

## VÍAS REGIONALES Y LA NECESIDAD DE UNA GESTIÓN COMPARTIDA

### Regional roads and the need for shared management

**Dimitri Zaninovich**

Viceministro de Infraestructura, Ministerio de Transporte.

Contacto: dimitri@mintransporte.gov.co

#### Resumen

La administración de la red terciaria exige una gestión que involucre a los territorios. La red terciaria y secundaria representan el 96% de la extensión total de la malla vial, que en conjunto suman cerca de 180.000 Km.

Bajo este escenario, resulta imposible que la Nación administre y gestione la red terciaria sin la participación de los departamentos, los municipios y las comunidades. Dicha gestión requiere de un soporte institucional dinámico y eficiente para ejecutar eficazmente las intervenciones viales en los distintos tramos de la accidentada geografía nacional.

En la fase inicial del posconflicto, una mayor institucionalidad en la administración vial, que tome en cuenta los problemas sociales de la periferia, facilitará una gestión eficaz de la red terciaria (y secundaria) y, por lo tanto, la construcción de una paz duradera.

**Palabras Clave:** Gestión compartida, Infraestructura vial, Desarrollo social, Posconflicto, Ministerio de Transporte.

#### Abstract

The management of the tertiary network requires a management that involves and empowers the territories. The tertiary and secondary network represent 96% of the total length of the road network, which together total about 180,000 km.

Under this scenario, it is impossible for the Nation to manage and manage the tertiary network without the participation of departments, municipalities and communities. This management requires a dynamic and efficient institutional support to effectively execute the road interventions in the different sections of the rugged national geography.

In the initial phase of post-conflict, a greater institutionality in road administration, taking into account the social problems of the periphery, will facilitate efficient management of the tertiary (and secondary) network and, therefore, the construction of lasting peace.

**Key words:** Shared Management, Road Infrastructure, Social Development, Postconflict, Ministry of Transport.

Los caminos de herradura, ahora llamados vías terciarias han permitido generar acceso a luz eléctrica y víveres a las familias que vivían con menos del mínimo. Así lo mencionó Abisua, un campesino en la vereda de Anará, en Cáceres, durante una visita que realicé a principios de marzo en el Bajo Cauca Antioqueño. Estaba visitando una empresa comunitaria que, con el apoyo de USAID, buscaban resolver el problema del estado de la red vial de su región.

Así es la historia de las vías terciarias, y algunas secundarias, es una historia que cada colombiano ha vivido activamente. No solo se ha tratado de hacer grandes inversiones en la infraestructura vial y de transporte, como sucedió en el quinquenio de Reyes, el gobierno del presidente Rojas Pinilla y del gobierno del presidente Juan Manuel Santos, sino también del esfuerzo de gobernadores, alcaldes y cada campesino que ha procurado pasar de un camino de herradura a una vía terciaria.

La administración de la red terciaria exige una gestión compartida, una que involucre y empodere a los territorios. La red terciaria y secundaria representan el 96% de la extensión total de la malla vial, en conjunto suman cerca de 180.000 kilómetros. La red nacional tiene apenas el 10% de la red nacional y de ella cerca de 6,5% está concesionado. Bajo este escenario, resulta imposible que la nación administre y gestione la red terciaria sin la participación de los departamentos, los municipios y las comunidades. Dicha gestión requiere

de un soporte institucional dinámico y eficiente para ejecutar eficazmente las intervenciones viales en los distintos tramos de la accidentada geografía nacional.

La Ley 105 de 1993 buscaba descentralizar la administración de las vías en las regiones, liquidó la institución de Caminos Vecinales y entregó a los entes territoriales (EE.TT) los derechos de propiedad, de gestión y operación de las vías. No obstante, esta entrega fue incompleta en especial para la red terciaria, pues unas vías y algunos tramos de ellas quedaron en manos de los departamentos o la nación (a cargo del INVIAS), exigiendo esfuerzos de coordinación adicionales a los previamente requeridos (Ver tabla 1).

La delegación de la gestión de la red terciaria a los entes territoriales (EE.TT) acarreó una problemática mayor, como fue la de la incapacidad técnica de los entes territoriales para trazar planes viales de largo plazo que rehabilitaran la red, así como la dificultad para soportar técnicamente la gestión de proyectos viales en los ámbitos legales, financieros, ambientales y propios de la ingeniería. De la misma manera, entregar los derechos de propiedad de las vías a los territorios implicaba asumir responsabilidades fiscales sobre los mismos y, además, se monopolizaron en los gobiernos locales de turno, las decisiones de priorización de intervención. Lo anterior, sin tener en cuenta que los municipios tenían una desigual disponibilidad de maquinaria pesada e insumos de construcción.

	De primer orden	De segundo orden	De tercer orden	Red Nacional
INVIAS	11.091		27.577	
ANI	6.240			
Departamentos		45.137	13.969	
Municipios			100.409	
<b>Total</b>	<b>17.331</b>	<b>45.137</b>	<b>141.956</b>	<b>204.424</b>

Tabla 1. Categorización por ordenamiento y derechos de propiedad. Fuente: INVIAS

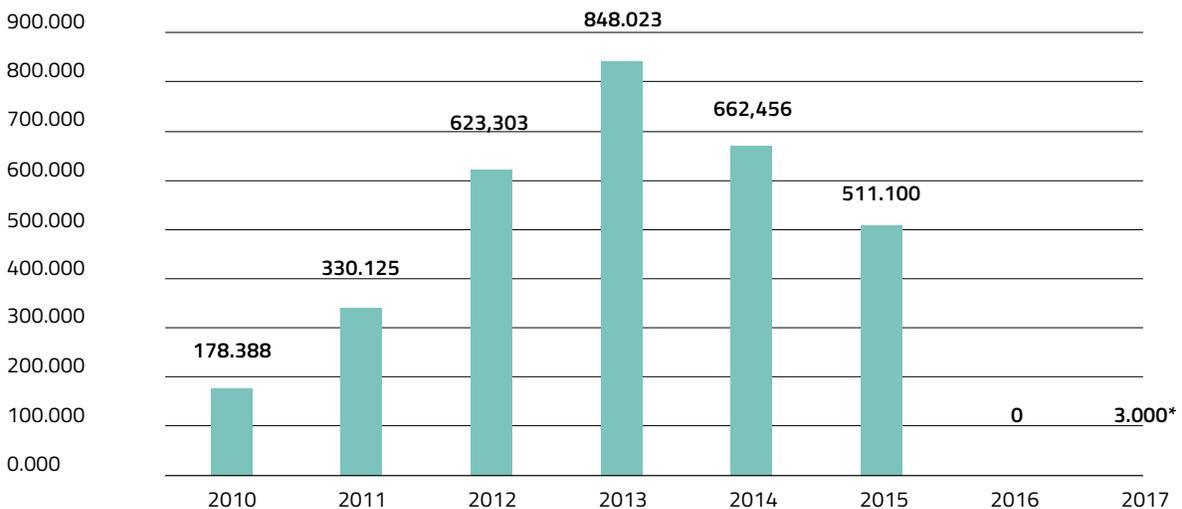
En red terciaria, se ha iniciado una transformación en la institucionalidad. Durante el gobierno del presidente Santos se han invertido 3,1 billones de pesos entre el 2010 y 2016, y se espera que en el marco del posconflicto se logren descongelar 1,5 billones de pesos adicionales para llegar a 4,6 billones de pesos (cerca de 1,2% del PIB), ello sin contar las inversiones realizadas por los gobernadores y alcaldes durante sus gobiernos (Gráfico 1).

Así mismo, el Departamento Nacional de Planeación (DNP) impulsó el CONPES 3857, que es el primer paso para dinamizar la gestión actual de la red terciaria. Bajo la coyuntura actual del posconflicto, no cabe duda de que para rehabilitar los canales entre el centro y la periferia, entre el sector urbano y el rural, es necesaria una inversión en vías regionales.

### Caracterización de la red terciaria a nivel municipal

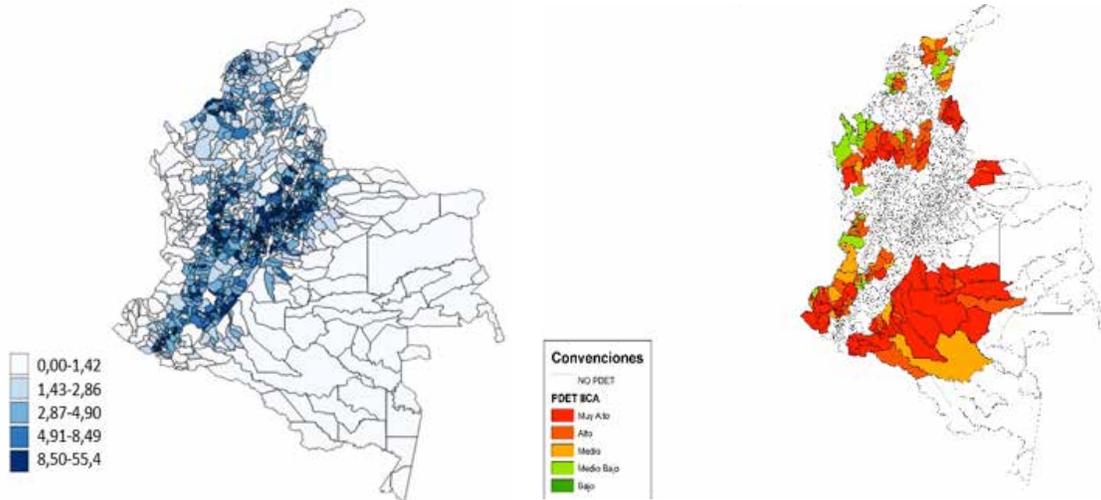
La red vial existente en gran parte está constituida por vías nacionales que atraviesan las cordilleras y comunican el sur con el norte; en la actualidad no existen vías que comuniquen el oriente con el occidente del país. Ello se debe, en gran parte, al atraso en planeación e inversión vial (Ministerio de transporte, 2015). De la misma manera están concentradas las vías terciarias y secundarias. En el mapa 1 se muestra la densidad vial de la red terciaria, categorizada por quintiles de densidad. Vemos que estas se concentran en el centro del país, sobre las cordilleras y exhiben la misma dinámica que la red vial nacional.

**Inversión en RED TERCIARIA (millones de pesos)**



\*Para el año 2017 se destinaron recursos adicionales de \$200.00 millones para la red terciaria, sin embargo están sujetos a revisión del techo presupuestal.

Gráfico 1. Inversión en red terciaria del Gobierno Nacional (2010-2017). Fuente: INVIAS



**Mapa 1.** Densidad vial terciaria a nivel municipal vs. Incidencia del conflicto armado en municipios priorizados para el posconflicto. Fuente: elaboración propia

Es por esto que, a nivel departamental, los territorios con mayor densidad vial son Quindío, Boyacá y Cundinamarca (Ver gráfico 2). Aunque se observa una distribución desigual, esta es mucho más inequitativa a nivel municipal. Nótese del mapa 1 que los rangos de los quintiles aumenta a medida que se incrementa el nivel del quintil. Si se dividen los municipios por percentiles (agrupaciones de 10) se tiene que el percentil noventa (90) tiene una densidad vial 19 veces más grande que el percentil más bajo. Si se miran los municipios con mayor desigualdad en densidad vial, se encuentra que su índice de Gini es cercano a 0,49, que indica una alta desigualdad de ingresos, si se tiene en cuenta que este índice es de 0,52 para Colombia (que es, además, uno de los países más desiguales en el mundo). Es de esperarse que estas desigualdades estén relacionadas dado que los altos costos de transporte generan desigualdades en la provisión de servicios públicos y privados, así como al acceso al mercado en las zonas aisladas.

### *Red terciaria y posconflicto*

Las causas de la desigualdad en la infraestructura vial tienen una relación directa con la presencia del conflicto

armado. Las continuas guerras civiles en el siglo XIX, incluso el establecimiento de los Estados Unidos de Colombia, imposibilitaron la articulación del territorio, así como la planeación de nuevas rutas nacionales que comunicaran ejes de crecimiento estratégico, manteniéndose los diseños de caminos norte-sur preestablecidos desde la colonia. Sólo después de la guerra de los mil días, Rafael Reyes logra hacer grandes inversiones en la rehabilitación de carreteras y Rojas Pinilla, cincuenta años después, construye la vía panamericana.

Entiéndase la red terciaria como el canal que comunica las cabeceras municipales con sus corregimientos. En ese orden de ideas, un mejor canal se refiere a una mejor articulación entre el centro y la periferia, permite a los hogares acceder a los servicios del Estado y a los mercados, y le permite al centro consolidar su presencia a lo largo del territorio. Con un mejor canal se reduce el costo de desplazamiento de la periferia al centro, y viceversa, no sólo de los individuos sino de sus productos. Ello trae aumentos en productividad y bienestar de los hogares, fortaleciendo la economía local, así como su calidad de vida.

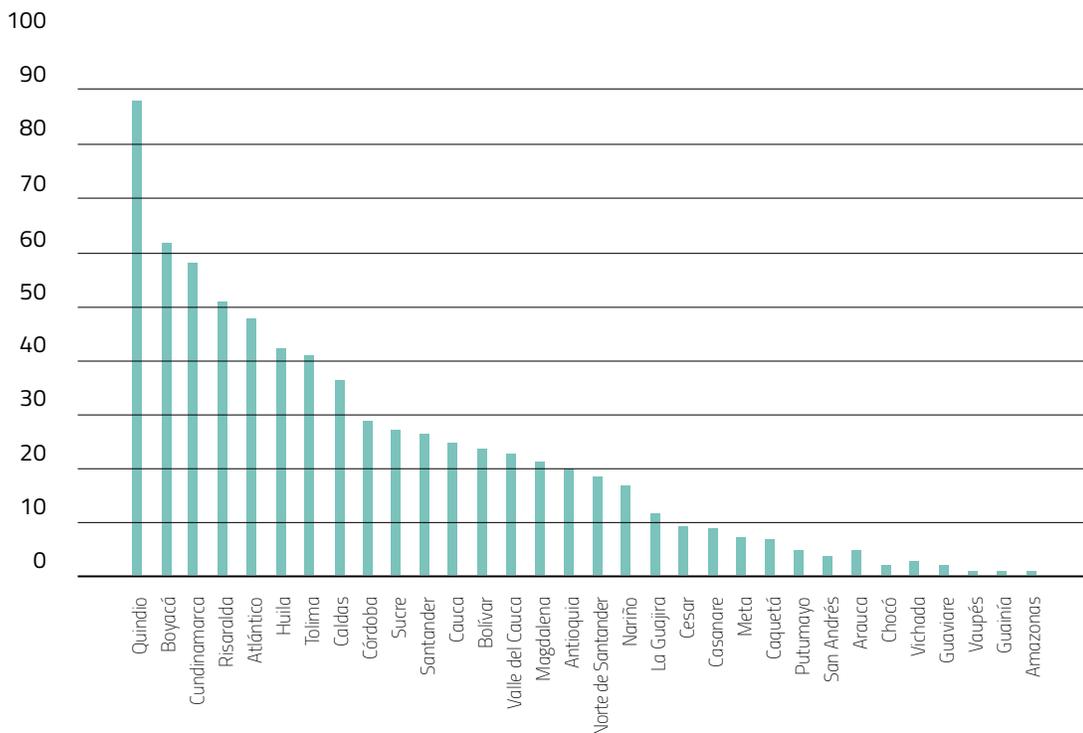


Gráfico 2. Densidad vial (por 100 kilómetros cuadrados) a nivel departamental. Fuente: elaboración propia

En ausencia de estos canales se tiene, por el contrario, una débil presencia del Estado y una inexistencia de mercados. Este es el escenario actual del país que constituye un reto estructural para el posconflicto en el tema de red vial nacional, en especial de red terciaria y secundaria. Vale la pena aclarar que la deficiente infraestructura de transporte no es un problema que se origina durante el conflicto armado, sino que incluso llega a ser una razón por la cual se origina el conflicto. No es una casualidad que Ibáñez (2016) mencione que los problemas agrarios y de tierras “no son problemas nuevos ni surgieron durante el conflicto actual. Son el resultado de décadas de incapacidad del Estado...” (Portafolio, 2016).

La relación entre la intensidad del conflicto armado y la densidad vial es exponencial, y ella es más pronunciada para los municipios en donde hay mayor intensidad, es

decir, donde no llega la institucionalidad y a los grupos armados se les facilita la captura del territorio (Ver gráfico 3). Del gráfico 3, se observa que el municipio con mayor índice de intensidad del conflicto armado es Vistahermosa (Meta), ubicado en la periferia, con zona veredal y una alta presencia de minas antipersona. Por otra parte, el municipio con mayor densidad vial es Soracá (Boyacá), un municipio tranquilo que refleja la fortuna crecer socioeconómicamente en un entorno donde hay acceso y conectividad.

Cuanto más sea el acceso al mercado y a los servicios del Estado, menor es la intensidad del conflicto armado. Establecer políticas de intervención de la red terciaria como instrumento para reducir la intensidad del conflicto armado puede ser efectiva, pues el acceso a los sistemas de ciudades permite traer oportunidades de inversión y trabajo desde la legalidad.

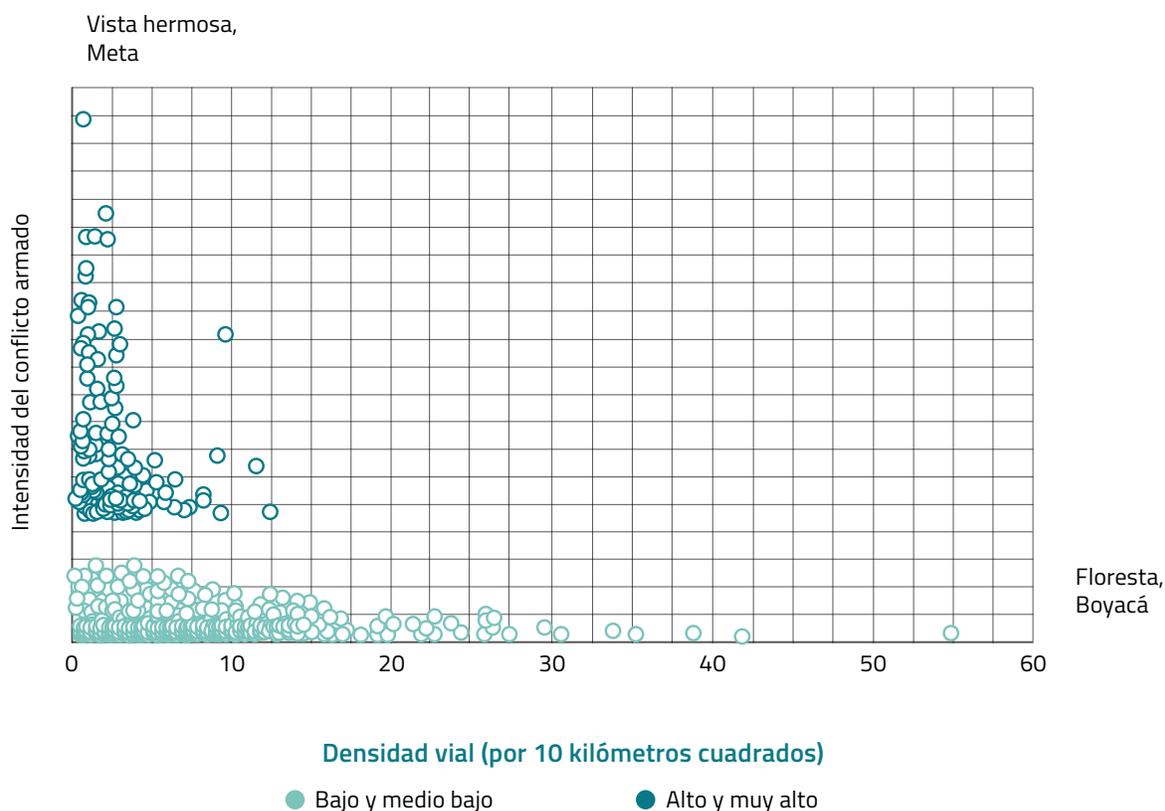


Gráfico 3. La relación entre conflicto armado y densidad vial terciaria. Sánchez (2016)

### Una institucionalidad efectiva y conveniente

Como se mencionó anteriormente, bajo la coyuntura actual de posconflicto, no cabe duda de que para rehabilitar los canales de comunicación entre el centro y la periferia, i.e. a nivel municipal, generar conectividad entre el casco urbano y sus corregimientos, es necesario establecer una institucionalidad participativa que involucre a los territorios y, en especial, a las comunidades. Así lo establecen los acuerdos en el punto de reforma rural integral:

“[...]Infraestructura vial: con el propósito de lograr la integración regional y el acceso a los servicios sociales y a los mercados, incidir favorablemente sobre el precio de los alimentos como garantía del derecho

a la alimentación y mejorar el ingreso de la población campesina, el Gobierno Nacional creará e implementará un Plan Nacional de Vías Terciarias. En su desarrollo, el Plan tendrá en cuenta los siguientes criterios:

- La participación activa de las comunidades en la priorización, ejecución y seguimiento de las obras.
- La asistencia técnica y la promoción de las capacidades organizativas de las comunidades para garantizar el mantenimiento y la sostenibilidad de las obras.
- El estímulo a la economía local dando prioridad a la contratación de trabajadores y trabajadoras y adquisición de materiales locales.

- La promoción y aplicación de diversas soluciones tecnológicas.
- La importancia de garantizar la sostenibilidad de las condiciones socio-ambientales...”

Es necesaria una institucionalidad participativa que no sólo soporte, sino absorba las necesidades de los territorios. Para el caso de la institucionalidad vial, son al menos 142.000 kilómetros de carreteras ubicadas en zonas selváticas, montañosas o desérticas que, dada su alta variación, requieren de una institución descentralizada que tenga gran cercanía con las comunidades. Esto no solo aumentará la eficacia de la administración vial sino fortalecerá la presencia del Estado en las periferias.

La estrategia del presidente Santos en los últimos 500 días de mandato

Los problemas de acceso no se generaron durante el conflicto armado, se originaron por la desatención del Estado, por falta de presencia institucional a nivel nacional, regional y local. Por ende, sostener una paz duradera requiere de instituciones abiertas en las que las comunidades tengan un rol prioritario. La paz, sin duda, se construye desde las regiones.

El presidente Santos ha anunciado una intervención de tres mil kilómetros para la red terciaria. Esta es una política ambiciosa para los últimos 16 meses de gobierno, organizada en tres etapas. La primera es el plan 51x50, que consiste en intervenir y mantener la red terciaria en buen estado y transitable. A través de intervenciones en mantenimiento, obras de arte en menor escala e intervenciones duraderas, se plantea generar empleabilidad y atención rápida en estos territorios. Asimismo, las vías priorizadas se concretan con la comunidad a través de las asambleas de “Pequeña infraestructura comunitaria (PICs)”. Un ejercicio de priorización participativo que articula a la base de la democracia, las comunidades, con la gestión pública. Igualmente, este ejercicio de priorización se realiza sobre los núcleos veredales que determina la Agencia de Renovación del Territorio (ART) y que permitirán que el hogar rural pueda acceder no sólo a los servicios del

Estado sino a los programas de sustitución de cultivos ilícitos. Para financiar dicho programa, el 14 de febrero del año presente, el decreto 248 del 2017 liberó recursos del Fondo Nacional de Regalías (FNR) en liquidación.

Por otra parte, se espera que a través de un acto legislativo se libere por una única vez, los saldos del sistema general de regalías del fondo de ciencia, tecnología e innovación (SGR-FCTI), correspondientes a cerca de 1,3 billones de pesos. Para la intervención de los cerca de tres mil kilómetros que ha anunciado el presidente, se espera hacer mesas regionales en los departamentos para acompañar el ejercicio de priorización con base en los lineamientos del CONPES 3857.

En esta fase del posconflicto, una mayor institucionalidad en la administración vial, que tome en cuenta los problemas sociales de la periferia, facilitará una gestión eficaz de la red terciaria (y secundaria) y, por lo tanto, la construcción de una paz duradera.

## REFERENCIAS

- Campos, Alejandra (2017). Vías para la educación: efecto de la infraestructura vial en los resultados educativos (2005 – 2015). Serie Documentos Cede, 2017-04 ISSN 1657-7191 Disponible en: <https://economia.uniandes.edu.co/component/booklibrary/478/view/46/Documentos%20CEDE/1031/vias-para-la-educacion-efecto-de-la-infraestructura-vial-en-los-resultados-educativos-2005-2015>
- Departamento Nacional de Planeación (2016). CONPES 3857. Lineamientos de política para la intervención a la red terciaria. Departamento nacional de planeación. Disponible en: [https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3857\\_RedTerciaria.pdf](https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3857_RedTerciaria.pdf)

Ibáñez, Ana María (2016). Después de la fiesta: A trabajar por el campo. Diario Portafolio. Bogotá D.C. Disponible en: <http://www.portafolio.co/opinion/ana-maria-ibanez-londono/analisis-despues-de-la-fiesta-a-trabajar-por-el-campo-498331>

Ministerio de transporte (2015). Plan maestro de transporte intermodal. Una política de estado para hacer de Colombia un país más competitivo. Bogotá D.C.

Sánchez, C.F (2016). El impacto de la infraestructura vial en los hogares rurales colombianos. ¿Hacia dónde van las vías? Serie Documentos Cede, 2016-02 ISSN 1657-5334. Disponible en: <https://economia.uniandes.edu.co/component/booklibrary/478/view/46/Documentos%20CEDE/974/el-impacto-de-la-infraestructura-vial-en-los-hogares-rurales-colombianos-hacia-donde-van-las-vias>

Sánchez, C.F (2016). Colombia en el post-acuerdo y el rol de la infraestructura de transporte. Revista de Ingeniería, [S.l.], n. 44, p. 28-35, jul. 2016. ISSN 20110049. Disponible en: <https://ojsrevistaing.uniandes.edu.co/ojs/index.php/revista/article/view/918>

Villar, L & Ramírez, J.M. (2014). Infraestructura regional y pobreza rural. Fedesarrollo. Working Paper No. 61. Disponible en: [www.repository.fedesarrollo.org.co/bitstream/11445/234/3/WP\\_2014\\_No\\_61.pdf](http://www.repository.fedesarrollo.org.co/bitstream/11445/234/3/WP_2014_No_61.pdf)