

De: Diego Orlando Bustos Forero
Enviado el: jueves, 15 de septiembre de 2016 11:31 a. m.
Para: ANI
Asunto: El Revelador Institucional. Boletín No. 25 de la Oficina de Control Interno



Boletín No. 25

Esfuerzos esperados desde la ANI para la sostenibilidad del PMTI – Plan Maestro de Transporte Intermodal.



A pocos meses de cumplirse un año del [lanzamiento](#) del PMTI durante el XII Congreso Nacional de la Infraestructura en noviembre de 2015, es importante recordar los lineamientos institucionales que fueron consignados en el Plan, con el propósito de promover un posterior análisis sobre la compaginación de la ANI, en términos de roles y acciones emprendidas por la entidad, frente a las necesidades, retos y aspiraciones del sector.

Retos sectoriales para las instituciones

Con el objetivo de garantizar el desarrollo exitoso del PMTI, se establecieron cinco retos que deben afrontar las entidades públicas que son afines a temas de infraestructura, movilidad y logística.

Ilustración 1. Cinco retos para hacer el PMTI sostenible.



elaboración propia con base al documento PMTI.

Fuente:

Estos cinco retos surgieron de la identificación de varias problemáticas transversales:

1) Las fronteras institucionales poco claras generaron:

- Entidades poco especializadas que duplican funciones entre sí y por modo, presentan baja claridad en la delimitación de las responsabilidades a su cargo.
- Se generan frecuentes conflictos de interés y un limitado flujo de información, lo cual se traduce en procesos ineficientes y fragmentados.

2) La carencia de política, planeación y articulación tuvo diversos efectos, tales como:

- Rezagos en uso de tecnologías y sistemas de transporte lo que conllevó a una baja de articulación entre los servicios y la inversión en infraestructura.
- Una concentración de recursos en el modo carretero.
- Seis^[1] entidades desempeñando funciones de definición de política.
- Siete^[2] entidades cumpliendo funciones de planeación, sin único responsable de una planeación integral.
- Marco legal complejo que derivó en una estructuración de proyectos fragmentada (red de obra pública versus red concesionada).
- Poca carga movilizada de forma multimodal, lo que deriva en altos costos logísticos.

3) Las debilidades normativas y regulatorias provocaron:

- Ausencia de entidad especializada en regulación. Siete^[31] entidades haciendo regulación económica y seis^[41] encargándose de regulación técnica, entre las cuales están entidades ejecutoras desempeñando ese rol.
- Importantes atrasos regulatorios y normativos del modo férreo.
- Inexacta comparación de costos entre modos por falta de regulación de esquemas tarifarios.

4) La desarticulación Nación/Territorio, causó:

- Imposibilidad de promoción de la intermodalidad a causa de la reglamentación de uso del suelo a nivel local que no consideran zonas para tales desarrollos.
- La proyección de infraestructura logística y de transporte no se hacía en función de la ubicación de la industria y de las zonas de producción.
- Contrastes entre el estado de la red nacional comparado con vías secundaria y terciarias.
- Acceso a las principales ciudades y falta de gestión del transporte en la “última milla^[51]” desaprovecha las altas inversiones en la red primaria nacional.

5) La falta de estrategia de financiación a largo plazo implicó:

- No se cubrían gastos de mantenimiento; ejemplo, contratos de obra pública.
- La dependencia del país a los precios de los commodities afectó los recursos de la nación lo cual influyó en el presupuesto destinado al sector transporte.
- Reto enorme en materia de financiación. El grueso de las inversiones se ejecuta en los primeros años y los recursos provenientes del presupuesto general de la nación están comprometidos en el largo plazo; además, los cargos a los usuarios solamente se encuentran disponibles en el mediano plazo.

El anterior análisis de entidades efectuado por el DNP también involucró la forma en la cual las instituciones contribuyen al desarrollo de cada uno de los modos de transporte y de servicios logísticos. Este diagnóstico arrojó un nuevo mapa que propone reestructurar las entidades y los procesos para el sector.

Ajustes institucionales propuestos en el PMTI

La propuesta de reorganización de las 14 entidades existentes parte de una comparación de las funciones asignadas a cada entidad nacional, las cuales fueron agrupadas en ocho procesos:

Ilustración 2. Nuevo mapa de entidades y procesos propuesto en el PMTI

	1	2	3	4	5	6	7	8			
	Definición de la política	Planeación	Diseño y estructuración de proyectos	Financiación	Ejecución	Operación Mantenimiento Infraestructura	Operación de Servicios	Regulación Económica	Regulación Técnica	Supervisión y Control	Investigación accidentes
TRANSPORTE											
DNP	●	○	○								
UPIT *		●									
CRIT **								●	●		
ANI			●		●	●					
AN					○	●	●				
ANP					●	●	●				
MUNICIPIOS DEPTOS		●	●		●	●				●	
FINANCIENDA				●							
FDN	○	○	○	●				○			
UNST***											●

○ FUNCIONES DE APOYO SOBRE EL PROCESO ● FUNCIONES DIRECTAS SOBRE EL PROCESO

El diagnóstico de entidades y funciones evidenció traslapos, contradicciones y vacíos. La ANI, por ejemplo, comparte con otras instituciones procesos de definición de política, planeación, diseño y/o estructuración de proyectos, ejecución, operación de mantenimiento y de servicios, regulación económica y técnica, además de supervisión y control.

Como se mostró en la ilustración 2, la propuesta deja a la ANI en cabeza de tres procesos, en respuesta a las siguientes necesidades:

- Consolidarse y especializarse como la entidad estructuradora de proyectos de APP, incluyendo infraestructura intermodal y logística.
- Concentrar y aprovechar su experticia y capacidad técnica hacia la promoción de otros modos diferentes del carretero.
- Fortalecer unos equipos de trabajo que les brinden asistencia técnica a las entidades territoriales, con el objetivo de garantizar una adecuada articulación entre las jerarquías de infraestructura.
- Especialización en la ejecución de proyectos para todos los modos, incluso infraestructura intermodal y logística.

Además, y en conjunto con el DNP, se espera la promoción de un sistema de certificación a los municipios y departamentos que permita estandarizar procesos y promover la estructuración de proyectos de APP en estos niveles del gobierno, en donde se incluya:

- La estandarización de criterios para la evaluación socioeconómica de los proyectos.
- Unos indicadores para el seguimiento y la medición de los beneficios asociados.

En entrevista sostenida con Daniel Álvarez, coordinador del Grupo de Desarrollo Intermodal – GDI del Ministerio de Transporte, se expuso la necesidad de que la Agencia promueva la profundización de los estudios que se derivaron del PMTI, dentro de los cuales existen algunos con adelantos a nivel conceptual y de pre-factibilidad. En el tema de financiación, se

espera que los importantes avances logrados en el desarrollo de las concesiones 4G por parte de la ANI, permitan al Estado colombiano contar con mejor experiencia para enfrentar las importantes metas de inversión^[6] del PMTI.

Adicional a lo anterior, en el segundo módulo del Plan, denominado **PMTI-2**, cuya elaboración se encuentra en proceso, se espera de la Agencia la participación en el programa de coordinación urbano-nacional en transporte y movilidad, ante la necesidad de contar con ese soporte técnico para el análisis integral^[7] y estandarizado de las iniciativas para los accesos a grandes ciudades, la infraestructura de conectividad en conurbaciones y áreas metropolitanas (variantes urbanas) y el primer kilómetro rural.

Conclusión

La implementación y sostenibilidad del PMTI, en cabeza de las instituciones públicas que conforman el sector de infraestructura, movilidad y logística, está en función de la adopción de un nuevo esquema o estructura que delimite con claridad los compromisos a nivel nacional, departamental y municipal, y que a su vez cubra la totalidad de los procesos para obtener un transporte intermodal efectivo, mediante el adecuado desempeño y funcionamiento de cada modo, la conexión eficiente entre los modos y su complementariedad, y un nuevo conocimiento en desarrollos logísticos (infraestructura más servicios).

Agradecemos al Ingeniero Victor Alfonso Trespacios Polo, por su contribución en la elaboración del presente boletín.

Con un muy cordial saludo,

^[1] Mintransporte, DNP, INVIAS, ANI, Aerocivil, Minhacienda.

^[2] Mintransporte, DNP, INVIAS, ANI, Aerocivil, Dirección General Marítima, Cormagdalena, además de los municipios y departamentos.

^[3] Mintransporte, DNP, INVIAS, ANI, Aerocivil, Dirección General Marítima, Minhacienda, además de los municipios y departamentos.

^[4] Mintransporte, INVIAS, ANI, Aerocivil, Dirección General Marítima, Cormagdalena.

^[5] La distribución urbana de mercancías o la logística de la última milla engloba esencialmente los movimientos relacionados con la actividad comercial y es el último eslabón de servicio en la cadena de suministros. Incluye el transporte de mercancías, con sus operaciones asociadas (Antún, Juan – BID 2013).

^[6] Se estima alrededor de COP 10.4 billones, que equivale a 1.30% del PIB 2015 anuales.

^[7] Implicaría el desarrollo de un modelo de transporte por regiones que permita visualizar las implicaciones de cada proyecto dentro del marco nacional y no de forma aislada.

Nota: la Agencia de Navegación y Puertos Fluviales – ANP será la encargada de ejecutar, en el mediano plazo, los proyectos para el modo fluvial en la modalidad de obra pública; es decir, una entidad especializada en la ejecución y operación de la infraestructura y el tráfico fluvial de nivel nacional. Lo anterior en concordancia con el Plan Maestro Fluvial 2015. Mientras se adelanta el Plan Maestro Férreo, se mantendrá el esquema de distribución de proyectos entre ANI e INVIAS, dependiendo si es APP u obra pública.

*Unidad de Planeación de Infraestructura de Transporte – UPIT.

**Comisión de Regulación de Infraestructura de Transporte – CRIT.

***Unidad Nacional de Seguridad de Transporte - UNST.



Diego Orlando Bustos Forero
Jefe Oficina de Control Interno
Control Interno P2
Oficina de Control Interno
PBX: 571 - 484 8860 Ext: 1422
Calle 24 A Nro. 59 - 42 Edificio T4, Piso 2
Bogotá D.C. – Colombia - www.ani.gov.co



Por favor piense en el medio ambiente antes de Imprimir este correo

La información contenida en este correo electrónico es propiedad de la Agencia Nacional de Infraestructura.: es confidencial y para uso exclusivo de el (los) destinatario(s) / En la Agencia Nacional de Infraestructura respetamos y garantizamos que los datos personales suministrados por usted, a través de nuestros canales de comunicación, estén protegidos y no se divulgarán sin su consentimiento. Cumplimos con nuestra política de Confidencialidad y Protección de Datos. Si quiere conocerla lo invitamos a consultarla en: <http://ani.gov.co/contenido/politicas-tic>. Si ha recibido este mensaje por error, por favor notifíquesele inmediatamente al remitente: no copie, imprima, distribuya ni difunda su contenido. Las opiniones, conclusiones e informaciones que no estén relacionadas directamente con el negocio de la Agencia Nacional de Infraestructura. deben entenderse como personales y no están avaladas por la compañía.