

Fortalecimiento del Ministerio de Transporte



Fortalecimiento del Ministerio de Transporte

Preparado por:

Steer – Gandour Consultores
Carrera 7 No.71-52 Torre A
Oficina 904
Edificio Carrera Séptima
Bogotá D.C. Colombia

+57 1 322 1470

www.steergroup.com

Preparado para:

Banco Mundial
[Company Address]

Nuestra ref: 23803501

Este documento fue preparado por Steer para Banco Mundial. La información contenida en este documento debe considerarse confidencial, cada destinatario reconoce la confidencialidad de la información aquí incluida y se compromete a no divulgarla de ninguna manera. Cualquier persona o institución que utilice cualquier parte de este documento sin el consentimiento expreso por escrito de Steer, se considerará que otorga su conformidad a indemnizar a Steer por todas las pérdidas o daños que resulten de dicha utilización. Steer ha llevado a cabo su propio análisis utilizando toda la información disponible en el momento de elaboración del presente documento y señala que la llegada de nuevos datos e información podría alterar la validez de los resultados y conclusiones que aquí se presentan. Por lo tanto, Steer no se responsabiliza de los cambios en la validez de los resultados y conclusiones debido a eventos y circunstancias actualmente imprevisibles.

Contenido

1	Introducción	1
	Recuento metodológico	1
	Algunas referencias teóricas relevantes.....	4
2	Análisis de la estructura y función del Ministerio de Transporte y el sector desde la perspectiva de la cadena de valor orientada a resultados.....	6
	Cadena de valor.....	7
	Marco de seguimiento a resultados.....	10
	Objetivos de diseño desde el marco de la cadena de valor	13
3	Análisis de procesos y capacidades del Ministerio de Transporte.....	30
	Inventario de procesos del Ministerio de Transporte.....	31
	Análisis y diagnóstico de los procesos del Ministerio de Transporte.....	38
	Alineamiento entre los desafíos de una nueva estructura ministerial y las funciones/procesos/productos que el Ministerio ejecuta o proporciona	42
	Propuesta de mejoramiento a nivel de macroprocesos	43
4	Plan de transformación institucional	47
	Propuesta de mejoramiento	47
	Propuesta de transformación.....	51
	Comparación entre alternativas.....	60
	Temas pendientes, restricciones y siguientes pasos.....	62
	Plan de ejecución y alternativas de implementación gradual.....	64
	Anotaciones teóricas y propuesta sobre visión y misión del ministerio	65

Figuras

Figura 2.1: Metodología de cadena de valor	9
Figura 2.2: Clasificación de indicadores en la cadena de valor	10
Figura 2.3: Medidas de impacto en la cadena de valor	11
Figura 2.4: Árbol de problema estrategia y coordinación	17
Figura 2.5: Árbol de problema planeación sectorial.....	18

Figura 2.6: Árbol de problema regulación sectorial	21
Figura 2.7: Árbol de problema movilidad urbana y regional	23
Figura 2.8: Árbol de problema de la presencia territorial	25
Figura 2.9: Árbol de problema de la intermodalidad	27
Figura 3.1: Visión de la arquitectura del sistema empresarial del Ministerio de Transporte	31
Figura 3.2: Representación del mapa de procesos del Ministerio de Transporte.....	32
Figura 3.3: Organigrama del Ministerio de Transporte	38
Figura 3.4: Recomendación de procesos.....	46
Figura 4.1: Organigrama propuesta de mejoramiento.....	48
Figura 4.2: Organigrama propuesta de transformación	52
Figura 4.3: Plan de ejecución	65

Tablas

Tabla 2.1: Indicadores del PND por entidad del sector transporte	12
Tabla 4.1: Análisis DOFA para las alternativas del plan de transformación institucional	60
Tabla 4.2: Comparación de niveles jerárquicos de cargos	61

Anexos

- A** **Indicadores del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 para el sector transporte**
- B** **Nivel jerárquico de alternativas**
- C** **Recuento de entrevistas y grupos focales realizados**

1 Introducción

- 1.1 Este documento corresponde al primer tomo del tercer entregable del contrato de consultoría 7195037 del Banco Mundial. Tiene como objetivo, según lo establecido en el Anexo A del contrato, formular recomendaciones para el Plan de Transformación Institucional del Ministerio de Transporte. Se enmarca en el objetivo general de la consultoría que es asesorar a las Autoridades del Ministerio de Transporte sobre una serie de medidas que fortalezcan la capacidad institucional para hacer del sistema de transporte uno más eficiente, confiable, sostenible y capaz de consolidar la competitividad de la economía colombiana. En ese sentido la consultoría propone alternativas para la reforma y fortalecimiento institucional del Ministerio de Transporte, detallando su visión estratégica, su misión y objetivos. Así como proponer cambios a nivel de su organización y estructura de planta.
- 1.2 Las actividades comprendidas en este tercer entregable fueron establecidas por los pliegos técnicos del contrato como: (i) proponer recomendaciones para una nueva dirección estratégica dentro del Ministerio de Transporte, incluyendo una propuesta de misión institucional, visión, objetivos y competencias basadas en el diagnóstico que se haga de la Entidad, el Benchmarking de experiencias internacionales y las demás herramientas que el Consultor utilice para analizar la situación actual del Ministerio; y (ii) identificar recomendaciones de transformación institucional para el Ministerio.
- 1.3 Este entregable debe verse de forma integral con los dos informes anteriores. En particular con el segundo que incluyó una primera descripción de la estructura general de la entidad y una revisión de las propuestas de reforma realizadas durante la última década resumiendo aquellos aspectos que se han atendido y otros que aún no han sido implementados. También se resumieron los retos provenientes del Plan Nacional de Desarrollo y los documentos CONPES relevantes más recientes, así como una recopilación y síntesis de ejemplos internacionales de interés para este estudio. Esto permitió que, desde una visión estratégica, llamada por su nombre en inglés "*top-down*", se identificaran los principales aspectos a atender en la transformación institucional. En este tercer entregable se adiciona a lo ya desarrollado una visión que puede caracterizarse como "*bottom-up*" pues recopila y analiza la estructura actual de la institución y los resultados de una serie de entrevistas, grupos focales y ejercicios de profundización sobre la situación actual del ministerio llevadas a cabo con funcionarios de distintos niveles de la entidad.

Recuento metodológico

- 1.4 La aproximación metodológica que el equipo consultor ha adoptado parte de que el diseño organizacional no es una ciencia exacta. Las premisas, bases teóricas y estudios de caso demuestran que este es un objeto de análisis altamente dependiente de la trayectoria histórica y del momento social y económico en el que se quiere realizar una transformación de este tipo. También reconoce que no hay una solución ni un problema único a atender más aún cuando el

sector del transporte en Colombia, como se ilustró en el volumen anterior de ese estudio, es un sistema complejo con un elevado número de actores e interrelaciones. Así mismo nuestra aproximación incorpora el principio de que cualquier propuesta no tiene la capacidad de solucionar por sí misma todos los problemas ni resuelve en igual medida todas las áreas de atención. Es en el transcurso de la implementación de la recomendación en donde se hacen las calibraciones a los procesos, se ajustan algunas relaciones y se modifican estructuras en la búsqueda de un mejor desempeño institucional. No es menor llamar la atención sobre el momento en el que se escribe este documento cuando Colombia y el mundo se encuentran en una situación de pandemia causada por el COVID-19 lo que implica una incertidumbre importante y mayores restricciones fiscales y financieras de lo que se pudiera llamar una condición normal.

- 1.5 De forma general el entregable anterior (Volumen 2) desarrolló líneas de diseño para una nueva dirección estratégica para el ministerio las cuales se resumen en el siguiente capítulo de este documento. La aproximación empleada para establecer esa dirección se basó en la metodología de árbol de problemas¹ que busca convertir en positivo una situación negativa identificada y así definir la situación deseada a transformar. Los árboles de problemas proporcionan un marco de estudio que organiza causas y efectos de un problema central y es una metodología recomendada por el gobierno de Colombia para estructurar una cadena de valor sobre la que se fundamentan acciones de política pública.
- 1.6 Una segunda herramienta metodológica empleada para sustentar las propuestas que acá se presentan es el estudio de las funciones, procesos, productos y servicios que actualmente se desarrollan en el ministerio. Para esto se recopilaban y estudiaron documentos suministrados por la entidad al equipo consultor y se llevaron a cabo entrevistas y grupos focales a funcionarios de la entidad. Este trabajo se realizó a partir del marco de capacidades y procesos organizacionales permitiendo generar un diagnóstico desde el interior de la organización o “*bottom-up*”. Esta aproximación permite enumerar acciones para optimizar procesos o funciones, normalmente asociados a intervenciones de bajo costo. El producto de estas tareas también se describe en este documento.
- 1.7 Así las cosas, en este documento se presentan: (i) una visión estratégica enmarcada en el concepto de cadena de valor enriquecida con la revisión de propuestas realizadas durante los últimos 10 años, con casos internacionales y analizada desde diversas teorías de estructura, diseño y economía organizacional, y (ii) una visión desde el interior de la organización, desde sus procesos, funciones y relaciones analizada y enriquecida desde las formas y procesos establecidos por el Departamento de la Función Pública.² Las dos no necesariamente coinciden en sus

¹ DNP (2019) Guía para la construcción y estandarización de la cadena de valor. Dirección de Inversiones y Finanzas Públicas

² Algunas de las referencias empleadas al respecto fueron:

Función Pública (2017) Guía de diseño o rediseño organizacional para el estado colombiano
<https://www.funcionpublica.gov.co/documents/418537/1170210/Gu%C3%ADa+de+dise%C3%B1o+o+redise%C3%B1o+organizacional+para+el+Estado+colombiano/914b86e5-8bec-4aee-a251-3bc9f29b39dc>

resultados y pueden llevar a recomendaciones de distinta naturaleza como en efecto ocurre en este caso. El equipo consultor en ese sentido propone dos recomendaciones alternativas de rediseño organizacional y un plan que pueda en el futuro hacerlas converger.

- 1.8 La primera, transformación institucional, es una que se puede caracterizar como de mayor disrupción y posiblemente de mayor costo, aspecto que se tratará en el siguiente entregable de esta consultoría. Propone un ministerio estructurado sobre las fases de la cadena de valor y en divisiones encargadas de sus distintas etapas; una que se alinea con objetivos de resultados e impactos reconociendo que el Ministerio debe ser una entidad enfocada en estas modalidades de política y una segunda que se alinea con objetivos de productos reconociendo el papel de coordinador de un sistema altamente complejo, cabeza de sector con entidades adscritas e incluso gobiernos subnacionales ejecutores.
- 1.9 La segunda propuesta, que se puede ver como un mejoramiento desde la estructura actual, se interpreta como una implementación gradual que parte desde la visión interna del ministerio ajustando procesos y adicionando componentes generando una mayor alineación con la cadena de valor. No solo atiende problemas detectados en el funcionamiento de la entidad, sino que va ajustando al ministerio para convertirse en una organización que permita atender los retos que por ejemplo le imponen los documentos CONPES de movilidad urbana y regional y el de logística.
- 1.10 Para el análisis de la comparación entre las dos propuestas se utiliza una herramienta DOFA. En esta se incorporan cuatro elementos que facilitan la comparación y la selección entre alternativas: debilidades, oportunidades, fortalezas y amenazas. De esta forma se consideran las ventajas y desventajas de cada alternativa y ayuda al tomador de decisiones a prever qué ganancias y riesgos asumiría con cada opción.
- 1.1 Finalmente se incorpora un plan de ejecución del rediseño organizacional, que tiene una estructura genérica adaptable a cualquiera de las dos alternativas. Este plan avanza más allá de la aprobación de la reforma, para incluir aspectos asociados al poblamiento o reasignación de personal, depuración y estabilización de procesos, desarrollo de formación en nuevas capacidades, implementación de mecanismos de gobernanza e iniciativas de cambio tecnológico que soportan el rediseño. En cualquier de las dos alternativas es necesario ampliar las líneas de

Función Pública (2014) Rediseño Institucional de Entidades Públicas

<https://www.funcionpublica.gov.co/documents/28587410/28587902/Gui%C2%B4a+de+Redisen~o+Insti+ucional+de+Entidades+Pu%C2%B4blicas+Orden+Nacional.pdf/db8016c0-0f5e-59e5-cbfd-497b0169fd54>

Función Pública (2016) Manual de Estructura del Estado para el Sector Transporte

https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/manual-estado/pdf/16_Sector_Transporte.pdf

Función Pública (2015) Instructivo para la modificación plantas de personal a costo cero

<https://www.funcionpublica.gov.co/documents/418537/1512450/Instructivo+para+la+modificaci%C3%B3n+de+Plantas+de+Personal+a+costo+cero,seg%C3%BA+la+Directiva+Presidencial+06+de+2014/f1d90d73-4055-4d63-a992-21d102020ba8>

Modelo Integrado de Planeación y Gestión MIPG <https://www.funcionpublica.gov.co/web/mipg>

Política de Gobierno Digital <https://www.mintic.gov.co/portal/inicio/Sala-de-Prensa/Noticias/75180:La-nueva-politica-de-Gobierno-Digital-promueve-la-proactividad-y-la-innovacion-ciudadana>

acción para incorporar estos elementos, la diferencia estaría en la intensidad en el uso de recursos para avanzar en cada línea.

Algunas referencias teóricas relevantes

- 1.2 El equipo consultor ha usado una serie de planteamientos teóricos de economía organizacional como referentes para la formulación de la propuesta de fortalecimiento institucional. Esta sección presenta los principales aspectos teóricos aplicados; no pretende ser una explicación amplia de los mismos sino ofrecer como marco de referencia mayor sustento a las propuestas que acá se desarrollan.³
- 1.3 En primer lugar, con el objetivo de caracterizar la naturaleza de la organización y definir el modelo que potenciaría su desempeño, se usaron los planteamientos del premio Nobel en economía, Oliver E. Williamson. De acuerdo con el trabajo de Williamson, existen estructuras mejor capacitadas para gestionar organizaciones complejas y de amplio alcance. Ese tipo de estructuras son categorizadas por el autor como organizaciones de forma M o multifuncionales. La organización multifuncional se caracteriza por la presencia de una oficina central y varias divisiones ejecutivas relativamente autónomas. La oficina central dentro de la forma multidivisional está dedicada principalmente a las decisiones estratégicas asociadas con la planeación y la asignación de recursos entre las divisiones ejecutivas. Adicionalmente, la oficina central cumple la función de controlar y auditar el desempeño de las demás unidades de la organización, de manera que asegure la alineación con la estrategia.
- 1.4 Las divisiones ejecutivas por su parte, suelen ser unidades autocontenidas en relación con los recursos que requieren para cumplir con su objetivo funcional. Esa característica de cuasi-firmas a nivel de las unidades ejecutivas permite que se disminuyan los costos de coordinación de la estructura, los cuales, en organizaciones con amplia cobertura funcional, suelen ser elevados si la organización se organiza en torno a unidades especializadas, como es el caso de las organizaciones de forma U. Con el ánimo de profundizar en la caracterización del entorno en el que opera la organización, se usó el trabajo de Herbert Simon, también premio Nobel de economía, en materia de sistemas complejos. En ese tipo de sistemas interactúan muchos componentes de una manera en la que el todo es más que la suma de las partes. De esa manera, la teoría sobre sistemas complejos sugiere que las interacciones entre sus partes no están limitadas a las que se derivan de las jerarquías o relaciones formales. Para entender y caracterizar el sistema complejo es necesario identificar todas las líneas de autoridad e interacción que influyen en el funcionamiento del sistema, las cuales no solamente serán formales. La utilidad de caracterizar los sistemas complejos

³ Garicano, Luis y Wu Yanhui (2015). "A Problem-solving Approach to Organizational Design". Disponible en http://www.yanhuiwu.com/documents/knowledge_wp_new.pdf

Simon, Herbert (1962). "The Architecture of Complexity" en *Proceedings of the American Philosophical Society*, Vol. 106, No. 6, Pág. 467 a 482

Williamson, Oliver (1983). "Market and hierarchies. Analysis and Antitrust Implications". The Free Press, New York.

reside en la posibilidad de establecer reglas que mejoren su funcionamiento e interacción. Inclusive, al reconocer la complejidad de la unidad, sería posible identificar subsistemas o unidades de menor complejidad, cuyo funcionamiento e interacción podría controlarse hacia un mejor desempeño del todo.

- 1.5 Por último, se usaron los desarrollos de Luis Garicano en relación con organizaciones basadas en conocimiento, con el fin de profundizar en la forma en que los insumos más importantes de la organización pueden influir en cómo organiza su proceso productivo. Según este autor existen organizaciones cuyo principal objetivo es organizar conocimiento disperso para resolver los problemas a los que se enfrentan. Las organizaciones basadas en conocimiento deben tener una estructura que gestione eficientemente el uso de este, de manera que se logren ganancias de complementariedad y especialización. Una organización basada en conocimiento produce resultados eficientes en la medida en que identifique bien los problemas que pretende enfrentar – por ejemplo, el formular políticas en determinada rama-, y sea capaz de estructurarse en torno a la gestión del conocimiento requerido para resolver cada uno de esos problemas.

2 Análisis de la estructura y función del Ministerio de Transporte y el sector desde la perspectiva de la cadena de valor orientada a resultados

Este capítulo resume, empleando la cadena de valor y los árboles de problemas como marco metodológico, el trabajo que se presentó de forma extensa en el volumen 2 de esta consultoría. Como se demostrará a continuación y en línea con diagnósticos y propuestas de reforma anteriores no es evidente que el Ministerio de Transporte y el sector operen bajo un marco de resultados orientado a impactos. A pesar de que el Plan Nacional de Desarrollo y el Plan Estratégico Sectorial – PES se estructuran siguiendo dicho marco de política pública este no se materializa de forma clara y codificada en la estructura organizacional de la entidad.

No solo el gobierno nacional (DNP) reconoce la relevancia de enfocar la estructura y funcionamiento de las entidades y sectores en la cadena de valor de la política pública, sino que es una buena práctica reconocida por entidades como por ejemplo la OECD que la recomienda tanto para los procesos de planificación sectorial como para enfocar y gestionar la regulación en el marco de análisis normativos regulatorios (RIA)⁴.

- 2.1 En esa medida es necesario partir de reconocer que la formulación de políticas públicas debe seguir un proceso claro y articulado que permita identificar de manera efectiva los problemas a solucionar y al final logre los objetivos planteados para estos fines. El marco teórico de la formulación de políticas públicas se expone a partir de las teorías de Cadena de Valor desarrolladas por el Departamento Nacional de Planeación (DNP) que están enfocadas en la

⁴ <https://www.oecd.org/regreform/regulatory-policy/ria.htm>

formulación y seguimiento de política, consecución de resultados de largo plazo y en amplificar el impacto de las acciones. La aplicación de cadena de valor como herramienta clave en la estructura organizacional del Ministerio de Transporte permite abordar los siguientes aspectos:

- Reconocimiento del transporte como un sistema cuya capacidad y rendimiento depende de las acciones y decisiones de actores clave, siendo el Ministerio de Transporte la cabeza de este sistema y la entidad encargada de generar valor en los proyectos y acciones que se ejecuten en el sector.
- El cambio sólo puede ser posible mediante la acción coordinada de varios actores, lo cual exige una capacidad institucional mayor para formular, coordinar y realizar seguimiento de la política pública.
- El Ministerio de Transporte debe tener la capacidad de organizar, distribuir y desarrollar recursos para conseguir resultados con una visión a mediano y largo plazo, basada en los desafíos y objetivos del sector.

Cadena de valor

2.2 El DNP por medio de la Dirección de Seguimiento y Evaluación de las Políticas Públicas (DSEPP) estableció unos lineamientos sobre cómo realizar seguimiento a las políticas públicas, en donde hacen referencia a los pasos y buenas prácticas en la formulación de las mismas⁵. Así mismo la guía para la construcción y estandarización de la cadena de valor (DNP, 2019), establece que “la cadena de valor es la relación secuencial y lógica entre insumos, actividades, productos y resultados en la que se añade valor a lo largo del proceso de transformación total. Según esta guía las ventajas de aplicar la cadena de valor en la formulación de políticas públicas son las siguientes⁶:

- Identificar los productos y actividades de los programas y proyectos de inversión nacional
- Consolidar información homogénea y comparable de todos los proyectos y sectores
- Mejorar el proceso de toma de decisiones de inversión de los recursos públicos
- Hacer seguimiento a la gestión de los programas y proyectos a través de información más detallada de sus productos y actividades
- Alinear las iniciativas de inversión de la entidad con su plan estratégico
- Materializar el plan estratégico de la entidad en programas y proyectos de inversión
- Obtener información de la inversión de los proyectos y programas a nivel de actividades y productos
- Ofrecer información organizada para la rendición de cuentas
- Orientar la inversión a resultados mediante la asociación de productos estandarizados a la cadena de valor del proyecto.

2.3 En general, la metodología de cadena de valor parte de la identificación de los objetivos que se quieren alcanzar, los cuales se desarrollan por ejemplo a través del árbol de problemas. En el caso

⁵ Departamento Nacional de Planeación (2018). Guía para el seguimiento de las políticas públicas. Disponible en:

https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Sinergia/Documentos/Guia_para_seguimiento_Politiclas_Publicas.PDF

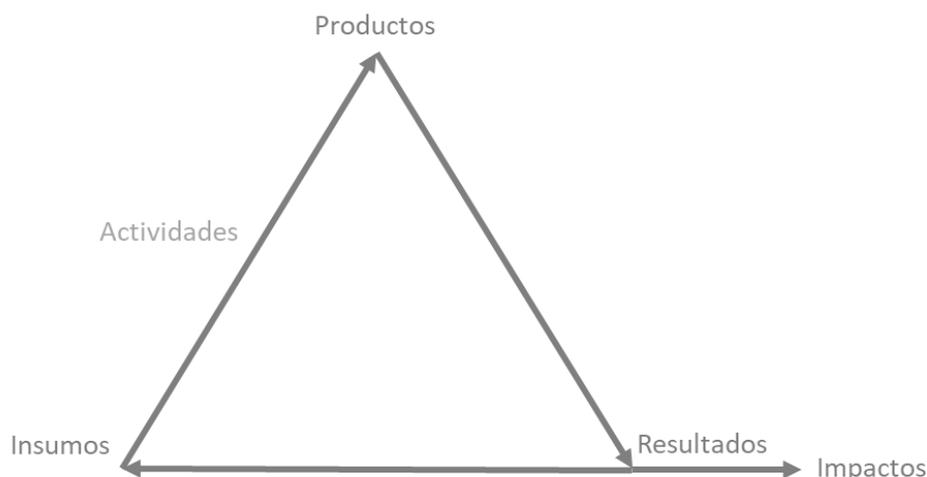
⁶ Guía para la construcción y estandarización de la Cadena de valor, DNP, 2019.

del Ministerio de Transporte, estos objetivos forman parte de la dirección estratégica propuesta, en donde se encuentra la misión, visión, objetivos y competencias del Ministerio y del sector transporte. Un segundo paso en la metodología de la cadena de valor es la identificación de los productos. “Los productos se entienden como los bienes o servicios que se generan y entregan en un proceso productivo” (DNP, 2019). Según lo establecido en el catálogo de productos sectorial del DNP, algunos de los productos del sector transporte son:

- Aeropuertos construidos,
- Canal navegable mantenido,
- Ciclo infraestructura construida en vía urbana,
- Corredor férreo construido y en condiciones para operación,
- Corredores logísticos operando,
- Documentos de apoyo técnico para el desarrollo de intervenciones en infraestructura vial,
- Documentos normativos,
- Estaciones de peaje construidas,
- Muelle fluvial construido,
- Puertos concesionados,
- Servicio de asistencia técnica en infraestructura y Servicio de la red vial regional,
- Servicio de control a la seguridad vial,
- Servicio de información en temas de logística,
- Vía primaria construida,
- Entre otros.

2.4 Los productos son el resultado de un proceso productivo de transformación de insumos y que a su vez generan valor económico y público. La transformación de los insumos en productos requiere de actividades, las cuales tienen un costo asociado, un ejemplo de actividades es realizar estudios para la construcción de una nueva vía. En la metodología de cadena de valor los productos, bajo condiciones específicas, generan resultados, los cuales deben cumplir los objetivos planteados en un principio. A su vez, estos resultados están asociados a impactos, que en el caso de la política pública se relacionan con el bien común. Sin embargo, “los resultados pueden ser influenciados por factores externos, lo que hace necesario llevar a cabo mediciones de impacto para determinar en qué medida los resultados alcanzados se explican por la intervención pública adelantada. Finalmente, los resultados afectan la situación socioeconómica inicial y comienza nuevamente el ciclo de generación de valor público” (DNP). En la siguiente figura se presenta esquemáticamente la metodología de la cadena de valor.

Figura 2.1: Metodología de cadena de valor



Fuente: Steer-Gandour, a partir de (DNP, 2019)

2.5 Por último, se deben tener en cuenta los siguientes elementos prioritarios de la cadena de valor, en el marco de la formulación de política pública:

- Los insumos son los factores productivos, bienes o servicios con los que se cuenta para la generación de valor. Éstos pueden ser de tipo financiero, humano, jurídico, de capital, etc.
- Las actividades son el conjunto de procesos u operaciones mediante los cuales se genera valor al utilizar los insumos, dando lugar a un producto determinado.
- Los productos son los bienes y servicios provistos por el Estado que se obtienen de la transformación de los insumos a través de la ejecución de las actividades.
- Los resultados son los efectos relacionados con la intervención pública, una vez se han consumido los productos provistos por ésta.
- Los efectos pueden ser intencionales o no y/o atribuibles o no a la intervención pública.
- Los impactos son los efectos exclusivamente atribuibles a la intervención pública.

2.6 En el caso del sector transporte de Colombia las entidades encargadas de la ejecución e implementación de las actividades y productos son las entidades adscritas del sector:

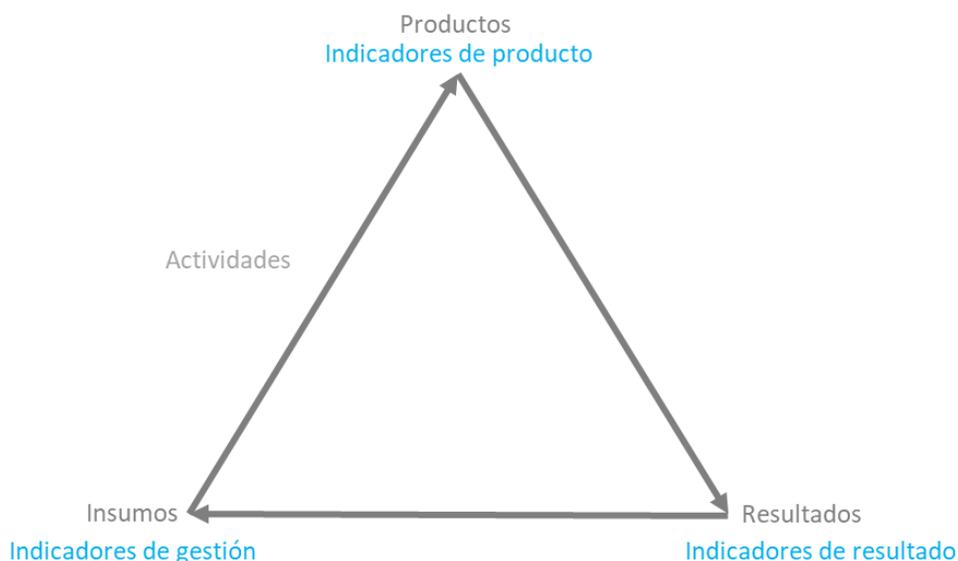
- Aerocivil
- Agencia Nacional de Seguridad Vial – ANSV
- Agencia Nacional de Infraestructura – ANI
- Instituto Nacional de Vías – INVIAS

2.7 El Ministerio de Transporte, “tiene como objetivo principal la formulación y adopción de las políticas, planes, programas y proyectos y regulación económica en materia de transporte, tránsito e infraestructura de los modos de transporte carretero, marítimo, fluvial, férreo y aéreo y la regulación técnica en materia de transporte y tránsito de los modos carretero, marítimo, fluvial y férreo” (Departamento Administrativo de la Función Pública, 2019). Por lo tanto, dentro de la cadena de valor, el Ministerio de Transporte debe enfocarse principalmente en la formulación, adopción y el seguimiento a los resultados que logren cumplir los objetivos del sector que son el resultado de la adopción de políticas, planes y proyectos.

Marco de seguimiento a resultados

- 2.8 La cadena de valor proporciona un marco conceptual para organizar y gestionar los procesos de intervención pública. Este marco debe contar con procesos de monitoreo, seguimiento y evaluación de estas intervenciones, estos procesos corresponden a la formulación y seguimiento de indicadores. “Los indicadores facilitan los procesos de diagnóstico y seguimiento de las políticas públicas, ya que permiten cuantificar los cambios que se presentan en determinados contextos de desarrollo, realizar seguimiento al cumplimiento de acuerdos, compromisos, planes, programas y proyectos y, así, generar alertas tempranas para el logro de los objetivos planteados”⁷.
- 2.9 Según lo establecido por el DNP en su guía para la construcción y análisis de indicadores, “en la estructura de la cadena de valor se relacionan los insumos, entendidos como los factores de producción que se transforman a través de procesos (actividades), para obtener los bienes o servicios (productos) que se entregarán a la población con el propósito de solucionar una situación específica que conlleve a una mejora de bienestar (resultados)”⁸. De esta forma los indicadores se pueden clasificar con base en los eslabones de la cadena de valor como se ilustra.

Figura 2.2: Clasificación de indicadores en la cadena de valor



Fuente: Steer-Gandour a partir de Guía para elaborar Indicadores, DNP.

- 2.10 Los indicadores de gestión tienen como objetivo medir y cuantificar la cantidad de insumos utilizados y las acciones de gestión realizadas. Los indicadores de producto cuantifican y miden bienes y servicios entregados, así como también los beneficiarios de estos bienes y servicios. Los indicadores de resultado cuantifican y valoran el cambio en las condiciones de bienestar, el cambio de percepción y la generación de conocimiento. Adicionalmente, entre cada uno de los

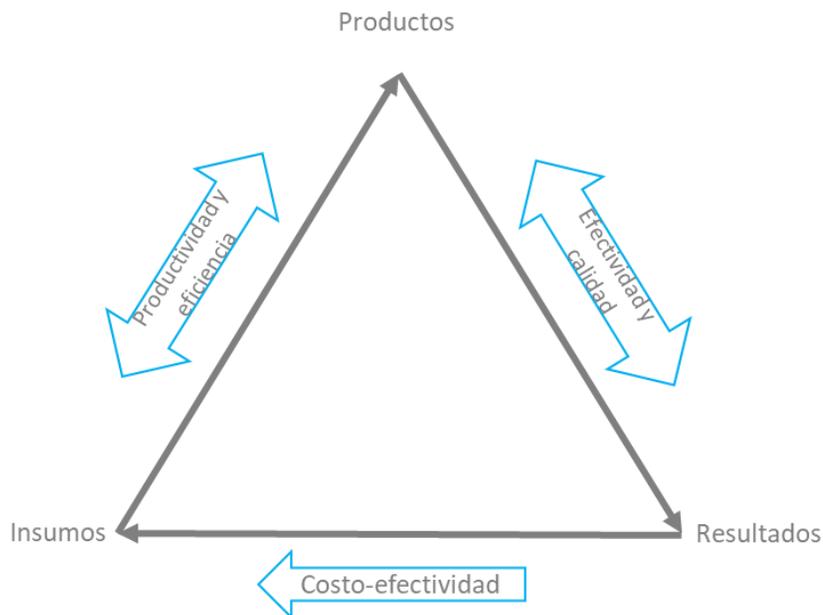
⁷ Guía para la construcción y análisis de indicadores, DNP, 2020.

⁸ Ibid

eslabones de la cadena de valor, deben también realizarse medidas de impacto. Este análisis se puede observar gráficamente en la siguiente figura.

- 2.11 Las relaciones son medidas de eficiencia, efectividad y costo-efectividad que deben evaluarse de manera estandarizada y periódica para garantizar el impacto que se genera a partir de la política. Las medidas de productividad y eficiencia determinan que tan adecuado es el proceso de un servicio en la tarea de transformar insumos en productos. La efectividad evalúa e identifica el grado en que los resultados deseados se alcanzan a través de los productos, y la costo-efectividad define la relación entre el costo promedio y la unidad de resultado final alcanzado.

Figura 2.3: Medidas de impacto en la cadena de valor



Fuente: Steer-Gandour a partir de Guía para el seguimiento de políticas públicas, DNP

- 2.12 estructurarse como indicadores cuantitativos que permitan medir variables periódicamente. Reportar indicadores incrementa la capacidad de planeación y distribución de recursos, aumenta la efectividad y eficacia y permite identificar necesidades y progreso frente a objetivos estratégicos. La construcción de indicadores tiene cinco pasos según la recomendación de la Guía para elaborar indicadores del DNP (2018)⁹:

1. Identificar el objetivo que se quiere medir/ cuantificar
2. Definir la tipología del indicador de acuerdo con el eslabón de la cadena de valor
3. Redactar el nombre del indicador
4. Escoger la batería de indicadores adecuada según los criterios de calidad (claros, relevantes, económicos, medibles y adecuados)
5. Construir la ficha técnica del indicador

⁹ Departamento Nacional de Planeación, SINERGIA. (2018). GUÍA PARA LA CONSTRUCCIÓN Y ANÁLISIS DE INDICADORES. Bogotá D.C.

- 2.13 De acuerdo con el Plan Nacional de Desarrollo, el sector transporte debe realizar el seguimiento a 32 indicadores, los cuales se distribuyen en las entidades del sector de la siguiente manera.

Tabla 2.1: Indicadores del PND por entidad del sector transporte

Tipo de indicador	Aerocivil	INVIAS	Ministerio de Transporte	ANI	ANSV
Producto	4	7	2	9	0
Resultado	2		5	1	2

Fuente: Plan Estratégico Sectorial, Ministerio de Transporte, 2019-2022.

* El listado completo de indicadores se puede consultar como anexo del presente documento.

- 2.14 Si se emplea el marco de planificación de la cadena de valor como el insumo principal para entender el objeto por el cuál funciona el Ministerio de Transporte para la vigencia del plan y del PES se tendrían los siguientes objetivos de resultado:
- Alcanzar la meta de acuerdos celebrados en materia aerocomercial con otros países y estados, a cargo de la AEROCIVIL
 - Alcanzar la meta de aeropuertos con certificaciones internacionales, a cargo de la AEROCIVIL
 - Alcanzar la meta de carga transportada por el modo fluvial, a cargo del Ministerio de Transporte
 - Alcanzar la meta de la edad promedio del parque automotor de carga de la flota de vehículos con peso bruto superior a 10,5 toneladas, a cargo del Ministerio de Transporte
 - Alcanzar la meta de embarcaciones registradas en el modo fluvial, a cargo del Ministerio de Transporte
 - Alcanzar la meta de viajes en día hábil en sistemas de transporte público cofinanciados por la Nación, a cargo del Ministerio de Transporte
 - Alcanzar la meta de vehículos eléctricos registrados en el RUNT, a cargo del Ministerio de Transporte
 - Alcanzar la meta de proyectos adjudicados bajo esquema de asociación público-privada, a cargo de la ANI
 - Alcanzar la meta de reducción de fallecidos en siniestros viales, a cargo de la ANSV
 - Alcanzar la meta de reducción de personas lesionadas con incapacidades permanentes por siniestros viales, a cargo de la ANSV
- 2.15 A partir de esta lectura parecen insuficientes las metas de resultados que tiene el sector frente a la visión y misión del Ministerio.
- 2.16 Visión: “Somos una Entidad del orden Nacional encargada de garantizar el desarrollo y mejoramiento del transporte, tránsito y su infraestructura, de manera integral, competitiva y segura, buscando incrementar la competitividad del país, con tecnología y recurso humano comprometido y motivado”.

- 2.17 Misión: “Ser un Ministerio confiable que conecte al país, generando competitividad y movilidad sostenible para todos.”¹⁰
- 2.18 En ese sentido no se evidencian objetivos de resultados asociados a reducción de emisiones por el sector transporte o a la reducción de los costos logísticos para determinados productos o regiones del país que están más alineados con los postulados de para qué existe y qué hace el Ministerio. En esa medida también resulta importante destacar que hay objetivos de resultados que no se conectan con objetivos de productos y más importante aún, objetivos de productos que no se conectan con objetivos de resultados. Si se hace una evaluación detallada también se generan dudas sobre el por qué algunos se clasifican como resultados, siendo más cercanos a productos de acuerdo con la metodología del DNP. Por ejemplo, alcanzar una meta de embarcaciones registradas en el modo fluvial se relación con un acervo de vehículos, el aumento de ese acervo no parece tener un impacto de política pública que se pueda identificar fácilmente. Diferente sería si ese indicador se clasificará como producto, es decir resultado de un insumo y una actividad y se asociará a un objetivo de resultado expresado por ejemplo en términos de reducción de accidentes en los ríos o en la reducción de los costos logísticos fluviales. Este indicador está asociado a una estrategia que se denomina “Fortalecimiento del transporte fluvial y marítimo” y se esperaría que se asociara a las tareas de las subdirecciones con relación a este tema y con las inspecciones fluviales que no hacen parte de la estructura oficial de la entidad.
- 2.19 Por lo anterior es posible concluir que la conexión dentro de la cadena de valor de la política pública sectorial actualmente es débil y no es evidente el conjunto de problemas que está atendiendo el sector; este postulado no debe entenderse como una evaluación de la gestión del Ministerio o de su personal; se hace en la medida que la cadena de valor debería ser un lineamiento que debería posteriormente encontrar su lugar en la organización para que está apalancará la posibilidad de lograr los objetivos. Ante la ausencia de un plan sectorial de largo plazo el PES y los objetivos del PND son los que deben enmarcar el actuar de la entidad y dado el diagnóstico acá realizado no hay una identificación entre la estructura de la organización y este tipo de retos.
- 2.20 En la siguiente sección se enumeran los principales retos y problemas que se encontraron en los análisis realizados como parte de las actividades conducentes a este producto y lo que se consignó en el volumen anterior. Esos problemas se han convertido en objetivos que delimitan la estructura que se recomienda para el ministerio si se quiere lograr una entidad con mayor capacidad de ejecutar la política pública en el marco de la cadena de valor definida por el DNP.

Objetivos de diseño desde el marco de la cadena de valor

- 2.21 Teniendo en cuenta el marco metodológico de árbol de problemas y los análisis presentados en el volumen 2 de los productos de esta consultoría, a continuación, se presentan los objetivos estratégicos de diseño resultantes del diagnóstico y en los que se fundamenta la propuesta de transformación institucional de corte estratégico o “*top-down*” que se describió en la introducción de este documento. Estos además guardan relación tanto en las causas como en los efectos con la

¹⁰ https://www.mintransporte.gov.co/publicaciones/33/quienes_somos/

falta de alineación con la cadena de valor de la política pública como estrategia que domina la razón de ser del Ministerio.¹¹

El diagnóstico organizacional del Ministerio de Transporte indica que en los últimos años este ha evolucionado de una manera en que los cambios en la estrategia y la estructura no están completamente armonizados. Esto ha dado lugar a una transformación sin estabilidad institucional en el largo plazo y que para algunas perspectivas puede resultar desorganizada. Lo que quiere decir, que si bien se han realizado cambios que responden a varios de los desafíos del Sector, hoy en día el Ministerio tiene capacidades diferenciadas, promovidas por objetivos gerenciales de sucesivos ministros, sin un enfoque estratégico completo e institucionalizado alineado con la cadena de valor sus resultados e impactos.

- 2.22 La literatura sobre organizaciones sugiere que el desarrollo de empresas o agencias efectivas se caracteriza por una aproximación holística a los cambios en la estrategia, la estructura y el entorno¹². La estrategia y la estructura de las organizaciones efectivas se siguen una a otra y mantienen una relación dinámica. En ese sentido, al interior del Ministerio de Transporte y durante los últimos años, se evidencia que los cambios en la estrategia no necesariamente han impactado la estructura de la organización, ni al contrario, lo que afecta el nivel de desempeño de la Entidad. Los diagnósticos anteriores sobre la institucionalidad del Sector, según fue detallado en el entregable inmediatamente anterior de esta Consultoría, identificaron retos sectoriales asociados, por ejemplo, a la definición de política sectorial, la articulación entre el Ministerio y las agencias del Sector y la especialización al interior del Ministerio, entre otros aspectos. Varios de esos retos han sido abordados en los últimos años por medio de reformas legales y cambios al interior del Ministerio. Sin embargo, como ya se mencionó, en la actualidad se evidencia que los

¹¹ Estos se presentan en el formato típico de árbol de problemas con las causas en la parte inferior, una narrativa que describe el problema en la parte central y sus efectos o consecuencias en la parte superior. Estos últimos se enuncian y posteriormente se ilustran mediante ejemplos que en la mayoría de los casos provienen de los diagnósticos realizados como parte de las propuestas de ajuste institucional de los últimos 10 años, enunciados del PND, de los CONPES más relevantes, de los análisis de parte del sector privado dedicado a la infraestructura y de diversas comisiones de infraestructura. En cada caso además se acompaña el objetivo de los resultados de las entrevistas, grupos focales y encuestas que se realizaron como parte del trabajo de campo realizado para esta consultoría y que se describe en detalle en el Anexo B. Las entrevistas profundizaron, entre otros aspectos, en los esquemas de coordinación y dirección, el alcance funcional de las distintas dependencias y unidades de la Entidad, la interacción entre dependencias, los procesos y procedimientos adoptados en su interior, la cultura organizacional y las capacidades de la planta de personal. El resultado de este trabajo de campo también es fundamental para la aproximación al problema e diseño organizacional desde el interior de la organización “bottom-up” que se presenta posteriormente en este mismo documento.

¹² Roberts, John (2004). “The Modern Firm: Organizational Design for Performance and Growth”. Oxford University Press. Pág. 281

cambios no han seguido una lógica articulada. Algunos de los cambios a pesar de haber sido adoptados a nivel normativo, aún no se reflejan en la realidad institucional del Sector, por ejemplo, en lo que respecta a la UPIT y la CRIT. Otros, corresponden a esfuerzos de los ministros de turno, y no en todos los casos se convierten en una transformación institucionalizada al interior de la Entidad.

Estrategia, coordinación y planeación sectorial

- 2.23 Los anteriores diagnósticos señalan que el Ministerio tenía vacíos a nivel de la definición de una estrategia sectorial y su coordinación. Eso incluía, por ejemplo, la limitada capacidad de formular estrategia en aspectos como seguridad vial, ambiente, transporte internacional, transporte urbano y el desarrollo de los modos férreo y fluvial. Además, indicaban que el Ministerio no tenía capacidad para desarrollar instrumentos básicos de planeación sectorial¹³. En los últimos años ha habido avances importantes en la capacidad de formular estrategia y coordinar el sector. En casi todos los temas que se habían identificado como débiles, existe hoy en día una instancia encargada que ofrece una visión estratégica del asunto por pequeña que sea. También se han desarrollado instrumentos de planeación como el Plan Maestro de Transporte intermodal, el CONPES de logística y el de Movilidad urbana y regional, que son herramientas que instrumentalizan la política y orientan al sector. Sin embargo, la ganancia en capacidad estratégica y de coordinación aún no se ha institucionalizado en todo el Ministerio.
- 2.24 Las instancias que hoy en día fortalecen el nivel estratégico y de coordinación se ubican a nivel del despacho de la ministra, pero no tienen una articulación fuerte con el resto de la organización. Se trata de grupos de trabajo con una mirada estratégica del sector que les permite trabajar la política pública, planeación e incluso proyectos con banca multilateral, pero que dependen de la agenda gerencial y no se integran a los procesos misionales distribuidos en las demás dependencias de la organización. A manera de ejemplo, se puede ver cómo el grupo de logística se encarga de la integración intermodal para facilitar el comercio. En la práctica su producto principal son visualizadores de datos de los modos, que son una herramienta útil para la planeación sectorial en materia de intermodalidad. Sin embargo, en la ronda de entrevistas fue evidente que existen barreras para la articulación de información sectorial de diferentes modos de transporte, lo que incide directamente en la calidad de formulación de una estrategia.
- 2.25 Otro hallazgo se encontró en materia ambiental. Existe un grupo estratégico en el Despacho y a la vez existe una unidad encargada de temas de reposición vehicular, los cuales no se comunican entre sí a pesar de la conexidad de los temas a su cargo. Ese tipo de situaciones evidencian la dificultad para generar una especialización por temas en la estructura del Ministerio. Es decir, la ausencia una orientación que organice la división del trabajo en toda la organización y facilite su funcionamiento como un todo articulado. La especialización ocurre al interior del Despacho de la ministra, pero no se refleja aún en el resto del Ministerio.
- 2.26 En comparación con otros ministerios de sectores comparables el Ministerio de Transporte es el que menos directores tiene lo que indica la falencia en estos aspectos al menos desde la perspectiva de la organización institucional y de la robustez y resiliencia que debería tener la entidad líder del sector. Según un comparativo de plantas de ministerios realizado en 2019 y

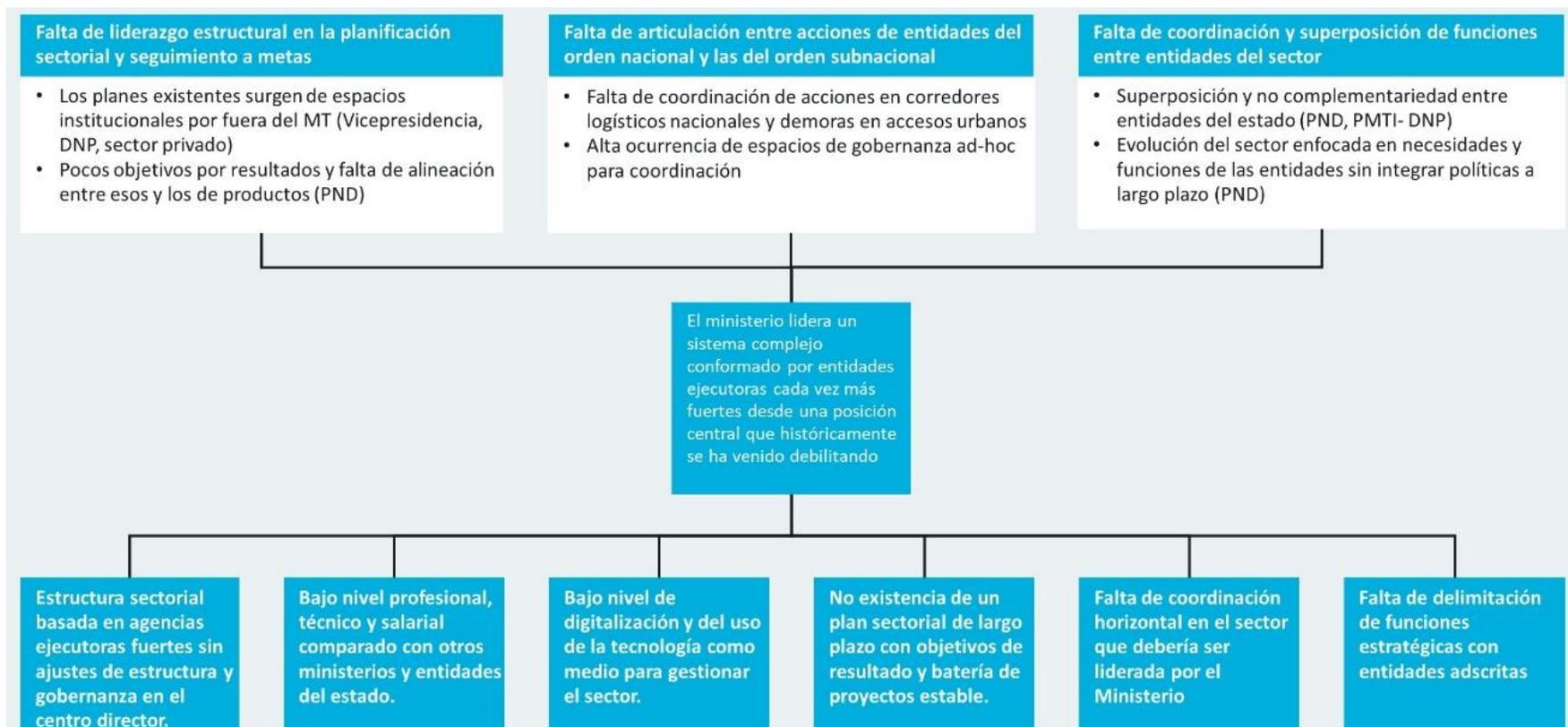
¹³ Unión Temporal Gandour, Arcadia, Steer Davies (2012). “Reforma institucional Mintransporte” Pág. 37

suministrado al equipo consultor durante la ejecución de este estudio el Ministerio de Trabajo no solo está por debajo de otros, sino que lo hace de forma muy notoria. A nivel de directores técnicos contaba con 2 mientras que el máximo era el del Interior y Agricultura y Desarrollo Rural con 8, el promedio era de 5,57 y el más cercano al de Transporte era el de Minas y Energía con 4. A nivel de Jefes de Oficina también era el que menos personal tenía en este nivel con 2 con menos variación con el promedio de 2,85. A nivel de Secretario General todos estaban en uno. En subdirectores técnicos de nuevo el Ministerio se encontraba rezagado con 4, el máximo lo tenían el de Educación (18) y trabajo (12) mientras que el promedio estaba en 7,42.¹⁴

- 2.27 Además de lo anterior, es necesario mencionar que la instancia que se ha concebido como una respuesta a los retos de estrategia y planificación, la UPIT, aún no ha entrado en operación y no es claro cómo será la interacción con el Ministerio.
- 2.28 El riesgo de la situación descrita tiene que ver con que el bajo nivel de institucionalización de la capacidad de estrategia y coordinación que puede comprometer esa capacidad cuando los temas críticos no estén alienados con las prioridades gerenciales de otra administración. Por ahora, la mayoría de los grupos que se han creado para atender temas estratégicos del Ministerio, responden al interés, esfuerzo y liderazgo de la ministra o ministro a cargo, pero es necesario que se integren con vocación de permanencia dentro de los procesos misionales de la Entidad.

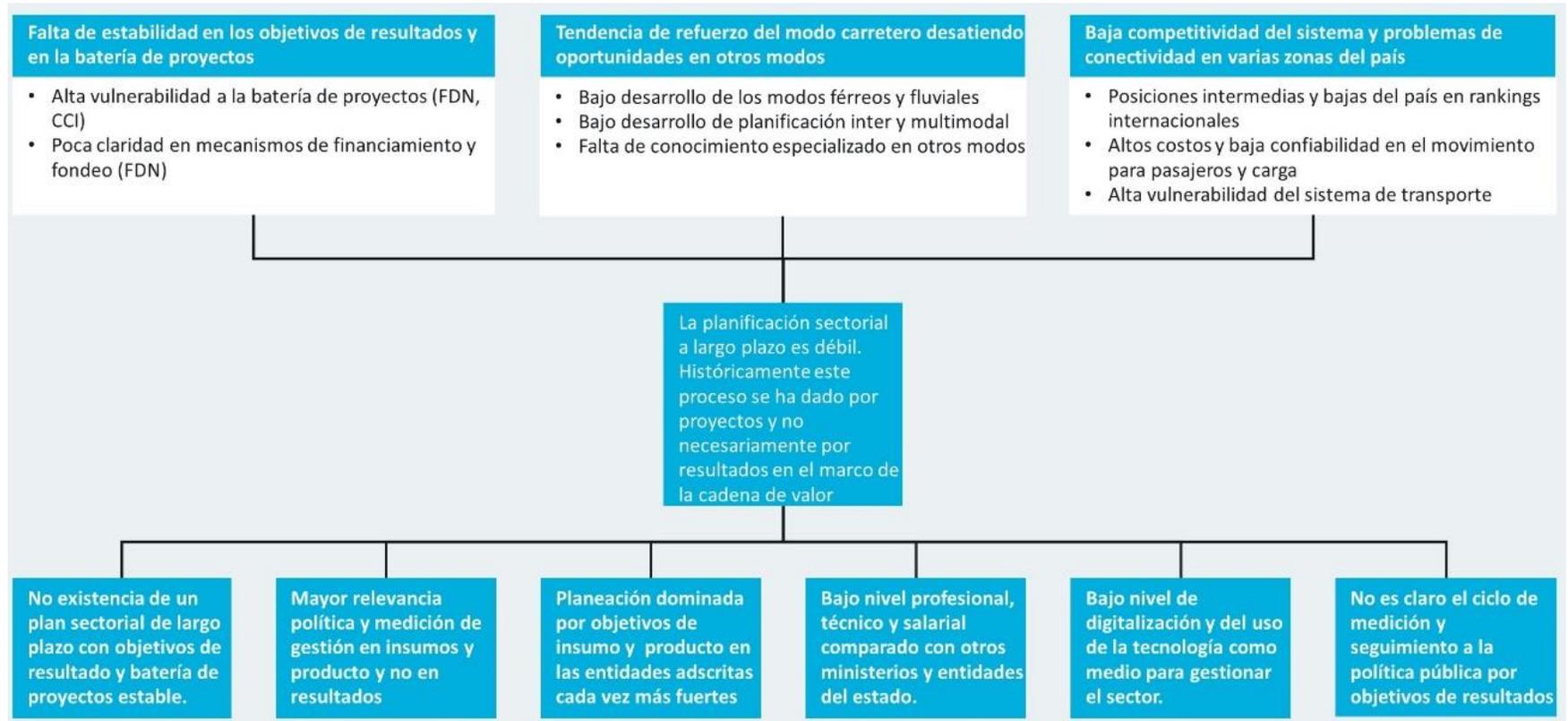
¹⁴ El grupo de comparación incluye: Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural; Educación; Minas y Energía; Trabajo; Vivienda, Ciudad y Territorio; Interior

Figura 2.4: Árbol de problema estrategia y coordinación



Fuente: Steer y Gandour Consultores, 2020.

Figura 2.5: Árbol de problema planeación sectorial



Fuente: Steer y Gandour Consultores

Regulación

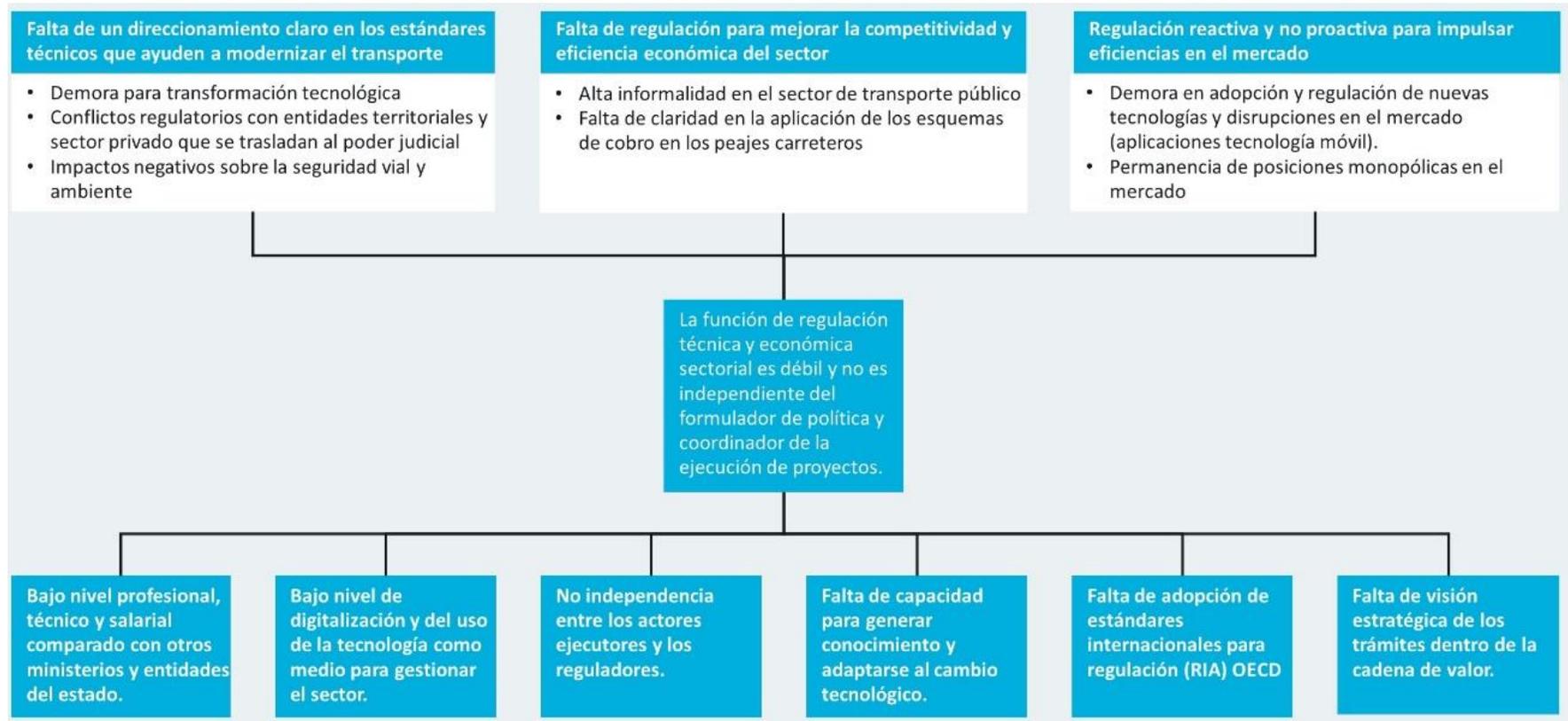
- 2.29 Los diagnósticos anteriores señalan que el ministerio tenía debilidades en el diseño y análisis de impacto de la regulación. Para emitir regulación, el Ministerio ha contado con el apoyo de una Oficina de Regulación Económica -que depende del Ministro- y con asesores de los Viceministros. La Oficina y los asesores apoyan en la proyección de iniciativas particulares y conocían los temas relacionados con esas iniciativas, pero no tenían necesariamente capacidad para analizar el impacto de la regulación que ayudan a proyectar¹⁵. Entre las medidas que se han tomado para superar los retos en materia de producción de regulación se encuentra la creación en el 2014 de la Comisión de Regulación de Infraestructura de Transporte. Sin embargo, como se mencionó antes, esta instancia aún no ha entrado en funcionamiento.
- 2.30 En la actualidad, los retos en materia de regulación se mantienen. El proceso de expedición de regulación, si bien tiene un referente en términos de directrices generales de técnica normativa, las cuales se encuentran contenidas en el Decreto 1081 de 2015, se cumplen apenas parcialmente. Si bien existe la posibilidad de plantear una agenda regulatoria, es frecuente que ese plan no se cumpla por atender a las urgencias de producción normativa. Tampoco hay evidencias de programas de mejoramiento en el tema liderados desde el Ministerio que por ejemplo adopten de manera más general las recomendaciones del DNP y la OECD (RIA).
- 2.31 De acuerdo con las entrevistas realizadas, no hay una dirección y control codificados y documentados sobre el proceso regulatorio. Por el contrario, es usual que las responsabilidades sobre un mismo proyecto normativo se distribuyan en varios niveles de la organización, dificultando la articulación y avance de los proyectos. Esta situación se hace evidente en la documentación de procesos con los que cuenta el Ministerio. Para el caso de la regulación, entre otros más, es demasiado general y no entra a describir toda la casuística que les caracteriza, por ende, se expone a que los actores del proceso lo operen a su criterio, sin estándares, métricas y indicadores de desempeño.
- 2.32 La situación actual afecta la capacidad de traducir la estrategia sectorial en regulación tal como se evidenció en el alineamiento de la organización con la cadena de valor. El impacto de esa situación se materializa en dificultades para la coordinación sectorial, que muchas veces requiere de la producción de normativa y también en la capacidad que el Ministerio debe tener para incidir sobre el mercado en lo que es de su competencia. El Ministerio aún carece de capacidad de dirección y control sobre el proceso regulatorio, independientemente de la instancia en la que este se adelante. Un ejemplo al respecto es la ausencia de coordinación en estrategia, ejecución y seguimiento entre el Ministerio y la Agencia Nacional de Infraestructura en lo que respecta a la instalación de nuevos peajes o cambios en las tarifas o el atraso que existen en la regulación que guía los estudios de costos para estimar las tarifas de los sistemas de transporte público urbano que data de finales de los años 90 previó a la entrada de los SITM.
- 2.33 Un factor importante a este nivel se evidencia en las dificultades expresadas en materia de trámites que se gestionan en el Ministerio y dentro del Sector. Los trámites, en casi todos los casos son producto de una disposición regulatoria, ante la ausencia de una política en materia regulatoria, tampoco existe una coordinación en materia de cómo la regulación se convierte en

¹⁵ Unión Temporal Gandour, Arcadia, Steer Davies (2012). “Reforma institucional Mintransporte” Pág. 37

servicios y requerimientos a los ciudadanos. Las entrevistas realizadas por el equipo consultor evidencian que no existe claridad sobre las instancias que deben ser responsables de los trámites. Si bien se han realizado avances en materia de racionalización y digitalización de algunos de esos servicios y se ha avanzado bastante con la plataforma del RUNT, se mantienen dificultades al momento de definir el destino de los que aún permanecen en el Ministerio. En muchos de esos casos, la aproximación tiene un énfasis funcional, pero carece de enfoque estratégico y regulatorio, en el sentido de evaluar la pertinencia del servicio y su lógica de prestación.

- 2.34 A nivel operativo, los servicios o productos que cada proceso oferta a los grupos de interés o grupos de valor asociados no disponen de una documentación suficiente en sus atributos, por ello se dan reprocesos por no conformidad en ocasiones sujeta a criterio de quien lo recibe. Esto se evidencia no solo en los trámites que el Ministerio atiende sino en los servicios de articulación interna entre dependencias. Esta situación refuerza el reto de traducir la estrategia sectorial a la realidad. Sobre todo en el momento en que dicha estrategia se convierte en una interacción con los ciudadanos y grupos de interés.

Figura 2.6: Árbol de problema regulación sectorial

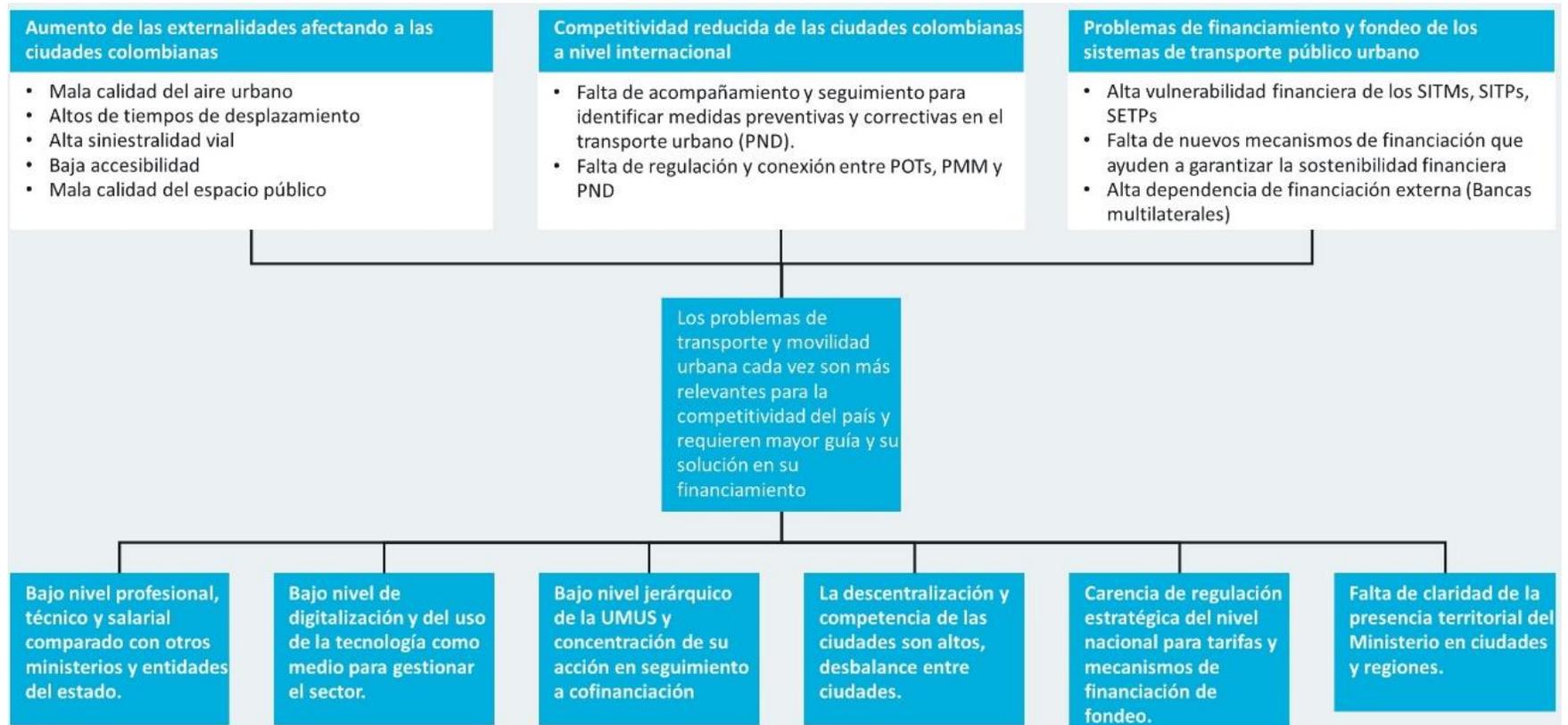


Fuente: Steer y Gandour Consultores

Movilidad urbana y regional

- 2.35 Los diagnósticos anteriores, en la medida en que han identificado vacíos de estrategia y coordinación, han hecho énfasis en los desafíos de un aspecto crítico como es la movilidad urbana y regional. En los últimos años la participación del sector central en la planeación y estructuración de proyectos de movilidad a ese nivel a nivel territorial ha aumentado siguiendo los procesos de financiamiento de los sistemas de transporte masivo y la necesidad de actualizar la regulación técnica y económica para enfrentar los retos de disrupciones en este mercado. La Nación concurre al financiamiento de las soluciones de movilidad regional en proporciones considerables, lo que impone sobre el sector central una mayor responsabilidad sobre este asunto.
- 2.36 Este desafío se ha enfrentado por medio de la creación y fortalecimiento del grupo de Movilidad Urbana Sostenible – UMUS que surgió de la necesidad de cumplir con requisitos de seguimiento e informe a la banca multilateral que ha financiado el componente de la Nación en los SITM y SETP del país. La UMUS acompaña, asesora, supervisa a los entes gestores de proyectos de movilidad urbana, sin embargo, según se evidenció en las entrevistas, este acompañamiento es heterogéneo y depende del desarrollo organizacional de cada ente gestor. La capacidad de la UMUS de acompañar el fortalecimiento de la capacidad en las ciudades también es muy limitada actualmente.
- 2.37 Por su propio origen la estructura del UMUS no se ha institucionalizado al interior del Ministerio. En su mayoría, depende de recursos provenientes de acuerdos de cooperación con entes multilaterales, por lo que las personas que prestan sus servicios a la UMUS no han sido vinculadas como funcionarios del Ministerio dentro de la propia estructura de la Entidad.
- 2.38 En consecuencia, si bien se cuenta con una unidad que responde a las necesidades del sector en materia de movilidad urbana y regional, se mantienen los riesgos asociados a su falta de integración formal a la institucionalidad del Ministerio. Esos riesgos se ejemplifican en la falta de estabilidad de los funcionarios de la Unidad, en la medida en que dependen de la disponibilidad de los recursos de cooperación multilateral.
- 2.39 El reciente CONPES de movilidad urbana y regional que se describió en detalle en el informe anterior de esta consultoría genera un conjunto de retos de alta complejidad que requieren de un fortalecimiento del papel del Ministerio en estos aspectos. Este fortalecimiento implica una revisión del papel de la entidad a nivel del territorio que se trata desde la perspectiva de las direcciones territoriales en el siguiente inciso pero que además requiere de un dialogo activo con los entes de gobierno metropolitanos, distritales y municipales que son autoridades de transporte en sus jurisdicciones.

Figura 2.7: Árbol de problema movilidad urbana y regional

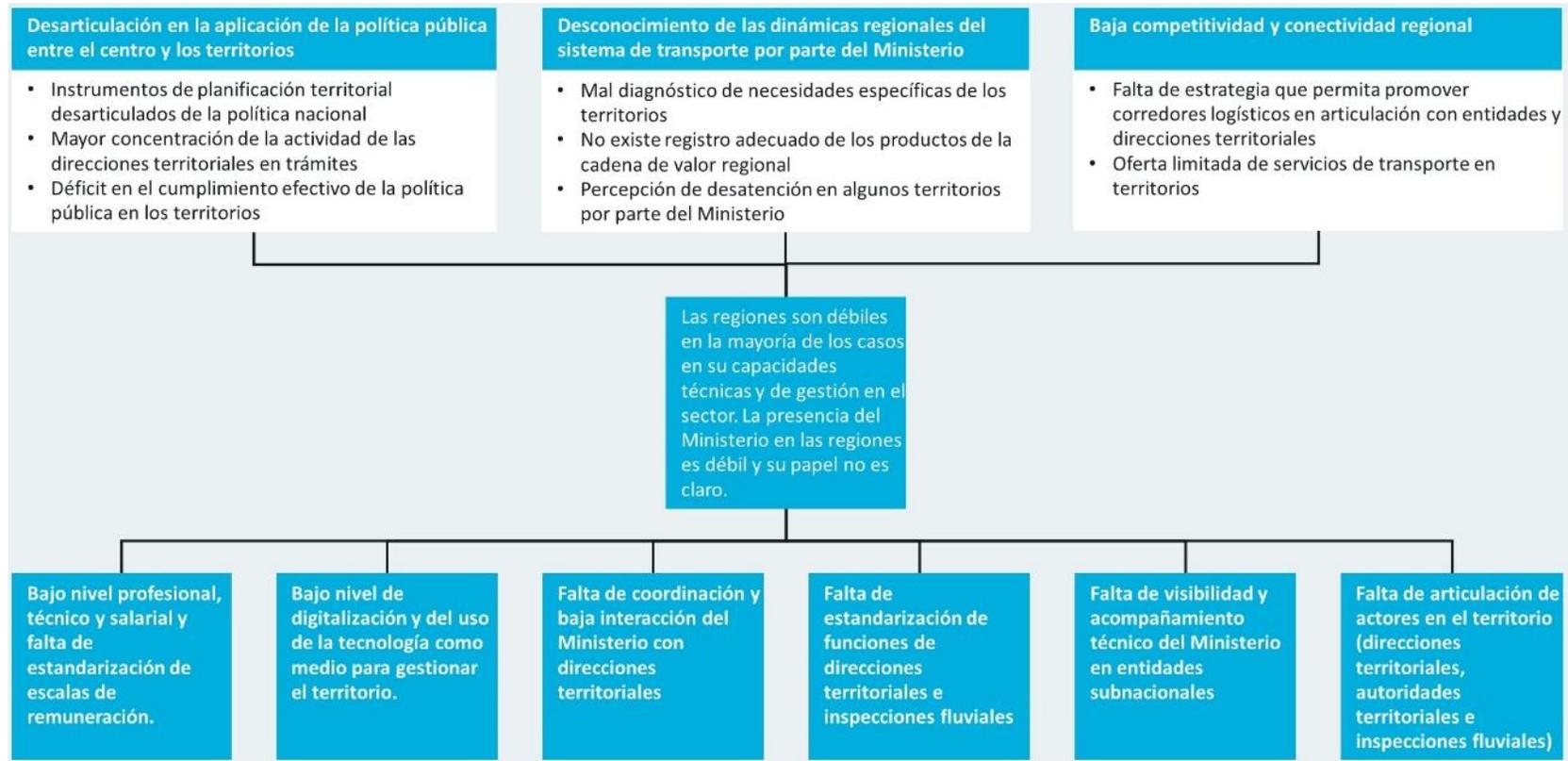


Fuente: Steer y Gandour Consultores

Presencia y coordinación territorial

- 2.40 La capacidad de coordinación que el Ministerio tiene respecto de sus direcciones territoriales, así como la coordinación con instancias que en el nivel territorial ejercen funciones de relevancia para el sector, también han sido diagnosticadas en el pasado como un reto institucional. Consultorías anteriores han identificado que el Ministerio tenía limitaciones en cuanto al personal y el apoyo técnico especializado para acompañar y asesorar a las Direcciones Territoriales. La Entidad, y en particular el Viceministerio de Transporte no habían establecido aún canales de comunicación efectivos con dichas Direcciones, que son las responsables de ejecutar sus políticas a nivel regional. En su momento no existían herramientas institucionales distintas a las normas para transmitir los lineamientos de política del Ministerio a estas instancias, ni para monitorear su funcionamiento.
- 2.41 En un sentido similar, se ha diagnosticado que el Ministerio tenía poco control y coordinación con los Organismos de Tránsito. En muchos casos el funcionamiento de esos organismos se hace por concesión, sin reglas que regulen la estructuración y supervisión de esos contratos, y lineamientos muy pobres sobre los perfiles que se deberían exigir a los concesionarios. Estos vacíos de dirección y control hacen que el Ministerio tenga poca injerencia sobre la calidad de los servicios que los Organismos de Tránsito le prestan a los usuarios. En la mayoría de los casos, dichos organismos se concentran en gestionar solo un subconjunto de los trámites, lo que puede tener un impacto negativo sobre el logro de los objetivos del Sector en materia de seguridad vial. Los servicios o productos que cada proceso oferta a los grupos de interés o grupos de valor asociados no disponen de una documentación suficiente en sus atributos, por ello se dan reprocesos por no conformidad en ocasiones sujeta a criterio de quien lo recibe. Esto se evidencia no solo en los trámites que el Ministerio atiende sino en los servicios de articulación interna entre dependencias.
- 2.42 Los problemas de articulación territorial se mantienen. Las entrevistas evidencian que no existe claridad sobre la forma en que las direcciones territoriales del Ministerio se articulan con las labores del Ministerio. En principio, las direcciones se limitan a cumplir funciones como operadores de trámites, pero carecen de respaldo institucional para ejercer otras funciones importantes como podrían ser la intervención en el ciclo de definición de política y la interacción con entidades territoriales. Bajo este alcance, un asunto relevante de coordinación a nivel territorial ha surgido en relación con la planeación de accesos urbanos. El desarrollo de infraestructura que ha impulsado el Gobierno Nacional bajo el liderazgo del Ministerio requiere un elevado nivel de coordinación con las ciudades y municipios, para alinear los proyectos regionales y nacionales con el desarrollo local. Es importante también anotar que parece no presentarse interacción estructurada entre estos componentes del Ministerio y el grupo de apoyo a las regiones del Viceministerio de Infraestructura.

Figura 2.8: Árbol de problema de la presencia territorial



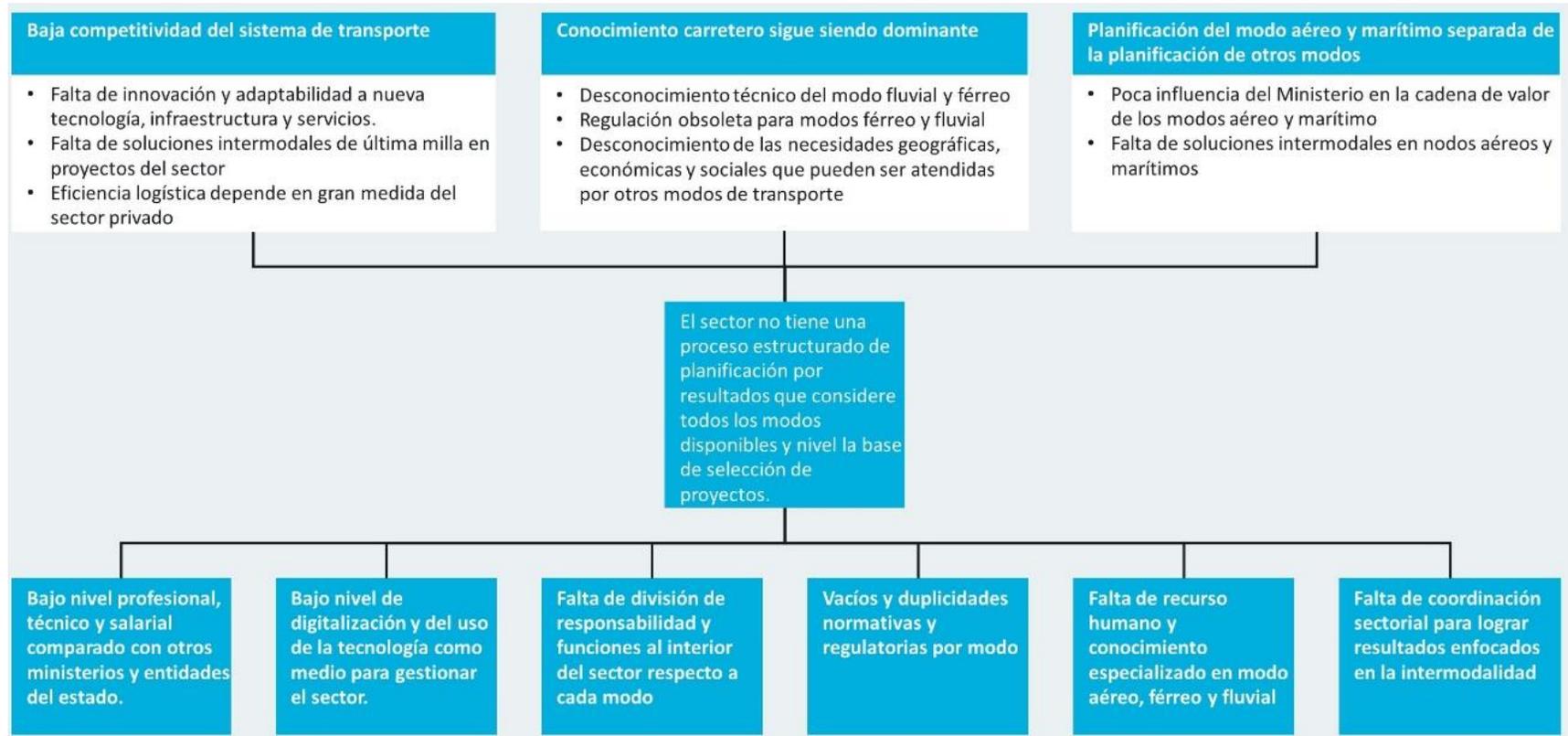
Fuente: Steer y Gandour Consultores, 2020.

Infraestructura e intermodalidad

- 2.43 En línea con el anterior punto, uno de los asuntos de estrategia que se identificaron como críticos en diagnósticos anteriores tiene que ver con la capacidad de planeación para el desarrollo de infraestructura en diversos modos de transporte. En su momento se identificó que los grupos de trabajo relacionados con infraestructura vial, transporte intermodal y desarrollo portuario se dedicaban a aspectos operativos de la aprobación de proyectos, dedicando poco tiempo a la definición y ejecución de una estrategia en la materia¹⁶.
- 2.44 La revisión actual ha permitido identificar varios avances en materia de planeación de infraestructura. El Ministerio ha promovido, por ejemplo, el desarrollo del programa de Cuarta Generación de Concesiones Viales de Colombia 4G, que representa un avance en materia de infraestructura vial. En ese sentido, sus agencias ejecutoras han apoyado al Ministerio en la ejecución de la estrategia y se ha atraído financiamiento privado para el sector. Sin embargo, aún no ha sido posible extender este mecanismo de forma exitosa a otros modos de transporte como al ferroviario y al fluvial. También hay esquemas de participación privada exitosos en aeropuertos y puertos marítimos.
- 2.45 La ronda de entrevistas evidenció que existen retos en términos de garantizar que la capacidad de formular estrategia en materia de infraestructura se despliegue en todos los modos de transporte y, sobre todo, que tenga la capacidad de llevar a una estrategia inter y multimodal del desarrollo y financiamiento de infraestructura, empresas y servicios de transporte.

¹⁶ Unión Temporal Gandour, Arcadia, Steer Davies (2012). “Reforma institucional Mintransporte” Pág. 37

Figura 2.9: Árbol de problema de la intermodalidad



Fuente: Steer y Gandour Consultores

Talento humano y procesos de la organización

- 2.46 Además de los objetivos que resultan de la metodología de árbol de problemas y de la alineación con la cadena de valor se pueden identificar al menos dos lineamientos de diseño asociados con aspectos internos. Estos aparecen de forma repetitiva como causas de casi todos los problemas identificados y en esa medida es necesario tratarlos de forma independiente. El primero de ellos está asociado con el talento humano y los procesos de la organización. El siguiente capítulo de este documento describe en mayor medida este aspecto dentro de la aproximación de diseño desde el interior de la organización, pero no por ello debe dejarse fuera de la visión “*top-down*”.
- 2.47 Varios diagnósticos coinciden en identificar dificultades asociadas a la capacidad del talento humano del Ministerio. Esas dificultades se encuentran en varios niveles que incluyen, por ejemplo, los retos asociados a la profesionalización de los funcionarios, la definición y documentación de procesos, el desarrollo de herramientas y sistemas tecnológicos de apoyo, entre otros. El estudio comparativo entre ministerios (2019) del que ya se habló anteriormente concluyó lo siguiente con respecto a algunos indicadores de estructura y remuneración del talento humano:¹⁷
- El Ministerio de Transporte es el que tiene la menor apropiación presupuestal en gastos de funcionamiento de los siete ministerios analizados.
 - El Ministerio de Transporte es el que tiene la menor asignación presupuestal por empleado.
 - El Ministerio de Transporte es el segundo con menos cargos asesores, tiene la mayor planta asistencial, la menor de todas en planta profesional y está en el promedio de cargos técnicos.
 - El Ministerio de Transporte es el que tiene menos cargos directivos.
- 2.48 Las entrevistas realizadas por el equipo consultor dan cuenta de varios aspectos que requieren atención y se explican en detalle en el siguiente capítulo. Como ya se mostró en los árboles de problemas estos se materializan directamente en desafíos a la capacidad humana y organizativa de la entidad. A nivel del talento humano y los procesos de la organización existe entonces un reto relacionado con mejorar las condiciones en que se desarrollan los procesos de la organización, con el objetivo de aumentar la capacidad de coordinación, estandarización, automatización y, en general, la forma en que los procesos contribuyen a la creación de valor dentro del Ministerio.

Tecnología y análisis de datos

- 2.49 En línea con el anterior punto, se han identificado problemas en materia de aprovechamiento de tecnología y datos. Varias dependencias del Ministerio, por ejemplo, mantienen procesos basados en expedientes físicos que dificultan la automatización y afectan el seguimiento. También se identificó que en muchos casos los datos que arrojan los procesos al interior del Ministerio no son aprovechados para generar conocimiento.
- 2.50 Iniciativas como el despliegue del RUNT y el proceso reciente de renovación de su concesión pueden servir para mejorar el uso de tecnologías y el aprovechamiento de datos dentro del Ministerio. Sin embargo, varios procesos aún se mantienen alejados del alcance de esos cambios.

¹⁷ El grupo de comparación incluye: Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural; Educación; Minas y Energía; Trabajo; Vivienda, Ciudad y Territorio; Interior

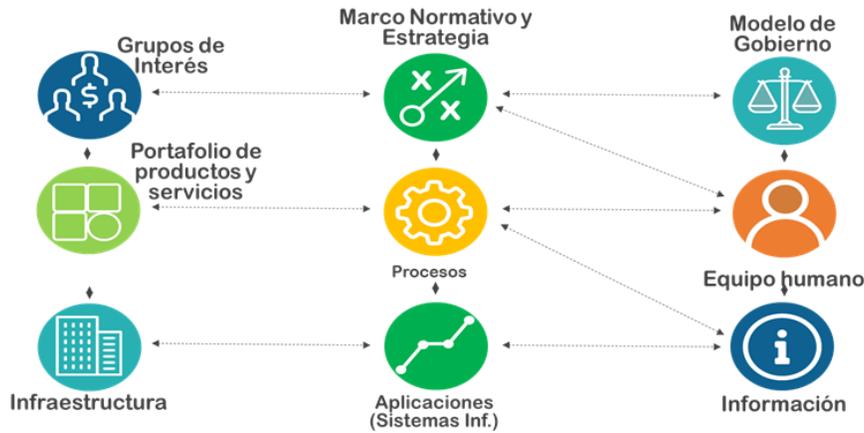
- 2.51 Por lo tanto, existe una oportunidad de aprovechar la tecnología como un canal para automatizar más procesos al interior del Ministerio, y además, empezar a generar y aprovechar datos sobre el Sector que podrían, por ejemplo, alimentar con evidencia el ciclo de definición de política, la estrategia de la entidad y la regulación técnica y económica.

3 Análisis de procesos y capacidades del Ministerio de Transporte

En el capítulo anterior se presentó el diagnóstico para el diseño de una transformación organizacional del Ministerio de Transporte desde una lente definida por la cadena de valor. Se desarrolló un análisis por medio de árboles de problemas que estableció los objetivos del diseño refiriéndose además a aspectos propios de la organización, específicamente al talento humano y a la tecnología de información. En este capítulo se complementa ese análisis con una visión desde el interior de la organización; desde sus procesos y capacidades. Esta visión ofrece alternativas de diseño desde una perspectiva “*bottom-up*” que permite proponer un mejoramiento que puede aplicarse tanto a la estructura actual como a la que resulte de una mayor transformación.

- 3.1 Dentro del marco de trabajo para el fortalecimiento institucional, los procesos se convierten en el eje dinamizador del Ministerio visto como una columna de articulación para el sistema institucional. Los procesos pueden verse como el centro de una arquitectura del sistema empresarial articulando distintos aspectos entre ellos de vital relevancia para este trabajo el equipo humano y el portafolio de productos y servicios.
- 3.2 En la siguiente figura se ilustra este rol que además tiene conexiones y dependencias de otros aspectos como el marco normativo y de estrategia, los modelos de gobierno, los grupos de interés, la infraestructura de la organización, las aplicaciones y sistemas de información y la información misma.
- 3.3 Cuando se revisan los procesos es necesario que posteriormente la organización revise las dependencias y conexiones indicadas en la figura.

Figura 3.1: Visión de la arquitectura del sistema empresarial del Ministerio de Transporte



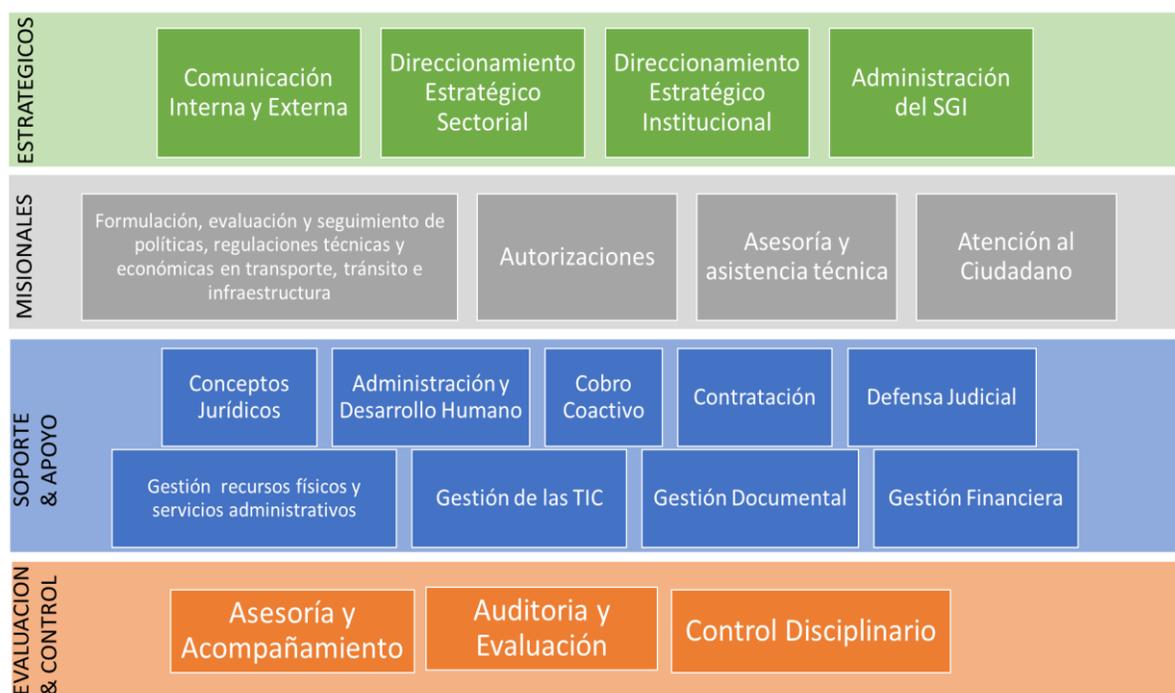
Fuente: Steer – Gandour Consultores, 2020.

3.4 El relevamiento de los procesos se hizo con un enfoque de abajo hacia arriba en el sentido que se recolectó información documental y se amplió con el entendimiento conseguido a partir de entrevistas y grupos focales llevados a cabo con diferentes grupos y funcionarios de la entidad. De forma paralela, el trabajo se articuló con las fases de diagnóstico estratégico y referenciación de casos internacionales descritos en el informe 2 de esta consultoría. En ese sentido se tiene la línea base de los procesos institucionales y punto de partida para formular escenarios que habiliten el fortalecimiento de los lineamientos estratégicos y que los operacionalice en procesos y capacidades institucionales.

Inventario de procesos del Ministerio de Transporte

3.5 Para la consolidación del mapa de procesos del ministerio se partió de la documentación disponible en el Sistema Integrado de Gestión, DARUMA. La siguiente es una representación de los 20 procesos del Ministerio agrupados por tipos según las categorías definidas en DARUMA.

Figura 3.2: Representación del mapa de procesos del Ministerio de Transporte



Fuente: Steer y Gandour Consultores basado en Ministerio de Transporte (2020)

Desagregación de procesos estratégicos

3.6 Según la Guía de Rediseño Institucional (DAFP, 2014) que explica conceptos del Análisis de Procesos y la Identificación del Mapa de Procesos, se definen los procesos estratégicos como “aquellos que orientan, evalúan y hacen seguimiento a la gestión de la entidad, incluyen procesos relativos al establecimiento de políticas y estrategias, fijación de objetivos, provisión de comunicación y aseguramiento de la disponibilidad de recursos necesarios”. A partir de esta definición, los procesos que actualmente hacen parte de esta categoría son:

Comunicación Interna y Externa

- Objetivo: Divulgar en forma clara, oportuna y veraz la información pertinente del Ministerio de Transporte, a través de la administración adecuada de los canales de comunicación interna y externa existentes, para garantizar una gestión institucional transparente.
- Alcance: Desde la estructuración de la información hasta la revisión, edición y publicación.
- Unidades organizacionales/equipos de trabajo que participan en este proceso:
 - Despacho de la Ministra, grupo Estratégico de Comunicaciones compuesto por un total de 7 personas

Direccionamiento Estratégico Sectorial

- Objetivo: Definir las estrategias, planes, programas y proyectos del sector transporte, y realizar su seguimiento y evaluación, considerando la planificación y programación presupuestal del sector para asegurar el cumplimiento de las metas establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo.

- Alcance: Desde la identificación y análisis del contexto estratégico del sector, hasta la toma de decisiones como resultado del seguimiento y evaluación de las metas del sector, que incluye: el cumplimiento del plan nacional de desarrollo, el plan sectorial, los programas y proyectos de las entidades del sector.
- Unidades organizacionales/equipos de trabajo que participan en este proceso:
 - Oficina Asesora de Planeación, grupo de Programación y Seguimiento Presupuestal compuesto por un total de 7 personas incluyendo al Jefe de la Oficina.
 - Despacho de la Ministra con un total de 13 personas incluyendo a la Ministra.

Direccionamiento Estratégico Institucional

- Objetivo: Direccionar estratégicamente al Ministerio de Transporte a través de la formulación de políticas institucionales, planes, programas y proyectos de largo, mediano y corto plazo, con el propósito de lograr el cumplimiento de la misión y objetivos institucionales acorde con los lineamientos del gobierno nacional.
- Alcance: Desde la identificación y análisis del contexto estratégico institucional hasta la toma de acciones como resultado del seguimiento a la gestión institucional que incluye: el cumplimiento de los planes, programas y proyectos institucionales y la Revisión por la dirección del SGI.
- Unidades organizacionales/equipos de trabajo que participan en este proceso:
 - Oficina Asesora de Planeación, grupo de Estrategia y Transformación Organizacional compuesto por un total de 15 personas incluyendo al Jefe de la Oficina

Administración del Sistema de Gestión Integrado

- Objetivo: Administrar el Sistema de Gestión Integrado del Ministerio de Transporte, a través de su planificación, armonización, articulación, implementación y seguimiento, para garantizar la mejora continua de los procesos y el cumplimiento de los objetivos institucionales.
- Alcance: Desde la definición de lineamientos y metodologías para la gestión de los procesos hasta el seguimiento a la implementación de mejoras en dichos procesos.
- Unidades organizacionales/equipos de trabajo que participan en este proceso:
 - Oficina Asesora de Planeación, grupo de Estrategia y Transformación Organizacional compuesto por un total de 15 personas incluyendo al Jefe de la Oficina

Desagregación de los procesos misionales

- 3.7 Tomando la definición de la Guía de Rediseño Institucional del DAFP (DAFP, 2014), los procesos misionales son “aquellos que contribuyen directamente al cumplimiento de los objetivos y a la razón de ser de la organización; su objetivo fundamental es entregar los productos o servicios que el cliente o usuario requiere para satisfacer sus necesidades. Estos procesos también se conocen como críticos o claves de la organización”. Los procesos que actualmente hacen parte de esta categoría son:

Formulación, evaluación y seguimiento de políticas, regulaciones técnicas y económicas en transporte, tránsito e infraestructura

- Objetivo: Formular, implementar, evaluar y hacer seguimiento a las políticas y regulaciones técnicas y económicas que permitan garantizar un sistema de transporte, tránsito e infraestructura seguro, oportuno y sostenible en materia social, económica y ambiental

- Alcance: Desde la formulación de las políticas, regulaciones técnicas y económicas, hasta la evaluación y seguimiento de las mismas.
- Unidades organizacionales/equipos de trabajo que participan en este proceso:
 - Despacho de la Ministra con un total de 13 personas incluyendo a la Ministra.
 - Oficina de Regulación Económica, grupo Económico – Financiero con 9 personas incluido el Jefe de Oficina
 - Viceministerio de Infraestructura, Despacho del Viceministro con 11 personas incluido el Viceministro
 - Dirección de Infraestructura con 9 personas, grupo de Política, Seguimiento con 10, y grupo de Pronunciamientos Técnicos Especiales con 16 personas, grupo de Infraestructura Intermodal con 5 personas, y grupo de Apoyo a las regiones con 10 personas. Para un total de 50 personas
 - Viceministerio de Transporte, Despacho con 12 personas incluido el Ministro, y el grupo de Regulación con 9 personas.
 - Dirección de Tránsito y Transporte, con 19 personas

Autorizaciones

- Objetivo: Atender oportunamente las solicitudes de autorización garantizando el cumplimiento de los requisitos establecidos para la aplicación de las políticas en materia de transporte, tránsito e infraestructura.
- Alcance: Desde la recepción de la solicitud hasta que se resuelva lo solicitado en lo referente a transporte, tránsito o infraestructura.
- Unidades organizacionales/equipos de trabajo que participan en este proceso:
 - Dirección de Infraestructura con 9 personas, grupo de pronunciamientos técnicos especiales con 16 persona, y grupo de Apoyo a las regiones con 10 personas
 - Dirección de Transporte y Tránsito, con grupo de Atención Técnica en Transporte y Tránsito con 21 personas, y grupo Reposición Integral de Vehículos con 19 personas
 - Subdirección de Transporte, grupo de Homologaciones y Avalúos con 11 personas
 - Subdirección de Tránsito con un total de 18 personas

Asesoría y Asistencia Técnica

- Objetivo: Brindar información, orientación, asesoría y asistencia a interrogantes de carácter técnico en materia de transporte, tránsito e infraestructura a los ciudadanos, autoridades territoriales, entidades públicas y privadas de manera oportuna.
- Alcance: Desde la recepción de la solicitud hasta la atención y/o la respuesta al usuario.
- Unidades organizacionales/equipos de trabajo que participan en este proceso:
 - Dirección de Transporte y Tránsito con 19 personas, y el grupo Atención Técnica en Transporte y Tránsito con 21 personas
 - Dirección de Infraestructura, grupo de Pronunciamientos Técnicos Especiales con 16 personas

Atención al Ciudadano

- Objetivo: Atender los requerimientos de carácter general, las quejas y reclamos de los ciudadanos, y partes interesadas de acuerdo con la competencia de la Entidad e informar oportunamente las resoluciones y los decretos expedidos por la Entidad.

- Alcance: Desde la recepción del requerimiento del ciudadano o partes interesadas y/o resolución y los decretos expedidos por la Entidad, hasta la repuesta del requerimiento y/o la notificación, comunicación o publicación de la Resolución y/o Decreto.
- Unidades organizacionales/equipos de trabajo que participan en este proceso:
 - Dirección de Transporte y Tránsito, grupo Servicio al Ciudadano con 1 personas, el grupo Coordinación RUNT con 20 personas
 - Secretaría General, grupo de Servicio al Ciudadano con 16 personas

Desagregación de procesos de soporte y apoyo

3.8 A partir de la Guía de Rediseño Institucional del DAFP (DAFP, 2014) los procesos de apoyo o soporte “Son aquellos que dan soporte para el buen funcionamiento y operación de los procesos estratégicos y misionales de la organización”. Los procesos que actualmente hacen parte de esta categoría son:

Conceptos Jurídicos

- Objetivo: Establecer los criterios para la interpretación normativa legal y de los actos administrativos en materia de transporte, tránsito e infraestructura mediante la emisión de conceptos jurídicos, proyección de fallos disciplinarios en segunda instancia y revisión de actos administrativos de forma oportuna y acertada.
- Alcance: Desde la recepción de la solicitud por parte del interesado, hasta la entrega del concepto jurídico o proyecto de acto administrativo.
- Unidades organizacionales/equipos de trabajo que participan en este proceso:
 - Oficina Asesora Jurídica, grupo Conceptos y Apoyo Legal con 11 personas

Administración y Desarrollo Humano

- Objetivo: Administrar el talento humano mediante las actividades de selección, vinculación, capacitación, evaluación del desempeño, bienestar y seguridad y salud en el trabajo para garantizar la competencia, el bienestar y el desarrollo de los empleados públicos, así como también proveer la nómina de los funcionarios del Ministerio de Transporte.
- Alcance: Desde la selección y vinculación hasta la finalización de los efectos y derecho generado por el vínculo laboral; así como la cobertura en seguridad y salud en el trabajo sobre trabajadores dependientes, contratistas, contratista de prestación de servicio, practicantes y trabajadores en comisión.
- Unidades organizacionales/equipos de trabajo que participan en este proceso:
 - Subdirección del Talento Humano, 8 grupos de trabajo con un total de 49 personas

Cobro Coactivo

- Objetivo: Gestionar el cobro de las obligaciones a favor del Ministerio de Transporte para defender los intereses económicos de la Entidad.
- Alcance: Desde la recepción del título, el cobro persuasivo o coactivo hasta el cierre del expediente del proceso.
- Unidades organizacionales/equipos de trabajo que participan en este proceso:
 - Oficina Asesora Jurídica, grupo Jurisdicción Coactiva con 8 personas

Contratación

- Objetivo: Adelantar la adquisición oportuna de bienes, obras y servicios que requieran las diferentes Unidades Ejecutoras del Ministerio de Transporte en cumplimiento de la misión

institucional, de acuerdo a las necesidades, especificaciones técnicas y normatividad aplicable.

- Alcance: Comprende las etapas precontractual, contractual y post- contractual.
- Unidades organizacionales/equipos de trabajo que participan en este proceso:
 - Secretaría General, grupo de Contratos con 16 personas

Defensa Judicial

- Objetivo: Garantizar los intereses jurídicos y económicos del Ministerio de Transporte, a través del estudio, defensa integral y actuación oportuna de las conciliaciones judiciales, extrajudiciales y demandas que sean notificadas a la Entidad o iniciadas por la Entidad.
- Alcance: Desde la solicitud de conciliación o notificación de la demanda, incluyendo la instauración de una conciliación extrajudicial o instauración de la demanda por parte del Ministerio hasta la expedición del fallo definitivo.
- Unidades organizacionales/equipos de trabajo que participan en este proceso:
 - Oficina Asesora Jurídica, grupo de Defensa Judicial con 17 personas

Gestión de recursos físicos y servicios administrativos

- Objetivo: Garantizar la prestación de servicios administrativos para el funcionamiento del Ministerio de Transporte, mediante la administración adecuada y oportuna de los bienes muebles e inmuebles.
- Alcance: Desde el diagnóstico de las necesidades de bienes muebles, inmuebles y servicios hasta la entrega de los bienes y servicios.
- Unidades organizacionales/equipos de trabajo que participan en este proceso:
 - Subdirección Administrativa y Financiera con 7 personas, grupo de Bienes Inmuebles con 4 personas, Administración de Recursos Físicos con 8, Grupo de Transporte con 15, y grupo de Inventarios y Suministros con 6. Para un total de 40 personas.

Gestión de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC)

- Objetivo: Gestionar los servicios de tecnologías de la información y comunicaciones para garantizar la disponibilidad de los servicios que contribuyan al logro del objetivo y funciones del Ministerio de Transporte.
- Alcance: Desde la identificación o requerimiento de necesidades tecnológicas hasta la implementación de la solución.
- Unidades organizacionales/equipos de trabajo que participan en este proceso:
 - Despacho de la Ministra, con grupo de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones con 44 personas

Gestión Documental

- Objetivo: Administrar el flujo de documentos que recibe y produce el Ministerio de Transporte y organizar, conservar y custodiar el acervo documental para el servicio de la ciudadanía como fuente de información oportuna y testimonio para la historia.
- Alcance: Desde la radicación del documento, su conservación y custodia, hasta su disposición final.
- Unidades organizacionales/equipos de trabajo que participan en este proceso:
 - Subdirección Administrativa y Financiera, grupo de Gestión Documental con 11 personas

Gestión Financiera

- **Objetivo:** Administrar los recursos financieros del Ministerio de Transporte con criterios de eficiencia, oportunidad y transparencia, para el cumplimiento de la misión institucional.
- **Alcance:** Desde la elaboración del anteproyecto de presupuesto con la apropiación de los recursos, realizando su control y seguimiento hasta el registro contable de los movimientos y hechos económicos. Así mismo control del recaudo a cargo de la entidad.
- **Unidades organizacionales/equipos de trabajo que participan en este proceso:**
 - Subdirección Administrativa y Financiera, Grupo Presupuesto con 6 personas, Grupo Tesorería con 9, Grupo Ingresos y Cartera con 11, Grupo Contabilidad con 8 y Grupo Central de Cuentas (por pagar) con 4. Total de 38 personas

Desagregación de procesos de evaluación y control

- 3.9 Una vez más, la Guía de Rediseño Institucional del DAFP (DAFP, 2014) define los procesos de Apoyo o Soporte como “aquellos que adelantan las dependencias responsables de verificar que los resultados y acciones previstas se cumplieron de conformidad con lo planeado”. Los procesos que actualmente hacen parte de esta categoría son:

Asesoría y Acompañamiento

- **Objetivo:** Brindar las orientaciones y recomendaciones desde la perspectiva del sistema de control interno, mediante la asesoría y el acompañamiento para el mejoramiento del sistema integrado de gestión.
- **Alcance:** Inicia con la definición del programa anual de asesoría y acompañamiento del proceso y termina con el registro de la actividad, la presentación de informes de ley y el fortalecimiento de la cultura de control.
- **Unidades organizacionales/equipos de trabajo que participan en este proceso:**
 - Oficina de Control Interno, grupo de Asesoría y Acompañamiento compuesto por un total de 4 personas

Auditoría y Evaluación

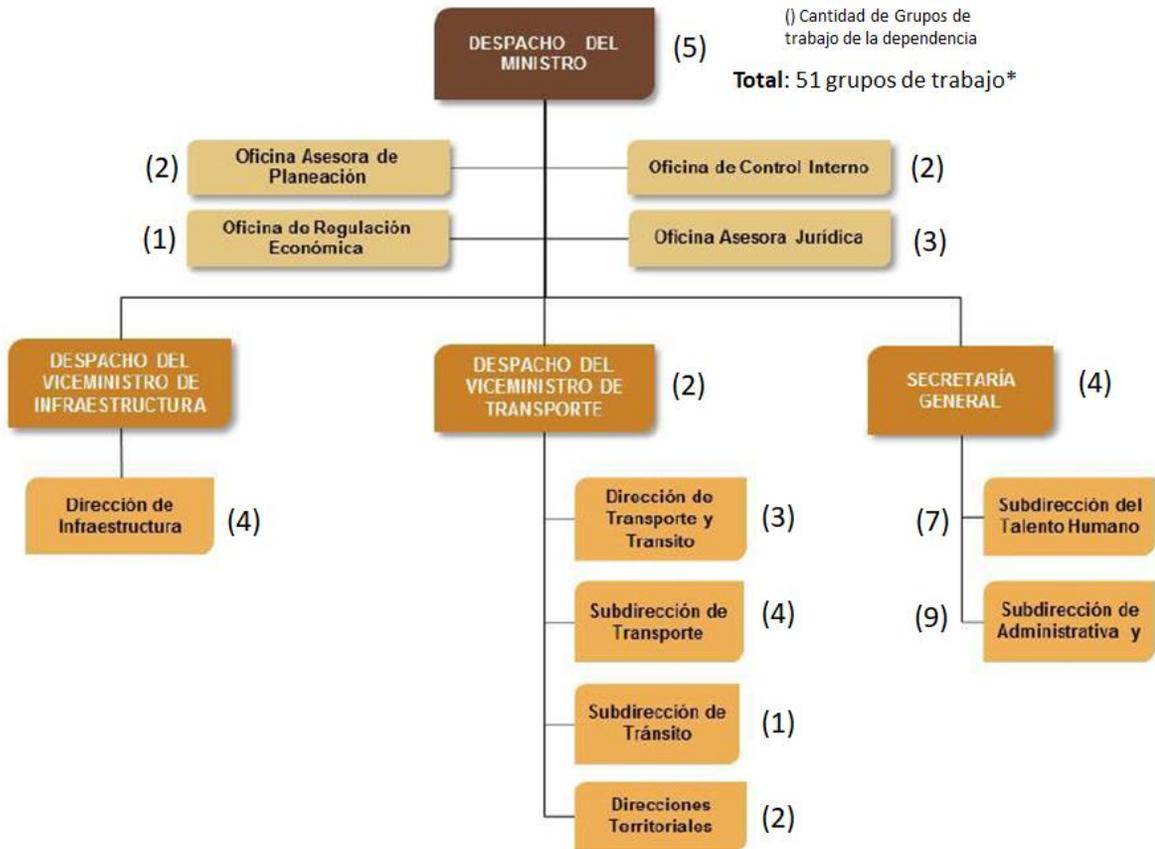
- **Objetivo:** Realizar la auditoría y evaluación del cumplimiento de las normas, planes, proyectos, programas, objetivos y metas del Ministerio de Transporte, para aportar al mejoramiento continuo del Sistema Integrado de Gestión.
- **Alcance:** Inicia con la definición del programa anual de auditorías del proceso de auditoría y evaluación hasta la identificación y tratamiento de acciones de mejora.
- **Unidades organizacionales/equipos de trabajo que participan en este proceso:**
 - Oficina de Control Interno, grupo Auditoría, Gestión y Control Interno Sectorial compuesto por un total de 4 personas

Control Disciplinario

- **Objetivo:** Analizar, investigar y dar trámite oportuno a las acciones disciplinarias con el propósito de cumplir la normatividad legal aplicable y prevenir la incursión en faltas disciplinarias por parte de los funcionarios y exfuncionarios del Ministerio de Transporte.
- **Alcance:** Desde la definición de lineamientos para el control disciplinario en la entidad y trámite de las acciones disciplinarias, hasta el archivo material de las actuaciones.
 - Oficina de Control Interno, grupo Auditoría, Jefe de la Oficina
 - Secretaría General, grupo de Control Disciplinario Interno con 6 personas

3.10 Estos procesos se relacionan con la estructura del ministerio a través de su organigrama que se había descrito en el primer entregable de este estudio y que se reproduce a continuación.

Figura 3.3: Organigrama del Ministerio de Transporte



* En el organigrama no se reflejan 2 grupos: Direcciones Territoriales e Inspecciones Fluviales

Fuente: Ministerio de Transporte

Análisis y diagnóstico de los procesos del Ministerio de Transporte

3.11 Como se mencionó anteriormente la documentación de los procesos partió de la revisión de la documentación oficial y del trabajo en campo en entrevistas y grupos focales llevados a cabo en el marco de este trabajo. Esa documentación se contrastó frente a las recomendaciones y prácticas de la función pública y algunos lineamientos de diseño organizacional generales que resultan en la siguiente lista de hallazgos generales; la aplicación de los mismos en recomendaciones específicas se da posteriormente en secciones subsiguientes.

- a. Hay procesos que, aunque están implementados en la entidad no disponen de ninguna documentación que los caracterice y evalúe objetivamente como proceso en su desempeño (gestión de cooperación internacional, articulación entidades del sector, gestión de la operación en territorios, inspecciones fluviales, estructuración y gestión de proyectos). Esto trae como consecuencia que se operan más como funciones de personas de acuerdo con su criterio y estilo de trabajo; sin estándares,

- métricas, indicadores y evaluaciones. Adicionalmente no se articulan con otros procesos relacionados.
- b. Hay procesos cuya documentación en el SIG es demasiado genérica, general y no entra a describir toda la casuística que les caracteriza, por ende, se expone a que los actores del proceso lo operen a su criterio y sin estándares, métricas e indicadores de desempeño, esto por ejemplo en uno de los más críticos para la entidad que es el de la gestión del ciclo de vida de la política y la regulación.
 - c. Los esquemas de planeación y gestión de capacidad de los procesos no son formales, sino que se desarrollan sobre la marcha y de manera reactiva. Así atienden la demanda de los procesos limitando sus resultados a los recursos que disponen y generando represamientos. No se dispone de estudios de carga de recursos humanos de planta actualizados y recientes para atender la demanda por lo que con frecuencia se opta por contratar servicios profesionales a personal independiente.
 - d. La documentación de los procesos no ha madurado lo suficiente hasta modelar los flujos de los procesos de negocio y hacer una definición de tiempos razonables para su ejecución.
 - e. El nivel de automatización de los procesos de negocio es muy básico y por ello se demandan tareas manuales que implica asignar más personal a ejecutar lo que la tecnología podría asistir. Es importante mencionar que no siempre está disponible la tecnología que puede hacerlo.
 - f. Los procesos deben garantizar el cumplimiento de la normatividad asociada, pero como ello no está especificado en la documentación detallada del proceso, su cumplimiento depende de la persona que lo ejecuta y de quien supervisa el trabajo haciendo más tediosa la operación y generando cuellos de botella y reprocesos que deterioran el buen servicio.
 - g. Los servicios o productos que cada proceso oferta a los grupos de interés o grupos de valor asociados no disponen de una documentación suficiente en sus atributos, por ello se dan reprocesos por no conformidad en ocasiones sujeta al criterio de quien lo recibe. Esto se evidencia no solo en los trámites que el Ministerio atiende sino en los servicios de articulación interna entre dependencias.
 - h. Se evidencian posiciones de "defensa de territorios" en el personal operativo de las dependencias enfocándose más en desarrollar actividades y atender lo que diga el coordinador del grupo a que pertenece que a dinamizar el proceso transversalmente apoyando a los diferentes actores del proceso que atraviesa por varias dependencias.
 - i. No se disponen de herramientas idóneas de gestión de procesos de negocio como los sistemas de automatización inteligente de procesos (iBpms por su sigla en inglés) sino que a través de radicados del sistema Orfeo se enrutan las actividades entre las personas, pero a criterio de ellas y no de un proceso lo suficientemente disciplinado.
 - j. La implementación de indicadores de desempeño no es muy común para los procesos que permita medir trazabilidad, productividad, oportunidad, cumplimiento de acuerdos de niveles de servicios. Lo que se recabó durante el trabajo de campo es que manejan estadísticas generales que muestran actividad, pero no miden desempeño.

- k. Los procesos no disponen de modelos de gobierno formales que los evalúen, direcciones y monitoreen por ello el riesgo de dar buen desempeño depende de quien coordine el proceso, donde se presentan conflictos de intereses de hacer y evaluar.
- l. Los acuerdos de niveles de servicio solo se perciben en los procesos que atienden derechos de petición o tutelas por la presión de no dejar vencer términos, pero en los demás procesos los tiempos de entrega son impredecibles y el diseño del proceso no llega a planear la capacidad sino a disponer de personas que lo ejecuten de acuerdo con sus restricciones.

3.12 A partir de los hallazgos arriba mencionados se realizó una identificación de las principales oportunidades de mejora para el fortalecimiento de los procesos y a través de ellos de la estructura organizacional. Esto se hizo siguiendo marcos de referencia internacional que orientan la gestión de procesos y la adopción de buenas prácticas para los mismos, como, por ejemplo:

- El BPM-CBOK ([https://www.abmp.org/page/guide BPM CBOK](https://www.abmp.org/page/guide_BPM_CBOK))
- eGovernment y Política de Gobierno Digital
- Marco de Clasificación de los Procesos del APQC (<https://www.apqc.org>)

3.13 Hay varios criterios sobre los cuales elevar el nivel de madurez y capacidad de los procesos y así obtener mejores resultados institucionales y asegurar su sostenibilidad. Los criterios o ejes de fortalecimiento que vemos pertinentes incluir en el plan de fortalecimiento son los que enumeramos a continuación.

- Actualizar y socializar la documentación formal del proceso.
- Especificar en forma de ficha técnica cada uno de los servicios que genera el proceso y la demanda estimada que debe atender.
- Efectuar un aseguramiento minucioso del cumplimiento normativo que le rige.
- Llevar registro formal de las métricas sobre el proceso, por ejemplo, volumen de servicios requeridos y atendidos y otras estadísticas de tiempos de proceso.
- Definir e implementar los indicadores de desempeño (KPI) más relevantes de cada proceso y como interpretarlo estilo semáforo (verde, amarillo y rojo) y alinearlos a los que establece el modelo MIPG.
- Llevar un registro histórico de los resultados de los indicadores de desempeño de cada proceso de manera mensual para evaluarlo, direccionarlo y monitorearlo a nivel ejecutivo.
- Definir e implementar un esquema de planeación de la demanda / capacidad y coordinación del proceso.
- Definir el modelo de administración de los archivos, datos e información que vaya más allá de las tablas de retención documental por dependencia.
- Elevar el nivel de cobertura tecnológica (digitalización) al proceso.
- Implementar una instancia o comité que periódicamente gobierne el proceso.
- Definir e implementar un modelo de comunicaciones asociado para el proceso para articularlo mejor con los otros procesos y esquemas de liderazgo.
- Efectuar una valoración del nivel de percepción de valor que los grupos de Interés asociados al proceso tienen del proceso y atender las no conformidades que ellos manifiesten.

- Evaluar periódicamente la capacidad del proceso para atender la demanda de servicios identificando cuellos de botella o requerimientos de más recursos para atender la demanda oportunamente.
- Enriquecer la definición de los roles y responsabilidades específicamente de los actores del proceso para que esa base de conocimientos mejore el desempeño del proceso.
- Evaluar y fortalecer las competencias de los actores del proceso para que se mejore la efectividad del mismo.
- Evaluar periódicamente si la disponibilidad de personal para atender la demanda de servicios es la suficiente para hacer un manejo eficiente de los recursos.
- Influir en los actores del proceso para que desarrollen una mayor capacidad y mejor actitud para asimilar los cambios relacionados con el proceso.
- Definir y mantener un modelo que identifique y evalúe los riesgos inherentes al proceso para alertar a los responsables de liderar el proceso de como priorizar las acciones de mejora.
- Definir e implementar controles establecidos sobre el proceso para mitigar el incumplimiento de exigencias normativas y mitigar riesgos de no conformidad sobre los criterios de calidad de los servicios que genera.
- Definir y establecer acuerdos de niveles de servicio con los “clientes” de cada proceso para asegurar el cumplimiento de las condiciones de calidad del servicio.
- Llevar un registro histórico del cumplimiento de los acuerdos de niveles de servicio para facilitar la mejora continua del proceso.

3.14 Adicionalmente es necesario revisar el alineamiento entre retos, metas y la estructura que resulte de la transformación del ministerio, así como las funciones/procesos y productos que actualmente ejecuta. Esto está relacionado con la visión estratégica tratada en el capítulo anterior y es importante tratarla tanto desde fuera como desde el interior de la organización.

3.15 Actualmente el modelo de diseño organizacional del Ministerio de Transporte tiene un enfoque tradicional enfocado en una distribución de personal entre dependencias funcionales y grupos de trabajo y una definición general de funciones para los integrantes de esas dependencias. Ese enfoque no es el más conveniente para manejar la complejidad del ministerio y el sector porque no facilita la articulación de grupos de trabajo, niveles de colaboración y enfoque en resultados. Por otra parte, los niveles de cobertura tecnológica a los procesos no han avanzado lo suficiente para que sean los sistemas de información los que articulen todas las interacciones de las personas de varias dependencias por las que atraviesa un proceso. Por ello asegurar alineamiento depende más de las “cabezas de grupo de trabajo” que de la madurez del proceso; en esa medida es importante reforzar la estructura directiva y de liderazgo en todos los niveles de la organización.

3.16 Por último, el grado de definición de los productos, servicios y trámites que el Ministerio entrega a los actores del sector no ha avanzado lo suficiente para que se pueda articular con los procesos, sino que se asigna a personas que hacen su mejor esfuerzo por atenderlo pero no a partir de proceso codificado sino como un responsabilidad que cumplir; por esta razón no se dimensionan normalmente las cargas de trabajo por servicio y de acuerdo a los picos de demanda sino que se agregan recursos para descongestionar retirándolos cuando se llega a un nivel de “estar al día”.

3.17 Adicionalmente cuando se dan novedades en política y regulación no se analiza el impacto directo en los procesos y esto dilata la implementación de esas novedades por restricciones de recursos y

falta de definiciones de procesos para atenderlas. Este es un aspecto crítico de la aplicación de las mejores prácticas de la regulación recomendadas por OECD y DNP que aún no tienen aplicación en el Ministerio.

Alineamiento entre los desafíos de una nueva estructura ministerial y las funciones/procesos/productos que el Ministerio ejecuta o proporciona

Para garantizar el alineamiento de los procesos con los propósitos y metas sectoriales e institucionales resulta necesario efectuar ajustes a la definición de los procesos llevándolos a un esquema de “Capacidades de Negocio” más granulares que permitan orquestar las capacidades entre sí para que los objetivos se cumplan y contrarrestar el enfoque tradicional de cumplir con los lineamientos de quien coordina un grupo de trabajo. De esta forma se debe dar paso a un modelo colaborativo de cadena de valor donde el propósito es que independiente de la dependencia a la que están asignados los actores el foco sea en la entrega de valor público a los grupos de interés del sector transporte. Por ello la estructura debe facilitar una articulación balanceada de los recursos con el propósito de los resultados, desacoplando el modelo de grupos y enfocándolo en equipos de trabajo que desarrollen la capacidad de atender los compromisos de entrega de valor público.

- 3.18 Por otra parte, es necesario balancear los recursos humanos que conforman cada equipo con aquellos que los lideran, pues coordinar a grupos de más de 20 personas dificulta y no permite dar direccionamiento y control a los subordinados. Por ello, para que no se pierda el nivel de atención, orientación de equipos y retroalimentación, la estructura debe distribuirse en niveles y coberturas para garantizar el alineamiento a propósitos.

Iniciativas específicas sobre los procesos para alineamiento a metas

- 3.19 A continuación, se presentan las iniciativas específicas que sirven de líneas de diseño y que surgen de la recopilación de la documentación, la realización de entrevistas y el contraste con mejores prácticas dadas por la Función Pública y por referentes internacionales. Las recomendaciones que acá se presentan pueden ser usadas en un proceso de mejoramiento desde la estructura organizacional actual o se pueden integrar a una transformación de mayor alcance.
- Desagregar el actual macroproceso misional de “Formulación, evaluación y seguimiento de políticas, regulaciones técnicas y económicas en transporte, tránsito e infraestructura” en varios procesos y subprocesos que se puedan administrar como capacidades que aseguren el cumplimiento de los objetivos institucionales, la atención de la demanda de servicios y el cumplimiento de acuerdos de niveles de servicio razonables. Una alternativa es desagregarlo en:
 - Gestión política pública de transporte terrestre
 - Gestión política pública de tránsito terrestre
 - Gestión política de movilidad urbana y sostenibilidad

- Gestión política pública transporte marítimo
- Gestión política pública transporte aéreo
- Gestión política pública transporte ferroviario
- Gestión política pública transporte fluvial
- Gestión política pública de seguridad vial
- Gestión política pública infraestructura (Pronunciamentos técnicos especiales)
- Gestión política pública logística
- Gestión política pública ambiental
- Gestión del transporte multimodal, intermodal e internacional
- Gestión regulación sectorial económica
- Gestión regulación sectorial técnica
- Definir en la estructura el modelo de gestión territorial y perfeccionar el modelo de procesos de una oficina territorial, pues en este momento solo se ha avanzado en definir las funciones de las personas que allí trabajan, pero sus procesos no están definidos formalmente ni articulados con las capacidades interdependientes con las de las dependencias de nivel central.
- El proceso misional de atención al ciudadano y demás actores del sector a través de los múltiples canales articularlo en la estructura a los viceministerios y no a la secretaria general para darle una más homogeneidad técnica y normativa y no administrativa.
- Dado que hay varias transformaciones que implementar (no son cambios de forma), el ministerio debería implementar capacidades de transformación para que unas personas atiendan las exigencias de operación y otras trabajen en la transformación. Como, por ejemplo:
 - Gestión de la arquitectura empresarial y gobierno digital
 - Gestión de la innovación y conocimiento (benchmarking)
 - Estructuración de proyectos
 - Gestión de programas y proyectos
 - Gestión del presupuesto
 - Gestión del cambio

Mientras no se formalicen estos procesos o capacidades institucionales la operación cotidiana absorberá la agenda de los líderes de proyectos e iniciativas y los objetivos de la transformación se seguirán postergando.

Propuesta de mejoramiento a nivel de macroprocesos

3.20 Para habilitar el fortalecimiento institucional del Ministerio de acuerdo con las propuestas a nivel estratégico y los lineamientos de rediseño se debe enriquecer el mapa de procesos; en primer lugar desagregándolo en cinco categorías:

- Procesos estratégicos
- Procesos de índole táctica y de transformación
- Procesos misionales
- Procesos de soporte y apoyo
- Procesos de evaluación y control

- 3.21 Se está sugiriendo una segunda categoría que hace parte del programa de fortalecimiento y se focaliza en cerrar brechas entre el diseño actual y el futuro. La propuesta incluye la siguiente estructura de procesos.

Procesos estratégicos

1. Direccionamiento estratégico sectorial
2. Direccionamiento estratégico institucional y transformación
3. Comunicación interna, externa y prensa
4. Articulación con entidades del sector (adscritas)
5. Gestión de cooperación internacional
6. Gestión de riesgos institucionales
7. Gestión del Modelo de Gobierno y Desempeño (MIPG)
8. Gestión analítica y gobierno de datos
9. Gestión de seguridad de la información

Procesos de Transformación

1. Gestión de la arquitectura empresarial y gobierno digital
2. Gestión de la innovación y conocimiento (benchmarking)
3. Estructuración de proyectos
4. Gestión de programas y proyectos
5. Gestión del presupuesto
6. Gestión del cambio

Procesos Misionales

1. Gestión política pública de transporte terrestre
2. Gestión política pública de tránsito terrestre
3. Gestión política de movilidad urbana y sostenibilidad
4. Gestión política pública transporte marítimo
5. Gestión política pública transporte aéreo
6. Gestión política pública transporte ferroviario
7. Gestión política pública transporte fluvial
8. Gestión política pública de seguridad vial
9. Gestión política pública infraestructura (Pronunciamentos técnicos especiales)
10. Gestión política pública logística
11. Gestión política pública ambiental
12. Gestión del transporte multimodal, intermodal e internacional
13. Gestión regulación sectorial económica
14. Gestión regulación sectorial técnica
15. Gestión oficinas territoriales transporte, carga, pasajeros y tránsito
16. Gestión territorial infraestructura
17. Gestión inspecciones fluviales
18. Gestión de canales de atención al ciudadano
19. Atención de trámites requeridos por los actores del sector (+Homologaciones)
20. Gestión de PQRS y Atención a derechos de petición
21. Coordinación RUNT

22. Asesoría y asistencia técnica

23. Autorizaciones

Procesos de Soporte y Apoyo

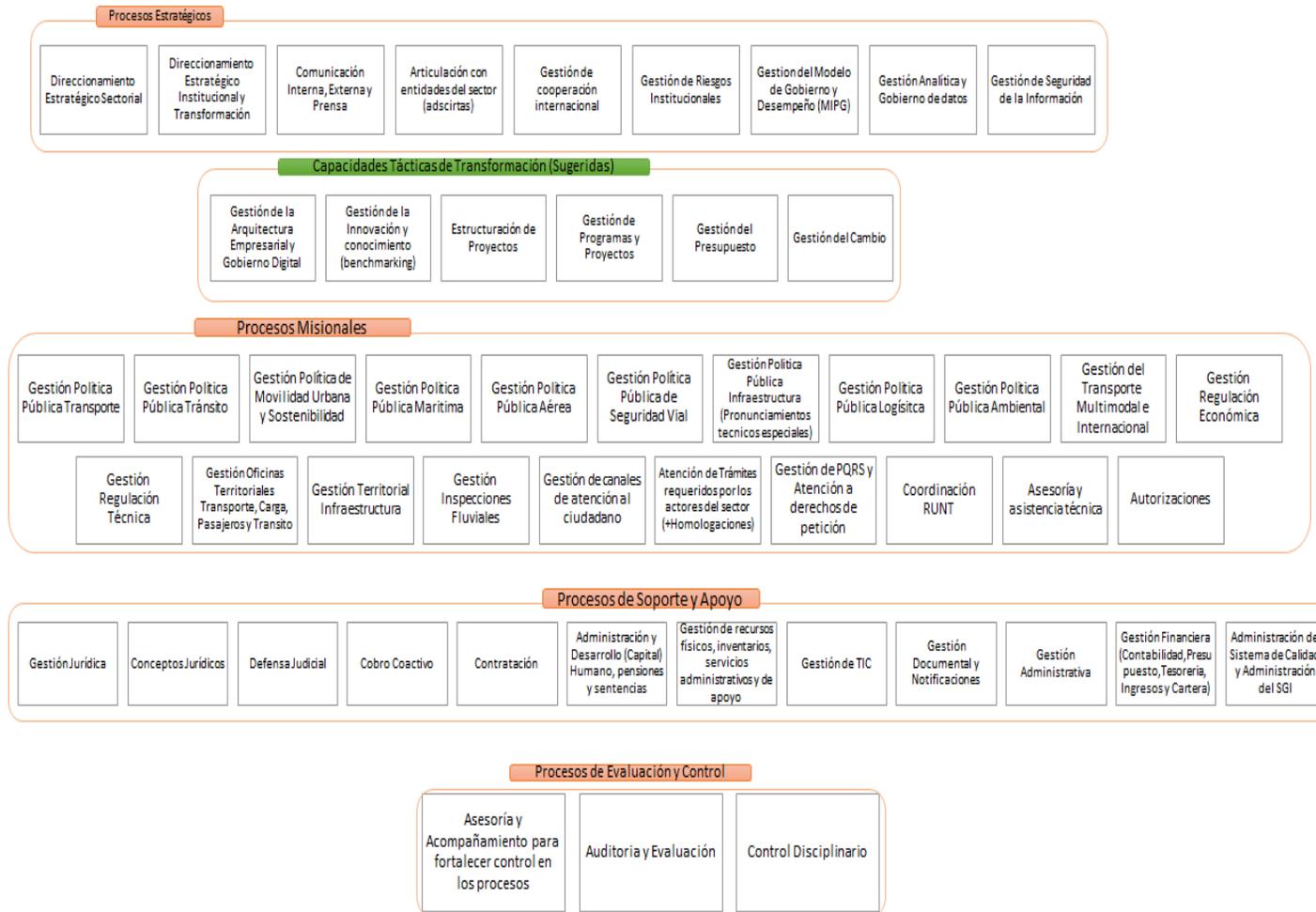
1. Gestión jurídica
2. Conceptos jurídicos
3. Defensa judicial
4. Cobro coactivo
5. Contratación
6. Administración y desarrollo (Capital) humano, pensiones y sentencias
7. Gestión de recursos físicos, inventarios, servicios administrativos y de apoyo
8. Gestión de TIC
9. Gestión documental y notificaciones
10. Gestión administrativa
11. Gestión financiera (Contabilidad, Presupuesto, Tesorería, Ingresos y Cartera)
12. Administración del sistema de calidad y administración del SGI

Procesos de evaluación y Control

1. Asesoría y acompañamiento para fortalecer control en los procesos
2. Auditoría y evaluación
3. Control disciplinario

Figura 3.4: Recomendación de procesos

Procesos / Capacidades Institucionales



Fuente: Steer – Gandour Consultores, 2020.

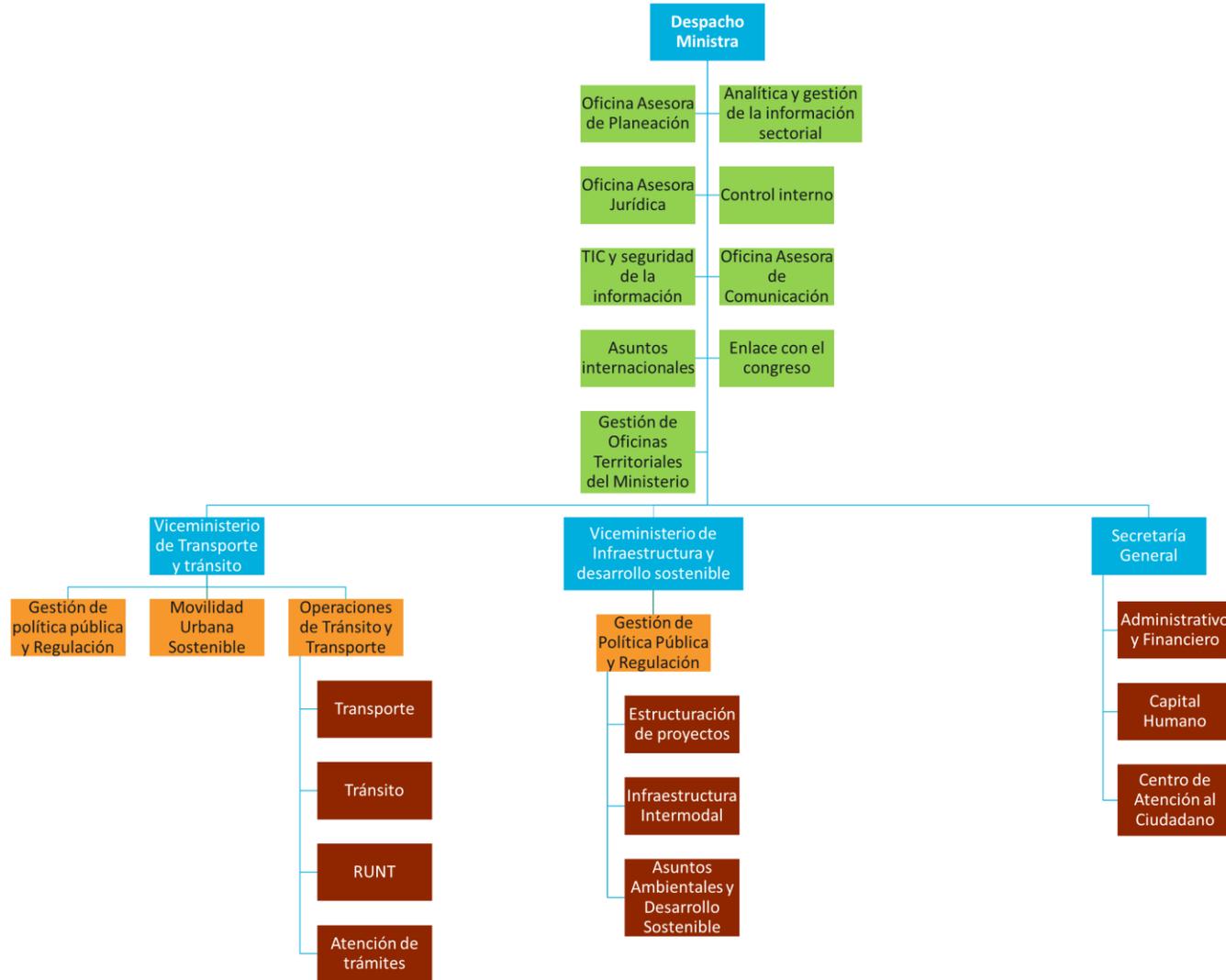
4 Plan de transformación institucional

- 4.1 Este capítulo contiene la propuesta de plan de transformación institucional. Como se planteó en la introducción de este documento el plan incluye dos opciones o aproximaciones. La primera opción se denomina propuesta de mejoramiento pues no implica una gran modificación en la estructura actual, aunque sí sugiere cambios basados principalmente en la revisión de procesos y oportunidades de mejora desde esa perspectiva. La segunda, llamada de transformación implica una variación en la modalidad en la que se "empaquetan" procesos y funciones en comparación con la modalidad actual. La estructura vigente se divide por componentes del sistema; infraestructura y transporte; la propuesta se basa en una aproximación por etapa de la cadena de valor y el papel del Ministerio como cabeza de sector que debe trabajar con entidades adscritas y entidades subnacionales.
- 4.2 Este capítulo también incluye una comparación entre las alternativas, una descripción de temas pendientes, restricciones siguientes pasos en la medida que aún falta desarrollar los estudios técnicos que precisarán los cambios y de donde se estimará el costo de las reformas planteadas. Dicha labor podrá generar iteraciones sobre los diseños acá planteados y por lo tanto modificándolos. También se incluye un plan de implementación y una discusión y propuestas para la visión y misión del Ministerio. Todos estos aspectos son actividades que se requieren según el anexo técnico del contrato de consultoría bajo el que se desarrolla este estudio.

Propuesta de mejoramiento

- 4.3 La propuesta de mejoramiento a la estructura del Ministerio de Transporte se basa en la premisa de solucionar los problemas más notorios que impiden adelantar las acciones estratégicas más urgentes. La implementación de esta propuesta permitiría habilitar los propósitos misionales como están establecidos actualmente. En la siguiente figura se presenta el organigrama para esta propuesta.

Figura 4.1: Organigrama propuesta de mejoramiento



Fuente: Steer – Gandour Consultores, 2020.

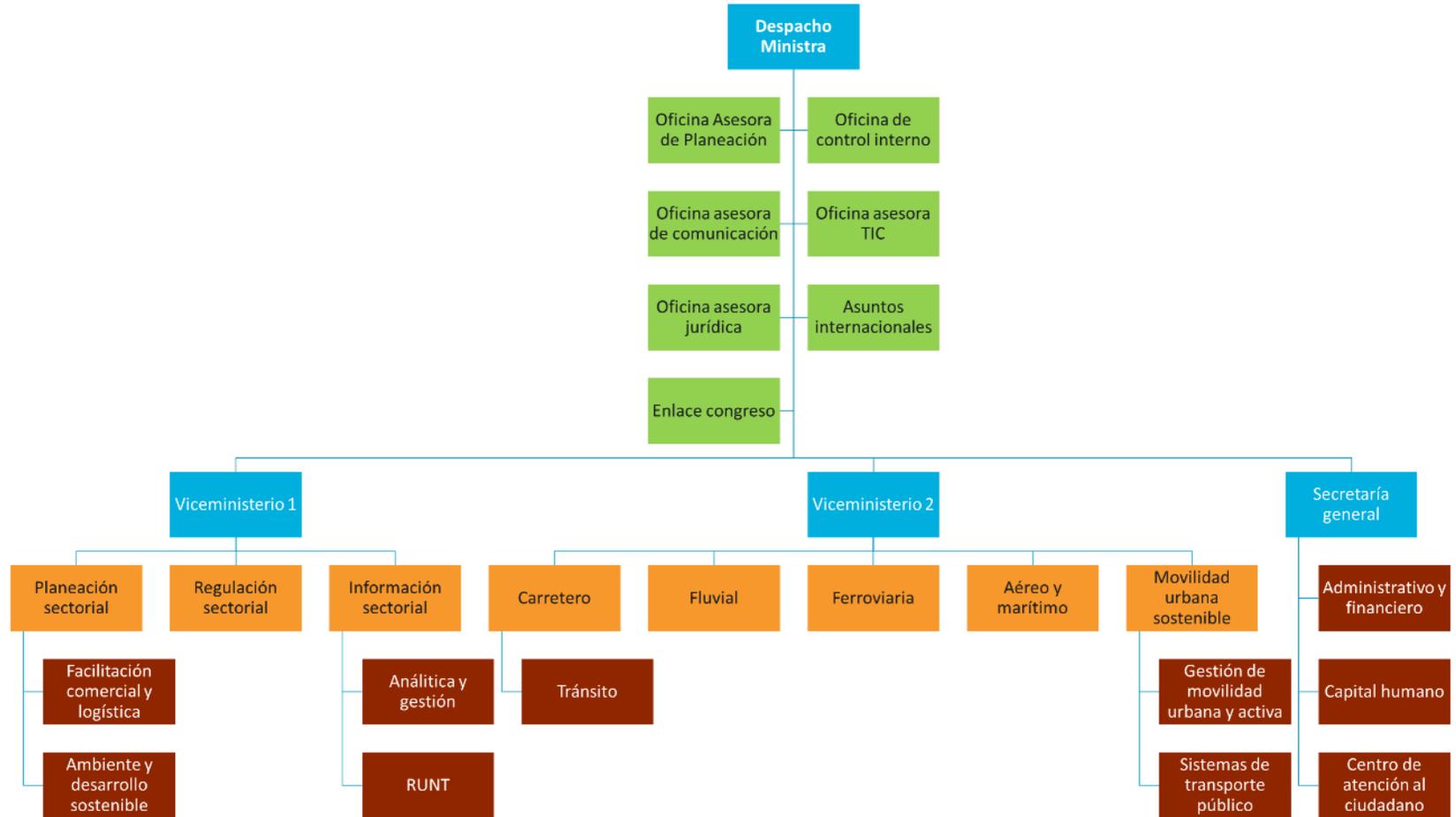
- 4.4 Los principios que orientaron esta propuesta son los siguientes:
- 4.5 Para disminuir el esfuerzo del cambio se propone no intervenir en el diseño de los primeros dos niveles jerárquicos, sino empezar con la organización de los niveles jerárquicos tres, cuatro y cinco que corresponden a directores, subdirectores y coordinadores de grupo, respectivamente.
- 4.6 Dado el lineamiento de reestructuración a costo cero, se prioriza la redistribución del personal actual de planta en los nuevos roles del tercer nivel en adelante. Este personal incluye los contratistas y personas con cargo a préstamos de multilaterales que hoy ejercen funciones con sentido de permanencia dentro del Ministerio. Esta propuesta es a costo cero si se incluyen todas las personas que hoy trabajan en el Ministerio bajo distintos esquemas de vinculación. Es necesario formalizar estas funciones por ser parte indispensable para la ejecución de labores misionales.
- 4.7 Es necesario evidenciar dentro de la estructura procesos y capacidades institucionales que están implementadas y hacen parte del objeto misional y que hoy en día no se visualizan claramente en la estructura. Estos procesos y capacidades están descritos en el capítulo anterior.
- 4.8 Otro principio es el de lograr un mayor balance de las funciones y el número de personas entre los dos viceministerios. Este balance se puede lograr asignando dentro del Viceministerio de Infraestructura funciones que hoy están en grupos de trabajo que responden directamente a la Ministra, como los relacionados con temas ambientales y desarrollo sostenible.
- 4.9 Esta propuesta organiza y crea jerarquías más directas para las coordinaciones de grupo que actualmente están dispersos y desarticuladas. Algunos grupos de trabajo serían agrupados, pero el principal cambio es que la mayoría son reasignados a direcciones o subdirecciones para poder tener una mayor coordinación y control de estos grupos. En los anexos se encuentra la propuesta a detalle hasta grupos de trabajo.
- 4.10 Un principio es agregar a la estructura unidades organizacionales que puedan contribuir al plan de transformación del Ministerio, puesto que actualmente sólo se describen las capacidades estratégicas y operativas, más no las tácticas. Estas unidades de trabajo son especialmente importantes para la Oficina de Planeación que tiene una demanda por productos y servicios desproporcionado con su personal y su organización interna.
- 4.11 Darles mayor relevancia a las oficinas asesoras y de apoyo que actualmente están a nivel de grupo de trabajo en las dependencias de despachos. Esto incluye temas relevantes como las comunicaciones, el enlace con el congreso y las relaciones internacionales del Ministerio.
- 4.12 Al aplicar estos principios se propone una nueva estructura mejorada, donde se resaltan las siguientes características:
- 4.13 Se crearían las oficinas asesoras para los siguientes asuntos estratégicos: comunicaciones, cooperación y relaciones internacionales y enlace con el congreso.
- 4.14 La Oficina Asesora de Planeación se fortalecería con la capacidad táctica de transformación organizacional, que sería la encargada de liderar el plan de implantación de este cambio a la estructura e implementar los procesos y capacidades que harían realidad el fortalecimiento.

- 4.15 Se propone la creación de una Oficina de Analítica y Gestión de la Información Sectorial que permita evaluar y monitorear el desempeño del sector de manera integral, para impulsar iniciativas de fortalecimiento basadas en información.
- 4.16 El liderazgo de la Oficina de TIC quedaría fortalecido, no sólo para atender el soporte y el servicio a las plataformas tecnológicas, sino para liderar la adopción de la Política de Gobierno Digital y de Seguridad y Privacidad de la Información. También se encargaría de aumentar el nivel de cobertura tecnológica a los procesos de la institución, para disminuir la asignación personal operativo a tareas que pueden ser asistidas y controladas por sistemas de información
- 4.17 Un asunto importante para solucionar en cualquier alternativa de rediseño del Ministerio es la ubicación y rol de las direcciones territoriales. En esta alternativa se crearía una Dirección para la Gestión de las Oficinas Territoriales del Ministerio, para una coordinación integral que amplie el aporte de estas direcciones territoriales a temas de planeación y enlace territorial para complementar las funciones de servicios que ejercen actualmente.
- 4.18 En ambos viceministerios se desagregan los roles que atienden el ciclo de vida de la política pública y la regulación. Esta desagregación se hace a partir de la definición del ciclo de política: estudios, formulación, estructuración de proyectos y seguimiento. Esta opción permite una mejor articulación entre las etapas, que ha sido un tema recurrente en las entrevistas por su costosa coordinación actual. Esta especialización en el ciclo de vida de política se daría dentro de la Dirección de Política Pública y Regulación de cada viceministerio.
- 4.19 El Viceministerio de Infraestructura se complementaría con asuntos de desarrollo sostenible bajo una subdirección. También se crearía una subdirección para infraestructura intermodal que actualmente es un grupo de trabajo. De esta forma se busca dar un impulso a dos temas centrales con metas en el mediano plazo.
- 4.20 En el Viceministerio de Transporte se crearían una Dirección de Operaciones que lidere el manejo de los servicios a los actores del sector. Esta dirección crearía una capacidad de dirección y control sobre un tema que genera múltiples reclamos internos y externos. Los grupos de trabajo asociados a estos servicios quedarían bajo la subordinación de esta Dirección. En esta dirección también se administraría el RUNT como plataforma para prestar servicios a los ciudadanos y empresas.
- 4.21 También se crearía en el Viceministerio de Transporte una Dirección de Movilidad Urbana a dónde se trasladarían las funciones que hoy ejerce la UMUS. Esta integración dentro del Viceministerio de Transporte promovería la complementariedad con otros temas de tránsito y transporte que actualmente dirige este viceministerio.
- 4.22 La reorganización de los grupos de trabajo es evidente en los grupos que se asignarían al Centro de Atención al Ciudadano. Estos incluirían grupos para la planeación y atención de la demanda de servicios a través de los canales y diferentes categorías de servicios. De esta forma el Centro de Atención tendría posibilidad de mejorar la oportunidad y calidad de los servicios que presta el Ministerio.

Propuesta de transformación

- 4.23 Los problemas del diseño actual del Ministerio de Transporte se resumen en que su arquitectura organizacional tiene un bajo nivel de especialización y no aprovecha las complementariedades en el uso del conocimiento. Por esta razón se propone una reorganización sustancial del área misional (i.e. viceministerios) para cubrir vacíos de conocimiento, agrupar tareas complementarias y separar actividades con alcances distintos en áreas distintas.
- 4.24 Actualmente los viceministerios están divididos por componentes del sistema, uno se encarga de la infraestructura con el apoyo de entidades operativas adscritas con capacidad y conocimiento técnico especializado. El otro viceministerio se encarga de los vehículos, usuarios y conductores, de los diferentes modos de transporte, con un énfasis especial en el modo terrestre, sin apoyo externo y con una fuerte carga operativa a nivel de trámites. Esta división genera un desbalance entre las responsabilidades y nivel de apoyo que tiene cada viceministerio y desaprovecha complementariedades de control y dirección sobre cada uno de los modos.
- 4.25 Por lo anterior, se presenta una propuesta transformacional en donde las acciones del Ministerio de Transporte como cabeza de sector deben estar enfocadas en mayor medida en la generación de resultados y en el monitoreo a la generación de productos. Por lo tanto, la estructura del Ministerio de Transporte debe estar enfocada en guiar la consecución de resultados definidos por objetivos sectoriales, siguiendo una cadena de valor eficiente y articulada.
- 4.26 Según el marco teórico enfocado a la cadena de valor (la cual debe ser desarrollada por el Ministerio en sus acciones) los insumos deben ser aportados por entidades como la UPIT y la CRIT, Hacienda y documentos del gobierno central como el CONPES y el PND, entre otros. Estos insumos contienen la identificación de necesidades, objetivos y hojas de ruta del sector.
- 4.27 Las actividades deben ser realizadas por las dependencias del Ministerio, encaminadas a hacer seguimiento a productos acordes a los insumos previamente establecidos. Estos productos son generados por las entidades adscritas y agencias, las cuales se encargan de la ejecución para generar productos y apoyar al cumplimiento de resultados.
- 4.28 Con base en la cadena de valor, la propuesta organizacional del Ministerio de Transporte comprende la reestructuración de dos Viceministerios. Por el momento están denominados como Viceministerio 1 y Viceministerio 2, respectivamente, para después definir nombres acordes a sus funciones finales. El Viceministerio 1 tendrá como objeto generar los insumos propios del Ministerio y dar seguimiento, monitoreo y regulación a los resultados que se obtienen de las acciones. El Viceministerio 2 tendrá la tarea de ejecutar las acciones necesarias en coordinación con otros sectores y entidades, para cumplir los objetivos y generar resultados. Además, hará seguimiento a los productos generados por las entidades y agencias adscritas. A grandes rasgos, la propuesta de transformación del Ministerio se muestra en el siguiente organigrama a continuación. En el organigrama sólo se muestran las dependencias hasta el nivel de subdirección del Ministerio, las demás dependencias se encuentran en los anexos. Las figuras de color azul corresponden al despacho de la ministra, a sus viceministerios y la secretaría general; las figuras verdes corresponden a las oficinas asesoras del despacho de la ministra; las figuras naranja corresponden a las direcciones; finalmente las figuras de color rojo corresponden a las subdirecciones.

Figura 4.2: Organigrama propuesta de transformación



Fuente: Steer – Gandour Consultores, 2020.

4.29 Como fue mencionado, la transformación propuesta está enfocada principalmente en la reorganización de los dos viceministerios existentes, los cuales se explican a continuación.

Viceministerio 1

4.30 El Viceministerio 1 se estructura como el brazo de planificación y visión general del sector por parte del Despacho de la Ministra. Como se ha analizado previamente, es importante que el Ministerio, como cabeza de sector sea un actor clave en la cadena de valor y en las intervenciones públicas que generen las diferentes entidades y agencias. Por lo tanto, el Ministerio debe estar enfocado principalmente en la generación de resultados e impactos durante el proceso de elaboración de la política pública. Para poder cumplir con estos fines, el Viceministerio 1 está compuesto por direcciones con funciones transversales que ayudan a consolidar esa visión general, estas son:

- **Planeación Sectorial:** Esta dirección busca realizar una planeación del sector en conjunto teniendo en cuenta cuáles deben ser los resultados e impactos que se buscan por medio de la política pública de transporte e infraestructura. Esta dirección tiene dos subdirecciones que están relacionadas con temas transversales de la política pública de transporte e infraestructura:
 - **Ambiente y Desarrollo Sostenible:** Esta subdirección está enfocada en tener una articulación efectiva con el sector ambiente para generar objetivos de política sostenibles ambientalmente tanto en la construcción y operación de la infraestructura como en el funcionamiento de cada uno de los modos.
 - **Facilitación Comercial y Logística:** Esta subdirección se enfoca en coordinar en conjunto con las demás direcciones y con los demás sectores involucrados en la logística del país. Esta dependencia dará el nivel de importancia de la actividad logística sin enfocarlo en un solo modo, sino por el contrario promoviendo la multimodalidad. Adicionalmente es importante que el Ministerio evalúe las condiciones del mercado privado para invertir y proveer servicios asociados al Sistema del Transporte.

Esta dirección esta encargada de la formulación de las políticas públicas, así como el seguimiento y monitoreo de las mismas. Adicionalmente, esta dirección es el enlace con las entidades territoriales que tienen competencias en temas de transporte para impulsar y apoyar a los territorios a aplicar políticas que sigan los lineamientos del Gobierno Nacional.

- **Regulación Sectorial:** Esta dirección regula el mercado de transporte e infraestructura y en caso de existir la CRIT ser el enlace técnico entre estas dos entidades. Esta dirección tiene a su cargo las actividades de realizar estudios técnicos y económicos sobre el sector de transporte que sean insumos para la actividad de regulación, preparar los documentos de regulación y finalmente evaluar la aplicación de las medidas.
- **Información Sectorial:** El Sistema y el Sector Transporte carecen de una Infraestructura Integrada de Información que le permita al Ministerio como cabeza de sector tomar decisiones basadas en información. Esta dirección debe definir los lineamientos y protocolos de recolección de información, cuál será el uso que se le dará a la información recolectada, análisis y seguimiento a la información sectorial y en algunos casos podrá funcionar como el coordinador del repositorio de información del sector. Para lograr su correcto funcionamiento se espera que esta dirección cuente con las siguientes subdirecciones:

- Analítica y Gestión de la Información Sectorial: Esta subdirección deberá realizar análisis de la información de los diferentes modos, así como de los avances de la ejecución de las obras de infraestructura. Estos análisis serán insumos relevantes para las direcciones de planeación y regulación para cumplir con sus objetivos en la política pública.
- RUNT. Debido a la importancia de este sistema de información para el sector, se propone la creación de una subdirección que pueda hacer seguimiento efectivo y articular con el resto de los sistemas de información que estén creados o se pretenda crear.

4.31 Estas direcciones están pensadas en líneas de trabajo y en elementos estratégicos sobre los cuales el Ministerio debe enfocarse para lograr sus objetivos a largo plazo. En este Viceministerio no hay un enfoque específico en ninguno de los modos de transporte, sino por el contrario, los analiza y evalúa de manera integral siempre enfocado en los objetivos más amplios que quiere generar. Por esta razón, es prioritaria su interlocución con el Viceministerio 2, sus direcciones, así como las demás entidades adscritas al Ministerio. En general este Viceministerio debe ser la dependencia con una visión general del sector y su articulación con las políticas sectoriales, el enfoque por resultados de la cadena de valor y su rol dentro de este proceso y finalmente la interlocución que debe ejercer con entidades del sector y otras entidades del nivel nacional.

Visión general del sector, continuidad y articulación de la política sectorial

4.32 Este Viceministerio debe tener una visión general del sector en el corto, mediano y largo plazo. Esto será fundamental para priorizar las actividades y productos que deben desarrollar las agencias y entidades adscritas al sector y que debe monitorear y gestionar el Viceministerio 2. La visión general es prioritaria sobre todo en un sector donde confluyen diversos modos de transporte, cada modo tiene sus propios actores interesados y su funcionamiento puede variar sustancialmente entre cada uno. Por lo tanto, en aras de promover la multimodalidad en el país para los diferentes objetivos como logística, conexión de regiones, seguridad, entre otros, es prioritario que exista una dependencia que permita analizar la interconexión de estos modos, mercados y actores.

4.33 Como se ha expresado por parte de varios funcionarios del Ministerio, e incluso la Ministra: “es necesario dejar de ser el ministerio del cemento y tener políticas más integrales”. Para lograr este objetivo es prioritario que el Ministerio como cabeza de sector establezca una visión general de políticas públicas articuladas para generar los resultados esperados. La articulación mencionada debe generarse por medio de una visión más amplia sobre los modos de transporte y las políticas generales del Gobierno Nacional. Principalmente, la Dirección de Planeación Sectorial puede fortalecer esta articulación que debe realizar el Ministerio, ya que contará con insumos de la UPIT y de las direcciones técnicas pertenecientes al Viceministerio 2.

4.34 El Viceministerio 1 debe convertirse en la dependencia que da continuidad a las políticas del sector, sin importar el modo o la entidad que las desarrolle. Esto se puede generar principalmente por medio de la Dirección de Información Sectorial que permitirá tener un repositorio de información de todas las acciones del sector enfocadas hacia un mismo objetivo. Lo anterior genera una institucionalidad fuerte que no depende de las personas que trabajan en la entidad y pueden cambiar constantemente sino de unos sistemas de información robustos. De esta manera se garantiza la permanencia de la información y la continuidad de las acciones que se vienen

ejecutando, evitando reprocesos o incluso pérdida de recursos públicos por proyectos o acciones que no culminan.

- 4.35 Adicionalmente, el Viceministerio 1 debe ser la dependencia que articula las políticas públicas sectoriales más amplias como son: mejorar la logística, mejorar la conectividad del país y generar mayor competitividad. Todos estos objetivos y sus acciones deben estar articulados para no generar reprocesos, no interrumpir unas acciones por causa de otras ni generar impactos negativos en los ciudadanos por acciones que no buscan el mismo objetivo.
- 4.36 De igual manera, el Ministerio necesita articularse con las políticas públicas de otros sectores para generar complementariedades y mayor valor para la sociedad en las intervenciones del Estado. Es importante recordar que el transporte puede convertirse en un elemento habilitante para otros proyectos o para la garantía de otros derechos constitucionales como la salud, la educación y el trabajo. Por lo tanto, se vuelve relevante crear la Subdirección de Facilitación Comercial y Logística, ya que se trata de un elemento fundamental de la política pública nacional y que depende en gran medida de los modos de transporte. Esta Subdirección estaría encargada de lograr una correcta articulación con los demás sectores que intervienen en estas actividades.
- 4.37 Es importante aclarar que este Viceministerio en ningún momento elimina la potestad de la Ministra de tener la visión general del sector o de articular el sector entre sí y con otros sectores. Por el contrario, este Viceministerio dota de mayores insumos y recomendaciones técnicas para la toma de decisiones de alto nivel. Sin este Viceministerio se genera una dispersión de información que no está enfocada hacia resultados y que sus acciones probablemente no estén enfocadas en generar valor para la sociedad.

Enfoque por resultados en la cadena de valor de la política pública, monitoreo y seguimiento

- 4.38 El Ministerio de Transporte es la entidad encargada de generar el enfoque por resultados en la cadena de valor de la política pública del sector transporte e infraestructura. Específicamente, una entidad cabeza de sector debe velar por el cumplimiento efectivo de toda la cadena de valor para las intervenciones en política pública. Dentro del Ministerio, este Viceministerio es la dependencia que debe estar a cargo, primero de la construcción de objetivos de política enfocados en resultados y, segundo en el monitoreo y seguimiento del cumplimiento de esos resultados. La generación de los insumos y los productos, de la cadena de valor están en cabeza del Viceministerio 2 como se va a discutir más adelante.
- 4.39 Nuevamente, este Viceministerio está en capacidad de generar los objetivos enfocados en resultados porque tiene una visión general del sector y de las estrategias nacionales. Además, cuenta con todos los insumos técnicos y regulatorios del sector, así como una visión más amplia del funcionamiento de cada uno de los modos, por medio del aporte del Viceministerio 2. Adicionalmente, la visión general y la articulación de las políticas públicas le permite enfocar sus objetivos hacia la consecución de resultados por medio de las actividades concretas a realizar.
- 4.40 Posterior a la definición de objetivos enfocados en resultados, se debe verificar que los insumos (recursos) y productos (bienes o servicio) en efecto estén generando los resultados esperados. Por esta razón, el Viceministerio debe monitorear y hacer seguimiento de estas acciones que se realicen en el marco de la cadena de valor. Si bien el Viceministerio 2 debe hacer seguimiento a las actividades y acciones desarrolladas, el Viceministerio 1 debe hacer seguimiento a los objetivos

más amplios de política pública y a los beneficios que se han generado. Esto lo podrá hacer por medio de la Dirección de Planeación Sectorial que tiene el objetivo de formular indicadores que evidencien el cumplimiento de los resultados y de la Dirección de Información Sectorial que consolida la información para poder definir si los productos están generando resultados.

- 4.41 En conclusión, el despacho de la Ministra requiere de un brazo técnico y con visión completa del contexto que permita realizar este proceso efectivamente. Por esta razón, el Viceministerio 1 debe definir los objetivos enfocados en resultados para que el Viceministerio 2 defina los insumos y las actividades generar los resultados de manera eficiente y efectiva.

Interlocución estructural con UPIT, CRIT, DNP, MHCP

- 4.42 Como ya fue mencionado, el Viceministerio 1 tiene la competencia de trabajar directamente con la UPIT y la CRIT dentro del sector y con el DNP y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP) en el nivel nacional. Si bien la UPIT y la CRIT son entidades descentralizadas con naturaleza jurídica muy similar a la de las demás entidades adscritas al Ministerio, estas dos entidades juegan un papel diferente en la formulación de políticas públicas. Por eso, deben estar en permanente contacto con el Viceministerio 1, a diferencia de las demás entidades del sector que se relacionan con el Viceministerio 2.
- 4.43 La UPIT es la entidad encargada de generar los insumos para la formulación de política, así como de planear en el corto, mediano y largo plazo los objetivos de política. Esta entidad debería trabajar en conjunto con la Dirección de Planeación Sectorial para usar insumos técnicos proveídos tanto por la misma UPIT como por cada una de las Direcciones en el Viceministerio 2.
- 4.44 La CRIT es la entidad que debe generar la regulación de los modos de transporte que le competen, en conjunto con la Dirección de Regulación. Si bien quien genera efectivamente la regulación debe ser la CRIT, ésta debe trabajar de la mano con la Dirección de Regulación para poder tener una visión sectorial y lograr la correcta visión a largo plazo que busca este Viceministerio y en general el Ministerio.
- 4.45 Por otra parte, es prioritario que exista una relación estrecha con el DNP y el MHCP en tanto son las dos entidades que manejan el presupuesto de inversión y de funcionamiento, respectivamente. Por esta razón es importante tener en cuenta cuáles son las proyecciones que tienen estas dos entidades en inversiones y gastos de infraestructura para el sector. Por una parte, el DNP es quien da viabilidad técnica a los proyectos que vayan a ser financiados con recursos de inversión, mientras que el MHCP es quien aprueba las vigencias futuras que generalmente se aprueban para grandes proyectos de infraestructura.
- 4.46 Adicional a los recursos que cada entidad maneja, éstas también verifican la viabilidad de los proyectos de infraestructura, generando muchas veces reprocesos en la aprobación de los proyectos debido a inconsistencias o simple falta de diálogo entre las entidades relacionadas. Si bien el Ministerio no es la entidad que directamente presenta el proyecto, sí debería ser el vocero de los mismos con las entidades del orden nacional, especialmente el DNP y el MHCP.

Viceministerio 2

- 4.47 El Viceministerio 2 se perfila como el brazo de ejecución del Ministerio, encargado de la coordinación y seguimiento de la materialización de la política pública y del funcionamiento de los

modos de transporte. Este Viceministerio 2 recibirá insumos del Viceministerio 1 en consecución de la cadena de valor mencionada anteriormente, permitiendo un enfoque de eficiencia y complementariedad dentro de la entidad. Las acciones y competencias de este Viceministerio son expuestas a continuación.

4.48 Cada Dirección tendrá la fortaleza institucional y técnica para hacer seguimiento y monitoreo a las entidades ejecutoras y a las Subdirecciones. La creación de estas dependencias permite garantizar de forma estructurada y coordinada el cumplimiento de actividades de la cadena de valor encaminadas a cumplir los objetivos específicos por cada modo especificados por el Viceministerio 1 y documentos como el PMTI, PND y CONPES. Esta estructura diferenciada por modos es similar a la existente actualmente en el caso de Corea, cuyo Viceministerio de Transporte tiene una oficina para cada modo.

- Dirección marítima y aérea: Esta Dirección debe garantizar el cumplimiento de la regulación tarifaria y técnica del transporte marítimo y aéreo, actuando en conjunto con la DIMAR y la Aerocivil en temas de carga y pasajeros. Debe contar con personal especializado en infraestructura y transporte marítimo y portuario, tráfico y espacio aéreo y regulación internacional para estos modos.
- Dirección carretera: Esta Dirección llevará a cabo la implementación de la política pública de transporte carretero, monitoreando a entidades ejecutoras, operadores y rutas de transporte público y de carga, y llevando a cabo trámites y acciones en la cadena de valor del Ministerio. Debe contar con personal con altas capacidades técnicas tanto en la Dirección como en la Subdirección.
- Dirección fluvial: Esta Dirección debe interactuar con organismos de control y territorios para el direccionamiento de la política de transporte fluvial, embarcaciones, turismo y carga en el país. Contará con las Inspecciones Fluviales con una mayor capacidad institucional y técnica.
- Dirección ferroviaria: Tendrá constante interacción con entidades ejecutoras y actores privados para garantizar la regulación e implementación de políticas de transporte férreo. La reactivación y fortalecimiento de este modo de transporte en Colombia hace necesaria una Dirección con capacidad técnica suficiente para cumplir los objetivos planteados por el gobierno central.
- Dirección movilidad urbana: Al fortalecer la institucionalidad y dar un mayor nivel jerárquico a la UMUS, esta Dirección garantizará la aplicación de la Política Nacional de Movilidad Urbana y de medidas encaminadas a mejores sistemas de transporte, movilidad activa y segura. Tendrá interacción con entes de planeación y administración urbana, y una mayor capacidad técnica a la actual. Contará con la Subdirección de Gestión de la Movilidad Urbana y Activa y la Subdirección de Sistemas de transporte público.

Materializar la política pública y coordinar con agencias ejecutoras – enfoque por productos en la cadena de valor de la política pública

4.49 Las necesidades identificadas en la formulación de la política pública se estructuran e implementan por el Viceministerio 2 para cada modo de transporte. Esta dependencia da cumplimiento a la política por medio de la coordinación con entidades y agencias ejecutoras de proyectos, así como monitoreo constante y asesoría a operadores. Por medio de indicadores y mecanismos de coordinación, las entidades ejecutoras rendirán cuentas al Viceministerio en el desarrollo de los productos de competencia terrestre, fluvial, ferroviaria, marítima, aérea y de

movilidad urbana. Se fortalece la capacidad del Ministerio para dialogar con entidades que han evolucionado de forma independiente y desarticulada, con una visión macro del sector transporte.

- 4.50 Adicionalmente, concentra los procesos operativos y de trámites que dan valor a la política pública y a los objetivos de la entidad. Los trámites se deben reformular como una acción necesaria y útil para cumplir objetivos específicos y servir a la población, no como una actividad obstaculizadora y lenta.
- 4.51 Lo anterior indica que las actividades y acciones que comprende esta dependencia se enfoca en la generación de productos en la cadena de valor del Ministerio, con el propósito de llegar a resultados de manera eficiente y posteriormente a impactos en coordinación con las otras dependencias.

Especialización del conocimiento por modos de transporte

- 4.52 En el diagnóstico se identificó la necesidad de fortalecer la capacidad técnica del Ministerio para poder generar política pública con el soporte adecuado, dar cumplimiento y garantizar una visión del sector de calidad y acorde a los requisitos de la sociedad. Los modos fluvial y férreo actualmente tienen muy poca capacidad técnica del Ministerio, por lo que se debe dar atención a estos modos para atender las necesidades consignadas en el PMTI y el PND 2018-2022.
- 4.53 Por esta razón, en el Viceministerio 2 se estructura una Dirección propia para cada modo de transporte, concentrando capacidad técnica especializada para las necesidades que requiere cada uno y garantizando una interacción holística en la estructura de la dependencia. Se crea una Dirección carretera, Dirección fluvial, Dirección ferroviaria, Dirección movilidad urbana y Dirección marítima y aérea. En la Dirección carretera se crea una Subdirección de tránsito, que concentrará la mayor parte de los trámites y acciones operativas que se realizan actualmente, ya que este modo tiene una participación y demanda superior.
- 4.54 Las Direcciones terrestre y de movilidad urbana concentrarán un gran porcentaje de las actividades, por lo que su recurso humano deberá ser proporcional para suplir las necesidades. La Dirección marítima y aérea tendrá una capacidad y funciones reducidas debido al papel que cumplen entidades como la DIMAR y la Aerocivil, así como la regulación internacional a la cual se debe acoger Colombia.

Visión de coordinación multimodal

- 4.55 La estructura del Viceministerio 2 será articulada con una coordinación constante entre Direcciones modales con el objetivo de garantizar una visión multimodal en la ejecución y obtención de productos.
- 4.56 Es importante fortalecer la integración de nodos de transporte en soluciones intermodales y conexiones eficientes de intercambio modal y última milla que reduzcan costos de operación y costos sociales, promoviendo la accesibilidad y competitividad del sistema de transporte.
- 4.57 Una visión hacia corredores multimodales en coordinación con APP y actores privados, modelos de colaboración con administraciones locales y sinergia entre Direcciones, permitirá cumplir objetivos y generar impacto en la cadena de valor del Ministerio hacia la intermodalidad.

Integración de la movilidad urbana como un tema central de atención para el Ministerio

- 4.58 Se estructura la Dirección de Movilidad Urbana debido a que es necesario establecer la movilidad urbana como un sexto modo de transporte. Actualmente el Grupo Unidad de Movilidad Urbana Sostenible – UMUS cuenta con recurso humano insuficiente, déficit de apoyo legal y responsabilidades en materia de política y seguimiento que requieren un nivel organizacional superior. “El equipo y los recursos asignados resultan insuficientes para llevar a cabo las labores de acompañamiento y seguimiento a la implementación de los sistemas y para ofrecer asesoría integral a las entidades territoriales (CONPES 3991 de 2020).”
- 4.59 La UMUS realiza el seguimiento de la política pública de transporte urbano y vigilancia de los recursos invertidos en la estructuración e implementación de los SITMS y SETPs del país. Actualmente existe un déficit en el acompañamiento a entes territoriales en la toma de decisiones y definición de política pública, especialmente en operación de los sistemas de transporte y control de ilegalidad.
- 4.60 La Dirección de Movilidad Urbana se perfila como el brazo de apoyo al mejoramiento de los sistemas de transporte público en las ciudades del país. Su visión no se limita sólo a fortalecer los SITM y SETP, involucrando la promoción de la movilidad activa, segura, y el desarrollo sostenible y de calidad de las ciudades. Por esto, esta dirección debe tener una coordinación efectiva con el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y con entes de planeación urbana, así como municipios, distritos y área metropolitanas.
- 4.61 Al aumentar el nivel jerárquico de la UMUS a una Dirección, se fortalece la especialización, coordinación y formalización de la movilidad urbana, pues requiere una capacidad técnica muy amplia e interdisciplinaria. Se convierte en una unidad permanente que deja de depender únicamente del financiamiento de entes multilaterales, y que tiene una mayor capacidad para atender los objetivos planteados en la Política Nacional de Movilidad Urbana y Regional.
- 4.62 La nueva política de movilidad urbana y los retos cada vez mayores del transporte urbano requieren que la Dirección de Movilidad Urbana mantenga un monitoreo constante de variables e indicadores que permitan cumplir las necesidades del CONPES 3991 y de las ciudades y regiones en materia de movilidad.

Integración y complementariedad de componentes por modo y estructura organizacional

- 4.63 La estructuración del Viceministerio 2 por modos permite que el manejo de los temas y acciones sea unificado, diferente a lo que se ha propuesto en otros rediseños institucionales. Actualmente se da una predominancia significativa al modo terrestre en trámites, mecanismos de coordinación, entre otros. La integración bajo una misma cabeza jerárquica de todos los modos permitiría su coordinación multimodal, que es uno de los objetivos para el cual la organización hoy no está diseñada.
- 4.64 Al existir una distribución por direcciones, cada modo tiene la capacidad institucional de garantizar cumplimiento de objetivos en materia de seguridad, resultados, trámites, interacción y asesoría a entidades y operadores. Se unifican los componentes que involucra cada modo de transporte, asegurando complementariedad en el sistema.

- 4.65 Esta propuesta de subdivisión por modos también asegura que en una sola división organizacional se desarrolle la planeación, regulación administrativa, coordinación intra e intersectorial y seguimiento a los proyectos de cada modo y así evitar las difíciles coordinaciones entre pares jerárquicos que hoy se presentan, al igual que la falta de retroalimentación desde las áreas operativas hacia la planeación y regulación.

Subdirecciones de tránsito con capacidad operativa para atender interacción con clientes y ciudadanos

- 4.66 La Subdirección de Tránsito de la Dirección carretera, las Inspecciones fluviales y las Direcciones Territoriales hace el papel de apoyo e interacción con las regiones y concentran los trámites que existen actualmente para cada modo de transporte. Para lograr estas funciones debe garantizarse la capacidad técnica y operativa para hacer cumplir las políticas que se instauran desde el gobierno central de forma efectiva. Tendrán capacidades de asesoría y asistencia técnica.

Comparación entre alternativas

- 4.67 El objetivo de esta sección es presentar un análisis comparativo de las alternativas propuestas para el plan de transformación institucional. Este análisis parte de la aplicación de una matriz DOFA (debilidad, oportunidades, fortalezas y amenazas) para las dos propuestas y luego se presenta una comparación en términos de nivel jerárquico de los cargos entre las dos propuestas, así como también entre otros Ministerios.

Análisis DOFA

- 4.68 El objetivo de un análisis a partir de una matriz de debilidades, oportunidades, fortalezas y amenazas es identificar elementos que contribuyen a potenciar las capacidades de la organización institucional del Ministerio de Transporte, así mismo, es un análisis que permite realizar la comparación de los aspectos clave de cada una las alternativas propuestas.
- 4.69 Las fortalezas y debilidades son factores internos relacionados con los recursos y el día a día de la entidad. Mientras que, las oportunidades y amenazas son factores externos sobre los cuales el Ministerio de Transporte tiene poco control. A continuación, se presenta el análisis realizado para la alternativa de transformación y para la alternativa de mejoramiento.

Tabla 4.1: Análisis DOFA para las alternativas del plan de transformación institucional

Alternativa 1 - Transformación	Alternativa 2 - Mejoramiento
<p>Debilidades</p> <ul style="list-style-type: none"> • Requiere de un mandato claro para su implementación. • Puede percibirse como un cambio exagerado o inoportuno. • Crea nuevos niveles jerárquicos con sus respectivos costos. • Rompe con la arquitectura tradicional del ministerio. 	<p>Debilidades</p> <ul style="list-style-type: none"> • No genera un nuevo arreglo organizacional articulado con los retos y complejidad del sistema de transporte. • Mantiene la separación de complementarios. • No crea balances y contrapesos entre actividades de mediano y corto plazo.
<p>Oportunidades</p> <ul style="list-style-type: none"> • Incorporar nuevos perfiles de alto nivel con buena remuneración. 	<p>Oportunidades</p> <ul style="list-style-type: none"> • Formalizar funciones y perfiles. • Completar procesos que ya se ejecutaron.

Alternativa 1 - Transformación	Alternativa 2 - Mejoramiento
<ul style="list-style-type: none"> • Generar áreas especializadas para temas desatendidos • Consolidar herramientas de planificación y coordinación intrasectorial. • Articular la regulación en sus distintas manifestaciones. 	<ul style="list-style-type: none"> • Reorganizar equipos de trabajo. • Organizar flujos de información. • Delimitar responsabilidades entre equipos.
Fortalezas <ul style="list-style-type: none"> • Crear una organización a la medida de la estrategia y el liderazgo. • Soluciona problemas relevantes. • Recupera el liderazgo intersectorial en temas de competencia del Ministerio. 	Fortalezas <ul style="list-style-type: none"> • Facilidad en la implementación. • Soluciona problemas notorios.
Amenazas <ul style="list-style-type: none"> • Contexto económico y social poco propicia para su aprobación. • Cambio de una cultura arraigada. 	Amenazas <ul style="list-style-type: none"> • Los problemas pueden surgir por no solucionar sus causas. • Que los cambios no sean suficientes para los propósitos de corto plazo. • Que el DFP no considere suficientemente relevante los problemas que justifican el mejoramiento.

Fuente: Steer-Gandour Consultores, 2020.

Comparación con la estructura actual y con otros Ministerios

- 4.70 A continuación, se presenta el análisis comparativo entre los diferentes niveles jerárquicos de los cargos para las dos alternativas propuestas en el plan de transformación institucional, la estructura actual del Ministerio de Transporte y la comparación con otros Ministerios. El propósito de este análisis es contar con un marco de referencia sobre los niveles jerárquicos de otras entidades cabezas de sector en el país.
- 4.71 De acuerdo con información suministrada por el Ministerio de Transporte, por la cantidad de cargos que conforman las plantas, el Ministerio más cercano al MT es el Ministerio de Educación; el Ministerio de Agricultura cuenta con menos cargos y el Ministerio de Trabajo supera en 1159 cargos al MT.

Tabla 4.2: Comparación de niveles jerárquicos de cargos

Entidad	Despacho	Oficinas asesoras	Viceministerios / Secretaría General	Direcciones	Sub-direcciones	Grupos
Propuesta de mejoramiento	1	9	3	5	10	59
Propuesta de transformación	1	7	3	8	10	50
Actual Ministerio de Transporte	1	4	3	2	4	50

Entidad	Despacho	Oficinas asesoras	Viceministerios / Secretaría General	Direcciones	Sub-direcciones	Grupos
Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural	1	5	3	8	2	*
Ministerio de Minas y Energía	1	5	3	4	2	*
Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio	1	4	3	5	9	22
Ministerio de Educación	1	7	3	6	18	*
Ministerio de Trabajo	1	6	3	6	12	36

Fuente: Steer-Gandour Consultores, 2020.

* No se cuenta con información de los grupos de estos Ministerios

- 4.72 De la tabla anterior se hace evidente que tanto la estructura actual del Ministerio de Transporte, como las alternativas propuestas y los otros Ministerios tienen dos viceministerios y una Secretaría General. A nivel de direcciones, la estructura actual del MT es la que cuenta con el menor número de direcciones, así como también con un número que se encuentra en el rango bajo del número de subdirecciones.
- 4.73 Al realizar la comparación con el Ministerio de Educación, que es el más cercano en número de cargos al Ministerio de Transporte, se aprecia que la estructura actual del Ministerio de Transporte tiene un menor número de direcciones y subdirecciones, lo cual puede verse reflejado en una mayor proporción de cargos de nivel asistencial y una planta menos especializada. Por el contrario, las dos alternativas presentadas presentan una estructura similar al Ministerio de Educación en nivel de jerarquización de los cargos.
- 4.74 En cuanto a los grupos del Ministerio de Transporte, en la propuesta de mejoramiento 18 grupos corresponden a los viceministerios, mientras que para la propuesta de transformación 15 grupos corresponden a los viceministerios. En comparación con la estructura actual, en la cual 26 grupos pertenecen a los viceministerios. Sin embargo, al realizar la comparación de grupos con otros Ministerios se evidencia que el número actual y propuesto de grupos del Ministerio de Transporte es superior.

Temas pendientes, restricciones y siguientes pasos

- 4.75 El plan de transformación que se está presentando en este documento aún requiere de diversos procesos para poderse dar por culminado. En el marco de esta consultoría aún quedan pendientes dos productos que deben generar al menos un par de iteraciones más sobre los diseños acá planteados. Los dos productos que están aún en desarrollo son:
- Análisis técnico de cargas de trabajo para la estructura propuesta
 - Estudios técnicos para producir el decreto de la transformación

- 4.76 Estos dos productos son insumos necesarios para estimar los costos e incorporar restricciones de orden normativo y financiero que generarán ajustes a la propuesta acá presentada. En ese sentido las propuestas obedecen más a una aproximación estratégica que a un diseño de detalle. El nivel de detalle que permite validar su cumplimiento frente a restricciones solo se logrará con los procesos que están aún en curso.
- 4.77 Por ejemplo, la forma como se asignen los roles en cuanto a grados y por lo tanto a niveles salariales en cada una de las direcciones, subdirecciones y grupos propuestos será tarea del siguiente entregable. Si establecida una restricción financiera como por ejemplo las que se derivan de la Directiva Presidencial No 09 de 2018 no es posible cumplirla realizaremos los ajustes que correspondan; en todo caso la directiva presidencial es una orientación que indica márgenes y procesos para argumentar cuando no se cumpla totalmente; en todo caso el equipo consultor reconoce que el momento en el que se prepara esta propuesta implica restricciones fiscales y financieras importantes que hacen prever que no haya mucha flexibilidad en cuanto al espacio presupuestal para la aprobación de la propuesta que finalmente se produzca. Así mismo se deberán cumplir otros lineamientos de Función Pública que sean de obligatorio cumplimiento.
- 4.78 La directiva de ahorro o costo cero se entiende como: “el no incremento en los recursos asignados a gastos de funcionamiento y la no creación de plantas temporales – por inversión o funcionamiento- independientemente que tengan recursos disponibles en el presupuesto de la vigencia; salvo que por necesidades del servicio se encuentre necesario su creación para lo cual antes de iniciar el trámite ante las instancias competentes: Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Planeación Nacional y Función Pública, se deberá contar con el concepto favorable del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República”. La directiva también establece: “Previo a la radicación formal de decretos que tengan por objeto la modificación de plantas de personal o estructuras administrativas para trámite ante el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República se seguirá el siguiente procedimiento:
- a. Se deberán realizar previamente reuniones técnicas de la entidad solicitante con el Departamento Administrativo de la Función Pública, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, con el fin de revisar el enfoque estratégico y conceptual de la propuesta y su consistencia con el Plan de Austeridad del Gasto.
 - b. Cumplido lo anterior, se deberá validar la propuesta con el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República
- 4.79 La misma directiva indica que: “las entidades de la rama ejecutiva del orden nacional deberán actuar en procura de la eliminación gradual y progresiva de los contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión ejecutando planes para proponer y realizar las reestructuraciones necesarias, sin afectar la prestación del servicio y el cumplimiento de los fines misionales de cada entidad.”
- 4.80 El equipo consultor sostuvo una reunión con personal de la Función Pública en donde se nos explicó las condiciones de esta directiva y la importancia de minimizar los gastos; en todo caso se enfatizó que el enfoque estratégico y conceptual de la propuesta es lo más importante en el proceso de presentación de la reforma.

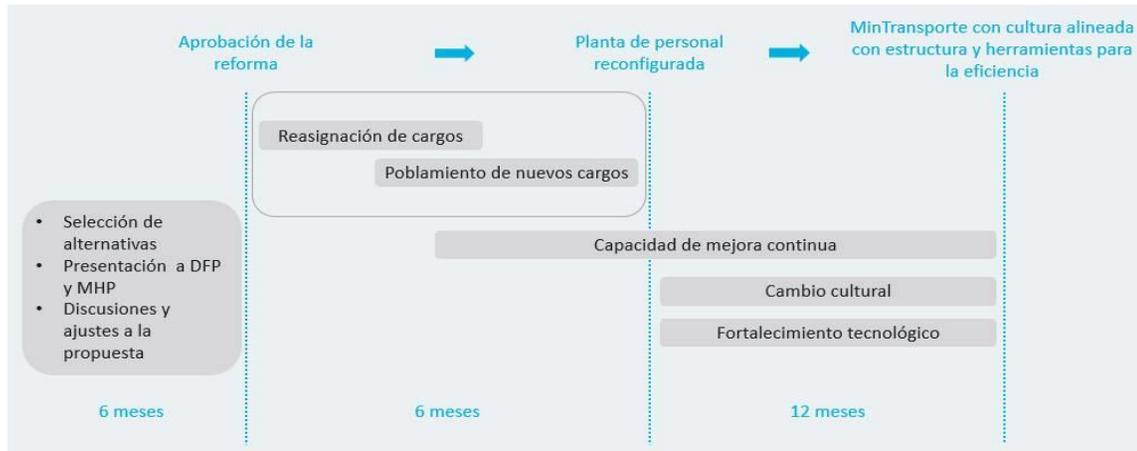
Plan de ejecución y alternativas de implementación gradual

- 4.81 Cualquiera de las alternativas de rediseño organizacional planteadas en este capítulo requiere de un plan de implantación que trascienda la aprobación del rediseño por parte del Departamento de la Función pública y del Ministerio de Hacienda. Un plan de implantación es una herramienta que combina dos dimensiones: líneas de acción e hitos. Las líneas de acción agrupan actividades que se realizan secuencialmente. Las líneas de acción se complementan entre ellas, algunas actividades tienen como prerrequisito la finalización de actividades de otras líneas. Los hitos son logros concretos que permiten evaluar el avance en la implementación del cambio.
- 4.82 Para el caso del rediseño organizacional de Ministerio de Transporte se proponen cinco líneas de acción para el plan de implantación: proceso formal de aprobación, poblamiento y reasignación de cargos, desarrollo de capacidad de mejoramiento continuo, cambio cultural y fortalecimiento tecnológico.
- 4.83 La primera línea corresponde a las actividades asociadas a la aprobación formal de la reforma. Por lo general estas actividades son presentaciones, discusiones y ajustes con las autoridades técnicas y presupuestales encargadas de estas reformas. Esta aprobación es prerrequisito para avanzar en las siguientes líneas. Una vez aprobada la reforma, la siguiente línea para avanzar es la correspondiente a los ajustes en la planta de personal. Aquí habría actividades asociadas con la reasignación de cargos, la reagrupación de áreas y la contratación de nuevos perfiles. El balance entre reasignación y contratación dependería de la alternativa de rediseño aprobada, pero en cualquier opción estas dos actividades son necesarias. Al finalizar esta línea se lograría el segundo hito que es contar con una planta de personal adecuada para la nueva organización. En cualquier caso, contar con toda la planta no es requisito indispensable para ir avanzando en cambios o reformas que se puedan hacer con el equipo de personal existente.
- 4.84 En ese sentido es recomendable empezar por la reasignación porque las personas están disponibles y corresponden a la mayoría de la planta de la nueva estructura. Una vez esta finalice, se puede empezar con la tercera línea de acción que corresponde al desarrollo de la capacidad de mejoramiento continuo, que estaría a cargo de la Oficina de Planeación. Esta oficina ajustada con la planta que requiere para esta función podría asumir la responsabilidad de implementar procesos para la continua transformación de la organización que soportarían las siguientes dos líneas de acción.
- 4.85 Las últimas líneas de acción iniciarían al finalizar la reconfiguración de la planta de personal y estarían apoyadas por la capacidad reforzada de mejoramiento continuo de la Oficina de Planeación. Estas líneas atienden a dos necesidades indispensables para consolidar el cambio que son la cultura y la tecnología. El cambio cultural requiere que la planta esté poblada en la nueva reconfiguración. Los funcionarios del Ministerio deben comprender e internalizar las nuevas funciones, coordinaciones, arreglos y, principalmente, la nueva forma de hacer las cosas dentro del Ministerio. Esto requiere actividades de sensibilización, talleres de presentación y ejercicios de retroalimentación. Sin este cambio cultural se corre el riesgo que el Ministerio mantenga sus antiguas formas en una nueva arquitectura organizacional. Otra línea de acción, simultánea al cambio cultural, es el fortalecimiento tecnológico al interior del Ministerio. En los ejercicios de relevamiento de información fue frecuente encontrar disparidades, debilidades y vacíos en el uso de tecnología para hacer más eficiente y mejorar trazabilidad y evaluación de los procesos. Las

inversiones en tecnología en el Ministerio en esta situación actual seguramente traerían altos retornos en términos de calidad y cantidad de productos y servicios que ofrece a todos los niveles.

4.86 La siguiente figura ilustra el plan propuesto de forma indicativa.

Figura 4.3: Plan de ejecución



Fuente: Steer – Gandour Consultores, 2020

Anotaciones teóricas y propuesta sobre visión y misión del ministerio

Este capítulo describe la base conceptual sobre la que el equipo consultor desarrolló un análisis y planteó una propuesta de visión y misión para el Ministerio de Transporte. Describe lo que la literatura especializada señala en torno a la definición de esos criterios, revisa referentes internacionales comparables y, por último, plantea una propuesta para el Ministerio. La misión y visión que el Ministerio tiene hoy se desarrolló recientemente y podría mantenerse sobre todo en el caso denominado propuesta de mejoramiento. En el caso de la propuesta de transformación si se recomienda reconsiderar la visión y la misión para alinearla mejor con una estrategia y estructura con mayor enfoque en resultados e impactos.

Actualmente el Ministerio de Transporte tiene la siguiente misión: “Somos una Entidad del orden Nacional encargada de garantizar el desarrollo y mejoramiento del transporte, tránsito y su infraestructura, de manera integral, competitiva y segura, buscando incrementar la competitividad del país, con tecnología y recurso humano comprometido y motivado”.

La visión es: “Ser un Ministerio confiable que conecte al país, generando competitividad y movilidad sostenible para todos.”¹⁸

4.87 Con base en el marco teórico revisado, los casos internacionales y los ejemplos de otros ministerios en el país se propone la siguiente misión y visión. En lo que se refiere a la visión, tomamos como derrotero los objetivos establecidos por el Gobierno Nacional para el sector transporte en el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, específicamente "Pacto por el Transporte y la logística para la competitividad y la integración regional". Estos objetivos son:

- Fortalecer el transporte de carga y pasajeros, mejorar la seguridad y la calidad de la información en la toma de decisiones.
- Modernizar sistemas de transporte público con mejor tecnología y accesibilidad para la población en infraestructura y tarifas.
- Reducir tiempos de viaje y costos con una mayor eficiencia e intermodalidad.
- Identificar nuevas alternativas para la financiación de proyectos nacionales y regionales.

Enunciado de misión propuesto: En el Ministerio de Transporte trabajamos con nuestras agencias adscritas para darle al país un sistema de transporte competitivo, intermodal, seguro y respetuoso con el medio ambiente. Lideramos la planeación, regulación y monitoreo del sistema para que tengamos una red y servicios que unan a toda Colombia.

Enunciado de visión propuesto: En el [año] habremos alcanzado un sistema de transporte y movilidad sostenible conformado por modos modernos y confiables que ofrezcan accesibilidad a oportunidades para las personas y empresas con seguridad para todos.

4.88 Antes de incorporar estos enunciados como parte de la transformación del Ministerio es necesario examinar qué tanta aceptación tiene con los funcionarios de la entidad y algunos actores claves tanto de las entidades adscritas como de otros sectores del gobierno. También es recomendable someterla a un proceso de consulta pública con ciudadanos y gobiernos subnacionales; no tanto para modificarla en conjunto sino para probar su nivel de eficacia y eficiencia en términos de comunicación.

La misión y la visión organizacional en el sector público

4.89 Esta sección se incluye como un referente teórico que sustenta los enunciados arriba presentados.

¹⁸ https://www.mintransporte.gov.co/publicaciones/33/quienes_somos/

Misión

- 4.90 Moore considera que la estrategia de una organización del sector público es un concepto que simultáneamente: 1) declara la misión o el propósito de una organización (en términos de valor público); 2) identifica las fuentes de apoyo y legitimidad que deben gestionarse para lograr el compromiso de la sociedad con esa misión; y 3) explica cómo tiene que organizarse y operarse la organización para lograr los objetivos que se ha propuesto¹⁹. La misión entonces es parte integral de la estrategia organizacional. En ese sentido la misión de una organización del sector público debería describir el valor público que crea esa organización para la ciudadanía. ¿Qué es el valor público? Mark H. Moore, autor del libro "Generando Valor Público, Gerencia Estratégica en el Gobierno" lo explica partiendo del entorno de "cosas por hacer" que tiene una organización pública. Este entorno está conformado por necesidades, deseos y derechos individuales; así como por condiciones sociales, económicas y políticas agregadas que son experimentadas y valoradas por los individuos, tanto para ellos mismos, como para los demás. Cuando esas condiciones se mejoran a través del uso de los activos del gobierno, se genera valor público²⁰.
- 4.91 Para Moore, la relación de las organizaciones públicas con los ciudadanos debe considerarse desde las múltiples facetas del ciudadano en una sociedad democrática: votante, contribuyente, veedor, beneficiario de política pública. La reflexión sobre el valor que debería generar una organización pública para los ciudadanos debería considerar todas esas facetas²¹.

Visión

- 4.92 Por su parte, la visión tiene por objeto inspirar a la acción y se conoce tradicionalmente como una declaración del futuro que se concibe para la organización, de la dirección hacia la que va. En el reporte para la Red de Administración Pública y Gobernanza de la Comisión Europea, "Gerencia estratégica en el sector público: ¿una herramienta para mejorar el desempeño de las operaciones existentes o para redefinir el desempeño hacia el cumplimiento de nuevos desafíos?", Benedict Wauters recopila la investigación de una amplia gama de autores sobre estrategia organizacional y analiza su aplicación al sector público. Entre los múltiples temas que desarrolla el reporte, está la necesidad de desarrollar una declaración estratégica que logre movilizar masivamente a los colaboradores y generar efectos de red. Desde ese punto de vista, la visión de la organización puede ir más allá de los planteamientos sobre el futuro y convertirse en un instrumento para cambiar la mentalidad de los colaboradores de la organización, dándole forma los incentivos que

¹⁹ Moore, Mark (1995). Creating public value. Strategic management in government. Harvard University Press. Cambridge, Massachusetts. London, England. Pág.71

²⁰ Moore, Mark (2017). Public Value: Of, By, and For the People. An Analytic Note for a Webinar. Presented on June 28, 2017. Tomado de https://www.hks.harvard.edu/sites/default/files/HKSEE/HKSEE%20PDFs/20170821_RPV%20Webcast%20Analytic%20Note.pdf Pág.6.

²¹ *Ibíd.*

orientan sus acciones²². Wauters²³, basado en el trabajo de Hagel, Brown y Davison (2008) explica que es frecuente que los colaboradores de una organización se vean abrumados por los rápidos cambios del contexto y que esto hace que magnifiquen los riesgos y subvaloren las recompensas. Como resultado actúan tímidamente o se paralizan. La visión estratégica ayuda a los colaboradores a imaginar las recompensas de hacer bien el trabajo, a pensar en "lo bueno que puede pasar", haciendo énfasis en los aspectos positivos y reduciendo el riesgo²⁴.

Parámetros para formular la misión y la visión

4.93 A diferencia del sector privado, donde los clientes toman la decisión voluntaria de comprar un producto y los gerentes de las empresas son evaluados en términos de la satisfacción del cliente y la rentabilidad del negocio, en el sector público los bienes y servicios que recibe la ciudadanía se financian con impuestos y estos se invierten sobre la base de planes de gobierno establecidos gobernantes elegidos. En ese sentido se busca que las organizaciones del sector público ofrezcan resultados, productos y servicios que estén alineados con lo que quieren los ciudadanos y sus representantes. Si se presentan inconsistencias, son necesarios reajustes en los lineamientos y las agencias²⁵. Como la misión es parte integral de la estrategia organizacional, es importante entender cuándo está formulada de forma adecuada. Según Moore una buena estrategia debería cumplir con estos tres requisitos²⁶:

- Ser valiosa, es decir, que produce cosas de valor para sus beneficiarios, supervisores y los ciudadanos a bajos costos en términos de autoridad y dinero.
- Ser legítima y políticamente sostenible, es decir, permitir atraer autoridad y dinero de manera continua, desde el ambiente político al cual debe rendir cuentas la organización (ej. Congreso, Gobierno Nacional, Banca Multilateral).
- Ser viable administrativa y operacionalmente.

4.94 Moore explica que para escribir correctamente una misión organizacional es necesario entender las condiciones sociales que hay que cambiar y cómo hacerlo. Definir la misión debería ser un reto creativo de cómo generar valor público, no una forma cómoda de mantener el estatus quo²⁷. De otro lado, argumenta que la misión debe ser cambiante, al menos por tres razones: 1) las condiciones sociales cambian; 2) la gestión de una organización pública tiene efectos positivos o negativos por fuera de sí misma; 3) la organización debe coordinarse con otras agencias públicas para resolver problemas, pues generalmente solo tiene una parte de la solución. En ese sentido,

²² Wauters, Benedict (2017). Strategic Management in the Public Sector: a tool for improving performance of ongoing operations or for redefining performance to meet new challenges? A challenge paper for discussion. Public administration and governance network. Tomado de https://ec.europa.eu/esf/transnationality/sites/esf/files/pag_network_strategy_paper_full.pdf Pág.39. Basado en Hagel, Brown y Davison (2008).

²³ *Ibíd.*

²⁴ *Ibíd.*

²⁵ *Ibidem.* Moore, 1995, Pág.72

²⁶ *Ibíd.* Pág.71

²⁷*Ibidem.* Moore, 2017, Pág. 3.

es aconsejable mantener la misión bajo investigación e inspección en vez de usarla como un escudo contra el cambio.²⁸ Según Weiss y Piderit (1999) las misiones que tuvieron un impacto significativo en el desempeño se caracterizaban por:

- Ser claras. Debe ser claro para quien la lee cuáles son las metas y prioridades.
- Una fuerte orientación hacia la acción. Esto quiere decir, invitar a la acción. La inspiración se puede lograr haciendo referencia a valores, movilizandando emociones o mostrando intenciones sobre el liderazgo futuro de la organización.
- Foco. Cuando la invitación a la acción se combina con un enfoque de esa acción, los efectos en desempeño son más fuertes y duraderos.

4.95 Con respecto al contenido de la misión, Weiss y Piderit encuentran que puede tener un impacto porque moviliza la atención y el esfuerzo, lo que desencadena procesos de asignación de recursos, o de colaboración con determinados grupos (ej. los padres en el caso de los colegios). Es también importante tener en cuenta que el contenido de la misión puede tener efectos negativos. Por ejemplo, la investigación encontró que el lema "Todos los niños pueden aprender" generó un efecto negativo sobre el desempeño académico en los colegios que lo pusieron en su misión. Esto sucedió porque esa frase estaba declarando una premisa general en vez de identificar un objetivo claro que pudiera alcanzar el personal del colegio.

4.96 En lo que se refiere a la visión, Wauters²⁹ menciona que una estrategia está bien planteada cuando incluye a todos los actores relevantes y es capaz de señalar un futuro para la industria (sector) donde se desafían los supuestos convencionales. La visión de esa estrategia debería:

- Proveer dirección de largo plazo, explicando cómo cambiarán las cosas.
- Identificar oportunidades atractivas para un rango amplio de actores.
- Conectar estas oportunidades con las fuerzas económicas, culturales y tecnológicas que hay en juego.
- Ser de un nivel lo suficientemente alto de generalidad como para adaptarse a desarrollos inesperados, pero lo suficientemente específica como para orientar a los directivos en la toma de decisiones difíciles.
- Ser comunicada de manera continua y enfática por la alta gerencia a audiencias internas y externas.

4.97 Finalmente, para enfrentar la complejidad, incertidumbre, volatilidad y ambigüedad del mundo actual (lo que se conoce como el mundo VUCA por sus iniciales en inglés), las organizaciones están volviéndose más flexibles y menos burocráticas. En una organización flexible la visión debería ser compartida, no impuesta por unas pocas personas. Si la visión es impuesta, se logra cumplimiento, no compromiso. El trabajo de los líderes es crear condiciones -clima, cultura- para que se pueda construir una visión compartida y haya aprendizaje organizacional.³⁰

²⁸ Ibid. p.5

²⁹ Ibidem. Wauters 2017, Pág.39.

³⁰ Ibid. Pág.53.

Ejemplos internacionales de misión y visión de ministerios de transporte

4.98 En esta sección se presentan como referencia las declaraciones estratégicas de varios de los países que fueron estudio de caso en el informe 2 de esta consultoría

Reino Unido

4.99 La declaración estratégica del Departamento de Transporte es la siguiente: "*We work with our agencies and partners to support the transport network that helps the UK's businesses and gets people and goods travelling around the country. We plan and invest in transport infrastructure to keep the UK on the move*"³¹. Esta misión se puede traducir así: "Trabajamos con nuestras agencias y socios para apoyar la red de transporte que ayuda a las empresas y que mantiene a las personas y los bienes viajando alrededor del país. Planeamos e invertimos en infraestructura de transporte para mantener al Reino Unido en movimiento". Además, el Departamento de Transporte resume sus prioridades así:

- Impulsar el crecimiento económico y la oportunidad.
- Construir una única nación (One Nation Britain).
- Mejorar los viajes
- Transporte seguro (safe and secure) y sostenible.

República de Corea (Corea del Sur)

4.100 En la página web del Ministerio de Territorio, Infraestructura y Transporte de Corea MOLIT (por sus siglas en inglés) se lee la siguiente frase: "*Innovative growth. Safety. Comfortable daily lives. Our vision is to build Korea to be a country of hope where all people can growth together*". En español esta declaración se puede traducir como: "Crecimiento innovador. Seguridad. Vidas cotidianas cómodas. Nuestra visión es convertir a Corea en un país de esperanza donde todas las personas puedan crecer juntas"³².

4.101 La visión se puede traducir como: Territorio habitable, transporte conveniente.

Chile

4.102 El Ministerio de Transporte y Telecomunicaciones de Chile tiene un espacio en su página web destinado a presentar su visión estratégica. En este espacio presentan los planes estratégicos a 1, 2 y 4 años de todas las áreas de la subsecretaría de transportes. Definen una misión, visión y objetivos estratégicos para la Subsecretaría de Transportes y para cada una de sus áreas³³. A continuación, copiamos la visión y misión establecida para la Subsecretaría de Transportes³⁴.

4.103 La misión: Desarrollar políticas públicas en el ámbito de transporte y velar por su correcta y oportuna implementación.

³¹ <https://www.gov.uk/government/organisations/department-for-transport/about>

³² <http://www.molit.go.kr/english/intro.do>

³³ <https://www.mtt.gob.cl/vision-estrategica-final>

³⁴ <https://www.mtt.gob.cl/wp-content/uploads/2013/12/1SUBSECRETARIA.pdf>

4.104 La visión: Tener sistemas de transporte que impulsen el desarrollo social y económico de Chile.

Suecia

4.105 En la versión en inglés de la página web de la Administración de Transporte de Suecia (STA) no se encuentra una declaración estratégica explícita de misión y visión. El siguiente es el texto con el que se presenta la labor de la STA: *"The Swedish Transport Administration is responsible for all intermodal long-term infrastructure planning for road, rail, sea and air transport, and for the planning, building, operation and maintenance of the state roads and railways. Proceeding from a community planning perspective, the Swedish Transport Administration is to create conditions for an economically efficient, internationally competitive and long-term sustainable transport system"*³⁵. Esta misión se puede traducir así: "La Administración de Transporte de Suecia es responsable por toda la planeación intermodal de la infraestructura a largo plazo para las carreteras, trenes, transporte marítimo y aéreo. Actuando desde una perspectiva de planeación comunitaria, la Administración de Transporte de Suecia crea condiciones para un sistema de transporte económico, eficiente, internacionalmente competitivo y sostenible".

4.106 En una sección del Informe de gestión de 2017 donde se resume la labor de la STA, puede leerse el siguiente texto, también asimilable como visión: *"We are working to create an accessible Sweden, where everyone arrives at their destination smoothly, the green and safe way. Our focus is a transportation system that works for everyone. It should be easy to travel and to get to work and school or to transport freight and goods"*³⁶. Esta visión se puede traducir así: "Estamos trabajando para crear una Suecia accesible donde todas las personas lleguen a su destino de manera fácil, verde (ambiental) y segura. Nuestro foco es un sistema de transporte que funcione para todos. Debería ser fácil viajar y llegar del trabajo al colegio, así como transportar carga y bienes".

Australia

4.107 El Departamento para la Infraestructura, el Transporte, el Desarrollo Regional y las Comunicaciones tiene escrita su misión y visión como sigue³⁷.

4.108 "The department is responsible for the design and implementation of the Australian Government's infrastructure, transport and regional development policies and programs. We work to:

- Support economic growth through transport
- Make travel safer
- Increase transport access
- Keep transport secure
- Support regional development and local communities
- Provide good governance in the territories.

4.109 Esta misión se puede traducir así:

³⁵ <https://www.government.se/government-agencies/swedish-transport-administration/>

³⁶ Swedish Transport Administration (STA), 2018. p.6

³⁷ <https://www.infrastructure.gov.au/department/about/index.aspx>

4.110 El departamento es responsable por el diseño e implementación de la infraestructura, el transporte y el desarrollo regional de políticas y programas. Trabajamos para:

- Apoyar el desarrollo económico a través del transporte.
- Que viajar sea seguro.
- Incrementar el acceso al transporte.
- Apoyar el desarrollo regional y a las comunidades locales.
- Proveer buena gobernanza en los territorios.

4.111 La visión es: “Great cities. Strong regions. Connecting Australia”. En español puede traducirse así: “Ciudades maravillosas. Regiones fuertes. Conectando a Australia”.

Ejemplos nacionales de misión y visión de otros ministerios

4.112 Como complemento a la revisión realizada en la sección anterior que se relaciona con el trabajo de mayor detalle que fue entregado en el informe anterior de este estudio se compilaron las declaraciones de misión y visión de otros ministerios del país. Este conjunto de declaraciones permite construir una base de referencia; los enunciados de los diversos Ministerios deberían tener cierto grado de congruencia en la medida que deben verse como facilitadores de una sola meta nacional que puede asociarse al Plan Nacional de Desarrollo.

Ministerio del Interior

Misión

4.113 “Liderar la formulación, implementación y evaluación de políticas públicas orientadas a garantizar la gestión política del Gobierno, la protección, el goce efectivo de los derechos y las libertades de los ciudadanos, fortaleciendo el diálogo social e intercultural Estado – Comunidades, la democracia, la participación, la seguridad y la convivencia ciudadana, promoviendo así el desarrollo y la equidad de los grupos étnicos, minorías y poblaciones vulnerables en el marco de la legalidad, el emprendimiento y la equidad.”

Visión

4.114 “Ser un Ministerio articulador e innovador en la gestión política del Gobierno y la implementación oportuna y eficiente de políticas públicas que impacten el desarrollo y la equidad de los grupos étnicos, minorías y poblaciones vulnerables, en materia de derechos humanos, democracia, participación, seguridad y convivencia ciudadana.”³⁸

Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Misión

4.115 “Somos el Ministerio que coordina la política macroeconómica; define, formula y ejecuta la política fiscal del país; incide en los sectores económicos, gubernamentales y políticos; y gestiona los recursos públicos de la Nación, desde la perspectiva presupuestal y financiera, mediante actuaciones transparentes, personal competente y procesos eficientes, con el fin de propiciar: Las condiciones para el crecimiento económico sostenible, y la estabilidad y solidez de la economía y

³⁸ <http://www.mininterior.gov.co/el-ministerio/informacion-institucional/mision-y-vision>

del sistema financiero; en pro del fortalecimiento de las instituciones, el apoyo a la descentralización y el bienestar social de los ciudadanos.”

Visión

- 4.116 “En el año 2022, nos consolidaremos como un Ministerio que contribuye al emprendimiento y a la equidad, a través del desarrollo de políticas y estrategias de gestión pública nacional y territorial armonizadas con buenas prácticas internacionales, que generen crecimiento económico, sostenibilidad fiscal, solvencia financiera y mejoren las condiciones de vida de los ciudadanos.”³⁹

Ministerio de Comercio, Industria y Turismo

Misión

- 4.117 “El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo promueve el desarrollo económico y el crecimiento empresarial, impulsa el comercio exterior y la inversión extranjera y fomenta el turismo, fortaleciendo el emprendimiento, la formalización, la competitividad, la sostenibilidad y el posicionamiento de las empresas en el mercado local e internacional, para mejorar la calidad de vida de los ciudadanos y empresarios, a través de la formulación, adopción, liderazgo y coordinación de políticas y programas.”

Visión

- 4.118 “El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo será reconocido en 2030 como la entidad que lidera la transformación productiva del país, apoyando la construcción de un Estado ágil que promueve el emprendimiento, la formalización, la innovación y la productividad, facilita el comercio y la inversión, fomenta nuevas fuentes de crecimiento y el aprovechamiento de acuerdos comerciales y mercados estratégicos y desarrolla el potencial turístico del país, con enfoque regional, contribuyendo a la generación de empleo, al incremento del producto interno bruto, a la legalidad y a la equidad en Colombia.”⁴⁰

Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones

Misión

- 4.119 “El Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones lidera la iniciativa pública para impulsar la inversión en el sector TIC y para la transformación digital del Estado; para ello, focaliza los esfuerzos, genera incentivos, cuenta con un equipo de trabajo de alto desempeño, da ejemplo en el uso de las TIC en sus servicios y procesos totalmente digitales. Es un promotor de programas y proyectos que fortalecen las competencias ciudadanas digitales de acuerdo con el contexto de cada región y establece alianzas público-privadas bajo un modelo sostenible que genera desarrollo en todo el país.”

Visión

- 4.120 “En 2022 Colombia será una sociedad digital que se destaca en Latinoamérica y en el mundo en la que todos los ciudadanos, de las zonas urbanas y rurales, están conectados con calidad, seguridad

³⁹ https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/portal/AcercaDelMinisterio/pages_misinyvisin

⁴⁰ <https://www.mincit.gov.co/ministerio/organizacion/mision-vision-objetivos-normas-principio-etico>

y sostenibilidad; adoptan las TIC y se benefician de los servicios digitales para mejorar su bienestar y aumentar la productividad, innovación y competitividad del país.”⁴¹

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible

Misión

- 4.121 “Ser la entidad pública encargada de definir la política Nacional Ambiental y promover la recuperación, conservación, protección, ordenamiento, manejo, uso y aprovechamiento de los recursos naturales renovables, a fin de asegurar el desarrollo sostenible y garantizar el derecho de todos los ciudadanos a gozar y heredar un ambiente sano.”

Visión

- 4.122 “A 2020 el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible fomentará el desarrollo sostenible del país, a través de la consolidación de un marco de política y gobernabilidad para el ordenamiento integral del territorio, cambio climático, la conservación y uso sostenible del capital natural, marino y continental y el mejoramiento de la calidad ambiental a partir del fortalecimiento del desempeño ambiental de los sectores productivos, y será líder de la educación ambiental y articulador entre el sector productivo y los diferentes actores para la implementación y seguimiento a las políticas y lineamientos ambientales.”⁴²

Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio

Misión

- 4.123 “El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio contribuye a mejorar la calidad de vida de la ciudadanía, promoviendo el desarrollo territorial y urbano planificado del país y disminuyendo el déficit en vivienda urbana, agua potable y saneamiento básico, mediante la financiación, y el desarrollo de la política pública, programas y proyectos correspondientes, con servicios de calidad y recurso humano comprometido.”

Visión

- 4.124 “En el año 2021, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio habrá logrado disminuir el déficit de vivienda urbana del país y mejorar la cobertura de los servicios de Agua Potable y Saneamiento Básico urbano y rural, contribuyendo al mejoramiento de la calidad de vida de los colombianos y consolidando un mejor sistema de Ciudades amables y productivas, a través de políticas, programas y proyectos participativos y de Entidades modernas.”⁴³

Ministerio de Educación

Misión

- 4.125 “Liderar la formulación, implementación y evaluación de políticas públicas educativas, para cerrar las brechas que existen en la garantía del derecho a la educación, y en la prestación de un servicio

⁴¹ <https://www.mintic.gov.co/portal/inicio/Ministerio/Acerca-del-MinTIC/>

⁴² <https://www.minambiente.gov.co/index.php/ministerio/mision-y-vision>

⁴³ <http://www.minvivienda.gov.co/sobre-el-ministerio/mision-y-vision>

educativo con calidad, esto en el marco de la atención integral que reconoce e integra la diferencia, los territorios y sus contextos, para permitir trayectorias educativas completas que impulsan el desarrollo integral de los individuos y la sociedad.”

Visión

- 4.126 “En 2022, a partir del gran pacto por una educación con enfoque integral desde la primera infancia y a lo largo de la vida, el Ministerio de Educación Nacional habrá liderado con responsabilidad social y financiera, transformaciones estructurales en el sistema educativo de Colombia dirigidas al mejoramiento progresivo de su capacidad para generar condiciones y oportunidades que favorezcan el desarrollo pleno de las personas y sus comunidades, soportado en el fortalecimiento de las capacidades sectoriales y territoriales requeridas para garantizar el cierre de brechas de acceso, permanencia y calidad en el entorno urbano y, especialmente en el rural.”⁴⁴

Ministerio de Salud y Protección Social

Misión

- 4.127 “El Ministerio de Salud y Protección Social es una entidad pública del nivel central del Gobierno Nacional y cabeza del sector salud, encargada de conocer, dirigir, evaluar y orientar el sistema de seguridad social en salud, mediante la formulación de políticas, planes y programas, la coordinación intersectorial y la articulación de actores de salud con el fin de mejorar la calidad, oportunidad, accesibilidad de los servicios de salud y sostenibilidad del sistema, incrementando los niveles de satisfacción de los pacientes, familias, comunidades y habitantes del territorio nacional.”

Visión

- 4.128 “El Ministerio de Salud y Protección Social, será reconocida en el 2031 por los habitantes del territorio nacional y los actores del sistema como la entidad rectora en materia de salud, que ha mejorado los niveles de calidad, oportunidad y accesibilidad a los servicios de salud y la sostenibilidad del sistema.”⁴⁵

⁴⁴ <https://www.mineducacion.gov.co/portal/Ministerio/Informacion-Institucional/89266:Mision-y-Vision>

⁴⁵ <https://www.minsalud.gov.co/Ministerio/Institucional/Paginas/mision-vision-principios.aspx>

Anexos

Anexo A

Indicadores del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 para el sector transporte

No	Indicador	AEROCIVIL	INVIAS	MT	ANI	ANSV
1	Acuerdos celebrados en materia aerocomercial con otros países y estados	RESULTADO				
2	Aeropuertos internacionales certificados	RESULTADO				
3	Aeropuertos no concesionados mejorados en su infraestructura física	PRODUCTO				
4	Aeropuertos no concesionados mejorados en su infraestructura física Eje Cafetero y Antioquia	PRODUCTO				
5	Aeropuertos no concesionados mejorados en su infraestructura física Orinoquía	PRODUCTO				
6	Aeropuertos no concesionados mejorados en su infraestructura física Pacífico	PRODUCTO				
7	Accesos marítimos mejorados, construidos y profundizados		PRODUCTO			
8	Accesos marítimos mejorados, construidos y profundizados (Océanos)		PRODUCTO			

No	Indicador	AEROCIVIL	INVIAS	MT	ANI	ANSV
9	Inventario de la red vial terciaria municipios PDET		PRODUCTO			
10	Muelles Fluviales construidos, mejorados y mantenidos (Amazonía)		PRODUCTO			
11	Muelles Fluviales construidos, mejorados y mantenidos		PRODUCTO			
12	Vía terciaria con mantenimiento		PRODUCTO			
13	Vía terciaria mejorada y construida		PRODUCTO			
14	Carga transportada en el modo fluvial			RESULTADO		
15	Ciclorred construida en sistemas de transporte cofinanciados por la Nación			PRODUCTO		
16	Edad promedio del parque automotor de carga de la flota de vehículos con peso bruto superior a 10,5 ton			RESULTADO		
17	Embarcaciones registradas en el modo fluvial			RESULTADO		
18	Infraestructura vial intervenida de los sistemas de transporte público urbano cofinanciados por la nación			PRODUCTO		
19	Promedio de viajes día hábil en sistemas de transporte público cofinanciados por la Nación			RESULTADO		

No	Indicador	AEROCIVIL	INVIAS	MT	ANI	ANSV
20	Vehículos eléctricos registrados en el RUNT			RESULTADO		
21	Aeropuertos concesionados con obras de modernización				PRODUCTO	
22	Proyectos adjudicados bajo esquema de asociación público privada				RESULTADO	
23	Proyectos en etapa de operación y mantenimiento del Programa 4G				PRODUCTO	
24	Vía férrea con operación comercial				PRODUCTO	
25	Vía férrea con operación comercial (Caribe)				PRODUCTO	
26	Vía primaria construida bajo esquema concesión programa 4G				PRODUCTO	
27	Vía primaria no concesionada con mantenimiento y rehabilitación				PRODUCTO	
28	Vía primaria no concesionada mejorada				PRODUCTO	
29	Vía primara rehabilitada bajo esquema concesión 4G				PRODUCTO	
30	Vía primara rehabilitada bajo esquema concesión 4G (Central)				PRODUCTO	
31	Fallecidos por siniestros viales					RESULTADO
32	Personas lesionadas con incpacodades					RESULTADO

No	Indicador	AEROCIVIL	INVIAS	MT	ANI	ANSV
	permanentes por siniestros viales					

HOJA DE CONTROL

Preparado por

Steer – Gandour Consultores
Carrera 7 No.71-52 Torre A Oficina 904
Edificio Carrera Séptima
Bogotá D.C. Colombia
+57 1 322 1470
www.steergroup.com

Preparado para

Banco Mundial
[Company Address]

Nº Proyecto/propuesta Steer

23803501

Referencia cliente/nº proyecto**Autor**

Steer – Gandour

Revisor/autorizador**Otros colaboradores****Distribución**

Cliente:

Steer:

Versión

1

Fecha

19/06/2020

