros alcanzan los objetivos propuestos.	¿Qué resultados o beneficios ha generado el espacio de diálogo para las instituciones participantes o para otros? ¿El espacio de diálogo está cumpliendo o ha cumplido el fin para el que fue concebido? ¿Hasta qué punto el espacio ha contribuido a alcanzar el objetivo que se acordó al inicio?
Proceso	Hasta qué punto el proceso conduce a los logros previstos y aporta a la responsabilidad conjunta del éxito.	¿Qué estrategias para los procesos de vinculación han sido exitosas? ¿El proceso se ha desarrollado correctamente? ¿Qué se debe hacer para mejorar el proceso?

Tabla 19. Tipos de seguimiento y sus características. Fuente: Elaboración propia.

Para lograr la implementación de acciones y concretar alianzas es necesario seguir brindando apoyo y seguimiento, dos factores clave para el éxito. En muchas ocasiones es necesario insistir y animar a los actores para que puedan llegar a la meta (Rayo, 2013).

En el proceso de implementación siempre es posible conocer nuevos actores y lograr nuevas alianzas encaminadas a implementar una actividad o desarrollar el proceso de diálogo. Es oportuno que estos nuevos aliados o colaboradores se presenten en el espacio de diálogo para que todo el equipo los acepte.

Cuando, gracias al diálogo, se logra llegar a metas, es importante premiar el trabajo del grupo de actores para fomentar aún más la cohesión y el ánimo del grupo. Esto lo prepara para objetivos más grandes, para otros diálogos o para seguir adelante con el espacio que ya está gestionando.

3.3.4 Argumentación e institucionalización

En la fase final, argumentación e institucionalización, se espera tener resultados, una consolidación del grupo y hacer la valoración de la experiencia, ya sea para su conclusión, para la continuidad bajo el mismo esquema o para ampliarlo. Cuando se alcanzan los objetivos planteados es necesario preparar el cierre con una evaluación, que ponga fin a un capítulo y deje la puerta abierta para un próximo paso, incluyendo la posibilidad de realizar nuevas incorporaciones.

Según lo que establece Rayo (2013), aunque puede hacerse en una etapa posterior, es conveniente que en la etapa de evaluación se haga una reflexión sobre la continuidad del espacio de diálogo con los actores. En ese momento de reflexión y toma de decisiones, las preguntas básicas que los participantes deben contestar sobre la continuidad del diálogo son:

- ¿Se quiere continuar?
- ¿Se puede continuar?
- ¿Se quiere seguir trabajando de la misma manera y con los mismos objetivos?
- ¿Con qué estructura se trabajará?
- ¿Habrá un nuevo momento para la planificación estratégica?
- ¿Los aliados son suficientes? ¿Son los correctos?
- ¿Qué cambios se harán?

Para dar continuidad a un espacio de diálogo, se debe definir primero qué hacer y cómo hacerlo, tomando como referencia la experiencia ganada y las reflexiones de las discusiones anteriores. Un aspecto relevante –cuando la decisión del grupo se encamina a ampliar los objetivos o el enfoque del espacio de diálogo–, es determinar si es necesario y posible que en esta nueva etapa participen actores de mayor jerarquía dentro de sus instituciones. Si se quiere ampliar el enfoque, sería necesario contar con actores de más influencia o que los actuales y sus instituciones asuman mayores compromisos para el desarrollo del espacio y de sus actividades.

Es habitual que los espacios consultivos evolucionen a espacios cooperativos o permanentes y que el compromiso de los actores y de las instituciones representadas también aumente, esto se puede ver reflejado en la asistencia, la colaboración en actividades y los recursos humanos o financieros compartidos. El incremento del compromiso se logra gracias a una buena combinación de confianza generada, resultados obtenidos e incidencia en los actores participantes y en los altos directivos de las instituciones representadas.

Para Rayo (2013), la fórmula que expresa el incremento de compromiso de los actores se define como: confianza, más los buenos resultados obtenidos por el espacio de diálogo, más la incidencia que el grupo impulsor y todos los actores participantes del diálogo puedan tener dentro y fuera de sus instituciones.

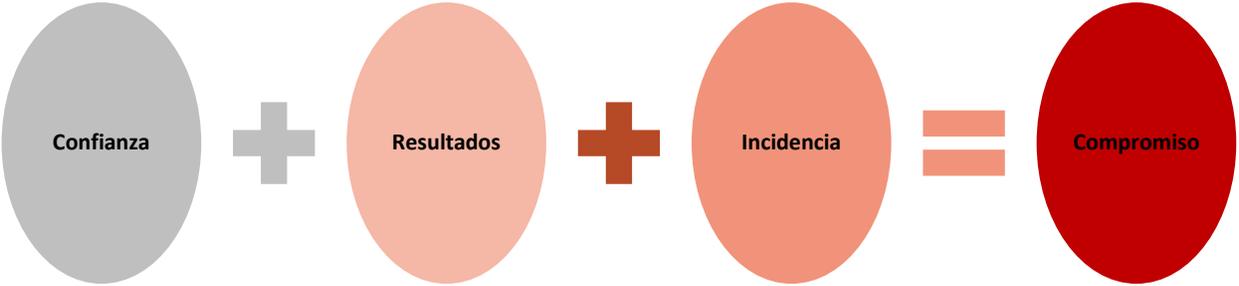


Figura 17. Fórmula para el incremento de compromiso de los actores de un proceso de diálogo.
Fuente: Elaboración propia con base en (Rayo, 2013).

4



Caleb Ruitter / Unsplash

Capítulo 4. Aplicación de las mejores prácticas: la experiencia de Colombia

Los espacios de diálogo generalmente se convierten en experiencias de éxito que sirven de referencia para prácticas futuras, incluyendo el diseño de políticas públicas. En la medida en que se pueda reflejar el proceso, con sus grandes enfoques y todos los pormenores, será más fácil aprender y capitalizar las experiencias posteriormente. La sistematización y capitalización de las experiencias son fundamental para procesos de transferencia siguientes.

La sistematización es una tarea periódica en la que se genera y acumula información primaria (entrevistas a los participantes, autoevaluaciones, memorias de talleres con actores u otros involucrados directos) e información secundaria (informes, ayuda memorias y otros documentos) que ayudarán a recrear la historia y aprender de ella. En otras palabras, la sistematización produce un nuevo conocimiento a nivel conceptual que será útil en futuras experiencias (Rayo, 2013).

La siguiente tabla presenta una guía de preguntas que permitirá ordenar la información y dar mayor claridad sobre cómo se desarrolló la experiencia.

Situación inicial	Durante el diálogo	Situación actual	Lecciones aprendidas
¿Cuál era la situación antes del inicio de la experiencia?	¿Cómo se realizó el proceso? ¿Qué pasos se siguieron?	A partir de este proceso, ¿qué logros se identifican para su institución y para otras?	¿Quiénes debieron participar más en este proceso?
¿Cuál era el posicionamiento de la institución antes de la experiencia?	¿Qué factores favorables y no favorables existían al inicio?	¿Cómo describe la situación actual en comparación con la inicial?	¿Qué aspectos del proceso le hubiera gustado que fueran diferentes?
¿Habían realizado otras acciones para generar cambios? ¿Qué paso con ellas?	¿Por qué participó en este proceso y cuál cree que fue su función?	¿Cuáles fueron los cambios percibidos en esta experiencia?	¿Qué factores ajenos incidieron de manera positiva o negativa en la experiencia?
¿Cómo se sentía al inicio de la experiencia?	¿Cómo contribuyó la experiencia al logro de sus metas institucionales?	¿Cuáles fueron los cambios en sus capacidades y en las de su institución?	¿Qué factores de éxito identifica para usted y para otros?
¿Cómo era la situación de conocimiento y coordinación con otras instituciones antes de la experiencia?	¿Hubo coordinación? ¿Cómo la valora? ¿Cómo contribuyeron otros actores con su institución?	¿Qué nivel de avance se generó a partir de la experiencia?	¿Hubo errores? ¿Cuáles? ¿Cómo se pueden evitar?

Tabla 20. Guía de preguntas para la sistematización de experiencias en espacios de diálogo. Fuente: (Rayo, 2013).

La sistematización es una forma de transferencia de buenas prácticas que permitirá mejores experiencias futuras. Por ello es indispensable que durante todo el proceso del diálogo se tomen en cuenta los principios establecidos en la *Carta de buenas prácticas en el uso del diálogo público-privado para el desarrollo del sector privado y el crecimiento inclusivo*, misma que fue abordada con anterioridad en el presente documento.



Figura 18. Buenas prácticas en el uso del diálogo público-privado para el desarrollo del sector privado y el crecimiento inclusivo. Fuente: (Charter Of Good Practice In Using Public-Private Dialogue For Private Sector Development And Inclusive Growth, 2015).

Para el caso de Colombia, la rapidez en el diseño e implementación del nuevo programa de renovación obedece, principalmente, a la definición de una metodología basada en el diálogo público-privado que permitió integrar en un mismo espacio a todos los actores involucrados, y así encontrar las mejores alternativas en beneficio del individuo y el colectivo.

La metodología empleada, similar a la que presentamos en el apartado 3 de este documento, inicia con una convocatoria a todos los grupos relacionados con el sector transporte y finaliza con la identificación de nuevas propuestas y una integración de un sector organizado.

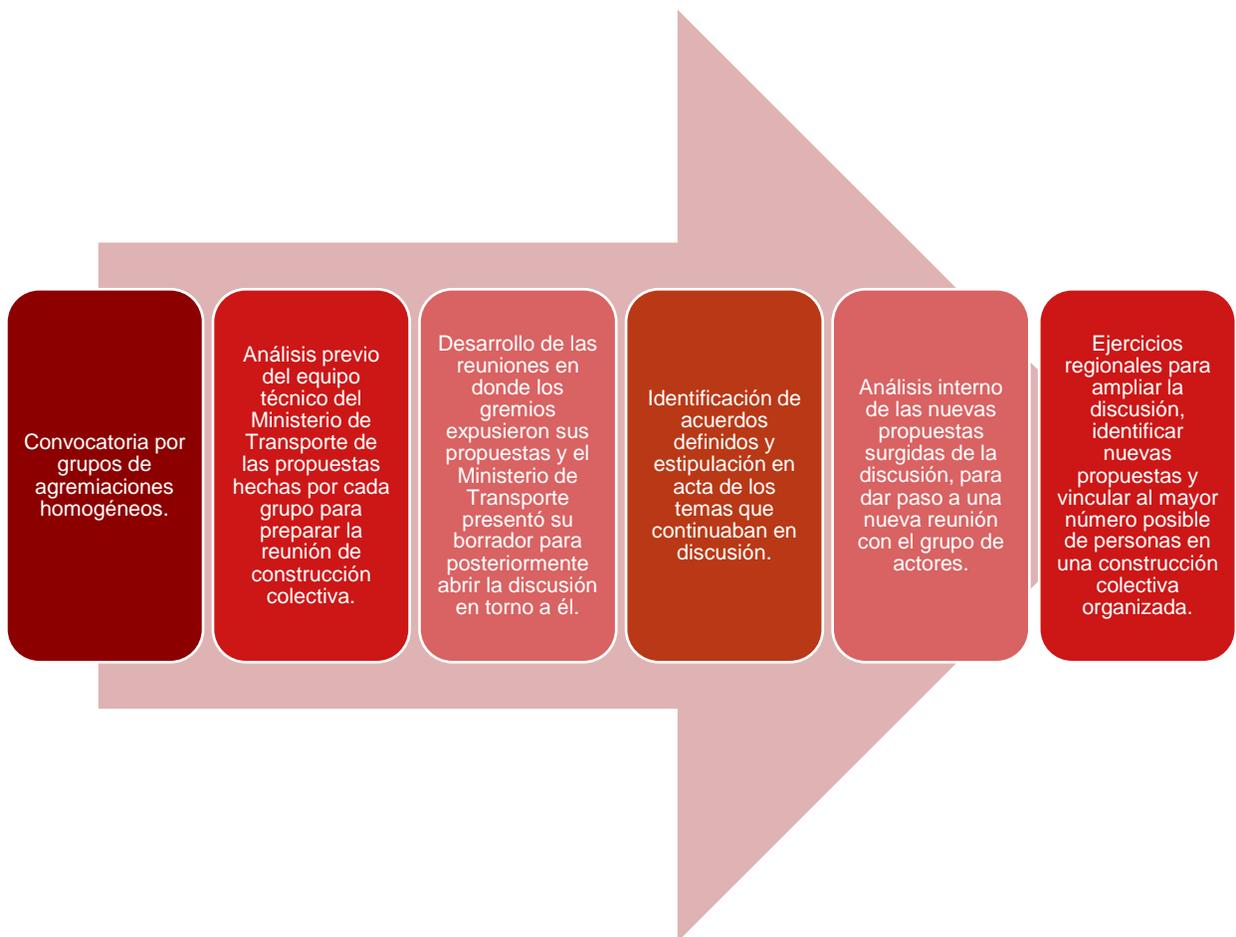


Figura 19. Metodología de las mesas de trabajo organizadas por el Ministerio de Transporte de Colombia. Fuente: Ministerio de Transporte de Colombia.

Los resultados del ejercicio de diálogo impulsado por el Ministerio de Transporte se presentaron en el documento CONPES 3963 (2019), que integra la política que sustenta el nuevo programa de modernización bajo las siguientes acciones acordadas por todos los actores:

- Aprobar la política para la modernización del sector transporte automotor de carga planteada en el CONPES, incluyendo el Plan de Acción y Seguimiento.
- Solicitar a las entidades del gobierno colombiano involucradas en el CONPES priorizar los recursos para poner en marcha sus estrategias, acorde con el Marco de Gasto de Mediano Plazo de su sector y en línea con su Marco Fiscal de Mediano Plazo.
- Solicitar al Departamento Nacional de Planeación, consolidar y divulgar la información de avance de acciones según lo planteado en el Plan de Acción y Seguimiento.
- Solicitar al Ministerio de Transporte:
 - ▶ Crear el Programa de modernización del transporte automotor de carga, para incentivar la desintegración de vehículos antiguos y permitir la compra de

vehículos nuevos. Este será administrado a través del Fondo nacional de modernización del parque automotor de carga.

- ▶ Actualizar los reglamentos técnicos a estándares internacionales en temas de nuevas tecnologías, que incluyen pesos y dimensiones de los vehículos. Con el apoyo del Instituto Nacional de Vías determinar la viabilidad de emitir permisos de transporte de carga por las vías nacionales, para la operación de los vehículos combinados de carga, junto con la definición de los corredores viales en los cuales podrán operar en el país.
- ▶ Flexibilizar los requisitos de habilitación de empresas de transporte para los pequeños propietarios de vehículos de transporte de carga. Se deberán revisar los requisitos de seguros de operación de transporte de carga junto con el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, los requisitos de seguridad vial con la Agencia Nacional de Seguridad Vial y el esquema de vigilancia, inspección y control con la Superintendencia de Transporte para incluir a las empresas de transporte de carga actuales y a los pequeños propietarios de vehículos de transporte de carga habilitados.

De la experiencia de Colombia y de la revisión de la metodología para el diseño e implementación de espacios de diálogo público-privado, podemos ver que los factores de éxito residen en el conocimiento de los actores involucrados en el sector, la identificación del objetivo en común, el compromiso, el manejo de los principios de diálogo y gestión de conflictos, la coordinación, la asignación de tareas y revisión, las agendas claras y concisas, así como los resultados rápidos y la socialización de los mismos.

Conocimiento de los actores

- Es necesario determinar lo mejor posible con qué actores se trabaja, si son públicos, privados, académicos u organizaciones no gubernamentales, y si se debe tratar con ellos en grupo o de manera individual.
- Es importante estimar previamente el nivel de interés y la influencia de cada actor en los temas que queremos tratar, para planificar cómo relacionarse con cada uno al inicio y durante el proceso.

Identificación clara de un objetivo común

- Tener uno o varios objetivos comunes claramente identificados y abordados por todos los actores será el común denominador y elemento de integración del grupo.
- Mientras más concretos y publicitados sean estos objetivos, mayores serán las probabilidades de éxito.
- Lo más recomendable un máximo de tres objetivos muy puntuales. Con el paso del tiempo, el espacio puede apuntar a otros objetivos.

Compromiso

- Se debe partir de un objetivo común, identificar posibles acciones, priorizarlas, entenderlas cabalmente y comprometerse con ellas.
- Para aportar al triunfo del espacio se debe seguir esta lógica como forma natural para generar confianza.
- Los compromisos impuestos desgastan la confianza y socavan la tolerancia de los actores.

Manejo de los principios de diálogo y gestión de conflictos

- Cada uno de los miembros de un espacio de diálogo debe manejar los siguientes principios base de una buena comunicación:
 - ▶ Escuchar
 - ▶ Respetar
 - ▶ Reflexionar
 - ▶ Expresar
- Los principios de resolución de conflictos son elementos importantes para los moderadores y para los participantes en un espacio de diálogo:
 - ▶ Pensar antes de reaccionar
 - ▶ Escuchar atentamente
 - ▶ Asegurar un proceso justo
 - ▶ Enfrentar el problema y no a las personas
 - ▶ Aceptar la responsabilidad propia
 - ▶ Establecer una comunicación directa
 - ▶ Identificar intereses
 - ▶ Enfocarse en soluciones comunes (ganar-ganar)

Coordinación

- Una estructura de coordinación práctica, facilitadora y orientada al estilo del espacio dinamiza el proceso.
- El coordinador en un espacio de diálogo no se debe encargar de todo el trabajo, sino de la figura que lleva la secuencia del proceso y se encarga de orientar los pasos a seguir, para que el grupo tome las decisiones necesarias para el cumplimiento de los objetivos.
- Cuando un espacio es duradero, su coordinación puede ser rotativa o como el grupo estime conveniente.

Asignación de tareas y revisión

- Desde el primer encuentro oficial debe haber asignaciones fáciles de cumplir y útiles para la causa (el objetivo o el espacio).
- Se debe monitorear el cumplimiento de estas tareas y mencionar su cumplimiento o incumplimiento.
- Los primeros compromisos cumplidos, por pequeños que parezcan, tienen un efecto muy positivo en la confianza y el ánimo del grupo.

Identificación y fortalecimiento de un grupo o cubo impulsor

- Antes de la conformación de un espacio, o en sus inicios, hay que identificar y establecer lazos más cercanos con las instituciones que pueden ayudar a potenciar, dinamizar y lograr el éxito en el espacio de diálogo planteado.
- Un grupo impulsor de dos o tres instituciones determinadas y comprometidas con un objetivo es suficiente inspiración para muchos otros actores.

Agendas claras y concisas

- Si se mantienen agendas claras y eficientes en el uso del tiempo, los participantes de un espacio siempre sabrán qué van a hacer y se sentirán valorados, esto demuestra la importancia de la reunión y cuánto se aprecia el tiempo de todos los participantes.

**Resultados
rápidos y
socialización de
resultados**

- Todos los actores quieren ver resultados rápidos, por lo que se deben hacer fáciles y comunicarlos, sobre todo al inicio, para generar confianza y apoyo.
- La socialización de resultados debe ser una práctica y un ciclo de trabajo, donde se acuerda, se planifica, se ejecuta y se divulga.
- Muchos espacios simplemente son vistos como poco productivos incluso por los propios actores por no comunicar sus avances.

**Fortalecimiento
de relaciones
humanas**

- En cualquier fase de un proceso de diálogo es muy productivo generar acercamientos entre las personas para fortalecer las relaciones humanas. En una fase intermedia reinyecta ánimo y en una fase avanzada puede consolidar las relaciones de trabajo.
- Esto se logra a través de dinámicas de grupos, talleres de planificación, convivios de socialización y celebración de resultados, entre otros.

Tabla 8. Factores de éxito en los espacios de diálogo. Fuente: Elaboración propia con base en (Rayo, 2013).

Dado que en México no existe un antecedente reciente de diálogo público-privado en materia de renovación de la flota de autotransporte de carga que haya integrado a todos los actores involucrados bajo un objetivo en común, las acciones orientadas al diseño e implementación de un nuevo programa de renovación pueden verse sesgadas o limitadas. Por ello, es indispensable comenzar con una reunión de los actores involucrados, que les permita exponer sus problemáticas y requerimientos, para implementar una política pública transversal que logre beneficios reales para el sector y el país en materia de competitividad, seguridad, eficiencia y sustentabilidad.

Anexo 1

Actores participantes en las mesas de trabajo organizadas por el Ministerio de Transporte de Colombia y sus peticiones respecto al Nuevo programa de renovación de la flota automotor de carga

Propietarios de vehículos	
Asociación de Camioneros de Colombia	<ul style="list-style-type: none">▪ Recuperar la evasión del registro e incrementar a 20 millones por año.▪ Administración del programa a cargo de una entidad bancaria reconocida.▪ Conservar los requisitos actuales del proceso.▪ Exención de IVA hasta 3 vehículos.▪ Disminución del reconocimiento del 5% cada año.
Asociación Nacional de Transportadores	<ul style="list-style-type: none">▪ Descontar el 1% del manifiesto a vehículos nuevos.▪ Definir la metodología para créditos en bancos de primer piso.▪ Marcar los vehículos mal matriculados.▪ El programa debe estar orientado a renovar la flota.
Cámara Nacional de Transporte	<ul style="list-style-type: none">▪ Incluir a camiones, camionetas y volquetas.▪ Controlar la comercialización de repuestos desintegrados.▪ Adquisición al por mayor de una sola marca para lograr descuentos.▪ Marcar los vehículos mal matriculados.▪ Establecer la vida útil de los vehículos.
Confederación Colombiana de Transportadores	<ul style="list-style-type: none">▪ Definir metodología para créditos en bancos de primer piso.▪ La vida se debe calcular de acuerdo con los kilómetros recorridos.
Camioneros de Colombia	<ul style="list-style-type: none">▪ Creación del fondo de garantías.▪ Reducción de trámites.▪ Eliminar intermediarios de importación.▪ Incluir del programa a los vehículos livianos.▪ Exención de IVA.▪ Créditos Blandos.
Asociación de Transportadores de Carga	<ul style="list-style-type: none">▪ Creación del fondo a través del precio del combustible.▪ Vehículos mayores a 10.5 toneladas.▪ Exención de IVA.▪ No permitir la circulación a vehículos mal matriculados.

Fuente: Ministerio de Transporte de Colombia.

Empresas de transporte

Fedetranscarga

- Cuantificar los vehículos mal matriculados para saber cuántos vehículos nuevos ingresaron en esta condición.
- La reposición en cascada se debe incluir como alternativa de modernización.
- Los vehículos nuevos deben ingresar con esta medida.

Colfecar

- Ahorros voluntarios sin obligación.
- Ingreso de vehículos deberá ser por medio de incentivos tributarios.
- Exención de IVA.
- Exención de arancel para los vehículos que se importen desde Europa.
- Incentivo para los vehículos con energías renovables.
- Generar mayores impuestos tributarios para la salida de vehículos antiguos.
- Fijar una fecha para que los vehículos mal matriculados no puedan circular.
- Establecer la vida útil de los vehículos a través del kilometraje y el uso eficiente del vehículo.
- Implementar un periodo de transición para los vehículos actuales.

Fuente: Ministerio de Transporte de Colombia.

Generadores de carga

Fenalco

- Tener claridad del dinero recaudado respecto al ejecutado.
- Pago al propietario de acuerdo con el avalúo comercial.

ANDI

- Eliminación de intermediarios.
- Cumplir los tiempos que se establezcan para el proceso.
- Aumentar los controles para que las partes desintegradas no se comercialicen.
- Créditos Blandos y un Fondo Nacional de Garantías.
- Exención del IVA.
- La reposición debe ser en cascada.

Andemos

- Mejorar los tiempos internos del proceso.
- Continuar con el reconocimiento económico.
- Exclusión del 15% del IVA para los propietarios que tienen hasta 10 vehículos.
- Aplicación de impuestos a vehículos mayores a 5 años.
- Establecer restricciones de movilización a vehículos mayores de 10 años.
- La reposición vehicular debe ser en cascada.
- Adopción de la vida útil de los vehículos.

Fuente: Ministerio de Transporte de Colombia.

Anexo 2

Listado de actores relevantes para el dialogo en materia de renovación de la flota de autotransporte federal

Actores públicos		
Nombre	Tipo de actor	Datos de identificación
Banco Nacional de Comercio Exterior (BANCOMEXT)	Gobierno Federal	Periférico Sur 4333, Jardines en la Montaña, Tlalpan, 14210 Ciudad de México, CDMX Tel. (55) 5449 9000
Centro Nacional para la Prevención de Accidentes (CENAPRA)	Gobierno Federal	Guadalajara 46, Col. Roma Norte, Cuauhtémoc, 06700 Ciudad de México, CDMX Tel. (55) 5062 1600
Comisión Nacional para el Uso Eficiente de la Energía (CONUEE)	Gobierno Federal	Av. Revolución 1877, Tizapán San Ángel, Loreto y Campamento, Álvaro Obregón, 01090 Ciudad de México, CDMX Tel. (55) 3000 1000
Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático (INECC)	Gobierno Federal	Boulevard Adolfo Ruíz Cortines 4209, Colonia Jardines en la Montaña, Tlalpan, 14210 Ciudad de México, CDMX
Instituto Mexicano del Transporte (IMT)	Gobierno Federal	Carretera El Colorado - Galindo Km. 12 Col. San Fandila, 76703 Pedro Escobedo, Qro. Tel. 442 216 9777
Nacional Financiera (NAFIN)	Gobierno Federal	Torre IV. PB, Av. Insurgentes Sur 1971, Guadalupe Inn, Álvaro Obregón, 01020 Ciudad de México, CDMX Tel. (55) 5325 6000
Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) – Dirección General de Autotransporte Federal (DGAF)	Gobierno Federal	Calzada de las Bombas 411, Coapa, Parque Alameda del Sur, Coyoacán, 04929 Ciudad de México, CDMX Tel. (55) 5723 9300
Secretaría de Economía (SE)	Gobierno Federal	Zamora 197, Colonia Condesa, Cuauhtémoc, Ciudad de México, CDMX, 06140 Tel. 800 083 2666
Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP)	Gobierno Federal	Avenida Plaza de la Constitución, Palacio Nacional, Centro de la Ciudad de México, 06000 Tel. (55) 3688 4600
Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) – Dirección General de Gestión de la Calidad del Aire y Registro de Emisiones y Transferencia de Contaminantes (DGGCARETC)	Gobierno Federal	Av. Revolución 1425, Tlacopac, Álvaro Obregón, 01049 Ciudad de México, CDMX Tel. (55) 5490 0900

Actores privados

Nombre	Tipo de actor	Datos de identificación
Alianza Mexicana de Organización de Transportistas (AMOTAC)	Asociación privada	C. Toltecas 518, Santa Clara Coatitla, 55540 Ecatepec de Morelos, Méx. Tel. (55) 6024 6738
Asociación Nacional de Productores de Autobuses, Camiones y Tractocamiones (ANPACT)	Asociación privada	Av. Paseo de las Palmas 1650, Lomas de Chapultepec, Miguel Hidalgo, 11000 Ciudad de México, CDMX Tel. (55) 5202 4900
Asociación Nacional de Transporte Privado (ANTP)	Asociación privada	Av. Insurgentes Sur 813, Nápoles, Benito Juárez, 03810 Ciudad de México, CDMX Tel (55) 5534 3598
Asociación Mexicana del Transporte Intermodal (AMTI)	Asociación privada	Emerson No.150 Desp. 302, Col. Polanco C.P.11560, CDMX Miguel Hidalgo Tel. (55) 5255 1624
Cámara Nacional del Autotransporte de Carga (CANACAR)	Cámara de transporte	Pachuca 158 BIS, Colonia Condesa, Cuauhtémoc, 06140 Ciudad de México, CDMX Tel (55) 5999 7100
Confederación Nacional de Transportistas Mexicanos (CONATRAM)	Asociación privada	Av. Paseo de la Reforma 104. Primer Piso, Juárez, Cuauhtémoc, Ciudad de México, CDMX Tel. (55) 5703 1414
Consejo Empresarial Mexicano de Comercio Exterior, Inversión y Tecnología (COMCE)	Asociación privada	Monte Elbruz 124, piso 8, Palmitas (Polanco), 11560, Miguel Hidalgo, Ciudad de México, CDMX Tel. (55) 5231 7100

Sociedad civil

Nombre	Tipo de actor	Datos de identificación
Centro Mario Molina Para Estudios Estratégicos Sobre Energía y Medio Ambiente (CMM)	Asociación civil sin fines de lucro	Av. Secretaría de Marina 458, Lomas de Vista Hermosa, Cuajimalpa de Morelos, 05129 Ciudad de México, CDMX Tel. 9177 1670
Centro de Transporte Sustentable de México (CTS)	Organización No Gubernamental	Belisario Domínguez #8 P.A. Col. Villa Coyoacán México, CDMX. 04000 Tel. (55) 3096 5742 al 45
Instituto de Políticas para el Transporte y el Desarrollo (ITDP)	Organismo Internacional sin fines de lucro	Av. México #69, Col. Hipódromo Condesa, Delegación Cuauhtémoc, Ciudad de México, C.P. 06170 Tel. (55) 3626 2963
World Resources Institute México (WRI)	Organización internacional	Belisario Domínguez #8 P.A. Col. Villa Coyoacán México, CDMX. 04000 Tel. (55) 3096 5742 al 45

Instituciones académicas

Nombre	Tipo de actor	Datos de identificación
Instituto de Investigaciones Económicas - Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM)	Universidad pública mexicana	Circuito Mario de la Cueva, Ciudad de la Investigación en Humanidades, C.U., 04510 Ciudad de México, CDMX Tel. (55) 5622 7250
Unidad Profesional Interdisciplinaria de Ingeniería y Ciencias Sociales y Administrativas (UPIICSA) – Instituto Politécnico Nacional (IPN)	Universidad pública mexicana	Av. Té 950, Granjas México, Iztacalco, 08400 Ciudad de México, CDMX Tel. 56242000 Ext. 70076
Centro de Innovación en Logística y Comercio en México (CILTEC) - Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM)	Universidad privada mexicana	Contacto: Isabel Kreiner ikreiner@itesm.mx Frank Rattmann ratman@itesm.mx
Instituto Global para la Sostenibilidad (IGS) - Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM)	Universidad privada mexicana	Contacto: Isabel Kreiner ikreiner@itesm.mx Frank Rattmann ratman@itesm.mx

Bibliografía

1. Alvarado R. Ma. Lizbeth y Eduardo Morín M. Guía para la preparación de proyectos por fases (PPF), 2018. (2018). México: Centro de Estudios para la Preparación y Evaluación Socioeconómica de Proyectos (CEPEP). Disponible en: <[https://www.cepep.gob.mx/work/models/CEPEP/metodologias/documentos/Guia_Preparaci%C3%B3n_Proyectos_Fases_General_\(CEPEP\).pdf](https://www.cepep.gob.mx/work/models/CEPEP/metodologias/documentos/Guia_Preparaci%C3%B3n_Proyectos_Fases_General_(CEPEP).pdf)> [Accedido el 7 de enero de 2020].
2. Análisis sobre el Proyecto de Reformas y Adiciones a la Ley De Caminos, Puentes y Autotransporte Federal. (2015). México: Cámara Nacional del Autotransporte de Carga (CANACAR) y Consejo Mexicano de Transporte. Disponible en <http://www.senado.gob.mx/comisiones/comunicaciones_transportes/docs/Ley_CP_AF/Presentacion_CANACAR.pdf> [Accedido el 4 de diciembre de 2020].
3. Armijo, Marianela. Manual de Planificación Estratégica e Indicadores de Desempeño en el Sector Público. (2009). Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL): Área de Políticas Presupuestarias y Gestión Pública. Disponible en: <https://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/3/38453/manual_planificacion_estrategica.pdf> [Accedido el 7 de enero de 2020].
4. Cambio estructural, profesionalización y modernización del autotransporte de carga y pasaje en México. (2010). México: KASO y Asociados, y Asociación de Productores de Autobuses, Camiones y Tractocamiones (ANPACT). 230 pp.
5. Charter of good practice in using public-private dialogue for private sector development and inclusive growth. (2015). Public-Private Dialogue. Disponible en: <<http://www.publicprivatedialogue.org/charter/New%202015%20PPD%20Charter%20of%20Good%20Practice.pdf>> [Accedido el 18 de diciembre de 2020].
6. CONPES 3963. Política para la modernización del sector transporte automotor de carga (2019). Colombia: Consejo Nacional de Política Económica y Social, Departamento Nacional de Planeación, República de Colombia. Disponible en: <<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3963.pdf>> [Accedido el 18 de febrero de 2021].
7. DOF 2021. Decreto por el que se fomenta la renovación del parque vehicular del autotransporte. (2015). México: Diario Oficial de la Federación (DOF). Disponible en <http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5386771&fecha=26/03/2015> [Accedido el 8 de enero de 2021].
8. DOF 2016. Decreto por el que se modifica el diverso por el que se fomenta la renovación del parque vehicular del autotransporte, publicado el 26 de marzo de 2015. (2016). México: Diario Oficial de la Federación (DOF). Disponible en <http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5445525&fecha=22/07/2016> [Accedido el 8 de enero de 2021].
9. El costo social del carbono: una visión agregada desde América Latina. (2019). Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Organización de las Naciones Unidas (ONU). Disponible en: <https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44423/S1800462_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y> [Accedido el 4 de diciembre de 2020].

10. ESTADÍSTICAS DGAF. (2020). México: Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT), Dirección General de Autotransporte Federal (DGAF). Disponible en <<http://www.sct.gob.mx/transporte-y-medicina-preventiva/autotransporte-federal/estadistica/>> [Accedido el 8 de enero de 2021].
11. Estudio sobre el potencial de mercado de vehículos comerciales y pesados, y su relación con la estructura económica mexicana. (2017). México: Facultad de Economía, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).
12. Ferrer C., Jimmy A. y Roberto Escalante C. (2009). México: Facultad de Economía, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Disponible en <<http://www.economia.unam.mx/publicaciones/econinforma/pdfs/360/03escalanteyji.my.pdf>> [Accedido el 4 de diciembre de 2020].
13. Guías de calidad del aire de la OMS relativas al material particulado, el ozono, el dióxido de nitrógeno y el dióxido de azufre. Actualización mundial 2005. (2005). Ginebra, Suiza: Organización Mundial de la Salud (OMS). Disponible en <https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/69478/WHO_SDE_PHE_OEH_06_02_spa.pdf;jsessionid=686A1E5A38C521CB064F3705D04E2CFC?sequence=1> [Accedido el 4 de diciembre de 2020].
14. Guía metodológica para el diseño e implementación de diálogo social en salud. (2007). Washington D.C.: Organización Panamericana de la Salud (OPS) y Organización Mundial de la Salud (OMS), p.50. Disponible en: <https://www.paho.org/hq/dmdocuments/2010/Extension-Guia_Disenio_Implementacion_Dialogo_Social.pdf> [Accedido el 18 de diciembre de 2020].
15. Impacto de la calidad del aire en la salud y en la economía de México. (2014). México: Centro Mexicano de Derecho Ambiental (CEMDA). Disponible en <<https://www.cemda.org.mx/wp-content/uploads/2014/07/respira-mexico-baja-resolucion.pdf>> [Accedido el 4 de diciembre de 2020].
16. Inventario nacional de emisiones de gases y compuestos de efecto invernadero 2015. (2015). México: Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático (INECC). Disponible en <<https://www.gob.mx/inecc/acciones-y-programas/inventario-nacional-de-emisiones-de-gases-y-compuestos-de-efecto-invernadero>> [Accedido el 4 de diciembre de 2020].
17. Programa especial de cambio climático 2014-2018. (2014). México: Diario Oficial de la Federación (DOF). Disponible en <https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5342492&fecha=28/04/2014> [Accedido el 8 de enero de 2021].
18. Public-private dialogue on enterprise development for youth and inclusion. (2017). Túnez: World Bank Group, Confederation of Danish Industry, Danish-Arab Partnership Programme, Collaborative Leadership for Development y Global Partnership for Youth Development, p. 3-13. Disponible en: <<http://www.publicprivatedialogue.org/workshop%202017/PPD%20Monitoring%20and%20Evaluation%20-%20Benjamin%20Herzberg.pdf>> [Accedido el 7 de enero de 2020].
19. Rayo, Alexander. Espacios de diálogo para construir estrategias de desarrollo público-privadas: una guía metodológica. (2013). México D.F.: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), p. 5-43. Disponible en:

- https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/27169/1/M20130025_es.pdf
[Accedido el 18 de diciembre de 2020].
20. Solución integral para impulsar el autotransporte. (2019). México: Asociación Nacional de Productores de Autobuses, Camiones y Tractocamiones (ANPACT). 87 pp.
21. The World Bank Participation Sourcebook. (1996). Washington D.C.: The International Bank for Reconstruction and Development, The World Bank. Disponible en:
<http://documents1.worldbank.org/curated/en/289471468741587739/pdf/multi-page.pdf> [Accedido el 18 de diciembre de 2020].

® 2021 GIZ

