

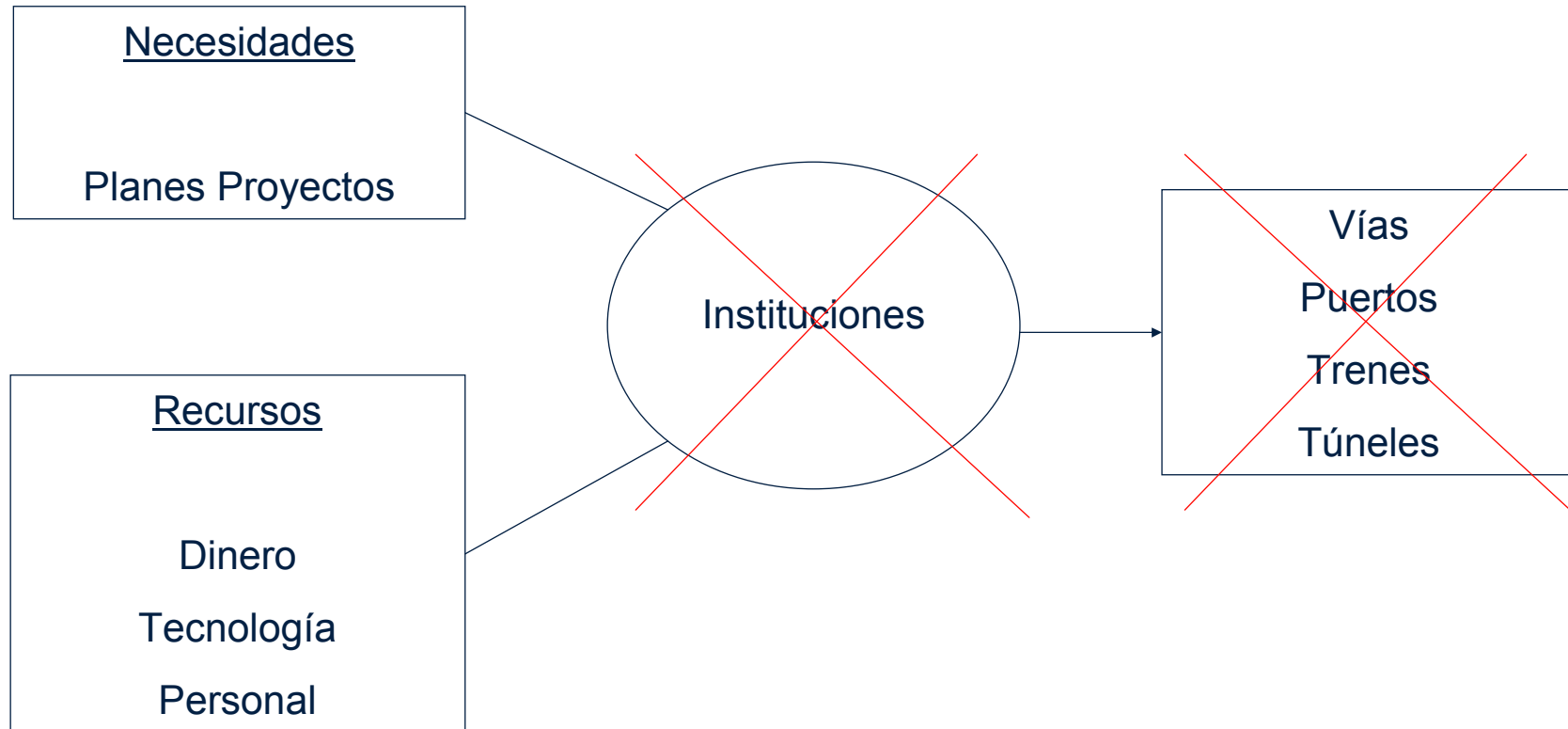
Bogotá, 21 noviembre de 2008

Comentarios sobre las instituciones en el sector de infraestructura en Colombia

Armando
Montenegro

a ágora

1. El problema central: las instituciones



Los aspectos institucionales determinan qué se hace y cómo se hace. Sabemos que hay que hacer, hay algunos recursos. El problema son las instituciones

1. Aspectos del problema institucional

Una compleja problemática que abarca numerosas áreas; la Cámara Colombiana de la Infraestructura, CCI, señala problemas diversos:

- Defectos severos en la planeación y descentralización del sector
- Vacíos y deformaciones en las funciones del ministerio
- Problemas en las principales entidades: Invias, Inco y Superintendencia
- El sector carece de una autoridad regulatoria independiente
- Faltan normas y directrices en materia de contratación

Hasta que no se resuelvan estos problemas, el país no va a tener la infraestructura que requiere

2. Los problemas de planeación

El documento de la CCI señala varios hechos importantes

- El origen del problema: no hay descentralización
 - La Nación hace obras locales; no hace las nacionales
 - Prioridad: hallar recursos fiscales para las regiones
- Debilidad del Conpes: documentos de trámite, no de política (de 39, sólo 8 son de política)
- Falta de planeación en el propio ministerio
- Falta una concentración nacional en un grupo central y prioritario de obras nacionales, centrales. La Cámara propone un plan maestro de transporte, como el español
- El plan nacional de desarrollo no es una guía. Es un colector agregado de aspiraciones, sin prioridades, donde están las listas de mercado de los parlamentarios
- Es indispensable pensar en una reforma a la ley de planeación que permita que se elabore un subcapítulo de obras nacionales prioritarias, que no compitan con las menores

La reconstrucción de la planeación es fundamental para resolver los problemas de infraestructura

3. Los problemas del ministerio

El ministerio debería ser el centro de la política del sector . El documento de la CCI señala que:

- El ministerio está centrado en la ejecución de tareas distintas a la planeación y el diseño de políticas
- Tiene una variedad de funciones operativas que compiten con las de las entidades ejecutoras
- Dice que podría tener un personal más técnico (mejor pagado)
- Sus funciones deberían ser objeto de una reforma general
 - Una ejemplo: ¿Qué se hace por concesión y qué por obra pública? El documento dice que no se usan las concesiones a plenitud

El ministerio debería asumir sus roles rectores: planeación y diseño de políticas

4. Las entidades ejecutoras: Invías e Inco

La CCI plantea que estas entidades:

- Débiles, sin suficientes recursos técnicos y financieros (frente a un negocio complejo no sólo en sus aspectos de ingeniería sino en lo financiero)
 - No se ha lanzado todavía un proyecto de categoría internacional, que sea financiable por los fondos de pensiones y agentes del exterior (Ruta del Sol, el primero)
- Una gran inestabilidad administrativa: INVÍAS: 5 directores; INCO, 7
- Su personal está vinculado a subgrupos políticos y hace parte del ajedrez de la gobernabilidad política
- Si el país quiere tener una infraestructura de primera, no puede entregar las entidades ejecutoras a la política menuda

El Inco y el Invías deberían tener los mejores profesionales del país para la ejecución de contratos y proyectos de infraestructura. Nada menos.

5. La superintendencia y una comisión reguladora

La CCI propone reformar la primera y crear la segunda

- La Superintendencia no tiene un mandato general, nació para manejar los puertos. Debería tener una función general, que comprenda los asuntos aéreos
- Que supervise las tareas de empresas y escuche a los clientes
- El sector necesita un organismo regulatorio autónomo, libre de presiones políticas, manejado por expertos, de acuerdo con la mejor experiencia internacional
 - Con expertos a la altura de las exigencias del transporte
 - Que velen por la competencia y el cumplimiento de altos estándares en todos los elementos del servicio de transporte
 - Puede descargar al ministerio de una serie de funciones que no cumple

Estas dos entidades son indispensables para el diseño institucional de la infraestructura

6. Una política contractual

La CCI recomienda una política contractual explícita prácticas

- Que fije derroteros, parámetros y que siga mejores prácticas
 - Por ejemplo, que no puede haber contratos sin estudios, diseños, documentos completos
 - Que busque la estabilidad y que manejen los riesgos de manera profesional
 - Que evite demoras, pleitos y sobre costos.
- Que se elimine la intermediación de las universidades: que sirven para eliminar la competencia
- Que busque la estandarización de pliegos y contratos, de acuerdo con la mejor experiencia internacional

Sin grandes cambios en materia contractual, es imposible asegurar la construcción de la infraestructura que necesita el país

7. Conclusiones

- Fallas en planeación del sector
- Defectos en la estructura y las funciones del ministerio
- En sus principales entidades ejecutoras
- Vacíos en el rol de la superintendencia de transporte
- Se requiere de una comisión reguladora del transporte
- En síntesis, hace falta una reforma completa del sector
- Que debería prepararse durante todo el 2009.
 - El documento de la Cámara de la infraestructura prodría ser la base
- Y buscar su aprobación a comienzos del próximo gobierno

Se requiere una gran reforma institucional en el sector de infraestructura