

INVERSIÓN EN INFRAESTRUCTURA VIAL REGIONAL: UNA MIRADA
NEOINSTITUCIONAL AL DEPARTAMENTO DE SANTANDER.

EDITH LISETH BECERRA MANTILLA
ADRIANA MARCELA RIBERO GARCÍA

UNIVERSIDAD INDUSTRIAL DE SANTANDER
FACULTAD DE CIENCIAS HUMANAS
ESCUELA DE ECONOMÍA Y ADMINISTRACIÓN
BUCARAMANGA

2016

INVERSIÓN EN INFRAESTRUCTURA VIAL REGIONAL: UNA MIRADA
NEOINSTITUCIONAL AL DEPARTAMENTO DE SANTANDER.

EDITH LISETH BECERRA MANTILLA

ADRIANA MARCELA RIBERO GARCÍA

Trabajo de Grado para optar el título de Economista

Director:

FERNANDO ESTRADA

MAGISTER EN FILOSOFÍA

UNIVERSIDAD INDUSTRIAL DE SANTANDER

FACULTAD DE CIENCIAS HUMANAS

ESCUELA DE ECONOMÍA Y ADMINISTRACIÓN

BUCARAMANGA

2016

DEDICATORIA

A mi familia por su amor y apoyo durante este proceso de formación académica.

Edith Liseth Becerra Mantilla

A mis padres por su confianza en mí, su apoyo incondicional y su infinito amor. A Diego y Daniel, por ser mi fuente interminable de motivación.

Adriana Marcela Ribero García

AGRADECIMIENTOS

Agradezco a Dios por darme fuerza e iluminarme el camino para culminar con esta etapa, a mis padres y mi hermano por ser el apoyo en la realización de mis sueños, a Marcela Ribero, por ser una excelente compañera de tesis y amiga, al profesor Fernando Estrada por su dirección en este trabajo y a Julián por compartir conmigo esta etapa de mi vida.

Edith Liseth Becerra Mantilla

A Dios por ser mi guía y fortaleza. A mis padres por ser ejemplo de constancia y por darme los valores que definen mi persona. A Miguel por su comprensión y compañía. Igualmente agradezco a Liseth Becerra por su amistad y apoyo en esta etapa y al profesor Fernando Estrada por su aporte a la realización profesional.

Finalmente, gracias a mis amigos que han enriquecido el proceso de formación académica y me han acompañado estos años, haciendo más gratos los buenos momentos y menos tediosos los momentos difíciles.

Adriana Marcela Ribero García

TABLA DE CONTENIDO

	Pág.
INTRODUCCIÓN	14
1. MARCO NEOINSTITUCIONAL.....	21
1.1 MARCO TEÓRICO	21
1.2 ESTADO DEL ARTE / ANTECEDENTES.....	23
1.2.1 Estudios a nivel internacional.....	23
1.2.2 Estudios a nivel nacional.....	25
1.3 IMPORTANCIA DE LAS INSTITUCIONES EN LA INVERSIÓN PÚBLICA.....	27
1.4 DESCENTRALIZACIÓN	30
2. CARACTERIZACIÓN DE LA INFRAESTRUCUTRA VIAL DEPARTAMENTAL	38
2.1 CARACTERIZACIÓN DE LA INFRAESTRUCTURA VIAL NACIONAL	38
2.2 ¿CÓMO ESTÁ SANTANDER EN INFRAESTRUCTURA VIAL?	40
2.2.1 Descentralización del sector transporte en el departamento de Santander.	45
2.3 PLAN DE PROYECTOS DE INFRAESTRUCTURA VIAL PARA SANTANDER.....	47
3. INVERSIÓN EN INFRAESTRUCTURA VIAL Y DESEMPEÑO INSTITUCIONAL DEPARTAMENTAL	53

3.1 INVERSIÓN EN INFRAESTRUCTURA VIAL EN COLOMBIA Y CRECIMIENTO ECONÓMICO.	54
3.2 INVERSIÓN DEL DEPARTAMENTO DE SANTANDER EN INFRAESTRUCTURA VIAL.	68
3.3 COMPORTAMIENTO INSTITUCIONAL DE LOS DEPARTAMENTOS.	74
3.3.1 Índice de desempeño integral	74
3.3.2 Componente de Gestión administrativa y fiscal	80
CONCLUSIONES	85
BIBLIOGRAFÍA.....	89
ANEXOS.....	97

LISTA DE CUADROS

	Pág.
Cuadro 1. Red Vial de Santander. Longitud y estado de la superficie.	42
Cuadro 2. Red Vial distribuida por provincias de Santander. Longitud y estado de las vías.	43
Cuadro 3. Caracterización de los ejes viales priorizados del departamento de Santander.	48
Cuadro 4. Inversiones públicas en infraestructura vial. Colombia 2007-2015. ...	60
Cuadro 5. Comparación Red vial primaria IDC.	67
Cuadro 6. Rangos de calificación de Desempeño Integral.	79
Cuadro 7. Inversión departamental en vías. Santander 2005-2015.	83

LISTA DE GRÁFICAS

	Pág.
Gráfica 1. Competencias de los diferentes niveles de gobierno para el sector de carreteras.....	31
Gráfica 2. Recursos de los diferentes niveles de gobierno para el sector de carreteras.....	32
Gráfica 3. Estado de la red vial nacional a cargo de INVIAS.	39
Gráfica 4. Crecimiento económico en Colombia. 2000-2015.....	55
Gráfica 5. Puntaje Índice Global de Competitividad. 2008-2016.....	61
Gráfica 6. Calidad de Carreteras. Colombia 2006-2016.	62
Gráfica 7. Participación porcentual de los departamentos en el PIB nacional.	63
Gráfica 8. Tasas de Crecimiento del valor agregado	64
Gráfica 9. Posición anual Índice Departamental de Competitividad. Santander y Valle del Cauca. 2013-2015.....	66
Gráfica 10. Inversión departamental en vías, Santander 2005-2015.....	69
Gráfica 11. Inversión departamental en vías, Santander y Valle del Cauca. 2005-2015.....	73
Gráfica 12. Inversión departamental en vías de Santander. Según el tipo de vías. 2005-2015.....	72
Gráfica 13. Desempeño Integral Municipal. Promedio Municipal por Departamentos. 2014	75
Gráfica 14. Promedio de los componentes de índice de desempeño integral. Santander 2006-2014.	76
Gráfica 15. Promedio de los componentes de índice de desempeño integral. Valle del Cauca 2006-2014.....	78
Gráfica 16. Índice Integral: Valle del Cauca y Santander. 2006-2014.....	79

Gráfica 17. Componente de Gestión administrativa y fiscal. Santander 2006-2014.81
Gráfica 18. Componente de Gestión administrativa y fiscal. Valle del Cauca 2006-
2014.....82

LISTA DE ANEXOS

	Pág.
Anexo A. Inversión en infraestructura vial del departamento de Santander 2005-2015.....	97
Anexo B. Inversión departamental en infraestructura vial de Santander. Según tipo de vías 2005-2015	102
Anexo C. Inversión en infraestructura vial del departamento del Valle del Cauca 2008-2014.....	103
Anexo D. Promedio de los indicadores de la evaluación de desempeño integral 2006.....	104

RESUMEN

TÍTULO: INVERSIÓN EN INFRAESTRUCUTRA VIAL REGIONAL: UNA MIRADA NEOINSTITUCIONAL AL DEPARTAMENTO DE SANTANDER.*

AUTOR: EDITH LISETH BECERRA MANTILLA

ADRIANA MARCELA RIBERO GARCÍA**

PALABRAS CLAVE: INFRAESTRUCTURA VIAL, INSTITUCIONES, INVERSIÓN, SANTANDER.

DESCRIPCIÓN: Este trabajo de grado tiene como propósito contribuir a la discusión relacionada con el aporte de las instituciones en la política de inversión en infraestructura vial regional con el fin de fortalecer el vínculo con el crecimiento económico en el departamento de Santander. Para lograrlo, esta investigación se divide en tres secciones. En la primera, se muestran las bases teóricas, señalando la importancia de las instituciones en la toma de decisiones que afectan la inversión pública sectorial dentro del proceso de descentralización del sector transporte. Además, se hace mención de la relación existente entre crecimiento económico e inversión en infraestructura vial. En la segunda, se presenta la caracterización de la malla vial nacional y del departamento de Santander, con el fin de centrar el estudio de forma regional. En este sentido, se muestra el estado actual de la infraestructura de carreteras en el departamento y los principales planes de inversión que están en marcha. En la tercera, se muestra el comportamiento de la economía nacional y regional, mediante la comparación de Santander con el departamento del Valle del Cauca. Igualmente, se analizan los montos de inversión en infraestructura vial tanto a nivel nacional como departamental, y el desempeño institucional desde el punto de vista del Índice de Desempeño Integral y de las ejecuciones presupuestales. Finalmente se concluye que el departamento de Santander tiene falencias en cuanto a su capacidad de ejecución presupuestal, lo que se constituye en una limitante institucional al efecto positivo de las inversiones en proyectos viales sobre la economía de Santander.

* Trabajo de grado.

** Facultad de Ciencias Humanas. Escuela: Economía y administración. Director: Fernando Estrada.

ABSTRACT

TITLE: INVESTMENT IN REGIONAL ROAD INFRASTRUCTURE: A NEOINSTITUTIONAL VIEW AT THE STATE OF SANTANDER¹

AUTHORS: EDITH LISETH BECERRA MANTILLA

ADRIANA MARCELA RIBERO GARCÍA²

KEY WORDS: ROAD INFRASTRUCTURE, INSTITUTIONS, INVESTMENT, SANTANDER.

DESCRIPTION: The purpose of this degree paper is to contribute to the discussion related to the contribution of the institutions in the politics of investment in regional road infrastructure with the purpose to consolidate the link with economic growth in the state of Santander. To make possible, this research is divided into three sections. First one, the theoretical bases are shown, pointing out the importance of the institutions in the decision making that affect the sectorial investment within the process of decentralization of the transport sector. Also, it's mentioned the relationship between economic growth and investment in road infrastructure. Second, the characterization of the national roads and of the department of Santander is presented, with the final purpose of center the study in a regional way. In this sense, it shows the actual state of the road infrastructure in the state and the main investment, which are in progress. Third, it shows the behavior of the national and regional economy, comparing Santander with the state of Valle del Cauca. In the same way, the amounts of investment in road infrastructure are analyzed, both at the national and departmental level, and institutional performance from the point of view of the Comprehensive Performance Index and budget execution. Finally, it has been concluded that the department of Santander has shortcomings in terms of its budget execution capacity, which constitutes an institutional limitation to the positive effect of investments in road projects on Santander's economy.

¹ Bachelor thesis.

² Facultad de Ciencias Humanas. Escuela: Economía y administración. Director: Fernando Estrada.

INTRODUCCIÓN

La disponibilidad adecuada de obras en infraestructura en una región, como lo es la infraestructura de transporte, principalmente en el modo carretero, contribuye a que se puedan desarrollar ventajas en la competitividad y la especialización productiva. Asimismo, las inversiones en este tipo de obras permiten que los costos relacionados con la movilidad de pasajeros y de carga disminuyan y que el acceso a los mercados de bienes e insumos mejore. Es por ello que en la actualidad la infraestructura está jugando un papel primordial en la agenda nacional y regional que reconoce como necesario aumentar el rubro destinado al apoyo, mantenimiento y construcción del sector, como requisito fundamental para el desarrollo económico.

Si bien es cierto que un aumento en las inversiones en infraestructura vial no genera por sí mismas un mayor crecimiento económico, sí genera efectos en el corto y largo plazo que impactan positivamente al comportamiento de la economía. En el corto plazo, la fase de construcción de infraestructura estimula la demanda agregada, mientras que en el largo plazo, los efectos positivos están asociados al incremento de la productividad del sector privado y el crecimiento regional como resultado de una mayor integración y vertebración del territorio³. Sin embargo, a pesar de la importancia de la articulación vial en el sistema económico y el progreso social de la región, el interés por el mismo ha sido limitado.

En este sentido, los montos de inversión en infraestructura de transporte durante el período 2002-2008⁴, se ubicaron por debajo del 1% del PIB por año y sólo durante el período 2009-2013 se observó un aumento considerable, alcanzando

³ VASSALLO, José e IZQUIERDO, Rafael. Infraestructura pública y participación privada: conceptos y experiencias en América y España. Corporación Andina de Fomento (CAF), 2010. p. 17.

⁴ ANIF. Concesiones de Infraestructura de Cuarta Generación (4G): Requerimientos de Inversión y Financiamiento Público-Privado, 2014. p. 2.

ahora niveles del 2% del PIB anual⁵. Además de estos resultados, el interés por el sector se ha visto restringido, en primera medida, porque las políticas se han enfocado más en programas de defensa e inversión extranjera en infraestructura energética, como lo demostró el Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006 “Hacia un Estado Comunitario”.

En segunda medida, por la debilidad del marco institucional en cuanto a la política de descentralización y las responsabilidades de los entes territoriales en lo referente al sector transporte e inversiones en infraestructura vial. Con el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 “Estado Comunitario: Desarrollo para todos”, las inversiones en malla vial se incentivaron mediante la participación del sector privado bajo el programa “Desarrollo de Concesiones de Autopistas 2006-2014”

Además, es de resaltar que en el periodo 2010-2014, se hizo hincapié en la necesidad de definir los lineamientos para el desarrollo de las inversiones en los diferentes modos de transporte. Conjuntamente, el fortalecimiento de los entes territoriales y la política de descentralización se consolidaron con las políticas propuestas en el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país”, donde se destacan los planes regionales enfocados en inversiones en infraestructura vial departamental como mecanismos para adaptar las políticas regionales a las necesidades nacionales.

Los avances en términos de inversión también pueden ser explicados si se tiene en cuenta las mejoras institucionales del sector de carreteras que se han presentado en los últimos años como lo es el establecimiento de la Ley 1682 de 2013, conocida como la nueva ley de infraestructura, en la que se adoptan medidas y disposiciones para los proyectos de infraestructura de transporte y se conceden facultades extraordinarias. También busca derribar las barreras que han obstaculizado la ejecución de los proyectos viales que se han caracterizado por derivar en sobrecostos, retrasos y litigios, como consecuencia de procesos de

⁵ Sin embargo, este aumento aún es bajo teniendo en cuenta que, según estimaciones de la Anif, debe ser mínimo de 3% si se quiere lograr un verdadero dinamismo en este frente.

renegociaciones oportunistas por ambigüedad de contratos suscritos, es decir, por un problema institucional,⁶ que se ha presentado principalmente en las vías concesionadas de orden nacional⁷. Igualmente con la creación de organizaciones como el Viceministerio de Infraestructura y la Agencia Nacional para la Infraestructura (ANI)⁸ en 2011, se ha reforzado el marco institucional para el sector de carreteras.

Teniendo en cuenta la relevancia del papel de las instituciones en las políticas públicas y de inversión, es importante estudiar la naturaleza de la relación entre crecimiento económico e inversión en infraestructura vial desde el punto de vista teórico, basando el análisis en el desempeño de las instituciones. Igualmente, se toma como referencia la inversión pública, partiendo de la idea de que estas inversiones en el sector de infraestructura vial generan un efecto de atracción de la inversión privada, el denominado *crowding in*. Es decir, los efectos de atracción de capital privado requieren de un marco regulatorio adecuado y un “mínimo de inversión semilla” por parte del sector público.⁹

Lo anterior supone que las decisiones de inversión en carreteras está sujeta a las restricciones que impone el proceso de negociación entre los que diseñan y

⁶ “Hay certeza de que el rezago obedece a una escasa inversión y al pésimo sistema de contratación, diseño, ejecución, supervisión y control. El sistema de contratación actual es anárquico, laxo y proclive a las prácticas corruptas.” Véase: SILVA, Marcos. Inversión y rezago vial. En: El tiempo [En línea]. (15 de febrero de 2016). Disponible en: <http://www.eltiempo.com/opinion/columnistas/inversion-y-rezago-vial-marcos-silva-columna-el-tiempo/16511002>

⁷ FEDESARROLLO. Informe mensual de Fedesarrollo N° 125: noviembre de 2012. p.3-4.

⁸ El objeto con el cual fueron creadas las instituciones en mención se basa en “planear, coordinar, estructurar, contratar, ejecutar, administrar y evaluar proyectos de concesiones y otras formas de Asociación Público Privada - APP, para el diseño, construcción, mantenimiento, operación, administración y/o explotación de la infraestructura pública de transporte en todos sus modos y de los servicios conexos o relacionados y el desarrollo de proyectos de asociación público privada para otro tipo infraestructura pública cuando así lo determine expresamente el Gobierno Nacional respecto de infraestructuras semejantes a las enunciadas en este artículo, dentro del respeto a las normas que regulan la distribución de funciones y competencias y su asignación.” Véase: Agencia Nacional de Infraestructura, ANI. Funciones generales. Disponible en línea: <http://ani.gov.co/quienes-somos/funciones-generales> [18/02/2016].

⁹ WIESNER, Eduardo. La efectividad de las políticas públicas en Colombia: un análisis neoinstitucional. Santafé de Bogotá: Tercer mundo, Departamento Nacional de Planeación, 1998. p. 217.

ejecutan la política presupuestaría.¹⁰ Para el caso de Colombia se debe anotar que se ha dado más importancia a la formulación de las políticas de inversión que a la calidad o aplicabilidad de las mismas. De esta forma, se pueden leer documentos de hace 20 años donde resaltan los requerimientos de infraestructura vial, y parecen ser los mismos que están hoy a la vanguardia¹¹. Estamos hablando entonces de una ambigüedad entre la formulación de las reglas de juego y la ejecución de las mismas.

No obstante, se debe resaltar que, si bien es cierto que el sector de carreteras puede impulsar el resto de la economía por su característica como vertebrador del sistema económico, el patrón de desarrollo específico depende de los factores institucionales que inciden en el desenvolvimiento de los montos de inversión.

Por todo esto, el objetivo de esta investigación es contribuir a la discusión relacionada con el aporte de las instituciones en la política de inversión en infraestructura vial regional, con el fin de fortalecer el vínculo con el crecimiento económico en el departamento de Santander. Para lograrlo, se realizará un análisis descriptivo de las tasas de crecimiento Nacional y Departamental, montos de inversión ejecutados en infraestructura vial regional y el desempeño institucional mediante el Índice de Desempeño Integral – IDI.

En el capítulo 1 se muestran las bases teóricas de la investigación, señalando la importancia de las instituciones en la toma de decisiones que afectan la inversión pública sectorial, haciendo mención de la relación existente entre crecimiento económico e inversión en infraestructura vial y el proceso de descentralización del sector transporte.

¹⁰ JURADO, Eulalia. Gasto público en carreteras y crecimiento económico inclusivo. Caso: Perú-Canta. Salas, Laramate 1990-2010. Tesis de Doctorado en contabilidad y finanzas. Perú: Universidad San Martín de Porres. 2013. p. 20.

¹¹ Un buen ejemplo de ello es el documento elaborado por Mauricio Cárdenas, en 1995 donde destaca la precariedad de la infraestructura de transporte como limitante de la productividad del país. Véase: CARDENAS, Mauricio. Infraestructura, crecimiento y productividad en Colombia: 1950-1994. Bogotá: Fedesarrollo, 1995.

En el capítulo 2 se presenta la caracterización de la malla vial nacional y del departamento de Santander, con el fin de centrar el estudio de forma regional. En este sentido, se muestra el estado actual de la infraestructura de carreteras en el departamento y los principales planes de inversión que están en marcha.

El capítulo 3 es la consolidación de la investigación. Allí se muestra el comportamiento de la economía nacional y regional, mediante la comparación de Santander con el departamento del Valle del Cauca. Igualmente, se puede observar el comportamiento de los montos de inversión en infraestructura vial tanto a nivel nacional como departamental, y el desempeño institucional desde el punto de vista del Índice de Desempeño Integral, y de las ejecuciones presupuestales.

Finalmente se mencionará la influencia de las instituciones sobre la efectividad de los montos de inversión en proyectos de infraestructura vial para el departamento de Santander, con el fin de establecer cómo se encuentra Santander frente a los estándares nacionales de infraestructura vial.

1. MARCO NEOINSTITUCIONAL

“La realización de inversiones en infraestructura y su impacto efectivo sobre el crecimiento económico están condicionados por el funcionamiento de las instituciones básicas, su calidad y evolución a lo largo del tiempo.”

Cepal, 2004.¹²

1.1 Marco teórico

El neoinstitucionalismo permite relacionar el papel que cumplen las instituciones económicas en la dinámica y progreso de un sistema económico. Su importancia radica en el desarrollo de una sociedad y esto implica la relación directa entre el diseño de sus políticas y el bienestar colectivo. El Estado como institución de instituciones¹³ es el encargado de promover y hacer cumplir las reglas de juego¹⁴ mediante la imposición de restricciones y la creación de mecanismos de vigilancia y control que garanticen su cumplimiento.

Es importante resaltar que las instituciones como reglas de juego que rigen una sociedad, surgen en un entorno en el que los agentes poseen información imperfecta e incompleta. En este contexto, las instituciones constituyen una guía para la interacción humana pues definen las opciones elegibles por parte de los individuos.

¹² ROZAS, Patricio y SÁNCHEZ, Ricardo. Desarrollo de infraestructura y crecimiento económico: Revisión conceptual. Cepal: División de Recursos Naturales e Infraestructura, serie 75. Santiago de Chile: 2004., p. 30.

¹³ RODRIGUEZ, Oscar. Economía institucional. Corriente principal y heterodoxia. Revista Economía Institucional N° 4. Primer semestre del 200

1.

¹⁴ NORTH, Douglass. Instituciones, cambio institucional y desempeño económico. México: Fondo de Cultura Económica, 1993, p. 13.

Las instituciones pueden ser formales cuando se habla de contratos, mercados y están ligadas a la acción estatal, o pueden ser informales cuando se tratan de acuerdos y códigos de conducta debido a la tradición o cultura.¹⁵ En este sentido, el conjunto de instituciones formales se complementa con las normas informales que en cierto grado limitan o conducen el proceder de los actores políticos, mediante el patrimonio cultural de cada sociedad. Desafortunadamente, para el caso colombiano, nuestra herencia cultural o “*path dependence*”¹⁶ ha estado marcada por las malas decisiones políticas que en general han respondido a intereses corruptos de particulares tomadores de decisiones.

Para North, las economías con bajo desempeño económico carecen de una matriz institucional que proporcione incentivos a las actividades capaces de mejorar la productividad. En este sentido, el primer paso para mejorar el desempeño económico, es tener claro los motivos que han causado estos resultados poco favorables para la economía, buscando analizar las falencias institucionales históricas de tal forma que se pueda ver el margen de cambio para la instauración de instituciones más productivas¹⁷.

De la misma manera, los planteamientos de Wiesner¹⁸ hacen énfasis a que la prosperidad y el atraso económico no resultan del azar, sino en su mayoría son producto de las decisiones políticas y de la eficiencia de la organización institucional. Así mismo, según Fedesarrollo, la importancia de las instituciones en la infraestructura es particularmente crítica, debido a que requiere de la complementariedad e interacción de agentes públicos y privados y de la confianza de los inversionistas a largo plazo.

¹⁵ ROZAS y SÁNCHEZ, Op cit., p. 52.

¹⁶ Término usado por North para referirse a la tradición histórica y cultural donde el pasado pesa sobre el presente y condiciona qué tanto es posible cambiar hacia el futuro. Véase: NORTH Op. cit., p. 117.

¹⁷ NORTH, Douglass. Para entender el proceso de cambio económico. Traducción de Horacio Pons. Bogotá: 2005. p. 236.

¹⁸ WIESNER, Op. Cit., p. xix.

En lo referente al sector de carreteras, la estructura institucional en Colombia ha tenido dos problemas serios: el primero es la falta de un financiamiento adecuado que induzca otros cambios institucionales, y el segundo, una mejor definición de prioridades entre las vías nacionales y las territoriales. Es decir, la institucionalidad que enmarca la construcción de obras de infraestructura de transporte ha sido insuficiente a la hora de mejorar la conectividad del país, reduciendo los tiempos y costos para el transporte de personas y mercancías.¹⁹

Teniendo en cuenta lo anterior, se deben incorporar las instituciones al proceso de formulación, ejecución y evaluación de políticas públicas, generando una estructura de incentivos para evitar la atomización de recursos que impide la construcción de la red vial de forma eficiente,²⁰ pues si no hay incentivos a la mejor gerencia de todos los recursos no se inducirá a una administración eficiente de los mismos.

En este orden de ideas, se puede decir que existe una relación directa entre el fortalecimiento de las instituciones y la generación de un crecimiento económico con inclusión económica a partir de la modificación de las condiciones tecnológicas y competitivas provenientes del gasto público de inversión en carreteras.

1.2 Estado del Arte / Antecedentes.

1.2.1 Estudios a nivel internacional

Diversos estudios realizados recientemente utilizan datos panel y complejas técnicas econométricas que permiten tener en cuenta la causalidad inversa en la

¹⁹ FEDESARROLLO. Op. Cit. p. 3-4.

²⁰ WIESNER. Op. cit., 217.

relación infraestructura-crecimiento, en tanto la infraestructura puede generar crecimiento, pero el crecimiento hace también que las empresas y personas requieran más y mejor infraestructura. “Si no se tiene esto en cuenta, el resultado sería una sobrevaloración de la contribución de la infraestructura al crecimiento.”²¹

David Aschauer es quien realiza un trabajo pionero en 1989 sobre la relación entre inversiones en infraestructura y crecimiento económico, concluyendo que mayores montos de inversión pública en infraestructura núcleo²² conllevan a mejoras en la productividad del sector privado y por esta vía al crecimiento económico. Igualmente Barro²³ utiliza un modelo de crecimiento endógeno para sostener que la inversión en infraestructura como gasto público productivo tiene un efecto causal positivo directo sobre el crecimiento económico y el bienestar.

De acuerdo con el modelo de crecimiento endógeno y partiendo de la hipótesis de Aschauer, la inversión pública en infraestructura tiene rendimientos marginales decrecientes, razón por la cual en teoría puede decirse que en los países en desarrollo el efecto de una mayor inversión en infraestructura pública es significativo, dado que se encuentra por debajo del nivel óptimo. Tal afirmación se comprueba en una investigación del Banco Mundial en el que se afirma que este es el caso de los países latinoamericanos donde la inversión en infraestructura tiene una importante repercusión en el crecimiento de cada país y de la región.²⁴

Vázquez y Bendezú²⁵ realizan un estudio para medir los efectos que la inversión en infraestructura vial tiene sobre el crecimiento económico de Perú, utilizando un modelo de crecimiento endógeno y realizando un análisis econométrico de series

²¹ FAY, Marianne; MORRISON, Mary. Infraestructura en América Latina y el Caribe. Acontecimientos recientes y desafíos principales. Colombia: Banco Mundial. 2007. p. 22

²² Al referirse a infraestructura núcleo, el autor hace referencia a calles y carreteras, aeropuertos, instalaciones eléctricas y de gas, el transporte público, sistemas de agua y alcantarillado. Véase: ASCHAUER, D. Is public expenditure productive? Journal of Monetary Economics 23 (1989) 177-200. North-Holland. (Traducción propia)

²³ BARRO, Robert J. “Government Spending in a Simple Model of Endogenous Growth”, Journal of Political Economy, 1990. (Traducción propia)

²⁴ FAY y MORRISON, Op. cit., p. 21

²⁵ VÁSQUEZ, Arturo; BENDEZÚ, Luis. Ensayos sobre el rol de la infraestructura vial en el crecimiento económico del Perú. Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social, 2008.

de tiempo. Los resultados demostraron que la expansión de la infraestructura vial tuvo un impacto positivo y significativo sobre el crecimiento económico de Perú entre 1940 y 2003. Igualmente, se demostró la importancia de las redes viales para el desarrollo regional, en la medida que incentiva el intercambio comercial, reduce costos de transporte, favorece la integración de mercados y reduce la desigualdad.

Para el caso de México se comprueba que la inversión pública en infraestructura económica y social genera un impacto positivo sobre la productividad de los factores y la productividad laboral, que conllevan al crecimiento de la economía en general.²⁶

1.2.2 Estudios a nivel nacional

Un estudio realizado por Perdomo²⁷ en el año 2002, buscaba identificar el impacto que tiene la inversión pública sectorial en el crecimiento económico, usando un modelo de variables autoregresivos (VAR). El autor llegó a la conclusión que las inversiones públicas en infraestructura complementaria (gas, electricidad y agua) tienen efecto positivo y significativo sobre el crecimiento económico. Sin embargo, la estimación también arrojó que las inversiones públicas en carreteras no tienen impacto positivo sobre el crecimiento.

²⁶ HERNÁNDEZ, José. Inversión pública y crecimiento económico: Hacia una nueva perspectiva de la función del gobierno. *Economía: Teoría y práctica*. Nueva Época, número 33, julio-diciembre 2010.

²⁷ PERDOMO, Álvaro. Inversión pública sectorial y crecimiento económico: Una aproximación desde la metodología VAR. *Archivos de Economía*. Departamento Nacional de Planeación. Dirección de Estudios Económicos. 2002. P. 29.

No obstante, mediante otra investigación posterior en la que utilizó un modelo de equilibrio general computable dinámico recursivo, Perdomo²⁸ comprueba el efecto positivo de una política de inversión en infraestructura de transporte sobre el crecimiento del país, estimando que si se implementa el aumento permanente de un punto porcentual en este rubro, el PIB real crecería 120% en 100 años.

El Departamento Nacional de Planeación (DNP) enfatiza en que una de las prioridades de la política fiscal debe ser el desarrollo de la infraestructura vial del país, dado el atraso en términos de calidad de las vías de transporte. Teniendo en cuenta lo anterior y mediante un Modelo de Equilibrio General Computable, realizaron una estimación a 2020 de los efectos sobre la economía colombiana de la ejecución del plan maestro de inversiones públicas en infraestructura vial, específicamente de la construcción de vías 4G. La conclusión a la que llegaron es que el efecto sobre la tasa de crecimiento del PIB nacional va desde 0.4 puntos porcentuales en los primeros años hasta 1.3 puntos adicionales al final del periodo en estudio.²⁹ A nivel departamental el estudio revela que Antioquia será el departamento que más impacto directo tendrá sobre el crecimiento ya que al final del horizonte de simulación podría alcanzar tasas adicionales por encima del 1.8%, seguido por el Valle y Cundinamarca (1.5%). Por su parte, Santander tendrá una variación positiva de aproximadamente 0,9 puntos.³⁰

Por su parte, Fedesarrollo elaboró un estudio para estimar los requerimientos de inversión en infraestructura de transporte para cerrar la brecha existente tanto en cantidad como calidad de la misma, concluyendo que para satisfacer la demanda actual y futura de la infraestructura de puertos, vías férreas y carreteras, la

²⁸ PERDOMO, Álvaro. Modelo de infraestructura en transporte: El capital de infraestructura como un capital complementario. Archivos de economía. Documento 294. Departamento Nacional de Planeación. 2005.

²⁹ HERNÁNDEZ, Gustavo; ROJAS, Norberto. Estimación de los Impactos Regionales del Programa de Inversión en Infraestructura. DNP: Archivos de Economía, Documento 430, Dirección de Estudios Económicos, 2015. p. 13.

³⁰ *Ibíd.*, p. 31.

inversión del país debería ser de 3,1% del PIB anual entre 2011 y 2020,³¹ especificando que se le debe dar prioridad a los proyectos de baja dificultad pues generan un alto impacto y los resultados pueden apreciarse en el corto plazo.

1.3 Importancia de las instituciones en la inversión pública.

La importancia que se le atribuye al papel del Estado dentro del proceso económico radica en la acción reguladora del mismo para aprovechar las externalidades y obtener de allí mayor eficiencia económica así como permitir en el ámbito social, mayor equidad³². El Estado como institución de instituciones cuenta con el gasto público productivo³³ como el instrumento que permite promover y orientar el comportamiento de la economía de un país, a través de políticas sectoriales. Además, la participación del Estado en la economía a través de los gastos de capital genera crecimiento económico más incluyente mediante la inversión pública hacia la construcción de infraestructura de transporte y la eficiencia de las instituciones en la demanda de presupuestos socialmente coordinados³⁴.

En este sentido, partiendo de la idea de que existe una complementariedad esencial entre las instituciones y la infraestructura, que es fundamental para

³¹ YEPES, Tito; RAMIREZ, Juan; VILLAR, Leonardo; AGUILAR, Juliana. La infraestructura de transporte en Colombia. Colombia: Cuadernos Fedesarrollo N° 46, 2013. p., 52

³² *Ibíd.*, p. 12.

³³ Es importante aclarar que en este trabajo se entiende el gasto público como gasto público productivo, que se encuentra conformado por la inversión pública que es inversión en infraestructura física y por el gasto social como formación y mejoramiento del capital humano. En palabras de José Hernández, el gasto público productivo es entendido como el "gasto realizado por el sector público en creación de infraestructura económica y que genera efectos en la producción misma o en la productividad de factores de producción." Véase: HERNÁNDEZ, José. Inversión pública y crecimiento económico: Hacia una nueva perspectiva de la función del gobierno. *Economía: Teoría y práctica*. Nueva Época, número 33, julio-diciembre 2010.

³⁴ JURADO, Op. Cit. p. 5.

mejorar la calidad de vida en el mundo en desarrollo,³⁵ se puede decir que el papel de las instituciones en la formulación y ejecución de proyectos de inversión es de vital importancia para que estos conduzcan a la eficiencia político-económica.

Por las razones anteriormente mencionadas, la Cepal³⁶ hace hincapié en la necesidad de que el Estado asuma las funciones de planeación, elaboración y ejecución de políticas públicas de infraestructura, dentro de un marco regulatorio y normativo estable como requisito fundamental para que estas inversiones tengan un impacto relevante sobre el crecimiento económico. Es decir, la generación de políticas públicas sectoriales (en este caso infraestructura vial) puede dar impulso al crecimiento económico de un país, el cual dependerá de la calidad de las políticas y del marco institucional que lo soporte.

Es importante resaltar que, diversos autores³⁷ han demostrado el efecto positivo que la inversión pública tiene sobre el crecimiento económico, especialmente en lo referente a infraestructura física. De ahí radica la importancia de la planeación en la elaboración de proyectos de infraestructura vial para el buen desempeño del sistema económico. Además, se debe tener en cuenta que la calidad de las políticas públicas y de las instituciones es el factor decisivo en el crecimiento económico.³⁸

Ahora bien, a pesar de la importancia de orientar la inversión pública de forma eficiente, a la hora de diseñar y ejecutar proyectos de inversión en infraestructura de carreteras, los encargados de tomar las decisiones se encuentran en la paradoja de decidir si las inversiones se realizarán en zonas altamente productivas que favorecen el desarrollo empresarial y fomentan la inversión privada, o hacer

³⁵ ASHRAF, Nava; GLAESER, Edward; PONZETTO, Giacomo. *Infrastructure, Incentives, and Institutions*. American Economic Review: Papers & Proceedings 2016, 106(5): 77–82. Traducción propia.

³⁶ ROZAS y SÁNCHEZ, Op. cit., p. 60.

³⁷ Véase: ASCHAUER, Op. cit.; BARRO, Op. cit.; HERNÁNDEZ, Op. cit.; VÁZQUEZ y BENDEZÚ, Op. cit.; entre otros.

³⁸ OLSON, Mancur. "Big Bills on the Sidewalk: Why Some Nations Are Rich, and Other Poor", *Journal of Economic Perspectives*, vol. 10, núm. 2, primavera de 1996. Citado en: JURADO, Op. cit., p. 11.

inversiones de articulación de zonas apartadas que en un primer momento representan mayor bienestar social que económico.

No obstante, desde el punto de vista de las teorías que apoyan la idea del desarrollo económico en contraposición al crecimiento económico, se defiende la característica redistributiva de las políticas de inversión, que conllevan al crecimiento con mayor igualdad.³⁹ Por lo tanto, las inversiones públicas en carreteras se deben hacer bajo estándares de complementariedad teniendo en cuenta que lo más importante es expandir la capacidad productiva del país mediante la integración territorial y el acercamiento de los mercados que reduce los costos de transacción.

Sin embargo, a pesar de la importancia del aumento de los montos de inversión en infraestructura vial, no se debe tomar el gasto efectivamente ejecutado como indicador de resultados, sino que la atención debe centrar en los objetivos finales del sector: calidad de las carreteras, costos de transporte y sostenibilidad en el largo plazo.⁴⁰

Para finalizar este apartado es importante recalcar que el fortalecimiento de las capacidades institucionales requiere un esfuerzo de coordinación por parte de Estado, empresa y sociedad civil, de tal manera que los agentes tomadores de decisiones tengan una visión integral del sector y puedan elegir los proyectos de inversión que mayor beneficio tengan sobre la economía en el largo plazo.⁴¹ Así mismo, se requiere un marco normativo y legal de contratación, acompañados de un proceso de seguimiento y evaluación de las políticas de inversión, como requisito fundamental para la consolidación de la institucionalidad del sector de carreteras.

³⁹ BANDEIRA, Pablo. Instituciones y desarrollo económico. Un marco conceptual. Revista de Economía Institucional, vol. 11, N° 20, primer semestre del 2009, p. 362.

⁴⁰ YEPES, *et al.*, p. 112.

⁴¹ Jurado, Op. Cit. p. 161.

1.4 Descentralización

Con la crisis administrativa de la década de 1980 en América Latina, los gobiernos locales vieron como fracasaba el sistema centralista, que se veía afectado por el declive de la economía y los altos grados de endeudamiento. A esto se suman cambios importantes de la política mundial, liderada por Estados Unidos, donde la tendencia en general fue reducir los déficits fiscales y transferir responsabilidades sobre prestación de servicios a gobiernos subnacionales y privatizar las empresas estatales. De esta manera, la corriente neoliberal llevó a reducir el tamaño del Estado en la intervención del sistema económico, dando paso al libre mercado para la asignación eficiente de los recursos económicos. Sin embargo, con el tiempo se pudo comprobar que para que el mercado funcione adecuadamente es indispensable un desarrollo institucional que garantice la competencia, desarrollo que en América Latina aún hoy es muy incipiente.⁴²

En este orden de ideas, el papel de las instituciones en las relaciones intergubernamentales es importante porque permiten la división y la distribución de poderes de manera particular, creando los mecanismos y canales para resolver las diferencias y llegar a acuerdos. En otras palabras, “los procesos de descentralización suelen hacer necesaria la configuración de ámbitos de coordinación de políticas”⁴³ para que los frutos de la división de las responsabilidades vaya en concordancia con los propósitos generales.

Sin embargo, en el caso colombiano, el proceso de descentralización que inició en los años ochenta, se ocupó de especificar la distribución de competencias, dejando la coordinación, la concurrencia y la subsidiariedad como simples principios orientadores, de tal manera que quedó un vacío institucional por la falta

⁴² FINOT, Iván. Descentralización en América Latina: Teoría y Práctica. Cepal, Santiago de Chile, 2001. p. 15.

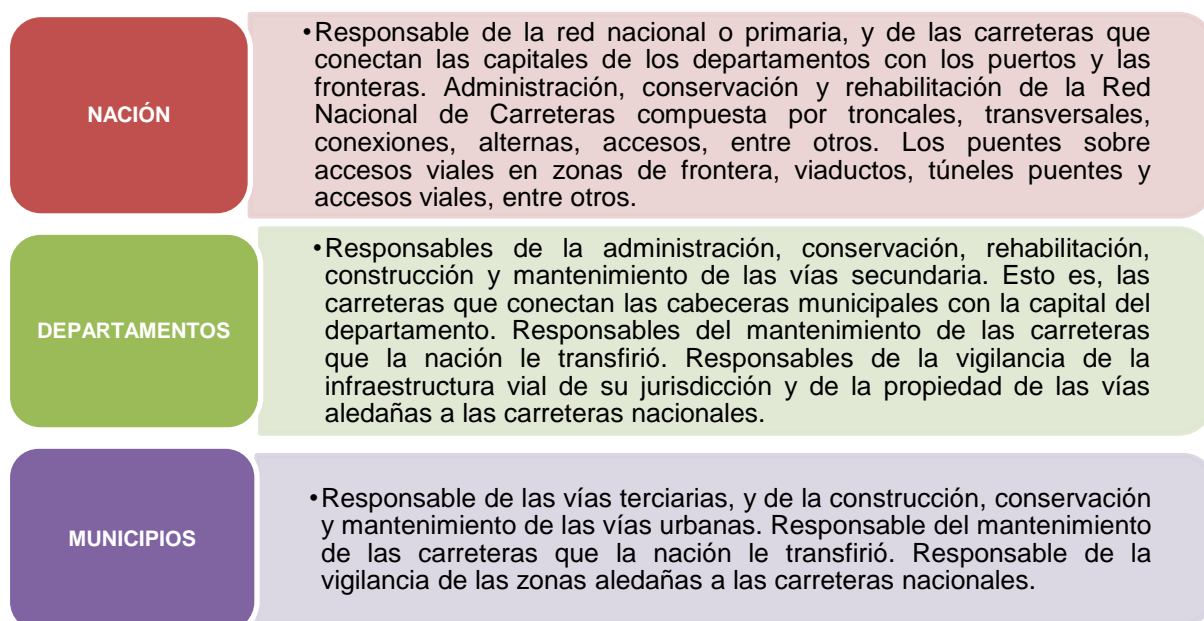
⁴³ BOTERO, Santiago. Hacia un nuevo debate sobre la descentralización en Colombia: el análisis intergubernamental desde una lectura institucional. Cali, Colombia: Universidad ICESI. Revista en Ciencias Sociales (CS) No. 8, 211 - 243, julio – diciembre 2011.

de complementariedad y apoyo a los entes territoriales, y la poca interacción entre el Estado y las regiones.⁴⁴

En el marco de la descentralización, el aparato productivo demanda un nuevo ordenamiento territorial de la infraestructura vial con el objetivo de enfocar las políticas sectoriales a proyectos de integración regional, en un intento de responder a la pregunta de cómo hacer más eficiente el sector público de un país a través de sus regiones.⁴⁵

En este sentido, posterior a la promulgación de la Constitución de 1991 y como complemento al proceso de descentralización nacional, se dispone mediante la Ley 105 de 1993 la asignación de responsabilidades de los diferentes niveles de gobierno para el sector transporte (Ver gráfico 1).

Gráfica 1. Competencias de los diferentes niveles de gobierno para el sector de carreteras



Fuente: Fedesarrollo, 2013.

⁴⁴ *Ibíd.* p., 225.

⁴⁵ WIESNER, Eduardo. La economía neoinstitucional, la descentralización y la gobernabilidad local. P 225-250. En: Descentralización fiscal en América Latina. Nuevos desafíos y agenda de trabajo. Cepal: 1997. P. 233.

En términos generales, a partir de ese momento:

la Nación se encarga de formular políticas y fijar prioridades de construcción de infraestructura del sector y de crear el Plan Sectorial de Transporte e Infraestructura a partir de las políticas, metas, prioridades y estrategias del Plan de inversiones públicas. Por su parte los departamentos se encargan de crear planes departamentales de transporte e infraestructura acordes con los planes de desarrollo (plan estratégico y plan de inversiones de corto y mediano plazo). Los municipios se deben encargar de identificar y planear las prioridades de infraestructura en su jurisdicción y de crear planes municipales de transporte e infraestructura acordes con los planes de desarrollo.⁴⁶

A partir de ese momento también se establecen los recursos que van a financiar la inversión en el sector dependiendo del nivel de gobierno, como se muestra en el gráfico 2. Es importante resaltar que adicional a estos recursos, los entes departamentales y municipales también pueden obtener recursos mediante la cofinanciación de la Nación por medio del Ministerio de Transporte⁴⁷ y para las vías nacionales el financiamiento también se puede dar por medio de la concesión de vías a inversionistas privados.

Gráfica 2. Recursos de los diferentes niveles de gobierno para el sector de carreteras

NACIÓN	DEPARTAMENTOS	MUNICIPIOS
<ul style="list-style-type: none">• Presupuesto General• Peajes, valorización• Fondo de Administración Petrolera (FAEP)• Sobretasa a la gasolina• Créditos	<ul style="list-style-type: none">• Sobretasa al diésel y a la gasolina• Peajes• Recursos propios• Regalías	<ul style="list-style-type: none">• Sobretasa a la gasolina• Recursos propios

Fuente: Fedesarrollo, 2013.

⁴⁶ YEPES, *et al.*, p. 94.

⁴⁷ *Ibíd.*, p. 98.

Ahora bien, es importante aclarar que a pesar de la definición teórica clara de las facultades y responsabilidades de cada sector de gobierno para el modo de transporte carretero, en la práctica la aplicación de la ley de descentralización es ambigua por la falta de claridad en la definición de las que son consideradas vías nacionales, departamentales o municipales, situación que se ve empeorada por la falta de inventarios viales, que entre otras cosas imposibilita hacer seguimiento a la cantidad y estado de vías territoriales.

Por otra parte, se debe tener en cuenta la poca capacidad de generación de ingresos propios por parte de los municipios y algunos departamentos, lo que dificulta la construcción de vías terciarias y secundarias respectivamente. A los anteriores problemas se suman el clientelismo y la burocracia que también afectan los proyectos de inversión ya que se hacen a conveniencia y sin tener en cuenta aspectos técnicos sino respondiendo a intereses políticos.⁴⁸

De igual forma, con el proceso de descentralización, no hay flujos de recursos previsibles y suficientes para estructurar los programas de conservación de las vías, por lo que la mayoría no se encuentra en condiciones óptimas por falta de mantenimiento. Además, la mayor parte de los pocos recursos destinados al mantenimiento de las vías se dirigen a financiar intervenciones correctivas (no preventivas), que tienen, en valor presente, un costo mucho mayor al implícito en el programa óptimo de mantenimiento.⁴⁹ Con esto se demuestra que tal como lo enuncia Wiesner, uno de los requisitos para el éxito de la descentralización es el desarrollo de un marco institucional a nivel local que guíe el proceso en forma eficiente a lo largo del tiempo.⁵⁰

En este sentido, el proceso de descentralización de competencias del sector transporte, se ha visto afectado por la debilidad institucional de los entes

⁴⁸ *Ibíd*, p. 99

⁴⁹ RODA, Pablo y PERDOMO, Francisco. Costos de transporte y eficiencia económica en Colombia. Informe final para la revisión del proceso de urbanización en Colombia. Fase II. Banco Mundial: 2010. p. 12º.

⁵⁰ WIESNER, 1997, *Op. cit.*, p. 234.

territoriales, especialmente de los municipios que por falta de recursos no pueden hacerse cargo de las carreteras que les corresponden para su respectivo proceso de construcción y mantenimiento. Al respecto se puede decir que el 64% de las vías terciarias están a cargo de Invias, el 20% es respaldado por los departamentos y solamente el 16% está a cargo de los municipios.⁵¹

Es decir, la descentralización del sector transporte no ha pasado de ser solamente normatividad abstracta, con poca aplicabilidad empírica, cuyas políticas se elaboran sin tener en cuenta la relevancia de fortalecer el marco institucional. Siendo esto así, la pregunta ya no debe ser cómo cambiar las políticas públicas que se formulan, sino cómo cambiar las instituciones que formulan dichas políticas para que estas funcionen.⁵²

Teniendo en cuenta estas dificultades y partiendo de la idea de que esta situación es consecuencia directa de la debilidad institucional del sector de carreteras, el gobierno de Juan Manuel Santos incluyó en el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 los lineamientos para la consolidación de la institucionalidad del sector transporte "para apoyar e impulsar iniciativas que busquen el desarrollo del sistema logístico y de servicios del país, ayudando a superar los sobrecostos históricos en la producción, distribución y comercialización de mercancías."⁵³

Asimismo, en su segundo periodo de gobierno incluyó en el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 "Todos por un nuevo país", un apartado sobre competitividad e infraestructura estratégicas, cuyo propósito es la articulación de la economía nacional con los mercados internacionales. El programa de vías 4G, representa el mayor salto en infraestructura de transporte en la historia del país y un esfuerzo fiscal sin precedentes, que debe ir acompañado de un adecuado ejercicio de priorización para optimizar el uso de los recursos públicos.⁵⁴

⁵¹ RAMIREZ, Juan y VILLAR, Leonardo. Infraestructura regional y pobreza rural. Fedesarrollo: Working paper No. 61, 2014-2. p. 24.

⁵² WIESNER, Op. Cit. p. 17

⁵³ Plan Nacional de Desarrollo. Hacia la prosperidad democrática. Visión 2010-2014.

⁵⁴ Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018: Todos por un nuevo país. p. 185.

Igualmente, se proyecta una mayor vinculación del sector privado para aumentar la inversión en vías concesionadas y acelerar el proceso de entrega de las vías nacionales.

Es oportuno aclarar que estos programas están principalmente enfocados a vías nacionales, por lo que se puede decir que se requiere también del fortalecimiento institucional que induzca a relaciones de eficiencia entre Nación-Región para que los proyectos sean completos y deriven en beneficios socio-económicos tangibles. Al respecto, si bien es cierto que la institucionalidad del sector transporte ha tenido avances significativos, aún hay mucho por hacer si se tiene en cuenta que las falencias del sector no son coyunturales sino estructurales.

Entre los avances de carácter institucional que se han presentado durante los últimos años, se puede destacar la creación del Viceministerio de Infraestructura y la Agencia Nacional para la Infraestructura (ANI)⁵⁵ en 2011. De igual forma, en el año 2013 se estableció la ley 1682 por la cual se adoptan medidas y disposiciones para los proyectos de infraestructura de transporte y se conceden facultades extraordinarias. Esta última, conocida como la nueva ley de infraestructura busca derribar las barreras que han obstaculizado la ejecución de los proyectos de infraestructura.

En este contexto y tomando en cuenta las debilidades institucionales de muchos entes territoriales, es claro que se requiere repensar la institucionalidad y la coordinación de los diferentes niveles de gobierno para el logro de una infraestructura de carreteras regional de calidad que contribuya al desarrollo

⁵⁵ El objeto con el cual fueron creadas las instituciones en mención se basa en “planear, coordinar, estructurar, contratar, ejecutar, administrar y evaluar proyectos de concesiones y otras formas de Asociación Público Privada - APP, para el diseño, construcción, mantenimiento, operación, administración y/o explotación de la infraestructura pública de transporte en todos sus modos y de los servicios conexos o relacionados y el desarrollo de proyectos de asociación público privada para otro tipo infraestructura pública cuando así lo determine expresamente el Gobierno Nacional respecto de infraestructuras semejantes a las enunciadas en este artículo, dentro del respeto a las normas que regulan la distribución de funciones y competencias y su asignación.” Véase: Agencia Nacional de Infraestructura, ANI. Funciones generales. Disponible en línea: <http://ani.gov.co/quienes-somos/funciones-generales> [18/02/2016].

territorial.⁵⁶ Lo anterior, tomando en cuenta que si bien es cierto que la responsabilidad del desarrollo de la red vial secundaria y terciaria debe recaer en los entes territoriales, el apoyo desde el nivel central es determinante para que el proceso funcione y se complemente con los requerimientos del aparato productivo nacional.

En efecto, para consolidar la descentralización, “es necesario montar esquemas de apoyo institucional a los entes territoriales y promover la asociación de municipios y liderazgo de los departamentos de tal forma que se capturen economías de escala.”⁵⁷ Al respecto, se puede destacar que un arreglo institucional que apalanca recursos de regalías y del Presupuesto General de la Nación es el de los Contratos Plan, que es un acuerdo de voluntades entre el Gobierno Nacional y las Entidades Territoriales (o de las Entidades Territoriales entre ellas) para llevar a cabo un conjunto de proyectos, políticas y acciones que promuevan el desarrollo del territorio con una perspectiva regional, con visión a largo plazo.⁵⁸

Ahora bien, asumiendo que el marco institucional local es más débil que el nacional, se debe tener en cuenta que para fortalecerlo hay que ir más allá de la asistencia técnica y de la normatividad sobre la "necesidad" de un marco institucional adecuado. Es necesario crear una demanda real a nivel local por los factores institucionales, que de acuerdo con Wiesner puede surgir cuando una parte importante del gasto público se sustente en los recursos propios de quienes habitan una región, pues ellos demandarán información real, derechos de propiedad bien definidos, y transparencia política y fiscal.⁵⁹

Sintetizando lo anterior, para resaltar los aspectos fundamentales de este primer capítulo, se llega a la conclusión de que entre los principales problemas de

⁵⁶ RAMIREZ Y VILLAR, Op. Cit., p. 36.

⁵⁷ RODA Y PERDOMO, Op. cit., p. 121.

⁵⁸ Departamento Nacional de Planeación. Contratos plan. Véase: <https://www.dnp.gov.co/Contratos-Plan/Paginas/ContratosPlan.aspx>

⁵⁹ WIESNER, 1997, Op. cit., p. 239.

carácter institucional que enfrenta la infraestructura vial en el país se encuentra la descentralización de las responsabilidades, específicamente en lo referente a la asignación de competencias y responsabilidades, pues si bien es cierto que en la ley 105 de 1993 se distribuyen claramente los compromisos del sector de cada ente territorial, en la práctica la aplicación es ambigua dada la poca capacidad de generación de ingresos propios por parte de los municipios y algunos departamentos, lo que dificulta la construcción y mantenimientos de las vías terciarias y secundarias, respectivamente.

Además, también se debe resaltar que la debilidad de las fuentes de información referente al tema de infraestructura vial, es otros de los principales problemas que presenta el sector en materia institucional debido a la desactualización de las cifras relacionadas con la longitud de carreteras y de las cifras referentes a la calidad de las mismas, que además de dificultar el diagnóstico del estado de la malla vial, también dificulta el seguimiento a la efectividad de las políticas públicas de inversión encaminadas a mejorar el sector. La deficiencia es especialmente preocupante en el caso de las vías secundarias y terciarias. Esta situación también fue una de las principales limitantes de este trabajo.

2. CARACTERIZACIÓN DE LA INFRAESTRUCUTRA VIAL DEPARTAMENTAL.

Este capítulo se encarga de realizar la caracterización de las vías nacionales y el estado de las mismas, seguido de la conformación de la red vial del departamento de Santander, según el estado de sus vías, distribución por provincias y los planes inversión en proyectos de infraestructura para el departamento. Esta contextualización se realiza con el fin presentar un bosquejo de los proyectos actuales de la región en infraestructura vial contenidos en el Plan Vial Departamental para permitir la articulación del departamento con las demás regiones, y poder observar cómo está Santander en términos de red vial.

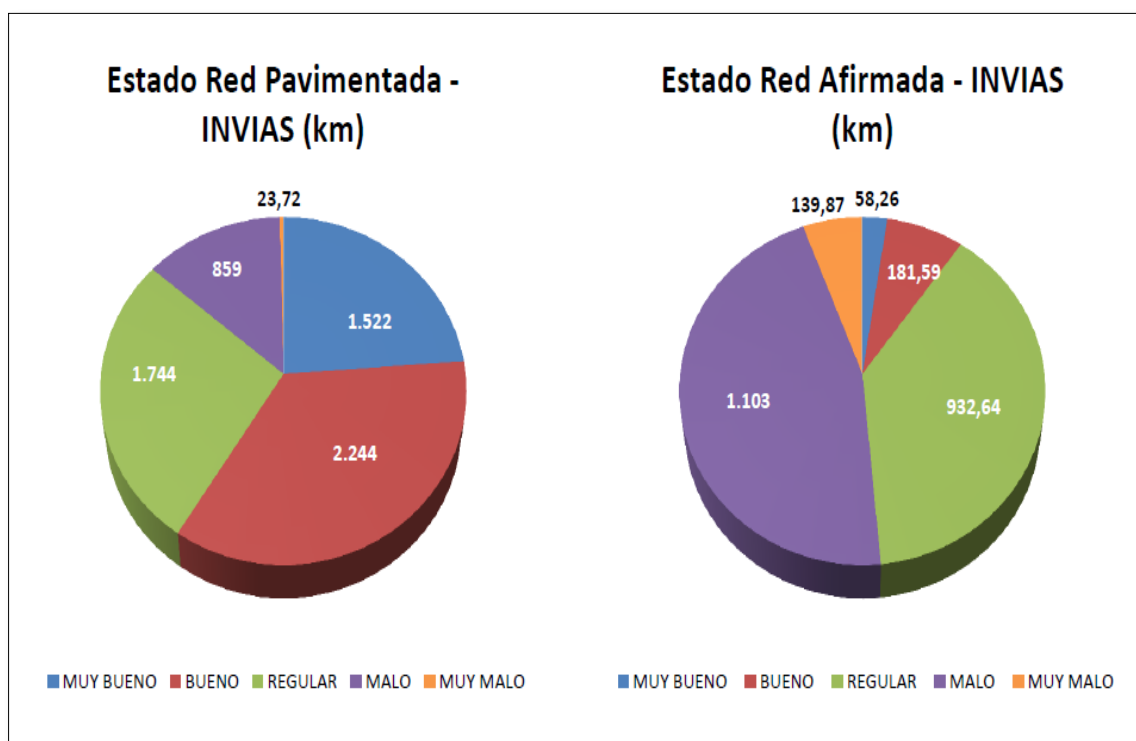
2.1 Caracterización de la infraestructura vial nacional

A nivel nacional hay conceso respecto al atraso que tiene Colombia en términos de infraestructura de transporte y es especialmente preocupante la insuficiencia de infraestructura de carreteras teniendo en cuenta que éste es el principal modo de transporte en el país. De acuerdo con las estadísticas del Ministerio de Transporte, para el año 2015 la movilización por el modo carretero estuvo cerca de los 189 millones de pasajeros, representando el 88% del total que se movilizaron en el año en mención. En cuanto al movimiento de carga nacional, no está disponible la cantidad de toneladas que se cargaron por el modo carretero para los años 2014 y 2015, sin embargo sí indica que para el año 2013 se movilizaron por este medio cerca de 220 mil millones de toneladas, lo cual representa alrededor del 73% del total.

Teniendo en cuenta este panorama es importante revisar cómo está conformado el sector de carreteras según el tipo de vías y el estado de las mismas. En este sentido, la red vial nacional en Colombia está compuesta por 206.727 kilómetros, de los cuales 19.306 (9,34%) corresponde a vías primarias, 45.137 (21,83%) son

vías secundarias a cargo de los departamentos y 142.284 (68,83%) kilómetros son de vías terciarias. Respecto a las vías primarias se puede decir que cerca del 54% de están a cargo de la ANI mediante acuerdos de concesiones viales y el restante 46% corresponde a vías no concesionadas a cargo del Instituto Nacional de Vías - Invias.⁶⁰

Gráfica 3. Estado de la red vial nacional a cargo de INVIAS.



Fuente: Transporte en cifras 2015. Ministerio de Transporte.

⁶⁰ MINISTERIO DE TRANSPORTE. Oficina Asesora de Planeación, Grupo de Planificación Sectorial. Transporte en cifras. Estadísticas 2015. Estas cifras corresponden a estimados elaborados por el Ministerio de Transporte, toda vez que no se cuenta con un inventario actualizado de la red vial. En este sentido, si se compara con el consolidado elaborado por Fedesarrollo a partir de datos suministrados por entidades adscritas al Ministerio de Transporte, se presenta una gran diferencia especialmente en los kilómetros pavimentados de la red vial secundaria y terciaria. Así mismo, la distribución de las responsabilidades para las inversiones del sector también son confusas y los datos que presenta cada entidad son muy diferentes. Véase: FEDESARROLLO. Indicadores del sector transporte en Colombia, 2015.

Respecto a la calidad de las carreteras se puede decir a modo de muestreo que de los 8917 kilómetros de red vial primaria no concesionada a cargo de Invias, sólo el 17% está en muy buen estado y el 27% se considera en buen estado. Adicionalmente si observamos la gráfica 3, podemos notar que 1103 kilómetros de red vial primaria afirmada (45%) se encuentra en mal estado, hecho que no pronostica un estado muy alentador de la red vial secundaria y terciaria.

Es importante resaltar el alto grado de concentración de la red vial, especialmente en el centro del país y la costa norte, situación que limita el desarrollo equitativo de todas las regiones, al restringir el flujo comercial y el tránsito de personas por todo el territorio nacional. Adicionalmente, se debe resaltar que las deficiencias de infraestructura vial dentro del país incrementan los costos internos de transporte, limitando la competitividad internacional, pues los centros de producción están lejos de los puestos internacionales.

2.2 ¿Cómo está Santander en infraestructura vial?

El departamento de Santander tiene una posición geoestratégica especial en el contexto nacional la cual hace que buena parte de la dinámica comercial atraviese su territorio. Esto debido a la construcción de la Troncal del Norte que permite la conectividad del departamento con el interior del país y hacia sus puertos de la Costa Atlántica, y además su interés por recuperar la navegabilidad del río Magdalena y de establecer un puerto multimodal en Barrancabermeja y Puerto Wilches.

El sistema de transporte en Santander está conformado por cinco modalidades: carretero, fluvial, férreo, aéreo y por ducto, entre los cuales el más importante dentro de la estructura económica del departamento es el modo carretero,

movilizando más del 60% de la carga y de los pasajeros del departamento.⁶¹ El Cuadro 1 muestra que el modo carretero del departamento de Santander cuenta con aproximadamente 10.406 Km de vías, las cuales se encuentran distribuidas en vías primarias, secundarias y terciarias. Es importante resaltar que sólo el 0.4% de la red vial del departamento corresponde a tres o más de tres carriles mientras que el 76.29% de las vías corresponden a un solo carril. Esto muestra la baja capacidad técnica de la infraestructura vial del departamento y la poca influencia de la misma en el desarrollo regional⁶².

En cuanto a las vías primarias, de las cuales son responsables la nación (INVÍAS e INCO), corresponden al 12% del total de carreteras del departamento, con una longitud aproximada de 1.259,10 kilómetros de carreteras, de las cuales el 79,45% se encuentra en estado pavimentado mientras que el 20.54% restante sólo tiene su superficie afirmada.

De acuerdo con el Consejo Privado de Competitividad, Santander cuenta con el 62,88% de sus vías primarias pavimentadas en muy buen estado y buen estado para el año 2015.⁶³ Igualmente, cuenta con una densidad vial de 1,79 kilómetros de red primaria por cada 100 kilómetros cuadrados de superficie, ubicándose muy por debajo del departamento de Quindío que es el que tiene el mejor indicador en este aspecto, con 4,82 kilómetros.

La red vial secundaria, la cual se conforma por las vías que comunican las cabeceras municipales con vías nacionales, comprende un total de 2.361,6 Km de longitud, representando el 22.7% de la red total de carreteras del departamento de Santander. El 25.85% de estas vías secundarias se encuentran pavimentadas,

⁶¹ Departamento Nacional de Planeación. Contrato Plan para el Departamento de Santander. Componente programático. 2013. p.28.

⁶² *Ibíd.* p. 29

⁶³ Consejo Privado de Competitividad. Índice Departamental de Competitividad 2015. p. 109. Es importante aclarar que el total de vías primarias pavimentadas presentadas en el cuadro 1 corresponden a la actualización hecha para elaborar el Plan vial Departamental 2008-2019, mientras que el estado de las carreteras principales presentado en el Índice Departamental de Competitividad corresponde a datos del año 2015.

representando un porcentaje menor en comparación con la longitud de vías primarias pavimentadas con las que cuenta el departamento, las cuales, como se mencionó anteriormente corresponden al 79.45% de las vías.

Cuadro 1. Longitud y estado de la superficie de la Red Vial de Santander.

RED VIAL DE SANTANDER	RESPONSABLE	LONGITUD TOTAL		TIPO DE SUPERFICIE					
		(KM)	(%)	PAVIMENTADO		AFIRMADO		TIERRA	
				(KM)	(%)	(KM)	(%)	(KM)	(%)
PRIMARIA	NACION (INVIAS E INCO)	1.259.10	12,0%	1000.4	79.45%	258.7	20.54%	-	0%
SECUNDARIA	DEPARTAMENTO DE SANTANDER	2.361.60	22,7%	610.51	25.85%	601.95	25.48%	1.149.1	48.65%
TERCIARIA	NACION (INVIAS)	1.975,57	19,0%	7	0,35%	11	0,55%	1.957.6	94,3%
	MUNICIPIOS Y OTROS	4.810.0	46,3%	17	0,4%	0	0%	4.793	99,06%
TOTAL RED DE CARRETERAS		10.406.27	100%	1.634.91	15.71%	871.65	8.37%	7.899.7	75.92%

Fuente: Plan Vial Departamental de Santander 2009-2018.

Según información referente a la red vial departamental distribuida por provincias, información proporcionada por la Secretaría de Transporte e Infraestructura del Departamento de Santander, para el año 2008 la provincia de Mares contó con 197,9 Km de vías secundarias pavimentadas representando cerca del 49% del total de su red vial. Si bien no es la provincia con mayor longitud de vías sí sobresalió, respecto a las demás provincias del departamento, por sus kilómetros de vías pavimentados (Ver cuadro 2). Además, la provincia de Mares se destaca su potencial en refinería, cultivos de palma africana, también la conexión hacia el puerto fluvial sobre el río Magdalena como área con potencial de desarrollo para la región.

La provincia de Soto fue, para el año 2008, la segunda provincia con mayor número de longitud de la red vial pavimentada, la cual se reflejó en los 181,8 Km de los 507,8 km que la conforman. En esta provincia se encuentra el mayor número de población, concentrada en el Área Metropolitana de Bucaramanga (AMB), lo que permite mayor atención en sus vías para incentivar el desempeño departamental.

Cuadro 2. Red Vial distribuida por provincias de Santander. Longitud y estado de las vías.

PROVINCIAS DE SANTANDER	PAVIMENTADO	AFIRMADO	TIERRA	LONGITUD
ESTADO DE LAS VIAS	subt	subt	subt	TOTAL (KM)
PROVINCIA DE SOTO	181,80	89,80	236,20	507,8
PROVINCIA COMUNERA	68,81	154,50	278,29	501,6
PROVINCIA GUARENTINA	91,30	112,70	125,00	329,0
PROVINCIA DE GARCIA ROVIRA	12,60	35,70	219,70	268,0
PROVINCIA DE VELEZ	58,10	108,25	181,65	348,0
PROVINCIA DE MARES	197,90	101,00	108,30	407,2
TOTAL RED VIAL SECUNDARIA	610,51	601,95	1.149,14	2.361,6

Fuente: Plan Vial Departamental de Santander 2009-2018.

Por su parte, la provincia Guanentina ocupa el tercer lugar en longitud de vías pavimentadas, ya que corresponde a 91,30 Km. Si bien el departamento de Santander reconoce que el turismo es una oportunidad de desarrollo económico y social, la provincia Guanentina hace especial énfasis en esta actividad al contar

con atractivos turísticos relacionados con la riqueza de recursos naturales y culturales.⁶⁴

Las demás provincias, como lo son la Comunera, Vélez y García Rovira cuentan con 68,81 Km; 58,10 Km y 12,60 Km de longitud de vías pavimentadas respectivamente. El potencial económico de estas provincias corresponde a la producción agrícola y su riqueza cultural, sin embargo, la deficiencia en su sistema vial no permite considerarlas como áreas de desarrollo del departamento⁶⁵.

Teniendo en cuenta este panorama por provincias; en los actuales planes de inversiones en las vías secundarias del departamento, como lo es el Plan Vial departamental de Santander, se encuentran articulados seis ejes viales con el fin de conectar transversalmente al departamento y unir las principales troncales que lo atraviesan, como lo es la troncal central⁶⁶ y la troncal del Norte⁶⁷, con la Ruta del Sol. Estos seis ejes viales son: 1) El corredor Aurífero y del Agua, 2) Corredor Agroforestal y Energético, 3) Corredor Eco-turístico, 4) Corredor de la palma, 5) Corredor del Folklore y el Bocadillo y 6) Corredor de los páramos y el paisaje. La identificación de cada uno de ellos se mencionará en el siguiente apartado.

En este orden de ideas, si bien el departamento de Santander se encuentra geoestratégicamente bien ubicado, enfrenta un gran reto para la conectividad y la competitividad de la región debido a la lejanía de sus municipios del principal polo de desarrollo, a su infraestructura de transporte y a su geografía, esta última resulta ser una de las más abruptas del país.⁶⁸ Adicionalmente, la articulación de

⁶⁴ Plan Prospectivo provincia de Guanentá-2025. Gobernación de Santander y Fundación Universitaria de San Gil- UNISANGIL.

⁶⁵ Plan Vial Departamental de Santander 2009-2018. Op cit., p.194

⁶⁶ La troncal central. Tiene su inicio en Puente Nacional, en límites con Boyacá y termina en el Playón en límites con Norte de Santander. Aunque se encuentra construida en terreno montañoso, su estado es completamente pavimentada. *Ibíd.*, p. 130.

⁶⁷ La troncal del norte. Inicia en Capitanejo, en límites con Boyacá y termina en el Cerrito en límites con Norte de Santander. A diferencia de la troncal del Norte, esta se encuentra con el 30% son pavimentar y tiene malas condiciones de transitabilidad. Véase: *Ibíd.*, p. 130.

⁶⁸ Es oportuno resaltar que la inestabilidad geológica y la complejidad geográfica del departamento lo hace vulnerable a las catástrofes naturales, cómo ocurrió en la oleada invernal 2010-2011, donde los mayores daños estuvieron relacionados con derrumbes, cierres viales y carreteras

la malla vial en el departamento no es adecuada para llevar a cabo la comunicación entre los diferentes municipios y zonas productivas del departamento, ni con los demás departamentos.

De acuerdo con lo anterior, el fortalecimiento de la red vial secundaria de Santander es importante no sólo para la conectividad sino también para la productividad y competitividad de cada una de las provincias que lo conforman. Es por ello que se requiere incentivar el intercambio comercial entre las provincias, mediante la rehabilitación y mejoramiento de la malla vial departamental, para generar procesos de desarrollo regional más incluyente. Cabe resaltar que las vías secundarias fueron transferidas en su totalidad por el Gobierno Nacional al departamento, según lo establecido en la ley 105 de 1993, para su administración y gestión.

2.2.1 Descentralización del sector transporte en el departamento de Santander.

En Santander, la legalización de la descentralización de la vías se realizó por medio del convenio Interadministrativo N° 0226 de 1995⁶⁹, donde se entregó el inventario vial correspondiente a 1379 kilómetros de carreteras, según lo establecido en la ley 105 de 1993, para su administración y gestión. Adicionalmente, en este convenio se especificó que el “Ministerio a través de la Dirección de vías e Infraestructura le prestará apoyo y asesoría en las actividades

destruidas. Después de esto, “la infraestructura vial del departamento quedó en el ojo del huracán por su condición estratégica de paso obligado hacia Norte de Santander y la costa Caribe,” razón por la cual uno de los puntos más fuertes del Contrato Plan (2013) es el fortalecimiento de la malla vial. Véase: Revista Semana. Santander hace planes de infraestructura. 2013/10/19. Consulta en línea: <http://www.semana.com/nacion/articulo/santander-hace-planes/361579-3>

⁶⁹Convenio interadministrativo No. 0226 entre el Ministerio de Transporte, Instituto Nacional de Vías, Financiera de Desarrollo Territorial y el Departamento de Santander, para la transferencia de carreteras que se encuentran a cargo del Instituto Nacional de Vías.

de formulación, evaluación y tramitación de los programas y proyectos viales, para los cuales solicite recursos a través del Fondo de Confinación de Vías.”⁷⁰

Las responsabilidades asignadas a los departamentos, respecto al sector de carreteras, corresponden a la administración, conservación, rehabilitación, construcción y mantenimiento de las vías secundarias. Y en cuanto a los municipios, estos son responsables de las vías terciarias y la construcción, conservación y mantenimiento de las vías urbanas (Véase Cuadro 1).

Sin embargo, sólo hasta años recientes ha tomado importancia dentro del ámbito nacional el fortalecimiento de los entes territoriales y la política de descentralización. En este sentido, estos aspectos se consolidaron con las políticas propuestas en el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 "Todos por un nuevo país", donde se destacan planes regionales enfocados en inversiones en infraestructura vial departamental como mecanismos para adaptar las políticas departamentales a las necesidades nacionales⁷¹. De igual forma, la iniciativa del "Plan Vial Regional" está orientado al fortalecimiento institucional de los entes territoriales para ejercer sus competencias en materia vial, facilitar la integración de los departamentos de manera que se fomente la competitividad, se generen economías de escala y se establezcan metodologías de gestión vial de acuerdo con las necesidades de cada región.⁷²

Dentro de las políticas departamentales se puede mencionar el Plan de Desarrollo Departamental "Santander Incluyente 2008 - 2011", que establece el mejoramiento de la red vial departamental, dentro de su eje temático No. 2, denominado 'Competitividad para el crecimiento económico con desarrollo social'. Es por esto que desde el 2008, el departamento de Santander junto con el Ministerio de Transporte están llevando a cabo la implementación del programa denominado "Plan Vial Departamental de Santander 2009-2018", el cual tiene como propósito

⁷⁰ *Ibíd.*, p. 1.

⁷¹ Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018. *Op.cit.*, p. 817

⁷² Ministerio de Transporte. Plan Vial Regional. ¿Qué es un Plan Vial Regional? Consultado en: <https://dirinfra.mintransporte.gov.co/pvr2/>

orientar eficientemente las inversiones en la red vial secundaria para el mantenimiento y rehabilitación de las vías del departamento.

Además, el Plan de Desarrollo “Santander Incluyente 2008-2011” junto con las directrices del Gobierno Nacional enmarcadas en el CONPES 3480 de 2007⁷³ determinaron la línea de crédito⁷⁴ con la Financiera de Desarrollo Territorial - FINDETER para financiar la red vial secundaria y con ello poner en marcha la ejecución de Plan Vial Departamental.

Sin embargo, es importante mencionar que a pesar de los evidentes esfuerzos por impulsar las inversiones en malla vial departamental, de acuerdo con el diagnóstico establecido en el plan vial departamental, las capacidades institucionales y financieras del departamento de Santander son limitantes debido a que su intervención corresponde más a intervenciones de emergencia y no a un mantenimiento preventivo.

2.3 Plan de proyectos de infraestructura vial para Santander.

Entre los actuales planes de inversión para las vías secundarias del departamento, se encuentra el ya mencionado Plan Vial Departamental de Santander. En este se articulan seis ejes viales que integran turismo, producción agrícola, y servicios que ofrece la región. Cada uno de estos ejes recorre las regiones del departamento

⁷³ “Una línea de Crédito con la Banca Multilateral que estará disponible para aquellos departamentos que opten, de forma autónoma, por contratar crédito para la financiación de su PVR. Lo anterior, en el marco de las normas de responsabilidad y disciplina fiscal vigentes, en especial las leyes 358 de 1997, 617 de 2000, 819 de 2003 y sus decretos reglamentarios.” Véase: Departamento Nacional de Planeación-DNP. Consejo Nacional de Política Económica y Social – CONPES 3480: “Política para el mejoramiento de la gestión vial departamental a través de la implementación del “Plan Vial Regional””. Julio de 2007.

⁷⁴ Esta línea de crédito se estructuró bajo un esquema de tasa de redescuento compensada (DTF + 1% EA), con 15 años de plazo incluidos 3 años de gracia a capital, con cupo máximo de \$50.000 millones y una tasa de redescuento especial (DTF + 2,5% EA) con cupo máximo de \$150.000 millones para el departamento de Santander. Véase: Plan Vial Departamental de Santander 2009-2018. p. 117.

con el fin de conectarlo transversalmente y unir las principales troncales que lo atraviesan. Estos seis ejes viales se caracterizan como lo indica el Cuadro 3.

Cuadro 3. Caracterización de los ejes viales priorizados del departamento de Santander.

CORREDOR VIAL	LONGITUD	MUNICIPIOS DE INFLUENCIA	VÍAS NACIONALES ARTÍCULADAS
Aurífero y del agua	149 Km	Bucaramanga, Matanza, Charta, Suratá, California, Vetas y Tona.	<ul style="list-style-type: none"> •Troncal Central •Bucaramanga-Cúcuta.
Agroforestal y energético	255 km	Paipa, Gámbita, Suaita, Guadalupe, Contratación, El Guacamayo, Santa Helena del Opón, El Carmen de Chucurí y Barrancabermeja.	<ul style="list-style-type: none"> •Troncal del Norte o ruta 55 •Troncal Central •Troncal del Magdalena Medio
Eco-turístico	416 Km	Charalá, Confines, Guapotá, Chima, Simacota, Socorro, San Gil, Cabrera, Galán, Zapatoca, San Vicente de Chucurí y Barrancabermeja	<ul style="list-style-type: none"> •Troncal del Magdalena •Troncal Central •Troncal del Norte y Marginal de la Selva (Yopal)
De La Palma	170 km	San Alberto, Puerto Wilches y Barrancabermeja,	<ul style="list-style-type: none"> •Troncal del Magdalena Medio •Río Grande de la Magdalena •Ferrocarril del Atlántico y Valle Medio del Río Magdalena.
Del Folklore y el Bocado	238 Km	Albania, Jesús María, Puente Nacional, Guavatá, Bolívar, Vélez, Chipatá, La Paz, Landázuri y Cimitarra.	<ul style="list-style-type: none"> •Troncal del Magdalena •Troncal Central Conectadas con la Transversal Carare o Ruta 62
De los Páramos y el Paisaje	233 Km	Capitanejo, Macaravita, San Miguel, Carcasí, Enciso, Concepción, Málaga, San Andrés, Guaca y Santa Bárbara	<ul style="list-style-type: none"> •Troncal del Norte •Troncal Central

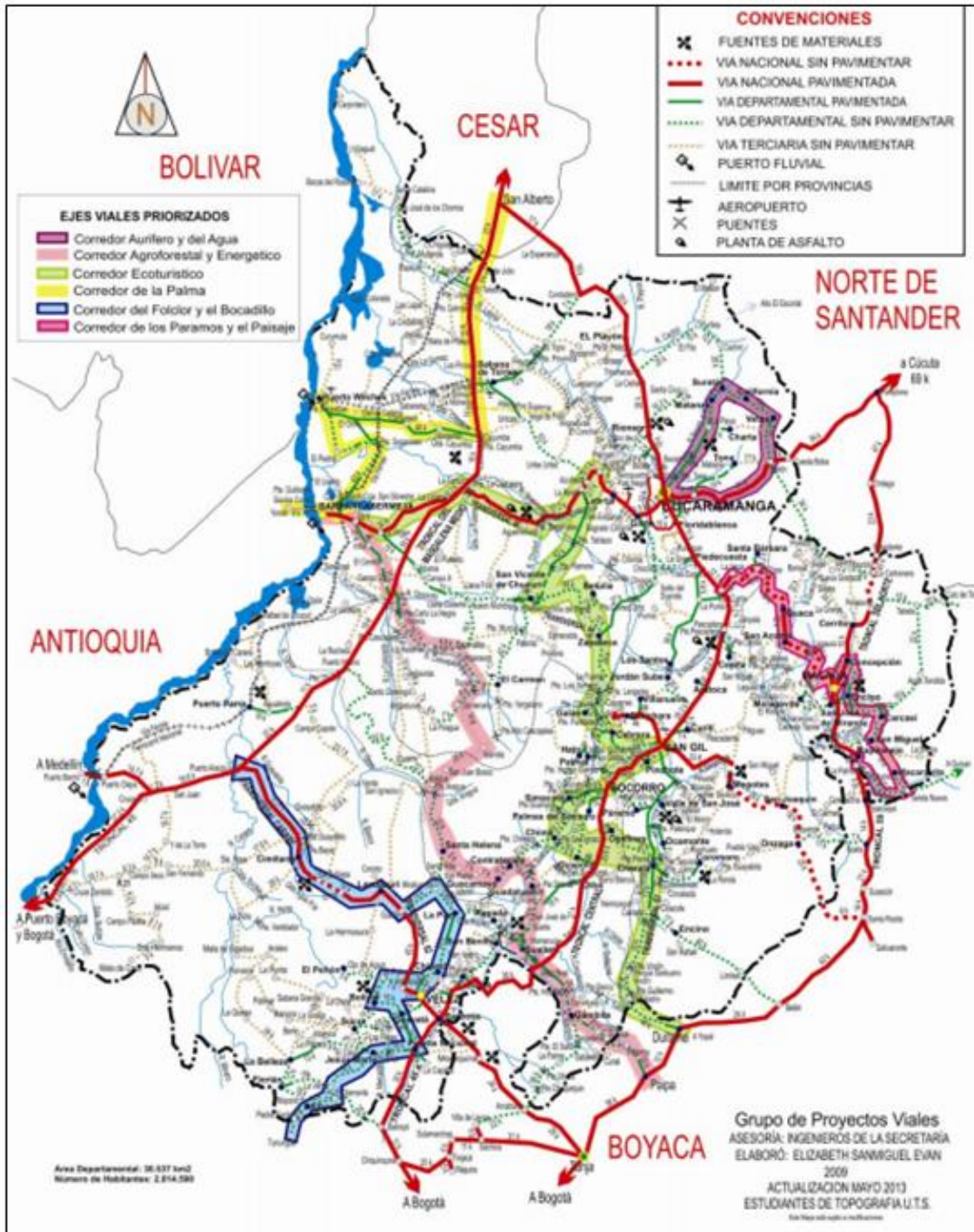
Fuente: Plan Vial Departamental de Santander 2009-2018.

El corredor de La Palma permite la consolidación del transporte multimodal del Magdalena Medio; en este corredor se destaca la industria de aceite de Palma africana. Por su parte, el corredor del Folklore y el Bocado, destaca la producción, de forma artesanal, del bocado y abarca la capital folclórica de Colombia (Vélez) y la "Puerta de Oro" del departamento (Barbosa) que incentivan el turismo y el comercio de la región. Finalmente, el corredor de los Páramos y el Paisaje destaca el turismo, gastronomía de la provincia de García Rovira donde su paisaje predominante de páramos y frailejones permite constituirse como la provincia "Oriente Verde y Ecoturística".

En el mismo sentido, el Contrato Plan entre la Nación y el departamento de Santander, toma en cuenta los mismos ejes viales y unos tramos de vías complementarias, dentro de la prioridad estratégica de Infraestructura para la conectividad, cuyo objetivo es mejorar los niveles de articulación entre redes viales, áreas productivas y mercados regionales, nacionales e internacionales.

A continuación, el mapa 1 presenta los ejes viales priorizados para la inversión en infraestructura vial del departamento de Santander.

Mapa 1. Ejes viales priorizados del departamento de Santander.



Fuente: Plan Vial Departamental de Santander. 2009-2018.

Respecto a la ejecución de los planes de inversión en infraestructura, principalmente en los ejes viales priorizados, el departamento de Santander ha recibido constante apoyo por parte del gobierno central como lo evidencia en la ejecución y avances al mes de junio de 2016. Según lo informa el DNP, por medio de la ficha informativa del Contrato Plan, Los avances financieros destinados al sector transporte representan el 59,22% del monto total proyectado para los años 2013-2018 en el sector transporte.⁷⁵ No obstante, los recursos presupuestados para estos corredores, a pesar de designar una importante cantidad a conectividad vial, han necesitado una mayor intervención por parte del departamento para cumplir con las metas previstas, como se reflejó en la adición de 37 mil millones por parte de la Gobernación a la conectividad en vías secundarias.⁷⁶ Lo anterior debido a la necesidad de cubrir gastos relacionados con ejecución de obras de estabilización de terrenos.

Por consiguiente, los grandes retos de conectividad y competitividad que enfrenta el departamento de Santander son evidentes debido a la lejanía de sus municipios del principal polo de crecimiento⁷⁷ de la región. En este sentido es importante fortalecer la red vial secundaria del departamento, de tal manera que se mejore la conectividad entre sus provincias y la transversalidad con las demás regiones del país como lo son Boyacá, Cauca, Norte de Santander y Cesar. Lo anterior con el fin de resaltar sus ventajas de ubicación geoestratégica la cual hace que buena parte de la dinámica comercial atraviese su territorio.

⁷⁵ DNP. Ficha informativa Contratos Plan. Contrato Pan de la Nación con el Departamento de Santander. Fecha de actualización: 30 de junio de 2016.

⁷⁶ Gobernación de Santander. Prensa virtual. Prioridad a cinco proyectos del Contrato Plan Santander para 2016. Julio 11 de 2016. Disponible en línea:
<http://www.santander.gov.co/index.php/prensa/item/13680-cinco-proyectos-del-cps-priorizados-para-este-ano>

⁷⁷ El Área Metropolitana de Bucaramanga y la ciudad de Barrancabermeja se constituyen en los polos del crecimiento en la región oriental del país. Véase: Plan Vial Departamental. *Ibíd.* p. 119

Finalmente se puede decir que los planes de inversión que actualmente se ejecutan en el departamento, dan impulso a estas necesidades de integración territorial y ponen de manifiesto el interés de convertir a Santander en una región altamente productiva y competitiva, dentro de un marco institucional estable y eficiente.

3. INVERSIÓN EN INFRAESTRUCTURA VIAL Y DESEMPEÑO INSTITUCIONAL DEPARTAMENTAL

Una infraestructura de transporte adecuada es clave para el desarrollo económico, no sólo por sus efectos directos sobre la actividad económica del país, sino también por sus efectos indirectos sobre la productividad. Estos últimos se ponen en movimiento al mejorar la integración entre los centros de producción y de consumo.

Cárdenas, Gaviria y Meléndez, 2006⁷⁸

Teniendo en cuenta que la falta de infraestructura vial adecuada no es un problema coyuntural sino un atraso histórico⁷⁹, se puede inferir que hay falencias estructurales que no permiten dar una solución a los requerimientos del sistema productivo y por ende, limitan la influencia que tiene sobre el crecimiento económico. De lo anterior se puede decir que el verdadero problema radica en la debilidad institucional que limita las condiciones necesarias para la eficiencia de las inversiones destinadas a infraestructura vial.

En este sentido, este capítulo presenta una revisión crítica del comportamiento de las inversiones en infraestructura vial en el departamento de Santander para los años 2005-2015, mediante 3 puntos. El primero se encarga de realizar una mirada detallada a las inversiones nacionales en infraestructura vial durante el periodo de tiempo comprendido entre el año 2007 y el año 2015, describiendo también la tendencia de crecimiento económico nacional y regional; en el segundo se

⁷⁸ CÁRDENAS, Mauricio; GAVIRIA, Alejandro; y MELENDEZ Marcela. Transporte en Colombia. Cuadernos Fedesarrollo, Número 17. 2006.

⁷⁹ De acuerdo con Ramirez y Pachón, en el año 1905 el país contaba con 0,5 km de carretera por cada 10.000 habitantes, y en 1950 la cifra ascendió a 17 km. Sin embargo, respecto a América Latina y al crecimiento poblacional nacional, la longitud de la red vial se encontraba rezagada. Para una mejor comprensión de las limitaciones de infraestructura de transporte y específicamente de carreteras, véase: RAMIREZ, María; PACHÓN, Álvaro. La infraestructura de transporte en Colombia durante el siglo XX. Bogotá: Fondo de cultura económica, Banco de la República, 2006.

observa el comportamiento de las inversiones ejecutadas en infraestructura vial en el departamento de Santander y a su vez se realiza una comparación con el departamento del Valle del Cauca para observar si van en la misma dirección que las políticas nacionales de inversión. El tercero se encarga de realizar una descripción sobre el desempeño institucional de Santander mediante el Índice de Desempeño Integral elaborado por el Departamento Nacional de Planeación – DNP. Lo anterior con el fin de contextualizar cómo se encuentra el departamento de Santander frente a los estándares nacionales en infraestructura vial y en materia de fortaleza institucional.

3.1 Inversión en infraestructura vial en Colombia y crecimiento económico.

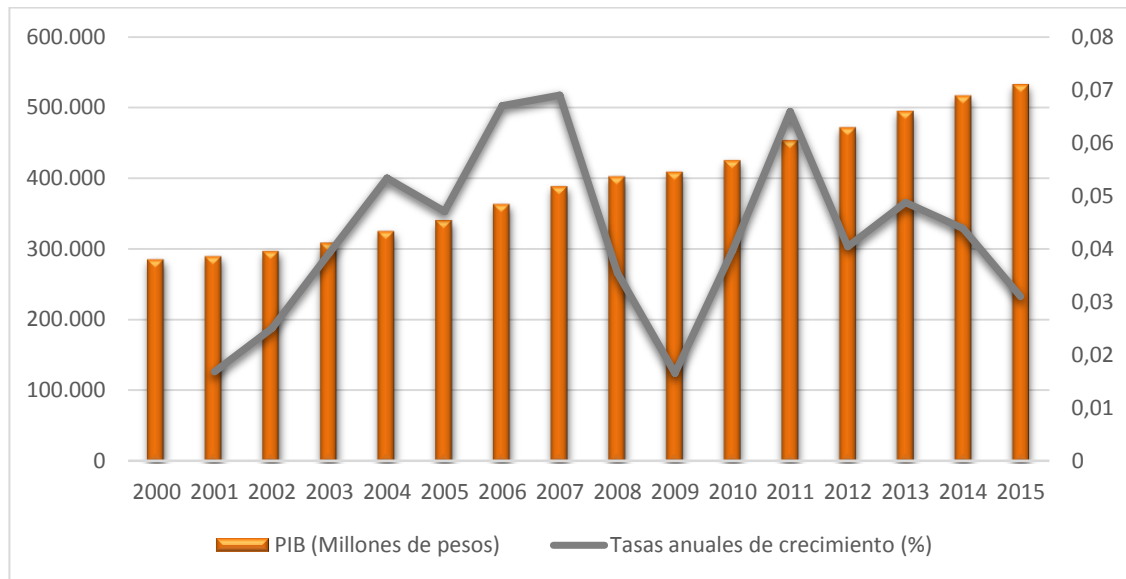
Colombia presentó durante la década pasada un periodo de crecimiento económico, destacándose entre los países vecinos por su buen desempeño a nivel macroeconómico, después de recuperarse de la crisis de los años noventa. En este sentido, el periodo de auge fue entre los años 2003 y 2007, alcanzando niveles máximos de crecimiento en los años 2006-2007 (véase gráfica 4), jalonado principalmente por el aumento de la inversión y acompañado de la expansión económica mundial.⁸⁰ Sin embargo, la crisis financiera y económica internacional 2008-2009 disminuyó considerablemente el ritmo de crecimiento nacional, aunque las consecuencias no golpearon tan duramente como a otros países.

Una de las principales críticas que se ha hecho respecto a la política nacional de los años de auge, es que no se aprovechó ese crecimiento económico para avanzar en términos de competitividad internacional. En este sentido, se aplazaron muchas de las inversiones en obras de infraestructura que el país necesitaba para competir y únicamente finalizando el segundo periodo de gobierno de Álvaro

⁸⁰ Ministerio de protección Social. Producto interno bruto e inflación en Colombia 2000-2009.

Uribe, se decidió avanzar en las mismas, como parte de una política anticíclica orientada a contrarrestar los efectos negativos de la crisis financiera global.⁸¹

Gráfica 4. Crecimiento económico en Colombia 2000-2015.



Fuente: Dane, 2015

Retomando el análisis de la tendencia de crecimiento económico nacional se puede decir que gracias a la denominada "locomotora minero-energética" el país se logró recuperar de la crisis económica y financiera mundial. En particular durante el periodo 2008-2012 el sector minero impulsó la economía con tasas de crecimiento cercanas al 10,2% anual, para luego entrar en declive por la caída internacional de los precios del petróleo, carbón y demás minerales que conforman el grueso de la canasta exportadora nacional. Según expertos, la difícil situación económica actual se ha presentado por basar el sistema en un solo

⁸¹ Revista Dinero. La economía que deja Uribe: promesas vs. avances. Publicado: 5/08/2010. Consulta en línea: <http://www.dinero.com/pais/articulo/la-economia-deja-uribepromesas-vs-avances/96315>

sector, aún más teniendo en cuenta que Colombia es un país con minería, pero no es minero, no tiene infraestructura física para crear procesos productivos, y básicamente ha destacado en el sector sólo por aprovechar el boom de precios.⁸²

Ahora bien, conviene subrayar que hoy por hoy la economía colombiana se encuentra debilitada, con un tipo de cambio depreciado y con altas tasas de inflación y desempleo. Los pronósticos de crecimiento a nivel nacional se encuentran por debajo del 2,5% para el año 2016,⁸³ y recientemente el Fondo Monetario Internacional (FMI) proyecta que el crecimiento colombiano se atenúe en 2,2% como resultado de una política económica restrictiva.⁸⁴ Se debe resaltar que el comportamiento de la economía Colombiana no es un caso particular, sino que va en el mismo sendero del sistema económico mundial que experimenta un proceso de enfriamiento.

En el mismo sentido el FMI proyecta “que la inversión repunte a medida que los proyectos de infraestructura de tecnología de cuarta generación entren en la fase de construcción y la paz fortalezca la confianza a nivel general.”⁸⁵ Es decir, las mayores inversiones en infraestructura vial son vistas como la esperanza para dar un impulso a la economía nacional. Lo dicho anteriormente supone que dado el atraso de décadas en la calidad de las vías de transporte en un país con una geografía tan quebrada como Colombia, una de las prioridades de la política fiscal debe ser desarrollo de la infraestructura vial del país.

Es oportuno entonces considerar qué han planteado los últimos planes de gobierno nacional respecto al tema. Partiendo de la primera administración de

⁸² El Espectador. Expertos señalan que Colombia no aprovechó el 'boom' minero energético. Publicado: 10/02/2015 1:26 pm. Consulta en línea: <http://www.elespectador.com/noticias/economia/expertos-senalan-colombia-no-aprovecho-el-boom-minero-e-articulo-544368>

⁸³ Asobancaria. Nuevo escenario de crecimiento para 2016- 2017: aumentan los riesgos sobre el consumo. 2016. p. 1.

⁸⁴ Fondo Monetario Internacional. Perspectivas de la economía mundial. Demanda reprimida: Síntomas y remedios. p. 24

⁸⁵ Fondo Monetario Internacional. América Latina y el Caribe: ¿Se prolongará el actual frente frío? 2016. p. 16

Álvaro Uribe Vélez, en su Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006 “Hacia un Estado Comunitario”, el papel que se dedica a los programas de inversión en infraestructura vial es mínima en comparación con los apartados de defensa y de inversión extranjera en infraestructura energética. Las escasas líneas que se dedican al respecto hacen referencia al Programa “Colombia Profunda” que buscaba mejorar la infraestructura de transporte en zonas apartadas y deprimidas por el conflicto. Igualmente, se plantea como prioritaria la necesidad de transferir en su totalidad la responsabilidad de las vías a los municipios y departamentos, y se da un impulso a las asociaciones público-privadas por medio de las concesiones viales.⁸⁶

En el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 “Estado Comunitario: Desarrollo para todos” se toma en cuenta las bajas calificaciones de la infraestructura nacional bajo los estándares internacionales, para plantear la importancia de mejorar la infraestructura de transporte como requisito fundamental para asegurar la accesibilidad territorial y el desarrollo económico.⁸⁷ En el mismo sentido, propone un plan de acción encaminado a mejorar la competitividad del país por medio de las mejoras de infraestructura vial, especialmente mediante el Programa para el Desarrollo de Concesiones de Autopistas 2006-2014, cuyo objetivo era “mejorar la capacidad de la infraestructura de transporte y adaptarla a las exigencias que impone la dinámica de los flujos de comercio internacional, a través de la participación del sector privado.”⁸⁸

Desde esta perspectiva también se resalta la debilidad del marco institucional, reglamentario y normativo del sector transporte para cumplir con estos requerimientos. Por ello, se propone el fortalecimiento de los entes territoriales para que desde la política de descentralización se promueva el desarrollo regional y por esa vía el desarrollo nacional. Estas implicaciones son tomadas en cuenta

⁸⁶ Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006. Hacia un Estado Comunitario. Departamento Nacional de Planeación. p. 116.

⁸⁷ Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010. Estado Comunitario: desarrollo para todos. p. 209

⁸⁸ *Ibíd.*, p. 263.

por Juan Manuel Santos en su primer Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 "Prosperidad para todos" dónde ese hace hincapié en la necesidad de definir los lineamientos para un esquema de responsabilidades intersectoriales en un marco normativo que permita articular el desarrollo de las inversiones en los diferentes modos de transporte.⁸⁹

En consonancia con lo anterior, también destaca el papel de la infraestructura vial como eje articulador de la economía, que conecta los polos de desarrollo y facilitan la creación de entornos territoriales competitivos, al reconocer que el transporte por carretera es el más importante dentro del sistema económico colombiano. Igualmente, se propone un modelo de transporte que se complemente al carretero, dando paso a la consolidación de transporte intermodal que debe empezar por el fortalecimiento de los corredores viales.⁹⁰

Del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 "Todos por un nuevo país" se puede destacar que se da un enfoque complementario de desarrollo de infraestructura vial nacional y regional, tomando en cuenta las debilidades de los entes territoriales en esta materia. Igualmente, se busca generar procesos de acopio e integración territorial como estrategia para reducir la brecha de la pobreza y la desigualdad. En este sentido no sólo se hace referencia a las Vías 4G categorizadas como primarias, sino que también, se tienen en cuenta las vías secundarias y terciarias para el desarrollo del campo y la consolidación de la paz, dado que se ejecutan en las zonas más vulnerables y con mayor impacto en la generación de economías locales. Para lograrlo se toman en cuenta los Planes Viales Regionales como mecanismos para adaptar la política regional a las necesidades nacionales y se complementa con el fortalecimiento institucional del sector transporte.⁹¹

⁸⁹ PND 2010-2014 p. 734.

⁹⁰ *Ibíd.*, p. 262.

⁹¹ PND 2014-2018. p. 817

A partir de lo anterior se puede realizar un análisis temporal de la política de inversión nacional en infraestructura, evidenciando que durante el período 2002-2008 la inversión en infraestructura de transporte se mantuvo por debajo del 1% del PIB por año y solo durante el período 2009-2013 se ha observado un aumento considerable, alcanzando ahora niveles del 2% del PIB por año.⁹²

En el cuadro 4 se muestran las inversiones públicas en infraestructura vial, dónde se observa el aumento significativo del presupuesto especialmente a partir del año 2011, al igual que un incremento en el porcentaje de ejecución del mismo. Lo anterior en concordancia con las políticas implementadas desde el orden nacional con el fin de dotar de infraestructura de carreteras al país, al tiempo que se evidencia una mejora institucional por medio del mejor desempeño fiscal representado en el porcentaje de ejecución presupuestal. Igualmente, se espera que este comportamiento se refleje en el fortalecimiento de los entes territoriales en respuesta a los requerimientos de la infraestructura vial nacional.

Este significativo aumento de las inversiones públicas responde al interés del gobierno de poner al día al país en materia de infraestructura, teniendo en cuenta que de acuerdo a estudios realizados dentro del país, “la inversión en infraestructura vial planeada para los próximos años, simulada en un modelo de equilibrio general, tiene un efecto sobre el crecimiento del producto que va desde 0.4 pp en los primeros años hasta 1.3 puntos al final del horizonte de simulación (2020).”⁹³

⁹² Sin embargo, este aumento aún es bajo teniendo en cuenta que, según estimaciones de la Anif, debe ser mínimo de 3% si se quiere lograr un verdadero dinamismo en este frente. Véase: ANIF. Concesiones de Infraestructura de Cuarta Generación (4G): Requerimientos de Inversión y Financiamiento Público-Privado, 2014. p. 2.

⁹³ HERNÁNDEZ y ROJAS. Op. cit., p. 2.

Cuadro 4. Inversiones públicas en infraestructura vial. Colombia 2007-2015.

Año	Inversión Presupuestada	Inversión ejecutada	Porcentaje de ejecución
2007	\$2.557.212	\$1.792.545	70,10%
2008	\$1.901.205	\$1.433.227	75,39%
2009	\$2.899.684	\$2.614.700	90,17%
2010	\$2.938.011	\$2.301.537	78,34%
2011	\$4.188.515	\$3.611.200	86,22%
2012	\$6.765.740	\$6.073.645	89,77%
2013	\$7.052.265	\$6.553.736	92,93%
2014	\$6.075.880	\$5.541.175	91,20%
2015	\$5.389.343	\$4.624.322	85,80%

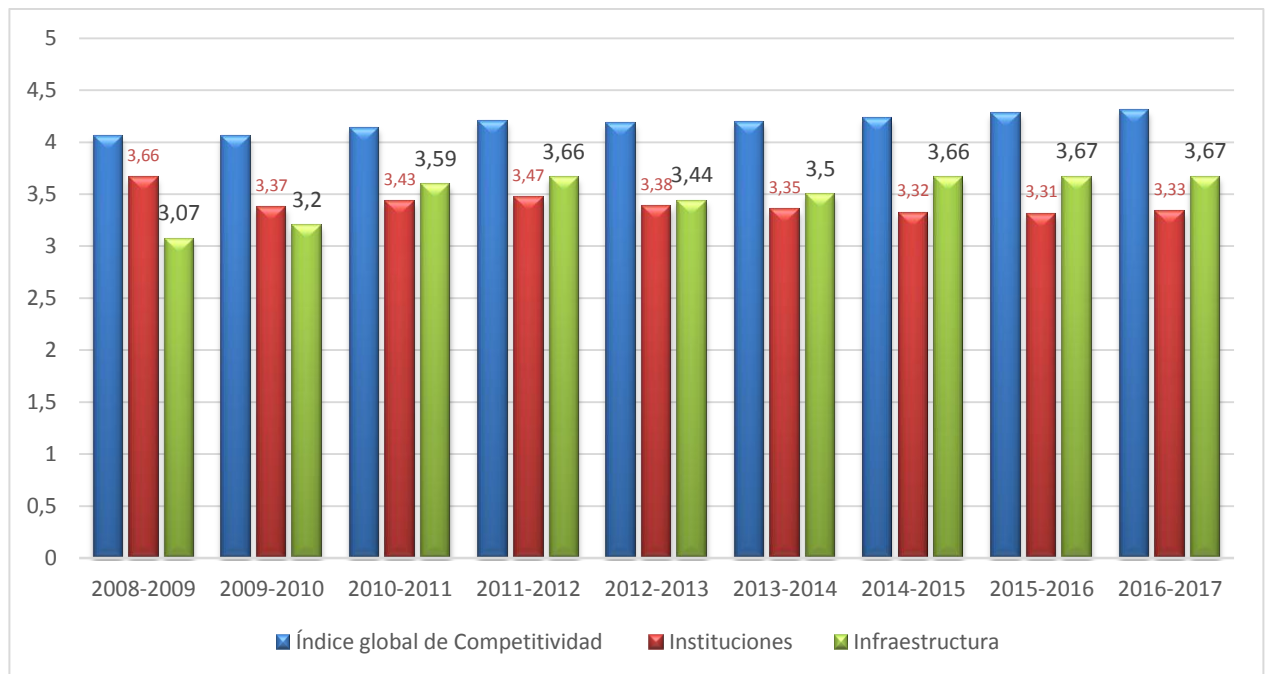
Fuente: Transporte en Cifras 2015.

Por otra parte, otra de las causas que mueve la inversión en infraestructura de transporte y especialmente en carreteras, son las bajas calificaciones que se obtienen en el Índice Global de Competitividad elaborado anualmente por el Foro Económico Mundial. La puntuación mínima de cada pilar es 1 y la máxima es 7. En términos generales Colombia no se destaca a nivel internacional por su competitividad, teniendo un índice global de competitividad de 4,3 sobre 7. Igualmente, en la versión 2016-2017 ocupó el puesto 61 entre 138 países participantes. Si bien es cierto que ha mejorado respecto a los años anteriores, es mucho lo que queda por hacer para mejorar en cada pilar que se tiene en cuenta para la elaboración del Índice.

De igual forma, el índice Global de Competitividad permite observar cómo está Colombia en los pilares de infraestructura e instituciones (Ver gráfica 5). Al

observar la evolución histórica del Índice, se evidencia las deficiencias en infraestructura, que en general es considerado por los empresarios como uno de los principales limitantes del desempeño económico del país.⁹⁴ Asimismo se observa que el pilar de instituciones a lo largo de los años presentó una disminución pasando de una puntuación de 3,66 a 3,33 y cayendo del puesto 87 al 112 desde el año 2008 al año 2016, situación que da cuenta de las falencias institucionales a nivel nacional y que es preocupante, ya que desde el punto de vista teórico se asume que marco institucional local (departamental y municipal) es más débil que el nacional.

Gráfica 5. Puntaje Índice Global de Competitividad 2008-2016.

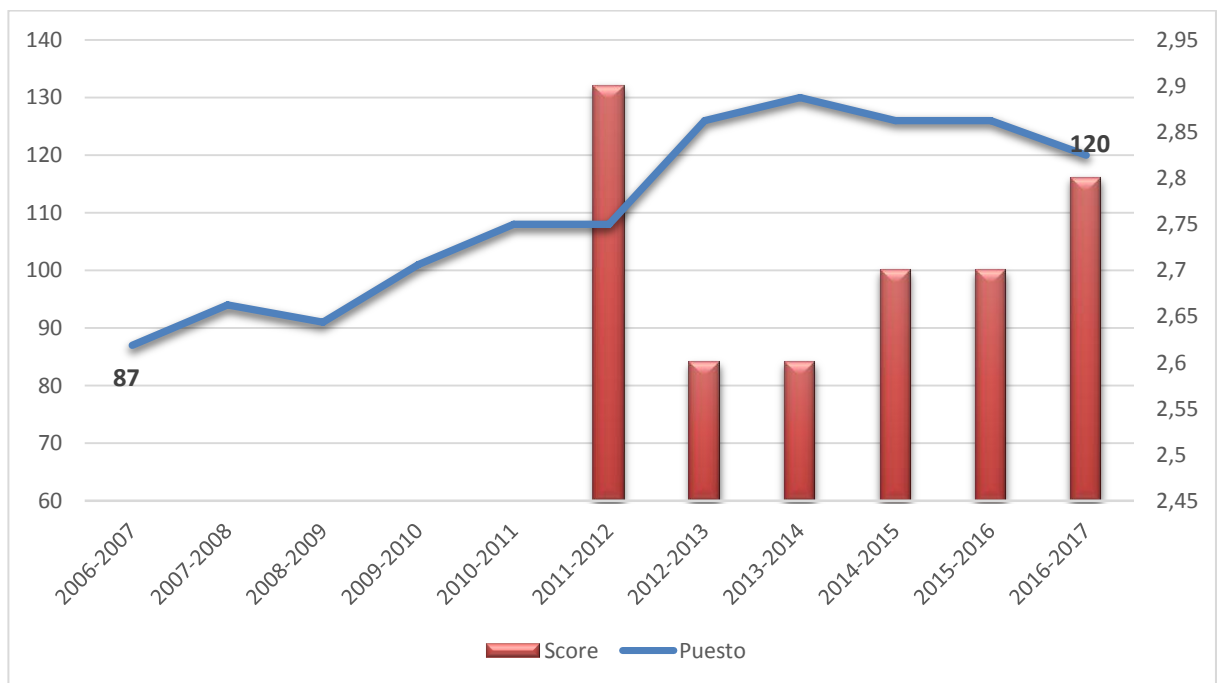


Fuente: Reporte Global de Competitividad, Foro económico Mundial

⁹⁴ World Economic Forum. The Global Competitiveness Report 2016–2017. p.148

Al hablar específicamente de la calidad de las carreteras el panorama empeora. Como se puede ver en la gráfica 6, con el pasar de los años Colombia ha perdido puestos relativos en este sub-pilar, pasando del puesto 87 al 120 en la década comprendida entre los años 2006 y 2016.⁹⁵ Además, si tenemos en cuenta que el país no tiene la cantidad requerida de vías para optimizar el sistema económico, es imaginable la magnitud del problema si las pocas carreteras que se tienen están en mal estado y no son de calidad.

Gráfica 6. Calidad de Carreteras. Colombia 2006-2016.



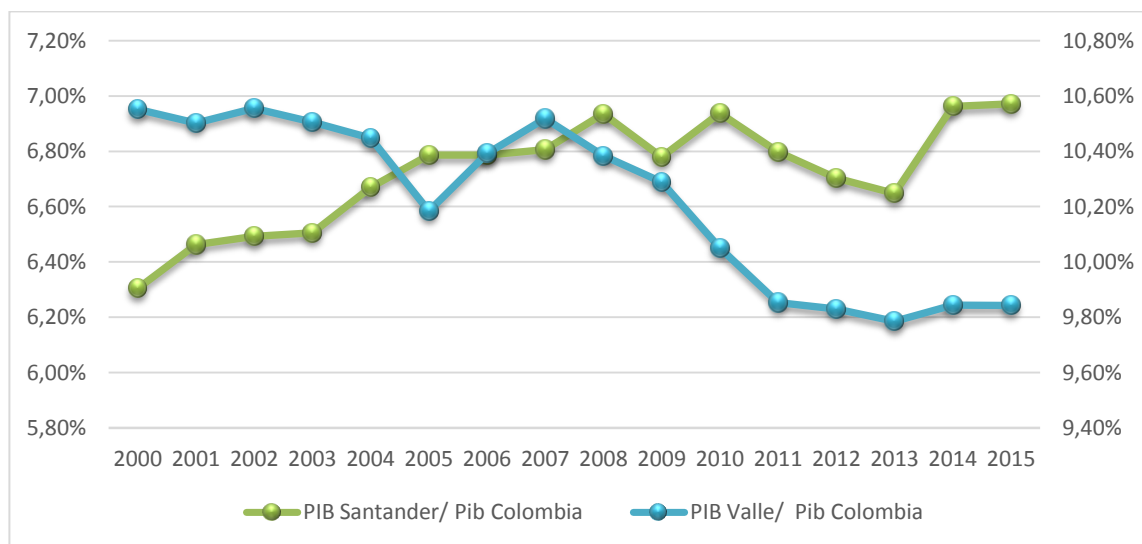
Fuente: Reporte Global de Competitividad, Foro económico Mundial

⁹⁵ La posición varía dependiendo de la cantidad de países participantes cada año. En la más reciente versión, Colombia se ubicó en el puesto 120 entre 138 países, lo que deja ver la mala calidad de las carreteras del país, que seguramente limita la competitividad nacional.

Como se mencionó anteriormente, estas condiciones demuestran la importancia de mejorar los servicios de infraestructura vial como requisito para consolidar los demás sectores de la economía nacional. Por ello, los entes territoriales empiezan a tener un papel preponderante en la consecución de las iniciativas planteadas desde el gobierno central para la construcción y mejoramiento de la malla vial. Para ilustrar la relación entre crecimiento económico, inversión pública en infraestructura vial y desempeño institucional, se tomará como base el departamento de Santander y se comparará los resultados en estos aspectos con el departamento del Valle del Cauca.

Ahora bien, es importante mencionar que después de Bogotá D.C y Antioquia, los -departamentos del Valle del Cauca y Santander ocupan el tercer y cuarto puesto dentro de las economías más fuertes de Colombia, aportando el 7% y 9,8% del valor agregado nacional, respectivamente.⁹⁶

Gráfica 7. Participación porcentual de los departamentos en el PIB nacional.



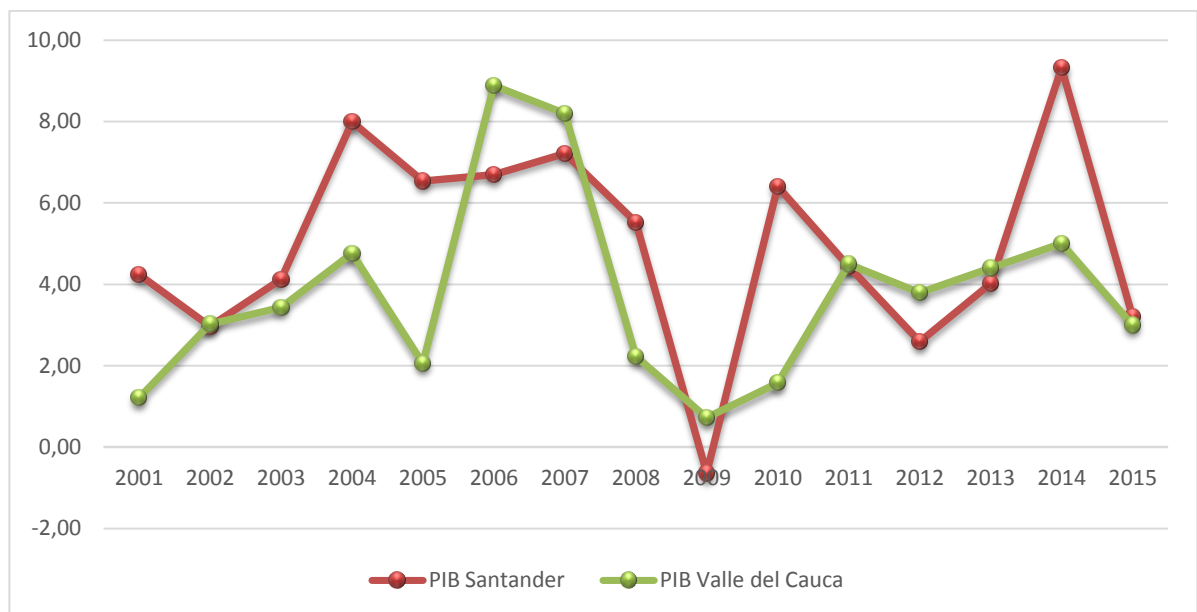
Fuente: Dane, cuentas departamentales, 2015.

⁹⁶ Cifras tomadas a precios constantes. El Dane toma en cuenta precios corrientes y de esta manera El Valle del Cauca aporta 9,5% y Santander aporta 8,1% al agregado nacional.

En la gráfica 7 se puede observar que Santander ha ido ganando terreno dentro de la producción nacional, mientras que, en el departamento del Valle, si bien es cierto que genera mayor producto agregado, la tendencia ha sido perder participación dentro de la producción nacional pasando de aportar 10,6% del agregado bruto nacional en el año 2000, a reducirse en cerca de un punto porcentual para el año 2015 (eje secundario).

También se puede observar las tasas de crecimiento económico anual de los dos departamentos, donde se evidencia la volatilidad del ritmo de crecimiento y la fuerte caída con la crisis 2008-2009 y más recientemente con el receso económico mundial y nacional del año 2015 (Ver Gráfica 8).

Gráfica 8. Tasas de Crecimiento del valor agregado



Fuente: Dane, cuentas departamentales, 2015.

El caso de Santander es interesante y ha llevado a que se le considere como un milagro económico⁹⁷ o una "estrella de oriente a seguir"⁹⁸ consolidándose dentro de la economía nacional, al reportar tasas de crecimiento anual de 9,2% en el año 2014. Sin embargo, como se puede observar en la gráfica, así como ha presentado picos importantes con altas tasas de crecimiento muy superiores al promedio nacional, las caídas también tienden a ser más profundas.

Al analizar el producto agregado por rama de actividad se evidencia que la economía santandereana para el año 2015 se sostuvo sobre el sector de industria manufacturera (18,3%), construcción (14,6) y establecimientos financieros, seguros, actividades inmobiliarias y servicios a las empresas (12,2%). Por su parte el Valle del Cauca basa su economía en establecimientos financieros, seguros, actividades inmobiliarias y servicios a las empresas (26,4%), industria manufacturera (15,9%) y actividades de servicios sociales, comunales y personales (13,7%).

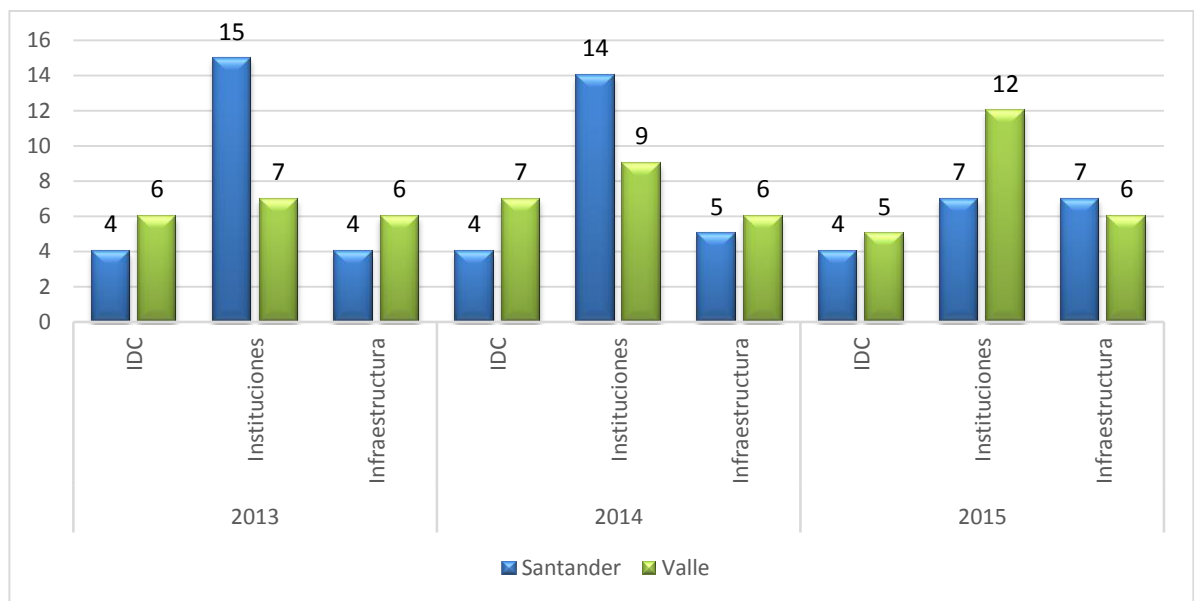
En este momento es oportuno hacer referencia a los indicadores de competitividad departamental para completar la caracterización de los departamentos en mención. Basándose en el Índice Departamental de Competitividad (IDC) elaborado por el Consejo Privado de Competitividad, se puede establecer cómo, en términos generales, el departamento de Santander se encuentra mejor posicionado que el Valle del Cauca, ubicándose como el cuarto departamento más competitivo del país después de Bogotá D.C, Antioquia y Caldas. Valle por su parte se ubica en el puesto 5 en la más reciente versión del informe donde se toman en cuenta 25 departamentos.

⁹⁷ Este término ha generado controversias pues mientras muchos consideran que lo que ha sucedido en los últimos años con la economía santandereana es un caso excepcional, otros consideran que ha sido cuestión de tendencia económica asociada al buen momento coyuntural de los hidrocarburos. Véase, por ejemplo: Recalca. Economía de Santander: ¿milagro económico u oasis en el desierto? 2014. Disponible en línea: <http://www.recalca.org.co/economia-de-santander-milagro-economico-u-oasis-en-el-desierto/>

⁹⁸ Revista Semana. El oriente a seguir. 2013. p.14. Este especial de la revista destaca la fortaleza de la economía santandereana, sus riquezas y sus expectativas a futuro, repasando al historia que ha llevado a que Santander sea hoy punto de referencia a nivel nacional. Disponible en línea: http://www.semana.com/especiales/semana_santander/#/1/

En cuanto al sistema de puntuación que usa el Consejo Privado de Competitividad para calcular el índice departamental, se puede decir que se mide en una escala de 1 a 10, siendo 10 el óptimo para cada pilar. Al observar el pilar de instituciones, en el departamento de Santander este fue aumentando su puntaje ya que pasó de tener 5,73 a 6,57 pasando del puesto 15 al puesto 7. Caso contrario presentó el Valle del Cauca pues cayó cinco puestos pasando del puesto 7 en el año 2013 al puesto 12 en el año 2015, su puntaje disminuyó al pasar de tener 6,29 en 2013 a 5,84 en 2015 (Ver Gráfica 9).

Gráfica 9. Posición anual Índice Departamental de Competitividad. Santander y Valle del Cauca. 2013-2015.



Fuente: Índice Departamental de Competitividad 2015

En cuanto al pilar de infraestructura se puede decir que los dos departamentos en mención tienen una pobre puntuación en este aspecto y aun así se destacan dentro de los demás departamentos a nivel nacional. Valle del Cauca obtuvo un

puntaje de 6,27 y Santander de 6,19 ubicándose en el ranking nacional en los puestos 6 y 7 respectivamente en este pilar. El IDC también toma en cuenta el porcentaje de red vial pavimentada por área, habitantes y estado de las carreteras y en este aspecto Santander tiene ventaja significativa respecto al Valle, como se observa en el siguiente cuadro.

Cuadro 5. Comparación Red vial primaria IDC.

Año	Subpilar	Santander		Valle del Cauca	
		Puntaje	Puesto	Puntaje	Puesto
2013	Red vial primaria pavimentada por cada 100000 habitantes	4,66	6	0,38	21
	Red vial primaria pavimentada por área	4,94	7	2,16	14
	Porcentaje de vías pavimentadas en buen estado	5,28	6	4,76	10
2014	Red vial primaria pavimentada por cada 100000 habitantes	4,56	7	0,57	22
	Red vial primaria pavimentada por área	4,79	6	2,64	11
	Porcentaje de vías pavimentadas en buen estado	5,91	11	3,39	17
2015	Red vial primaria pavimentada por cada 100000 habitantes	3,29	10	0,53	22
	Red vial primaria pavimentada por área	3,37	10	2,26	13
	Porcentaje de vías pavimentadas en buen estado	5,84	9	3,69	15

Fuente: Índice Departamental de Competitividad 2015.

Teniendo en cuenta este panorama departamental, es importante hacer una revisión de inversiones en infraestructura vial en Valle del Cauca y Santander para observar si al igual que las políticas sectoriales de orden nacional, en los departamentos existe tendencia de crecimiento de montos de inversión en el sector carreteras, con el fin de cumplir con los objetivos de mejorar la competitividad y jalonar el crecimiento económico.

En el caso de Santander, la agenda de construcción de infraestructura adecuada se centra en el sector de carreteras por las dificultades históricas asociadas a estas falencias, como por ejemplo durante las temporadas invernales donde se han presentado múltiples derrumbes y cierres viales. En este orden de ideas, si se quiere mejorar la competitividad y el desarrollo económico santandereano, es indispensable el fortalecimiento de la infraestructura vial departamental, de tal modo que Santander deje de ser el secreto mejor guardado de la economía colombiana y se convierta en la gran revelación nacional.⁹⁹

3.2 Inversión del departamento de Santander en infraestructura vial.

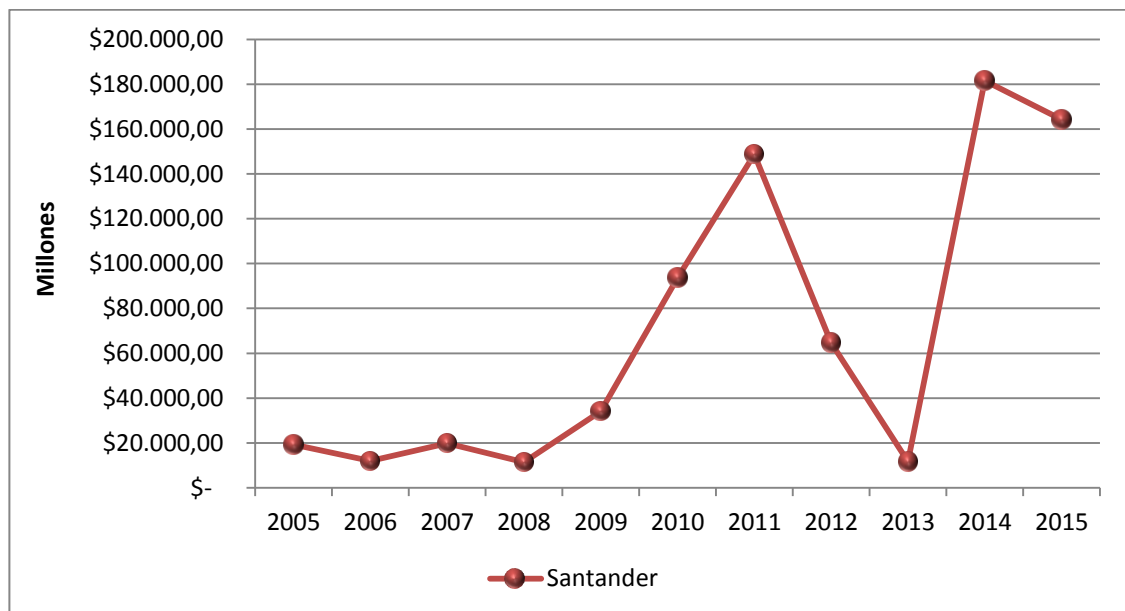
Como se mencionó anteriormente, para el año 2008 el departamento de Santander contaba con aproximadamente 10.406 Kilómetros de vías de las cuales el 12% corresponde a la red vial primaria, el 22,7% a la red vial secundaria y el 65,3% a la red vial terciaria del departamento. Los problemas de conectividad que presenta la región se deben a la lejanía de sus municipios de las cabeceras municipales como el Área Metropolitana de Bucaramanga y su escasa red vial. Es por ello que se resalta la importancia de revisar la articulación de la malla vial del departamento mediante los planes de inversión en infraestructura vial.

La evolución de la inversión del departamento de Santander en infraestructura vial entre los años 2005 y 2015 se muestra en la gráfica 10. En esta se pueden

⁹⁹ Revista semana, Op. cit., p. 48.

destacar tres periodos según el comportamiento de las inversiones ejecutadas. El primero, entre los años 2005-2008, en el cual se evidencia que las inversiones oscilaron entre \$11.421 millones y \$19.830 millones, que corresponde al 23,64% y 54,05% del presupuesto definitivo para esos años respectivamente y mostrando un comportamiento inalterable entre estos cuatro años. En el segundo periodo, para los años 2009-2011, Santander presentó un comportamiento de crecimiento de las inversiones departamentales ejecutadas en vías. En el año 2009 el monto de inversión en vías fue de \$34.048 millones el cual representó un 198% de crecimiento respecto al año anterior. Además, este comportamiento siguió representándose en las inversiones de los años 2010 y 2011. El margen en este periodo fue cada vez más amplio, del 2009 al 2010 las inversiones pasaron de \$34.048 millones a aproximadamente \$93.635 millones. De igual forma, para el año 2011 se llegó a los \$148.704 millones.

Gráfica 10. Inversión departamental en vías, Santander 2005-2015.



Fuente: Cálculo de los autores a partir de las ejecuciones presupuestales, coordinación de presupuesto. Gobernación de Santander.

Sin embargo, es de resaltar que en la medida en que estas inversiones aumentaron el presupuesto definitivo destinado para cada uno de los años de este periodo aumentó, ya que como lo reflejan las cifras de inversión, se destinaron entre \$195.792 millones a \$258.575 millones durante estos tres años. Así, el presupuesto ejecutado en estas inversiones para cada año fue de la siguiente manera: en el año 2009 se ejecutó el 17,39% del presupuesto definitivo, 36,21% corresponde al presupuesto ejecutado respecto al definitivo para el año 2010 y el 58,32% para el año 2011.

Este aumento considerable en los montos de inversión destinados a infraestructura vial departamental en el año 2011 se debe al fenómeno ambiental conocido como el fenómeno de "La niña" presenciado entre los años 2010 y 2011. Lo anterior se evidencia en la destinación del presupuesto de inversión en cuentas relacionadas con "atención de emergencias en la red vial departamental" (Ver anexo A: cifras en inversión por cuentas). Para el año 2010 se ejecutaron \$3.109 millones destinados a este rubro, en el 2011 la cifra ascendió a \$7.028 millones y en el 2012 fue de \$4.270 millones aproximadamente.

Ahora bien, para el tercer periodo, comprendido entre el año 2012 y 2015, las inversiones en infraestructura vial presentaron un comportamiento muy abrupto; éstas cayeron entre los años 2012 y 2013, pasando de \$64.551 millones a \$11.667 millones. En cuanto al año 2013 sólo se ejecutó el 7,04% del presupuesto definitivo. Esta situación llama la atención en cuanto a los porcentajes ejecutados del periodo, en este sentido se puede inferir que de acuerdo al informe de auditoría regular a la Contraloría departamental de Santander,¹⁰⁰ en el año 2013 no se ejecutaron proyectos de inversión a pesar de que el presupuesto del gasto se aprobó de conformidad con la normatividad vigente. Lo anterior permite relacionar que el bajo porcentaje ejecutado se debe a la conclusión de proyectos sin terminar de los años anteriores.

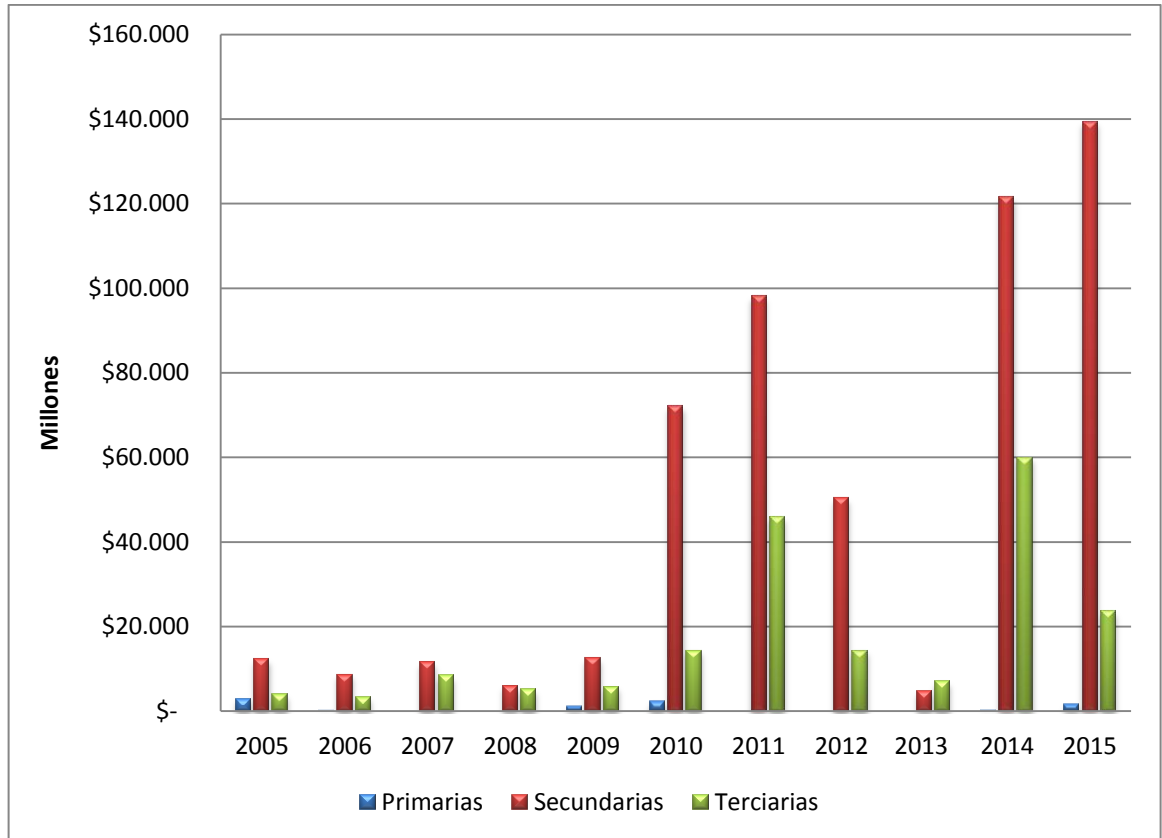
¹⁰⁰ AUDITORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. Informe de Auditoría Regular a la Contraloría departamental de Santander. Vigencia 2013. P. 16.

Para el año 2014 el aumento de estas inversiones fue significativo debido a que se invirtió el 83,03% del presupuesto definitivo el cual para este año fue de \$218.634 millones. Este repunte en los montos de inversión en infraestructura vial para el año 2014 pueden ir asociados a la firma del Contrato Plan entre el departamento de Santander y la Nación.

Respecto al año 2015, el monto de inversión ejecutada correspondió al 88,78% del total de presupuesto para ese año. Aunque este porcentaje fue superior al año anterior, esto no quiere decir que el monto ejecutado haya sido mayor, sino que se presentó una disminución en el total del monto presupuestado en este año.

Estas cifras de inversión en infraestructura vial, anteriormente mencionadas para los años 2005-2015, fueron destinadas para la atención, apoyo, mantenimiento y construcción de la red vial departamental. Cabe aclarar que no sólo se destinaron a la red de carreteras secundarias, que son responsabilidad del departamento, también la inversión realizada en estos años se llevó a cabo en vías primarias y terciarias, como se presenta en la gráfica 11. En ésta se evidencia que las inversiones en la red departamental, principalmente en vías secundarias, tuvieron una mayor influencia respecto a las inversiones departamentales en vías primarias y terciarias. Sólo en el año 2013 la inversión en vías terciarias fue superior a la de las vías secundarias enfocándose esta en la modernización de la infraestructura de transporte en la red municipal.

Gráfica 11. Inversión departamental en vías de Santander. Según el tipo de vías. 2005-2015.

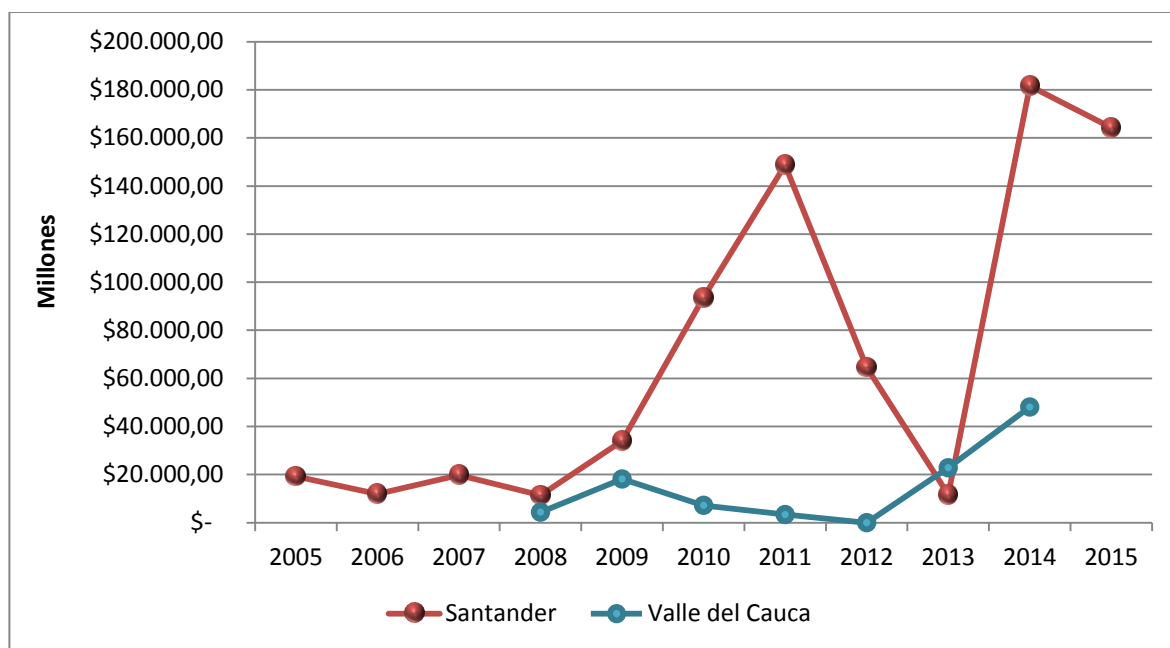


Fuente: Cálculo de los autores a partir de las ejecuciones presupuestales, coordinación de presupuesto. Gobernación de Santander.

Para el caso del departamento del Valle del Cauca, las inversiones en infraestructura se presentan en la gráfica 12. El periodo de estudio disponible para las inversiones ejecutadas del Valle es más corto que el periodo descrito para el departamento de Santander, no obstante, estos años permiten comparar el lapso de tiempo donde las inversiones en Santander fueron más volátiles. Igualmente, la gráfica evidencia que los montos de inversión en el Valle son significativamente menores a las del departamento de Santander. Es importante resaltar que en el año 2012 no hubo inversión departamental del Valle en vías, con recursos propios,

sino que la secretaría de Infraestructura reportó que las pocas intervenciones que hicieron fueron realizadas con recursos de Colombia Humanitaria como parte de la atención para prevenir y mitigar impactos de la ola invernal.¹⁰¹

Gráfica 12. Inversión departamental en vías, Santander y Valle del Cauca. 2005-2015.



Fuente: Cálculo de los autores a partir de las ejecuciones presupuestales, coordinación de presupuesto. Gobernación de Santander.

Además, la mayor influencia de las inversiones en vías secundarias también se presenta entre los años en los que el presupuesto definitivo para infraestructura de transporte aumentó, es decir, entre los años 2009 y 2013. Respecto a lo anterior, se puede señalar que el crecimiento de las inversiones ejecutadas en la red vial secundaria del departamento se relaciona con la estrategia departamental del plan

¹⁰¹ CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DEL VALLE DEL CAUCA. Informe final. Auditoría Integral Modalidad Regular. Departamento del Valle del Cauca. Vigencia 2012. P 40

de desarrollo “Santander incluyente”, donde se plantea el "Plan Vial Departamental de Santander 2009-2018" en el cual se propone tener 1070,01 Kilómetros de vías pavimentadas en el departamento para el año 2018 y con ello llegar al 45,31% del total de la red vial secundaria pavimentada¹⁰².

3.3 Comportamiento Institucional de los departamentos.

3.3.1 Índice de desempeño integral

El Índice de Desempeño Integral (IDI), elaborado por el Departamento Nacional de Planeación, permite observar la capacidad gerencial de gestión de las administraciones locales y de cumplir y evaluar la política de descentralización. Este índice está conformado por 4 componentes integrados: el componente de eficacia, que determina el cumplimiento de las metas de los planes de desarrollo, el componente de eficiencia el cual señala la optimización de la dotación de recursos humanos, financieros y físicos disponibles para los sectores de salud, educación y agua potable. También se encuentra el componente de requisitos legales el cual establece el cumplimiento de los requisitos de ejecución presupuestal definidos en la Ley 715 de 2001 y 1176 de 2007, y el componente de Gestión administrativa y fiscal.

En este punto se tendrá como referencia la Evaluación de Desempeño Integral Municipal, la cual para el departamento de Santander comprende los resultados de 87 municipios durante los años 2006-2014 (Ver Anexo D). Además, es importante enfatizar que se llevará a cabo el desarrollo de este punto a partir de la revisión del último componente anteriormente mencionado, el componente de

¹⁰² Según el Plan vial departamental de Santander 2009-2018, el departamento cuenta con una red vial secundaria de 2361.60 Kilómetros de longitud, de los cuales el 25.85% se encuentra pavimentado.

gestión administrativa y fiscal. Este está compuesto por la capacidad administrativa y el desempeño fiscal los cuales miden la habilidad de la entidad territorial para asumir sus funciones y la estabilidad de las finanzas mediante la revisión del presupuesto y la ejecución presupuestal respectivamente,

Partiendo del promedio de Desempeño Integral municipal agregados por departamentos para el año 2014, se observa que Santander se encuentra entre el 50% de los departamentos a nivel nacional que registraron promedios en el rango satisfactorio¹⁰³ (Ver Gráfica 13). En este sentido, el promedio del índice de desempeño integral para el año 2014 fue de 72,34 puntos lo cual ubica al departamento por encima del promedio nacional el cual se encuentra en 70,32.

Gráfica 13. Desempeño Integral Municipal. Promedio Municipal por Departamentos. 2014



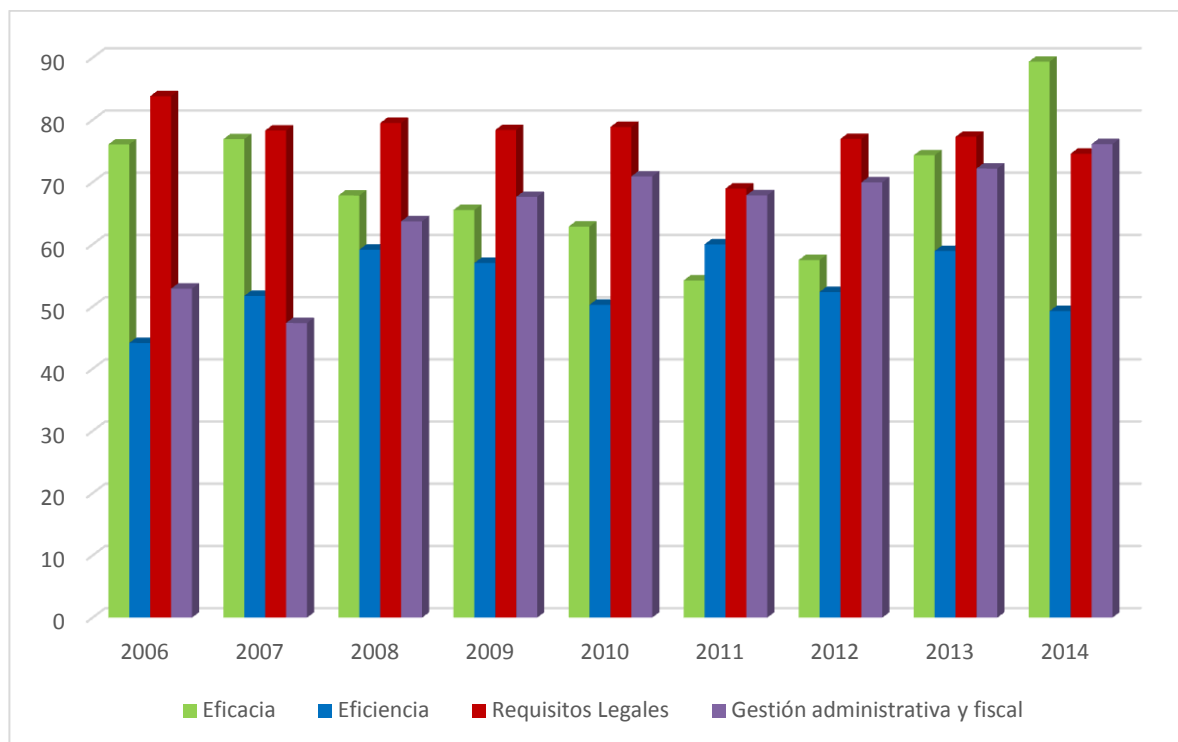
Fuente: DNP. Evaluación de Desempeño Integral de los municipios y distritos, 2014.

¹⁰³ Departamento Nacional de Planeación. Evaluación de Desempeño Integral de los municipios y distritos, 2014. P. 14

Además, también se observa en la gráfica 13, que Santander se encuentra por debajo de los departamentos del Valle del Cauca y Antioquia aunque comparten el mismo rango de calificación: “satisfactorio”. No obstante, esta diferencia no es tan significativa debido a que sólo unas décimas hacen que se encuentre por debajo de los mismos.

La gráfica 14 muestra cómo está conformado el Índice de Desempeño Integral para Santander entre los años 2006-2014. Éste cálculo se obtuvo a partir del promedio de los 87 municipios en cada uno de sus componentes: Eficacia, eficiencia, Requisitos legales y Gestión administrativa y fiscal.

Gráfica 14. Promedio de los componentes de índice de desempeño integral. Santander 2006-2014.



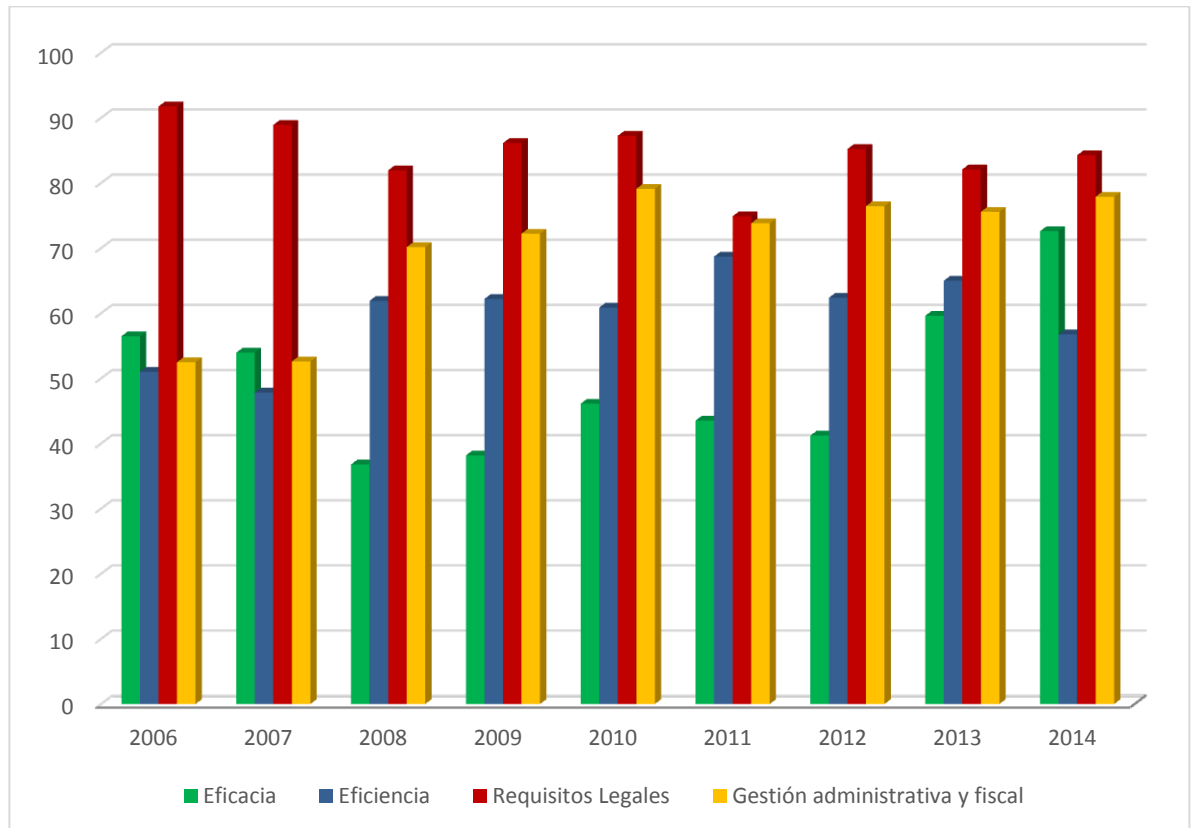
Fuente: Evaluación de Desempeño Integral de los municipios y distritos. DNP. Serie histórica 2006-2014.

De esta manera se observa que el componente de eficiencia fue el que obtuvo el más bajo nivel de cumplimiento mientras que los componentes de requisitos legales y eficacia, alcanzaron el más alto desempeño en el periodo de estudio 2006-2014, lo anterior permite evidenciar el cumplimiento de los requisitos de la ejecución presupuestal y los avances positivos en los Planes de Desarrollo del departamento de Santander los cuales fueron favorables. Este caso se refleja, por ejemplo, en el año 2014 en el cual el componente de eficacia fue el más alto durante todo el periodo con 89,37 puntos. De acuerdo con lo anterior y según el informe de gestión de la gobernación de Santander para el año 2014 se resaltan altos porcentajes obtenidos en la ejecución de las metas físicas y financieras propuestas en el Plan Departamental de Desarrollo “Santander en serio: El gobierno de la gente. 2012-2015”¹⁰⁴

Por otra parte, al realizar una revisión al promedio de los componentes del índice de desempeño integral para el departamento del Valle del Cauca en el mismo periodo, 2006-2014, se observa que el promedio del componente de eficacia es superior en el departamento de Santander, es decir que el cumplimiento en la ejecución de los planes departamentales ha tenido mejores resultados en este departamento frente al Valle del Cauca. También se puede observar que el componente de requisitos legales es el de mayor rango en las dos regiones, sin embargo, en el Valle este componente es superior ubicándose en el rango “sobresaliente” frente a los resultados de Santander en el cual su promedio se encuentra en el rango “satisfactorio” (Ver gráfica 15).

¹⁰⁴ La ejecución total de las metas físicas y financieras del Plan de Desarrollo para la vigencia del 2014 fue de 83,4% y 96,6% respectivamente. Véase: Gobernación de Santander. Informe Ejecución física y financiera del Plan de Desarrollo Departamental “Santander en serio: el gobierno de la gente 2012-2015” diciembre 31 de 2014. Disponible en: <http://www.santander.gov.co/index.php/gobernacion/documentacion/finish/2742-informes-de-gestion/11640-informe-ejecutivo-diciembre-31>

Gráfica 15. Promedio de los componentes de índice de desempeño integral. Valle del Cauca 2006-2014.



Fuente: Evaluación de Desempeño Integral de los municipios y distritos. DNP. Serie histórica 2006-2014.

Ahora bien, aunque ya se ha mencionado los rangos de calificación en los que se encuentra el departamento de Santander según el promedio municipal por departamentos para el año 2014 y el promedio por componentes del índice de desempeño integral para el periodo 2006-2014, es importante determinar los niveles de cumplimiento según el rango de calificación de desempeño integral (Véase cuadro 6) para así especificar el comportamiento del índice de desempeño integral para Santander.

Cuadro 6. Rangos de calificación de Desempeño Integral.

Niveles de cumplimiento	Sobresaliente	Satisfactorio	Medio	Bajo	Crítico*
Rangos de cumplimiento	≥ 80	≥ 70 y < 80	≥ 60 y < 70	≥ 40 y < 60	<40

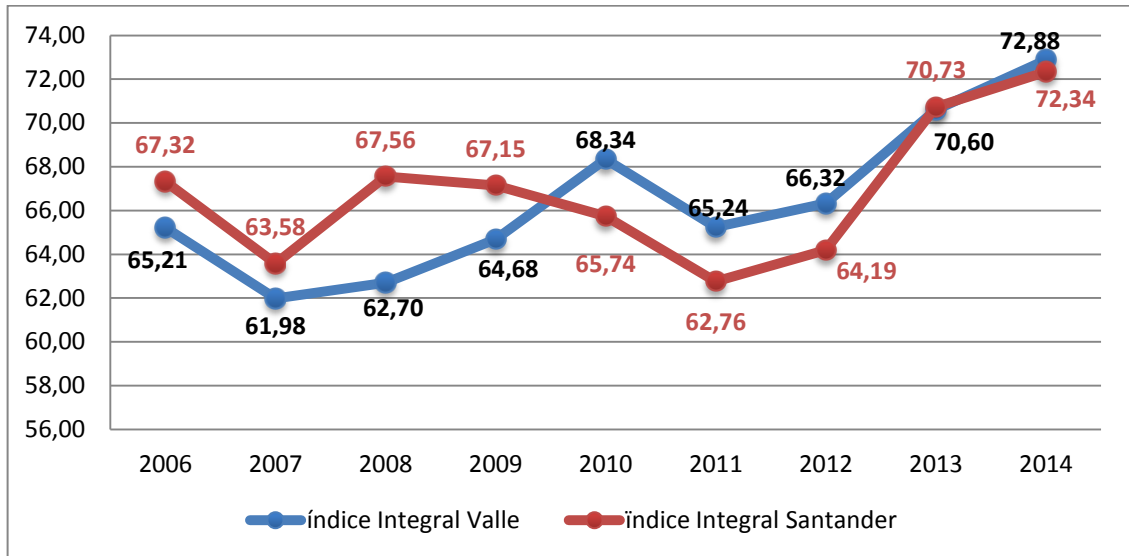
Fuente: DNP. Evaluación de Desempeño Integral de los municipios y distritos, 2014.

En este sentido, la gráfica 16 muestra el comportamiento del índice de desempeño integral para el departamento de Santander durante los años 2006-2014. En esta se observa que los resultados se ubicaron entre el rango de cumplimiento medio y satisfactorio debido a que oscilaron entre 62,76 y 72,34. Sin embargo, La necesidad del departamento de mejorar sus resultados y obtener con ello el rango sobresaliente depende de la consolidación de la información de la gestión administrativa y la validación de la misma¹⁰⁵.

Caso similar presentó el índice de desempeño integral del departamento del Valle. Aunque sus resultados anuales se encontraron entre el 61,98 y 72,88, ubicándose en el rango de calificación “Medio” y “satisfactorio” su tendencia fue creciente durante la mayoría del periodo de estudio a diferencia del índice de Santander el cual era más fluctuante.

¹⁰⁵ La consolidación y validación de la información de los departamentos se encuentra a cargo de la secretaría de planeación departamental.

Gráfica 16. Índice Integral: Valle del Cauca y Santander. 2006-2014

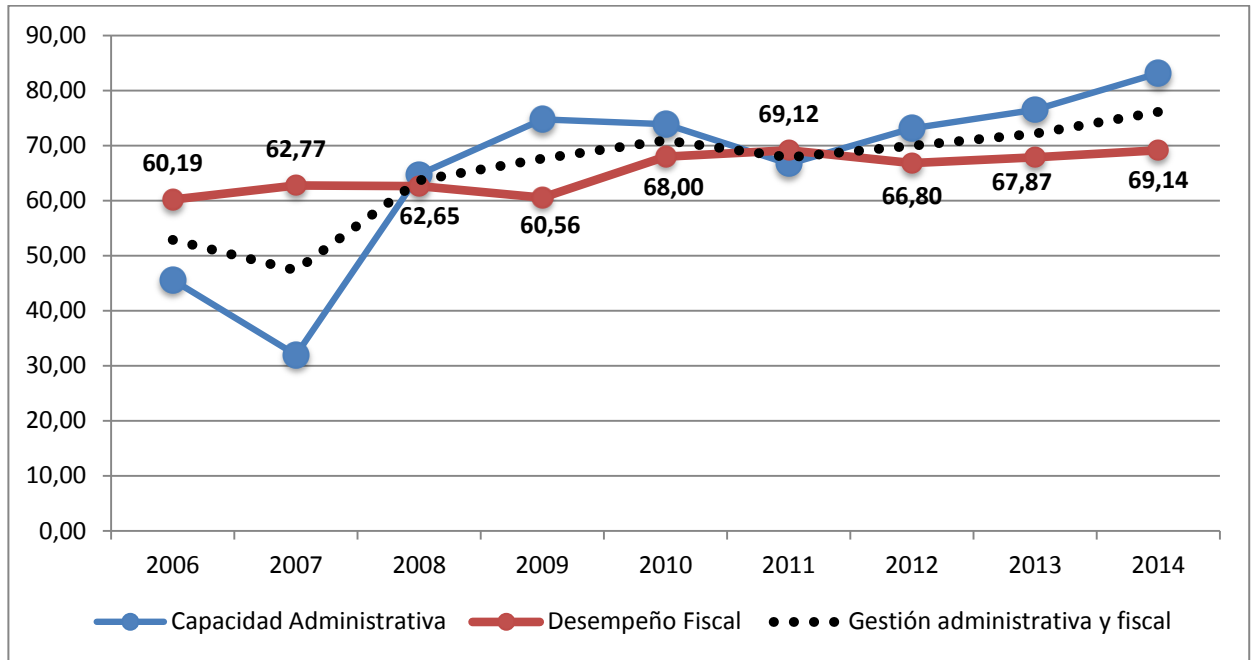


Fuente: Evaluación de Desempeño Integral de los municipios y distritos. DNP. Serie histórica 2006-2014.

3.3.2 Componente de Gestión administrativa y fiscal

El componente de Gestión Administrativa y Fiscal se conforma por la capacidad administrativa y el desempeño fiscal. Su cálculo se deriva del promedio de estos dos componentes. La capacidad administrativa es la encargada de medir la capacidad de las entidades territoriales para cumplir sus funciones administrativas de planeación, organización, integración de la planta profesional y control. En este sentido, el departamento de Santander obtuvo para el año 2014 el más alto puntaje de capacidad administrativa, lo que lo llevó a ubicarse en el rango de calificación “Sobresaliente”. Caso contrario ocurrió en el año 2007 en el que este componente llegó a ubicarse en el rango “Crítico” siendo este el más bajo y representado con un puntaje de 31,95 (Ver Gráfica 17).

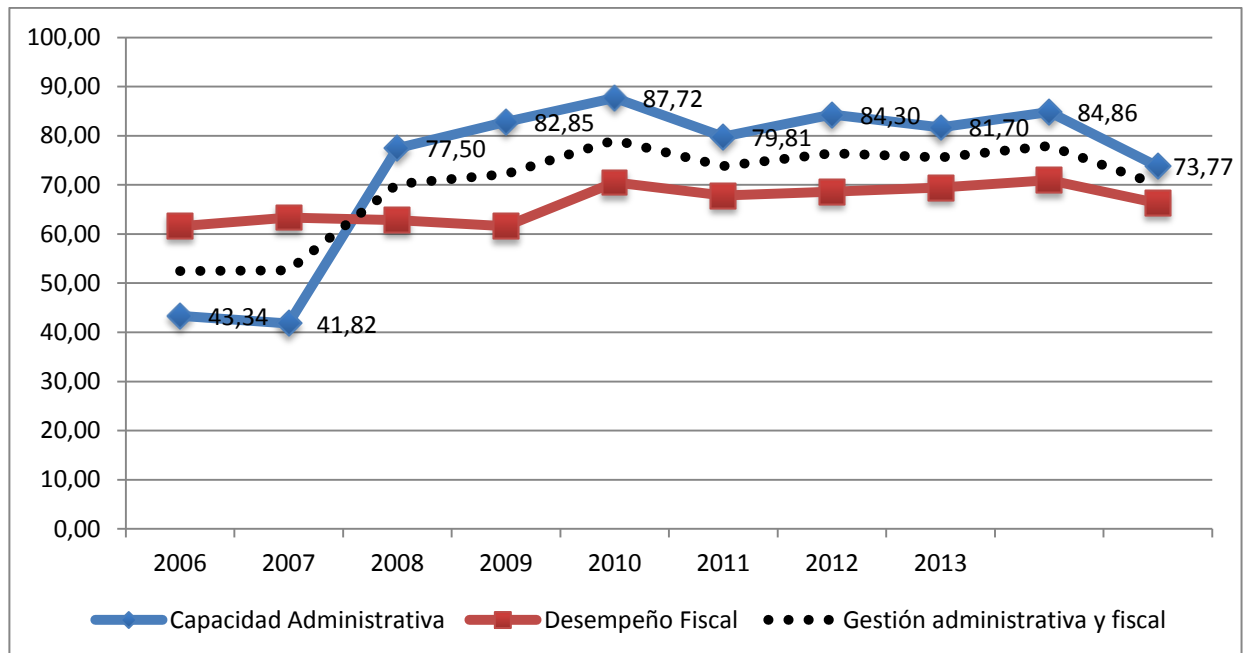
Gráfica 17. Componente de Gestión administrativa y fiscal. Santander 2006-2014.



Fuente: DNP. Evaluación de Desempeño Integral de los municipios y distritos. Serie histórica 2006-2014. Cálculo de los autores.

Para el caso del departamento del Valle el más bajo puntaje de capacidad administrativa se presentó en el año 2007, el cual fue de 41,82, al igual que en Santander; mientras que el puntaje más alto del Valle fue en el año 2010 con 87,72 puntos (Ver Gráfica 18).

Gráfica 18. Componente de Gestión administrativa y fiscal. Valle del Cauca 2006-2014.



Fuente: DNP. Evaluación de Desempeño Integral de los municipios y distritos. Serie histórica 2006-2014. Cálculo de los autores.

En cuanto al desempeño fiscal, el cual se determina a partir del equilibrio entre los recursos y las competencias de las entidades territoriales,¹⁰⁶ el departamento de Santander presentó puntajes más estables que los obtenidos en la capacidad administrativa, ya que a lo largo del periodo comprendido entre 2006 y 2014 se mantuvo por encima de los sesenta puntos y por debajo de los setenta, es decir que sostuvo el rango de calificación “Medio”. El departamento del Valle también conservó un comportamiento estable en este componente de desempeño fiscal, sin embargo, a diferencia de Santander, este superó en los años 2010 y 2014 los setenta puntos, ubicándose así en el rango medio y satisfactorio (Ver Gráfica 18).

¹⁰⁶ Departamento Nacional de Planeación. Guía de orientaciones para realizar la evaluación del desempeño integral municipal. Vigencia 2014. Bogotá. 2015. p. 21.

Es importante resaltar que el desempeño fiscal muestra la capacidad de descentralización y autonomía de los entes territoriales a la hora de tomar las decisiones de ejecución de políticas públicas, sin dejar de lado la colaboración de la ciudadanía en la gestión pública dando a conocer las opiniones y necesidades. Los departamentos de Santander y el Valle del Cauca demostraron que su autonomía y descentralización según los componentes del índice de desempeño integral se encuentran por encima del promedio nacional.

El comportamiento de las finanzas públicas del departamento de Santander, principalmente en lo relacionado con el sector transporte y en las inversiones en infraestructura vial demuestran que las ejecuciones presupuestales a lo largo de los años 2005 a 2015 fueron muy variables, como lo muestra el siguiente cuadro.

Cuadro 7. Inversión departamental en vías

Año	% del presupuesto ejecutado respecto al definitivo	
	Santander	Valle del cauca
2005	74,38%	-
2006	72,28%	-
2007	54,05%	-
2008	23,64%	97,76%
2009	17,39%	84,36%
2010	36,21%	82,10%
2011	58,32%	93,09%
2012	44,87%	0,00%
2013	7,04%	57,12%
2014	83,03%	41,02%
2015	88,78%	-

Fuente: Cálculo de los autores a partir de las ejecuciones presupuestales, coordinación de presupuesto. Gobernación de Santander.

En el anterior cuadro se evidencia que el presupuesto ejecutado fue variante en cada uno de los departamentos por lo tanto, no es preciso decir que exista una tendencia respecto a estas cifras de inversión, en comparación con los montos ejecutados a nivel nacional, ya que estos últimos presentan una tendencia creciente durante los años 2007-2015.

A pesar que los departamentos presentan estabilidad durante los últimos años en el puntaje de desempeño fiscal, los datos evidencian que, en el sector específico de infraestructura vial, el desempeño institucional no es el mismo. Respecto a este componente, el departamento de Santander se clasifica dentro del tipo de desarrollo Intermedio junto con el Valle.

Para el año 2014, el promedio de los resultados en el índice de desempeño integral del departamento de Santander, estuvo por encima del promedio nacional, evidenciando fortalezas y continuas mejoras en el área institucional que principalmente se reflejan en los altos índices de cumplimiento de las metas de los Planes Desarrollo y en la estabilidad de las finanzas al revisar los montos ejecutados de los presupuestados para el mismo año.

Finalmente, se puede decir que el comportamiento de las inversiones en infraestructura vial del departamento de Santander han sido volátiles, aunque si aumentaron considerablemente después de la puesta en marcha del Plan Vial Departamental y el Contrato Plan. No obstante, a pesar de la significancia de los montos ejecutados anualmente, se evidenció que el departamento tiene serias falencias en cuanto a su capacidad de ejecución presupuestal, lo que se constituye en un limitante institucional al efecto positivo de estas inversiones sobre la economía de Santander.

CONCLUSIONES

- Entre los problemas de carácter institucional que enfrenta la infraestructura vial en el país se encuentra la descentralización de las responsabilidades, específicamente en lo referente a la asignación de competencias, pues si bien es cierto que según la ley 105 de 1993 se distribuyen compromisos en infraestructura vial a los entes territoriales, estos en la práctica son ambiguos dada la poca capacidad de generación de ingresos propios por parte de los municipios y algunos departamentos, lo que dificulta la construcción y mantenimientos de las vías terciarias y secundarias, respectivamente. Sin embargo, actualmente se ha evidenciado el impulso que han tomado los departamentos a partir de la formulación de los planes viales los cuales se han convertido en los mecanismos para adaptar la política regional a las necesidades nacionales.
- Otro de los problemas es la debilidad de las fuentes de información de infraestructura vial, debido a la desactualización de las cifras relacionadas con la longitud de carreteras, representadas en kilómetros construidos, y de las cifras referentes a la calidad de las mismas. Esta deficiencia además de dificultar el diagnóstico del estado de la malla vial, también dificulta el seguimiento a la efectividad de las políticas públicas de inversión encaminadas a mejorar el sector.
- Las inversiones para el sector de infraestructura vial del departamento de Santander, han representado un crecimiento sostenido durante los últimos años, en concordancia con los planes nacionales referentes a mejorar la conectividad de los entes territoriales. Sin embargo, este monto de inversión pudo ser mayor si se hubiese ejecutado el total del presupuesto disponible para cada año. En este sentido, hubo una subutilización de

recursos que responde a la falta de planeación de los proyectos viales a ejecutar. Es decir, los montos de inversión siguen la misma tendencia de crecimiento mientras que los porcentajes ejecutados no las representan.

- En el proceso de apoyo a la ejecución de los planes de inversión en infraestructura, principalmente en los ejes viales priorizados, el departamento de Santander ha recibido respaldo por parte del gobierno central, como se evidencia en la ejecución y avances de estos proyectos a junio de 2016. Los avances financieros destinados al sector transporte representan el 59,22% del monto total proyectado para 2013-2018. No obstante, los recursos presupuestados para estos corredores, a pesar de designar una importante cantidad a conectividad vial, han necesitado una mayor intervención por parte del departamento para cumplir con las metas previstas, como se reflejó en la adición de 37 mil millones por parte de la Gobernación a la conectividad en vías secundarias.
- Además, los planes de inversión que actualmente se ejecutan en el departamento, dan impulso a estas necesidades de integración territorial y ponen de manifiesto el interés de convertir a Santander en una región altamente productiva y competitiva.
- En cuanto a las políticas nacionales de inversión, se puede decir que el departamento de Santander se ha acogido a los lineamientos nacionales de inversión en vías. Esto se evidencia con la formulación e implementación del plan vial departamental de Santander 2009-2018, por parte de la Gobernación y en apoyo con el Ministerio de Transporte. Igualmente, va en concordancia con las políticas formuladas en los últimos planes de Gobierno nacional donde se espera fortalecer las responsabilidades de los entes territoriales, mediante el ajuste de las instituciones.
- A pesar de que teóricamente se había demostrado la relación entre la infraestructura vial y crecimiento económico, las limitaciones al acceso de la

información no fue posible realizar una estimación del impacto real de las inversiones en infraestructura de vías secundarias sobre el crecimiento económico del departamento. Con esto se destaca una de las falencias más importantes del sector en las que el diagnóstico definitivo sobre la relación de las variables anteriormente mencionadas, no se pudo llevar a cabo. Sin embargo, el DNP realizó la estimación del efecto de las inversiones en vías 4G sobre el crecimiento económico en Santander, concluyendo que estas inversiones incrementarían el producto en 0,9pp hacia el año 2020.

La importancia de las redes de infraestructura vial como elemento integrador del sistema económico y geográfico del país, en cuanto a los procesos de articulación del territorio, además del progreso social del mismo, permite la atención de los generadores de política pública para establecer planes de inversiones destinados a reducir el rezago en materia de infraestructura vial. Adicionalmente, estas inversiones contribuyen a dar un impulso al desarrollo de los departamentos destacando ventajas en competitividad, productividad y relaciones comerciales desde y hacia la región.

En síntesis, la importancia de la descentralización marca los lineamientos e identifica las necesidades y potencialidades de cada uno de los entes territoriales en cuanto a su administración. Además, la descentralización de las inversiones en infraestructura vial en el departamento de Santander, ha permitido fomentar el fortalecimiento de las instituciones y su rol en la efectividad de la ejecución de los proyectos de inversión. En este sentido, si bien el proceso de descentralización se ha consolidado debido a los avances institucionales del sector transporte aún es insuficiente pues siguen persistiendo problemas en el desempeño fiscal como se evidenció con la subutilización de los recursos presupuestados para la inversión en la malla vial departamental en el periodo 2005-2015, lo que demuestra la debilidad institucional correspondiente a la falta de planeación de los proyectos viales.

Para finalizar, a modo de recomendación se espera que el inventario vial departamental no sólo sea actualizado, con información completa, sino que sea utilizado para gestionar recursos y realizar las evaluaciones que permitan determinar los requerimientos del modo carretero y moldear las políticas públicas de inversión de vías para cubrir las falencias en el departamento.

De igual forma, es pertinente ampliar el conocimiento de la efectividad de las políticas de inversión en infraestructura vial sobre el crecimiento regional, enmarcando el estudio al papel de las instituciones como determinante en las relaciones de influencia entre la efectividad de las inversiones y el crecimiento económico regional.

BIBLIOGRAFÍA

AGENCIA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA, ANI. Funciones generales. [online] 2011. [Citado 18, febrero, 2016]. Disponible en: <http://ani.gov.co/quienes-somos/funciones-generales>

ASCHAUER, David. Is public expenditure productive? North-Holland: Journal of Monetary Economics 23. 1989. p. 177-200. (Traducción propia)

ASHRAF, Nava; GLAESER, Edward; PONZETTO, Giacomo. *Infrastructure, Incentives, and Institutions*. American Economic Review: Papers & Proceedings 2016, 106(5): 77–82. Traducción propia.

ASOCIACIÓN NACIONAL DE INSTITUCIONES FINANCIERAS, ANIF. Concesiones de Infraestructura de Cuarta Generación (4G): Requerimientos de Inversión y Financiamiento Público-Privado, 2014.

ASOBANCARIA. Nuevo escenario de crecimiento para 2016- 2017: aumentan los riesgos sobre el consumo. 2016.

AUDITORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. Informe de Auditoría Regular a la Contraloría departamental de Santander. Vigencia 2013.

BANDEIRA, Pablo. Instituciones y desarrollo económico. Un marco conceptual. Revista de Economía Institucional, vol. 11, N.º 20, primer semestre del 2009.

BARRO, Robert J. “Government Spending in a Simple Model of Endogenous Growth”, Journal of Political Economy, 1990. (Traducción propia).

BOTERO, Santiago. Hacia un nuevo debate sobre la descentralización en Colombia: el análisis intergubernamental desde una lectura institucional. Cali, Colombia: Universidad ICESI. Revista en Ciencias Sociales (CS) No. 8, 211 - 243, julio – diciembre 2011.

CARDENAS, Mauricio. Infraestructura, crecimiento y productividad en Colombia: 1950-1994. Bogotá: Fedesarrollo, 1995.

Consejo Privado de Competitividad. Índice Departamental de Competitividad 2015.

Convenio interadministrativo No. 0226 entre el Ministerio de Transporte, Instituto Nacional de Vías, Financiera de Desarrollo Territorial y el Departamento de Santander, para la transferencia de carreteras que se encuentran a cargo del Instituto Nacional de Vías.

CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DEL VALLE DEL CAUCA. Informe final. Auditoría Integral Modalidad Regular. Departamento del Valle del Cauca. Vigencia 2012.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS, DANE. Cuentas departamentales, 2015.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN, DNP. Contratos plan. [en línea]. [15, junio, 2016]. Disponible en: <https://www.dnp.gov.co/Contratos-Plan/Paginas/ContratosPlan.aspx>

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN, DNP. Consejo Nacional de Política Económica y Social – CONPES 3480: “Política para el mejoramiento de la gestión vial departamental a través de la implementación del “Plan Vial Regional””. Julio de 2007.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN, DNP. Contrato Plan para el Departamento de Santander. Componente programático. 2013.

Departamento Nacional de Planeación. Evaluación de Desempeño Integral de los municipios y distritos, 2014.

Departamento Nacional de Planeación. Guía de orientaciones para realizar la evaluación del desempeño integral municipal. Vigencia 2014. Bogotá. 2015.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN, DNP. Ficha informativa Contratos Plan. Contrato Pan de la Nación con el Departamento de Santander. Fecha de actualización: 30 de junio de 2016.

El Espectador. Expertos señalan que Colombia no aprovechó el 'boom' minero energético. Publicado: 10/02/2015 1:26 pm. Consulta en línea: <http://www.elespectador.com/noticias/economia/expertos-senalan-colombia-no-aprovecho-el-boom-minero-e-articulo-544368>

FAY, Marianne; MORRISON, Mary. Infraestructura en América Latina y el Caribe. Acontecimientos recientes y desafíos principales. Colombia: Banco Mundial. 2007.

FEDESARROLLO. Indicadores del sector transporte en Colombia, 2015.

FEDESARROLLO. Informe mensual de Fedesarrollo N° 125: noviembre de 2012.

FINOT, Iván. Descentralización en América Latina: Teoría y Práctica. Cepal, Santiago de Chile, 2001.

FONDO MONETARIO INTERNACIONAL. América Latina y el Caribe: ¿Se prolongará el actual frente frío? 2016.

FONDO MONETARIO INTERNACIONAL. Perspectivas de la economía mundial. Demanda reprimida: Síntomas y remedios.

GOBERNACIÓN DE SANTANDER. Informe Ejecución física y financiera del Plan de Desarrollo Departamental “Santander en serio: el gobierno de la gente 2012-2015” diciembre 31 de 2014. [En línea]. [27, Septiembre, 2016]. Disponible en: <http://www.santander.gov.co/index.php/gobernacion/documentacion/finish/2742-informes-de-gestion/11640-informe-ejecutivo-diciembre-31>

GOBERNACIÓN DE SANTANDER. Prensa virtual. Prioridad a cinco proyectos del Contrato Plan Santander para 2016. Julio 11 de 2016. [En línea]. [19, Octubre, 2016]. Disponible en línea: <http://www.santander.gov.co/index.php/prensa/item/13680-cinco-proyectos-del-cps-priorizados-para-este-ano>

HERNÁNDEZ, José. Inversión pública y crecimiento económico: Hacia una nueva perspectiva de la función del gobierno. Economía: Teoría y práctica. Nueva Época, número 33, julio-diciembre 2010.

HERNÁNDEZ, Gustavo; ROJAS, Norberto. Estimación de los Impactos Regionales del Programa de Inversión en Infraestructura. DNP: Archivos de Economía, Documento 430, Dirección de Estudios Económicos, 2015.

JURADO, Eulalia. Gasto público en carreteras y crecimiento económico inclusivo. Caso: Perú-Canta. Salas, Laramate 1990-2010. Tesis de Doctorado en contabilidad y finanzas. Perú: Universidad San Martín de Porres. 2013.

MINISTERIO DE PROTECCIÓN SOCIAL. Producto interno bruto e inflación en Colombia 2000-2009.

MINISTERIO DE TRANSPORTE. Plan Vial Regional. ¿Qué es un Plan Vial Regional? [En línea]. [15, septiembre, 2016]. Disponible en: <https://dirinfra.mintransporte.gov.co/pvr2/>

MINISTERIO DE TRANSPORTE. Oficina Asesora de Planeación, Grupo de Planificación Sectorial. Transporte en cifras. Estadísticas 2015.

NORTH, Douglass. Instituciones, cambio institucional y desempeño económico. México: Fondo de Cultura Económica, 1993.

NORTH, Douglass. Para entender el proceso de cambio económico. Traducción de Horacio Pons. Bogotá: 2005.

OLSON, Mancur. Big Bilis on the Sidewalk: Why Some Nations Are Rich, and Other Poor", Journal of Economic Perspectives, vol. 1 O, núm. 2, primavera de 1996.

PERDOMO, Álvaro. Inversión pública sectorial y crecimiento económico: Una aproximación desde la metodología VAR. Archivos de Economía. Departamento Nacional de Planeación. Dirección de Estudios Económicos. 2002.

PERDOMO, Álvaro. Modelo de infraestructura en transporte: El capital de infraestructura como un capital complementario. Archivos de economía. Documento 294. Departamento Nacional de Planeación. 2005.

PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2002-2006. Hacia un Estado Comunitario.

PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2006-2010. Estado Comunitario: desarrollo para todos.

PLAN NACIONAL DE DESARROLLO. Hacia la prosperidad democrática. Visión 2010-2014.

PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2014-2018: Todos por un nuevo país.

PLAN PROSPECTIVO PROVINCIA DE GUANENTÁ-2025. Gobernación de Santander y Fundación Universitaria de San Gil- UNISANGIL.

GOBERNACIÓN DE SANTANDER. Plan Vial Departamental de Santander. 2009-2018.

RAMIREZ, María; PACHÓN, Álvaro. La infraestructura de transporte en Colombia durante el siglo XX. Bogotá: Fondo de cultura económica, Banco de la República, 2006.

RAMIREZ, Juan y VILLAR, Leonardo. Infraestructura regional y pobreza rural. Fedesarrollo: Working paper No. 61, 2014-2.

RECALCA. Economía de Santander: ¿milagro económico u oasis en el desierto? 2014. Disponible en línea: <http://www.recalca.org.co/economia-de-santander-milagro-economico-u-oasis-en-el-desierto/>

Revista Dinero. La economía que deja Uribe: promesas vs. avances. Publicado: 5/08/2010. Consulta en línea: <http://www.dinero.com/pais/articulo/la-economia-deja-uribepromesas-vs-avances/96315>

Revista Semana. El oriente a seguir. 2013. [En línea]. [7 de Octubre de 2016] Disponible en: http://www.semana.com/especiales/semana_santander/#/1/

REVISTA SEMANA. Santander hace planes de infraestructura. Octubre de 2013. [En línea]. [7 de Octubre de 2016] Disponible en: <http://www.semana.com/nacion/articulo/santander-hace-planes/361579-3>

RODRIGUEZ, Oscar. Economía institucional. Corriente principal y heterodoxia. Revista Economía Institucional N° 4. Primer semestre del 2001.

RODA, Pablo y PERDOMO, Francisco. Costos de transporte y eficiencia económica en Colombia. Informe final para la revisión del proceso de urbanización en Colombia. Fase II. Banco Mundial: 2010.

ROZAS, Patricio y SÁNCHEZ, Ricardo. Desarrollo de infraestructura y crecimiento económico: Revisión conceptual. Cepal: División de Recursos Naturales e Infraestructura, serie 75. Santiago de Chile: 2004.

SILVA, Marcos. Inversión y rezago vial. En: El tiempo. [En línea]. (15, febrero, 2016). Disponible en: <http://www.eltiempo.com/opinion/columnistas/inversion-y-rezago-vial-marcos-silva-columna-el-tiempo/16511002>

VÁSQUEZ, Arturo; BENDEZÚ, Luis. Ensayos sobre el rol de la infraestructura vial en el crecimiento económico del Perú. Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social, 2008.

VASSALLO, José; IZQUIERDO, Rafael. Infraestructura pública y participación privada: conceptos y experiencias en América y España. Banco de desarrollo de América Latina, 2010.

WIESNER, Eduardo. La efectividad de las políticas públicas en Colombia: un análisis neoinstitucional. Santafé de Bogotá: Tercer mundo, Departamento Nacional de Planeación, 1998.

WIESNER, Eduardo. La economía neoinstitucional, la descentralización y la gobernabilidad local. P 225-250. En: Descentralización fiscal en América Latina. Nuevos desafíos y agenda de trabajo. Cepal: 1997.

World Economic Forum. The Global Competitiveness Report 2016–2017.

YEPES, Tito; RAMIREZ, Juan; VILLAR, Leonardo; AGUILAR, Juliana. La infraestructura de transporte en Colombia. Colombia: Cuadernos Fedesarrollo N° 46, 2013.

ANEXOS

Anexo A. Inversión en infraestructura vial del departamento de Santander 2005-2015.

AÑO	DESCRIPCIÓN	PPTO. EJECUTADO	TOTAL
2005	Atencion a la red de carreteras secundarias	\$ 7.748.370.374,56	\$ 19.269.870.699,71
	Apoyo a la red de carreteras terciarias	\$ 2.557.830.060,74	
	Apoyo a las carreteras urbanas	\$ 1.381.634.543,24	
	Apoyo a la red de carreteras primarias	\$ 2.906.758.702,00	
	Analisis, estudios y diseños de la infraestructura.	\$ 101.468.671,00	
	Pavimentacion de Carreteras Secundarias del deparatamento de Santasnder incluidas en en Plan 2,500 k.m tramo troncal Puerto Wilches	\$ 2.578.942.361,72	
	Construcción, rehabilitación, operación y mantenimiento de los tramos Café Madrid - Palenque, El Cero - La Virgen y Palenque y Tramo Aeropuerto - Lebrija	\$ 1.797.766.857,95	
	Mantenimiento rutinario y Periodico de la via San Miguel Macaravita Tienda Nueva Capitanejo Prov. De Garcia Rovira	\$ 45.599.128,50	
	Estudios estructurales concesion Duitama - Charalá - San Gil	\$ 51.500.000,00	
Construccion puente metalico colgante Mpio. De Cepita	\$ 100.000.000,00		
2006	Atencion a la red de carreteras secundarias	\$ 8.607.232.652,24	\$ 11.984.788.908,98
	Apoyo a la red de carreteras terciarias	\$ 1.977.165.059,25	
	Apoyo a las carreteras urbanas	\$ 1.326.108.825,10	
	Apoyo a la red de carreteras primarias	\$ 74.282.372,39	
2007	Pavimentacion de carreteras secundarias del Departamento de Santander, incluida en el Plan 2500 km	\$ 2.199.717.064,47	\$ 19.830.772.835,59
	Mejoramamiento de la Red Terciaria Nacional del Departamento de Santander	\$ 473.407.470,35	
	Construccion y Desarrollo de Una Red de Transporte Multimodal y sus Servicios de Apoyo en el Magdalena Medio	\$ 15.000.000,00	
	Atencion a la red de carreteras secundarias:	\$ 9.333.958.476,30	
	• Atencion a la red de carreteras secundarias	\$ 5.280.445.787,80	
	• Mejoramiento de las carreteras secundarias del Departamento de Santander, incluida en el Plan 2500 km	\$ 4.053.512.688,50	
	Apoyo a la red de carreteras terciarias	\$ 5.651.262.545,95	
	Apoyo a las carreteras urbanas	\$ 2.138.247.278,52	
Apoyo a la red de carreteras primarias	\$ -		
Analisis, estudios y diseÑ±os de la infraestructura.	\$ 19.180.000,00		

Fuente: Ejecuciones presupuestales, Coordinación de presupuesto. Gobernación de Santander.

ANEXO A. Inversión en infraestructura vial del departamento de Santander 2005-2015.
Continuación.

AÑO	DESCRIPCIÓN	PPTO. EJECUTADO	TOTAL
2008	Atencion a la red de carreteras secundarias	\$ 229.178.756,67	\$ 11.421.833.767,54
	Apoyo a la red de carreteras terciarias/COMPETITIVIDAD PARA EL CRECIMIENTO ECONOMICO CON DESARROLLO SOCIAL	\$ 399.421.081,00	
	Mejoramiento a red Terciaria Nacional del Departamento de Santander	\$ 301.077.816,91	
	Atención a la red de carreteras secundarias (Reservas presupuestales)	\$ 2.710.603.208,22	
	Mejoramiento de Carretera Secundarias del Depto de Sder, incluida en el plan 2500km (Reservas presupuestales)	\$ 2.852.682.848,79	
	Apoyo a la red de carreteras terciarias (Reservas presupuestales)	\$ 4.227.544.060,93	
	Mejoramiento de la Red Terciaria Nacional del Depto de Sder. (Reservas presupuestales)	\$ 128.030.643,36	
	Apoyo a Carreteras Urbanas(Reservas presupuestales)	\$ 393.284.556,36	
	Análisis, Estudios y Diseños de la Infraestructura (Reservas presupuestales)	\$ -	
	Atención a la red de carreteras secundarias (Pasivos exigibles)	\$ 3.523.184,46	
	Pavimentación de Carreteras Secundarias del Depto de Sder incluidas en el plan 2500 km. Tramo Troncal Pto Wilches (Pasivos exigibles)	\$ 136.487.617,05	
	Atención a la red de carreteras terciarias (Pasivos exigibles)	\$ 39.999.993,79	
	2009	Atencion a la red Vial departamental	
Atencion de emergencias en la red vial departamental		\$ 108.624.634,88	
Apoyo a la infraestructura de transporte municipal y nacional en el Dpto de Sder		\$ 155.933.939,15	
Apoyo a la red de carreteras primarias		\$ 1.047.836.614,29	
Apoyo a la red de carreteras terciarias		\$ 2.427.695.133,05	
Atencion a la red de carreteras secundarias (Reservas presupuestales)		\$ 74.774.672,90	
Atencion a la red vial departamental (Reservas presupuestales)		\$ 10.213.357.703,77	
Atencion de emergencias en la red vial departamental (Reservas presupuestales)		\$ 1.993.074.735,99	
Apoyo a la infraestructura de transporte municipal y nacional en el Dpto de Sder (Reservas presupuestales)		\$ 1.937.856.629,91	
Apoyo a la red de carreteras terciarias (Reservas presupuestales)		\$ 2.824.544.944,39	
Atención a la red de carreteras secundarias (Pasivos exigibles)		\$ 143.680.859,90	
Mejoramiento de carretera secundarias del Depto de Sder incluida en el plan 2500km. (Pasivos exigibles)		\$ 872.888,36	
Apoyo a la red de carreteras terciarias (Pasivos exigibles)		\$ 357.583.709,51	
Atencion a la red de carreteras terciarias (Pasivos exigibles)		\$ -	
Mejoramiento de la Red Terciaria Nacional del Depto de Sder (Pasivos exigibles)		\$ 85.028.520,38	
Apoyo a Carreteras Urbanas (Pasivos exigibles)		\$ 10.598.389,00	
Análisis, Estudios y Diseños de la infraestructura (Pasivos exigibles)	\$ -		

Fuente: Ejecuciones presupuestales, Coordinación de presupuesto. Gobernación de Santander.

ANEXO A. Inversión en infraestructura vial del departamento de Santander 2005-2015.
Continuación.

AÑO	DESCRIPCIÓN	PPTO. EJECUTADO	TOTAL
2010	Atencion a la red Vial departamental	\$ 13.636.934.090,09	\$ 93.635.044.154,29
	Atencion de Puentes en la red vial departamental	\$ -	
	Atencion de emergencias en la red vial departamental	\$ 1.132.037.692,16	
	Apoyo a la infraestructura de transporte municipal y nacional en el Dpto de Sder	\$ 719.705.808,50	
	Apoyo a la red de carreteras primarias	\$ 45.700.810,00	
	Apoyo a la Red Vial Municipal	\$ 9.283.603.959,23	
	Apoyo a la red de carreteras urbanas	\$ -	
	Atencion a la red vial departamental (Reservas presupuestales)	\$ 54.951.919.025,63	
	Atencion de emergencias en la red vial departamental (Reservas presupuestales)	\$ 1.946.953.673,11	
	Apoyo a la infraestructura de transporte municipal y nacional en el Dpto de Sder (Reservas presupuestales)	\$ 3.200.465.986,81	
	Apoyo a la red de carreteras primarias (Reservas presupuestales)	\$ 2.138.008.779,45	
	Apoyo a la red vial municipal (Reservas presupuestales)	\$ 3.583.144.779,78	
	Atencion a la red vial departamental (Pasivos exigibles)	\$ 320.494.584,24	
	Atencion de emergencias en la red vial departamental (Pasivos exigibles)	\$ 30.784.824,00	
	Apoyo a la infraestructura de transporte municipal y nacional en el Dpto de Sder (Pasivos exigibles)	\$ 1.264.495.207,89	
	Apoyo a la red de carreteras terciarias (Pasivos exigibles)	\$ 1.380.794.933,40	
Atención a la red de carreteras secundarias (Pasivos exigibles)	\$ -		
Analisis, Estudios y Diseños de la infraestructura (Pasivos exigibles)	\$ -		
2011	Atencion a la red Vial departamental	\$ 24.067.573.197,76	\$ 148.704.692.472,53
	Atencion de Puentes en la red vial departamental	\$ -	
	Atencion de emergencias en la red vial departamental	\$ 5.199.483.572,34	
	Apoyo a la infraestructura de transporte municipal y nacional en el Dpto de Sder	\$ 15.393.458,70	
	Apoyo a la red de carreteras terciarias	\$ 24.971.855.554,27	
	Apoyo a la red de carreteras urbanas	\$ 4.246.912.240,46	
	Atencion a la red vial departamental (Reservas presupuestales)	\$ 37.991.644.947,48	
	Atencion de emergencias en la red vial departamental (Reservas presupuestales)	\$ 1.736.122.530,87	
	Apoyo a la infraestructura de transporte municipal y nacional en el Dpto de Sder (Reservas presupuestales)	\$ 2.793.834.964,21	
	Apoyo a la red de carreteras terciarias (Reservas presupuestales)	\$ 13.332.917.260,02	
	Apoyo a la red de carreteras urbanas (Reservas presupuestales)	\$ 1.780.758.435,30	
	Atencion a la red vial departamental (Pasivos exigibles)	\$ 29.005.784.998,24	
	Atencion de emergencias en la red vial departamental (Pasivos exigibles)	\$ 92.657.262,83	
	Apoyo a la infraestructura de transporte municipal y nacional en el Dpto de Sder (Pasivos exigibles)	\$ 2.045.389.434,94	
	Apoyo a la red de carreteras terciarias (Pasivos exigibles)	\$ 1.423.416.627,31	
	Atención a la red de carreteras secundarias (Pasivos exigibles)	\$ 947.987,80	
Analisis, Estudios y Diseños de la infraestructura (Pasivos exigibles)	\$ -		

Fuente: Ejecuciones presupuestales, Coordinación de presupuesto. Gobernación de Santander.

ANEXO A. Inversión en infraestructura vial del departamento de Santander 2005-2015.
Continuación.

AÑO	DESCRIPCIÓN	PPTO. EJECUTADO	TOTAL
2012	Atencion a la red Vial departamental	\$ -	\$ 64.651.440.031,79
	Atencion de emergencias en la red vial departamental	\$ 345.609.535,60	
	Apoyo a la infraestructura de transporte municipal y nacional en el Dpto de Sder	\$ -	
	Apoyo a la Red Vial Municipal	\$ -	
	Modernizacion de la infraestructura de transporte de la red primaria	\$ -	
	Modernizacion de la infraestructura de transporte de la red secundaria	\$ 1.710.543.611,31	
	Modernizacion de la infraestructura de transporte puentes de la red secundaria	\$ -	
	Modernizacion de la infraestructura de transporte de la red municipal	\$ 707.414.136,70	
	Modernizacion de la Infraestructura de Transporte de la red Municipal (SGR)	\$ -	
	Atencion a la red vial departamental (Reservas presupuestales)	\$ 27.280.466.185,17	
	Atencion de emergencias en la red vial departamental (Reservas presupuestales)	\$ 3.849.570.701,29	
	Apoyo a la infraestructura de transporte municipal y nacional en el Dpto de Sder (Reservas presupuestales)	\$ -	
	Apoyo a la red de carreteras terciarias (Reservas presupuestales)	\$ 7.936.800.545,63	
	Apoyo a la red de carreteras urbanas (Reservas presupuestales)	\$ 3.582.523.951,45	
	Atencion a la red vial departamental (Pasivos exigibles)	\$ 17.093.289.729,64	
	Atencion de emergencias en la red vial departamental (Pasivos exigibles)	\$ 74.371.869,23	
	Apoyo a la infraestructura de transporte municipal y nacional en el Dpto de Sder (Pasivos exigibles)	\$ 19.749.381,39	
	Apoyo a la red de carreteras terciarias (Pasivos exigibles)	\$ 1.495.336.796,40	
	Apoyo a la Red de Carreteras Urbanas (Pasivos exigibles)	\$ 555.763.587,98	
Analisis, Estudios y Diseños de la infraestructura (Pasivos exigibles)	\$ -		
2013	Atencion de emergencias en la red vial departamental	\$ 312.062.547,60	\$ 11.667.022.695,35
	Modernizacion de la infraestructura de transporte de la red primaria	\$ -	
	Modernizacion de la infraestructura de transporte de la red secundaria	\$ 3.524.087.820,62	
	Modernizacion de la infraestructura de transporte puentes de la red secundaria	\$ 921.675.637,12	
	Modernizacion de la infraestructura de transporte de la red municipal	\$ 6.909.196.690,01	

Fuente: Ejecuciones presupuestales, Coordinación de presupuesto. Gobernación de Santander.

ANEXO A. Inversión en infraestructura vial del departamento de Santander 2005-2015.

Continuación.

AÑO	DESCRIPCIÓN	PPTO. EJECUTADO	TOTAL
2014	Modernización de la infraestructura de transporte de la red primaria	\$ -	\$ 181.536.250.483,77
	Modernización de la infraestructura de transporte de la red secundaria	\$ 9.731.596,50	
	Modernización de la infraestructura de transporte puentes de la red secundaria	\$ 67.000.000,00	
	Modernización de la infraestructura de transporte de la red municipal	\$ 1.722.565.375,80	
	Modernización de la infraestructura De Transporte de la Red Secundaria (Vigencias Futuras)	\$ 115.057.289.579,09	
	Modernización de la Infraestructura de Transporte de la Red Municipal (Vigencias Futuras)	\$ 21.613.150.822,41	
	Modernización de la infraestructura de transporte de la Red Primaria (Vigencias Futuras)	\$ 195.468.181,77	
	Modernización de la infraestructura de transporte de la red secundaria (Vigencias Futuras)	\$ 444.195.332,27	
	Modernización de la infraestructura de transporte puentes de la red secundaria (Vigencias Futuras)	\$ 3.941.297.113,43	
	Modernización de la infraestructura de transporte de la red municipal (Vigencias Futuras)	\$ 31.789.280.870,78	
	Modernización de la infraestructura de transporte de la red secundaria (Pasivos exigibles)	\$ 39.957.708,00	
	Modernización de la infraestructura de transporte de la red municipal (Pasivos exigibles)	\$ 953.842.606,89	
	Atencion de emergencias en la red vial departamental (Pasivos exigibles)	\$ 777.649.448,29	
	Atencion a la red vial departamental (Pasivos exigibles)	\$ 1.022.569.757,52	
	Apoyo a la red de carreteras terciarias (Pasivos exigibles)	\$ 3.804.854.068,14	
Apoyo a la Red de Carreteras Urbanas (Pasivos exigibles)	\$ 97.398.022,88		
2015	Modernización de la infraestructura de transporte de la Red Primaria	\$ 1.511.720.364,56	\$ 164.420.142.727,61
	MODERNIZACION DE LA INFRAESTRUCTURA DE TRANSPORTE DE LA RED SECUNDARIA a	\$ 135.031.433.524,86	
	Modernización de la infraestructura de transporte puentes de la red Secundaria Rec. Bce.	\$ 1.117.365.248,33	
	MODERNIZACION DE LA INFRAESTRUCTURA DE TRANSPORTE DE LA RED MUNICIPAL	\$ 21.411.195.760,43	
	Modernización de la infraestructura de transporte puentes de la red secundaria (pasivos exigibles)	\$ 147.698.322,96	
	Modernización de la infraestructura de transporte de la red municipal p.e	\$ 2.101.123.093,78	
	Modernización de la infraestructura de transporte puentes de la red secundaria p.e	\$ 147.698.322,96	
	Atencion de emergencias en la red vial departamental p.e	\$ 2.865.391.703,48	
	Apoyo a la Red de Carreteras Urbanas p.e	\$ 86.516.386,25	

Fuente: ejecuciones presupuestales, coordinación de presupuesto. Gobernación de Santander.

Anexo B. Inversión departamental en infraestructura vial de Santander. Según tipo de vías 2005-2015

Año	Primarias	Secundarias	Terciarias
2005	\$ 2.906.758.702	\$ 12.222.178.723	\$ 3.939.464.604
2006	\$ 74.282.372	\$ 8.607.232.652	\$ 3.303.273.884
2007	\$ -	\$ 11.533.675.541	\$ 8.262.917.295
2008	\$ -	\$ 5.932.475.615	\$ 5.096.073.596
2009	\$ 1.047.836.614	\$ 12.425.760.861	\$ 5.705.450.696
2010	\$ 2.183.709.589	\$ 72.019.123.889	\$ 14.247.543.672
2011	\$ -	\$ 98.094.214.497	\$ 45.755.860.117
2012	\$ -	\$ 50.353.851.632	\$ 14.277.839.018
2013	\$ -	\$ 4.757.826.005	\$ 6.909.196.690
2014	\$ 195.468.182	\$ 121.359.690.535	\$ 59.981.091.767
2015	\$ 1.511.720.364,56	\$ 139.309.587.122,59	\$ 23.598.835.240,46

NOTA: *Están incluidas las inversiones en Vigencias futuras, Pasivos exigibles y Reservas presupuestales.*Apoyo a la infraestructura de transporte municipal y nacional en el Dpto de Sder. No se incluyó debido a que no se especifica a cuál de los dos tipos de vías incluir

Fuente: Ejecuciones presupuestales, Coordinación de presupuesto. Gobernación de Santander.

Anexo C. Inversión en infraestructura vial del departamento del Valle del Cauca 2008-2014.

AÑO	DESCRIPCIÓN	PPTO. EJECUTADO	TOTAL	PPTO DEFINITIVO	TOTAL
2008	INFRAESTRUCTURA VIAL	\$ 4.018.994.087	\$ 4.373.741.226	\$ 4.019.238.256,00	\$ 4.473.960.310
	INFRAESTRUCTURA VIAL	-		\$ 98.560.575,00	
	INFRAESTRUCTURA VIAL VIGENCIAS EXPIRADAS	\$ 111.439.425		\$ 111.439.425,00	
	INFRAESTRUCTURA VIAL	\$ 243.307.714		\$ 244.722.054,00	
2009	VF CONSTRUCCIÓN DEL CORREDOR CULTURAL Y AMBIENTAL DEL RIO CALI	\$ 12.300.000.000	\$ 18.156.336.345	\$ 12.300.000.000,00	\$ 21.522.474.885
	MANTENIMIENTO DE VIAS (MEJORAMIENTO DE ZONAS URBANAS Y MUNICIPIOS)	\$ 1.204.576.020		\$ 1.303.699.973,00	
	REHABILITACIÓN DE VIAS	\$ 208.497.550		\$ 222.814.139,00	
	MANTENIMIENTO RUTINARIO DE VIAS	\$ 610.000.000		\$ 610.000.000,00	
	MANTENIMIENTO PERIÓDICO DE VIAS	-		\$ 5.000.000,00	
	ESTUDIOS Y PREINVERSIÓN EN INFRAESTRUCTURA	\$ 478.848.000		\$ 478.848.000,00	
	VF- RECUPERACIÓN Y ADOPCIÓN DE LA ROTONDA DEL PACÍFICO.	\$ 1.060.000.000		\$ 1.060.000.000,00	
	RECUPERACIÓN Y ADOPCIÓN DE LA ROTONDA DEL PACÍFICO	\$ 300.000.000		\$ 300.000.000,00	
	DISEÑOS INTERV. CONSTR. PAVIM. URBANA Y RURAL MPIO BUENAVENTURA, ATENCIÓN A EMERGENCIA VIAL MPIO ÁGUILA	-		\$ 938.944.224,00	
	CONSTR. PAVIM. VIAL CRA. 64C BIS CALLE 7 Y 8 PASAJE MAK MPIO DE BUENAVENTURA	-		\$ 89.386.838,00	
	CONSTR. PAVIM. VIAL CRA. 60B CALLE 7A Y DIAGONAL 9A MPIO CAICEDONIA	-		\$ 210.167.371,00	
	MEJORAMIENTO DE VIAS-VARIOS MUNICIPIOS Y CORREGIMIENTOS DEL DEPARTAMENTO	-		\$ 616.200.000,00	
	CONSTRUCCIÓN BERMAS VÍA CALI-CANDELARIA-MPIO DE CALI Y CANDELARIA. DEPARTAMENTO DEL VALLE DEL CAUCA	-		\$ 923.000.000,00	
	ATENCIÓN OBRAS EMERGENCIAS PARA LA LIMPIEZA Y RECUPERACIÓN DE LA VÍA DERRUMBES VÍA PRINCIPAL MPIO DECAIRO. LA CORBONERA 54 KM DPTO DEL VALLE	-		\$ 463.000.000,00	
	CONSTRUCCIÓN Y TERMINACIÓN PAVIMENTO FLEXIBLESONSO-SANTA ROSA 250 MTS LINEALES MPIO GUACAR VIGENCIAS EXPIRADAS	-		\$ 1.414.340,00	
	MEJORAMIENTO Y MANTENIMIENTO DE LA VÍA BOLIVAR-PRIMAVERA	\$ 1.994.414.775		\$ 2.000.000.000,00	
ept.20	MANTENIMIENTO DE VIAS (MEJORAMIENTO DE ZONAS URBANAS Y MUNICIPIOS)	-	\$ 7.217.708.374	\$ 400.000.000,00	\$ 8.791.112.773
	MANTENIMIENTO RUTINARIO DE VIAS	-		\$ 600.000.000,00	
	RECUPERACIÓN Y ADOPCIÓN DE LA ROTONDA DEL PACÍFICO	\$ 680.000.000		\$ 680.000.000,00	
	INFRAESTRUCTURA VIAL	\$ 3.869.000.000		\$ 3.869.000.000,00	
	CONSTRUCCIÓN PAVI VIAL CRA64CBIS CALLE 7 Y 8 PASAJE MAK MUNICIPIO BUENAVENTURA	-		\$ 89.386.838,00	
	CONSTRUCCIÓN PAVIMENTO VIAL CRA. 60B CALLE 7A Y DIAGONAL 9A MUNICIPIO DE CAICEDONIA	-		\$ 210.167.371,00	
	DISEÑO , INTERV CONSTR PAV. URBANO Y RURAL MPIO DE BUENAVENTURA	-		\$ 938.944.224,00	
	MEJORAMIENTO DE VIAS-VARIOS MUNICIPIOS Y CORREGIMIENTOS DEL DEPARTAMENTO	\$ 614.720.924		\$ 616.200.000,00	
	CONSTRUCCIÓN BERMAS VÍA CALI-CANDELARIA-MPIO DE CALI Y CANDELARIA. DEPARTAMENTO DEL VALLE DEL CAUCA	\$ 922.941.454		\$ 923.000.000,00	
	ATENCIÓN OBRAS EMERGENCIAS PARA LA LIMPIEZA Y RECUPERACIÓN DE LA VÍA DERRUMBES VÍA PRINCIPAL MPIO DECAIRO. LA CORBONERA 54 KM DPTO DEL VALLE	\$ 231.398.628		\$ 231.500.000,00	
	CONSTRUCCIÓN Y TERMINACIÓN PAVIMENTO FLEXIBLESONSO-SANTA ROSA	-		\$ 1.414.340,00	
	ATENCIÓN OBRAS EMERGENCIAS PARA LA LIMPIEZA Y RECUPERACION DE LA VÍA DERRUMBES VÍA PRINCIPAL MPIO DECAIRO. LA CORBONERA 54 KM DPTO DEL VALLE	\$ 231.398.628		\$ 231.500.000,00	
2011	INFRAESTRUCTURA VIAL VIGENCIAS EXPIRADAS	\$ 18.503.740	\$ 3.369.226.419	\$ 18.503.740,00	\$ 3.619.226.419
	REHABILITACION DE VIAS	\$ 649.745.000		\$ 899.745.000,00	
	INFRAESTRUCTURA VIAL	\$ 2.700.977.679		\$ 2.700.977.679,00	
2012	MANTENIMIENTO VIAL VIAS SECUNDARIAS Y TECIARIAS	\$ -	\$ -	\$ 1.240.000.000,00	\$ 1.500.000.000
	ESTUDIOS Y DISEÑOS INCLUIDOS EN EL PLAN VIAL	\$ -		\$ 260.000.000,00	
2013	MANTENIMIENTO Y MEJORAMIENTO DE LA VÍA PRINCIPAL	\$ 1.782.000.001	\$ 22.819.349.036	\$ 1.800.000.000,00	\$ 39.947.667.841
	MANTENIMIENTO Y MEJORAMIENTO DE LA VÍA MONTAÑUELA	\$ 1.785.389.670		\$ 1.785.700.000,00	
	PAV CRA 5 CALLE 14 Y 14A URBANIZAC 26 DE OCTUBRE	-		\$ 242.535.340,00	
	PAV BARRIO LA INDEPENDENCIA CALLE 7 Y DIAGONAL 9	-		\$ 233.434.480,00	
	CONSTRUCCIÓN CARPETA ASFÁLTICA EN LOS DIVERSOS	-		\$ 1.209.629.021,00	
	CONSTRUCCION, MANTENIMIENTO DE LA VÍA ANTIGUA CALI	\$ 15.576.277.897		\$ 31.000.000.000,00	
	ESTUDIO DISEÑO PARA LA REHABILITACION DE LA VIA	\$ 857.509.468		\$ 858.197.000,00	
	MANTENIMIENTO,MEJORAMIENTO DE LAS VIAS DEL PAISAJE	\$ 2.818.172.000		\$ 2.818.172.000,00	
2014	MANTENIMIENTO Y MEJORAMIENTO DE LAS VIAS RURALES	\$ 14.904.150.956	\$ 48.085.115.845	\$ 14.904.150.956,00	\$ 117.230.939.053,00
	PAV CRA 5 CALLE 14 Y 14A URBANIZAC 26 DE OCTUBRE	-		\$ 242.535.340,00	
	PAV BARRIO LA INDEPENDENCIA CALLE 7 Y DIAGONAL 9	-		\$ 233.434.480,00	
	CONSTRUCCIÓN CARPETA ASFÁLTICA EN LOS DIVERSOS	-		\$ 1.209.629.021,00	
	CONSTRUCCION Y MEJORAMIENTO AVENIDA SANTA ANA	\$ 14.254.597.211		\$ 14.254.597.211,00	
	CONSTRUCCION Y MEJORAMIENTO CERRAMIENTO PERIMETRAL	\$ 1.683.417.263		\$ 1.683.417.263,00	
	CONSTRUCCIÓN DE 1489 M2 DE PAVIMENTO RÍGIDO EN EL MUNICIPIO DE VERSALLES, VALLE	\$ 200.000.000		\$ 200.000.000,00	
	CONSTRUCCION, MANTENIMIENTO DE LA VÍA ANTIGUA CALI	\$ 3.600.000.000		\$ 15.423.722.103,00	
	ESTUDIOS Y DISEÑOS DE LA RED VIAL DEL DPTO DEL VALLE	\$ 201.666.000		\$ 2.000.000.000,00	
	DEMARCACION, SEÑALIZACION Y PROTECCION EN LA RED	\$ 191.250.000		\$ 1.500.000.000,00	
MANTENIMIENTO Y/O REHABILITACION DE LA RED VIAL	\$ 4.970.508.137	\$ 6.905.328.540,00			
MEJORAMIENTO Y/O CONSTRUCCION DE LA RED VIAL	\$ 832.039.282	\$ 3.500.000.000,00			
MEJORAMIENTO, MANTENIMIENTO Y CONSERVACION DE LAS...	\$ 1.011.902.165	\$ 6.963.300.000,00			
ESTUDIOS DISEÑOS Y GESTION DE RECURSOS PARA LA...	\$ 4.045.500.000	\$ 27.900.000.000,00			
AJUSTE A LOS ESTUDIOS DISEÑOS Y REHABILITACION DEL...	\$ 541.839.444	\$ 3.610.000.000,00			
RECUPERACIÓN VÍA URIBE SEVILLA SECTOR LA CRISTALINA	-	\$ 5.652.769.993,00			
CONSTRUCCION DE LOS PUENTE PEATONALES EN LA RED VIAL	\$ 382.050.000	\$ 2.547.000.000,00			
MANTENIMIENTO Y MODERNIZACION INFRAESTRUCTURA	\$ 1.266.195.387	\$ 8.501.054.146,00			

Fuente: Gobernación del Valle del Cauca. Ejecuciones presupuestales de la inversión. Disponible en:

<http://www.valledelcauca.gov.co/planeacion/publicaciones.php?id=13626>.

Anexo D. Promedio de los indicadores de la evaluación de desempeño integral 2006

Año	Región	Código Depto	Departamento	Código DFCOM	Municipio	Entidad Total	Eficiencia Total	Requisitos Legales	Capacidad Administrativa	Indicador de Desempeño	Gestión	Índice Integral	Range Índice Integral
2006	CENTRO ORIENTE	SANTANDER	69001	210168001	BUCARAMANGA	40,25	95,16	95,63	62,98	70,32	66,60	72,03 4. Satisfactorio (>=70) <80	
2006	CENTRO ORIENTE	SANTANDER	69013	21098013	GUADUPE - SANTANDER	96,81	49,26	93,00	53,83	54,67	54,67	75,50 4. Satisfactorio (>=70) <80	
2006	CENTRO ORIENTE	SANTANDER	69020	21298020	ALBANIA - SANTANDER	94,91	49,26	90,95	39,83	59,82	43,15	73,30 4. Satisfactorio (>=70) <80	
2006	CENTRO ORIENTE	SANTANDER	69025	215168025	ABATOCA - SANTANDER	68,37	52,47	89,25	36,28	61,08	48,85	69,23 3. Medio (>=60) <70	
2006	CENTRO ORIENTE	SANTANDER	69027	217168027	BAROSA - SANTANDER	65,38	52,47	81,58	41,68	66,17	53,88	69,75 3. Medio (>=60) <70	
2006	CENTRO ORIENTE	SANTANDER	69079	217968079	BARICHARA	89,72	46,23	79,15	33,22	57,55	45,40	66,98 3. Medio (>=60) <70	
2006	CENTRO ORIENTE	SANTANDER	69084	218168084	BARANCABERMEJA	40,82	59,69	61,84	38,21	70,88	50,48	61,33 3. Medio (>=60) <70	
2006	CENTRO ORIENTE	SANTANDER	69092	219268092	BETULIA - SANTANDER	90,54	66,42	90,95	54,21	59,00	56,61	75,29 4. Satisfactorio (>=70) <80	
2006	CENTRO ORIENTE	SANTANDER	69121	212168121	BOLIVAR - SANTANDER	67,82	42,69	79,95	46,63	60,88	47,47	68,57 3. Medio (>=60) <70	
2006	CENTRO ORIENTE	SANTANDER	69132	212168132	CABRELA - SANTANDER	66,07	82,74	91,75	34,26	60,68	51,30	67,28 3. Medio (>=60) <70	
2006	CENTRO ORIENTE	SANTANDER	69147	214768147	CALFORNIA	73,08	46,88	96,75	33,55	54,97	42,96	67,28 3. Medio (>=60) <70	
2006	CENTRO ORIENTE	SANTANDER	69152	215268152	CAPITANESCA	40,68	26,86	94,75	33,55	52,36	42,96	52,77 2. Bajo (>=40) <60	
2006	CENTRO ORIENTE	SANTANDER	69160	216968160	CARACOLI	53,59	22,92	54,25	46,32	55,38	50,85	51,81 2. Bajo (>=40) <60	
2006	CENTRO ORIENTE	SANTANDER	69162	216268162	CEPITA	100,00	34,92	80,80	31,10	57,14	44,12	60,34 3. Medio (>=60) <70	
2006	CENTRO ORIENTE	SANTANDER	69167	216768167	CHARALÁ	82,98	54,71	80,50	33,52	61,72	47,62	69,34 3. Medio (>=60) <70	
2006	CENTRO ORIENTE	SANTANDER	69169	216968169	CHARTA	59,11	47,71	96,15	40,34	53,39	46,86	66,03 3. Medio (>=60) <70	
2006	CENTRO ORIENTE	SANTANDER	69176	217668176	CHIMA - SANTANDER	91,88	39,98	88,85	20,81	57,79	39,83	70,78 4. Satisfactorio (>=70) <80	
2006	CENTRO ORIENTE	SANTANDER	69179	217668179	CHIPATA	94,57	35,16	70,65	58,30	59,36	58,33	73,26 4. Satisfactorio (>=70) <80	
2006	CENTRO ORIENTE	SANTANDER	69190	219068190	COMARRA	70,85	38,27	96,50	41,18	68,07	54,62	68,95 3. Medio (>=60) <70	
2006	CENTRO ORIENTE	SANTANDER	69207	210768207	CONCEPCIÓN - SANTANDER	76,53	24,39	84,20	38,77	51,29	45,02	61,72 3. Medio (>=60) <70	
2006	CENTRO ORIENTE	SANTANDER	69209	210668209	CONFINES	44,85	32,58	80,05	58,88	59,74	59,31	61,37 3. Medio (>=60) <70	
2006	CENTRO ORIENTE	SANTANDER	69218	211168218	CONTRATACIÓN	96,65	27,14	79,05	32,37	56,36	44,36	66,86 3. Medio (>=60) <70	
2006	CENTRO ORIENTE	SANTANDER	69217	21768217	COROMORO	91,37	61,73	90,05	61,56	57,77	59,67	72,90 4. Satisfactorio (>=70) <80	
2006	CENTRO ORIENTE	SANTANDER	69229	212968229	CURTI	87,62	42,04	84,20	40,07	59,06	56,18	57,62	71,78 4. Satisfactorio (>=70) <80
2006	CENTRO ORIENTE	SANTANDER	69245	214668245	EL GUACAMAYO	87,30	22,32	84,80	30,97	66,16	43,57	68,29 3. Medio (>=60) <70	
2006	CENTRO ORIENTE	SANTANDER	69250	215068250	EL PENÓN - SANTANDER	54,74	38,16	90,85	19,77	56,19	37,98	54,12 2. Bajo (>=40) <60	
2006	CENTRO ORIENTE	SANTANDER	69255	215668255	EL PLAYÓN	96,21	51,78	79,25	47,48	62,82	55,15	75,06 4. Satisfactorio (>=70) <80	
2006	CENTRO ORIENTE	SANTANDER	69266	216668266	ENCISO	87,25	38,93	60,45	47,11	57,85	42,58	75,06 4. Satisfactorio (>=70) <80	
2006	CENTRO ORIENTE	SANTANDER	69271	217668271	FLORIÁN	94,42	33,15	90,85	25,60	59,56	52,48	70,11 4. Satisfactorio (>=70) <80	
2006	CENTRO ORIENTE	SANTANDER	69276	217668276	FLORIDABLANCA	91,92	28,25	96,90	58,03	68,09	63,06	77,43 4. Satisfactorio (>=70) <80	
2006	CENTRO ORIENTE	SANTANDER	69296	219668296	GALÁN	20,17	32,27	71,80	50,77	59,01	54,89	49,30 2. Bajo (>=40) <60	
2006	CENTRO ORIENTE	SANTANDER	69298	219668298	GAMBA	26,06	26,75	93,00	42,22	56,68	49,45	54,93 2. Bajo (>=40) <60	
2006	CENTRO ORIENTE	SANTANDER	69307	210768307	GIRON	97,04	37,75	57,20	55,20	68,06	61,63	77,59 4. Satisfactorio (>=70) <80	
2006	CENTRO ORIENTE	SANTANDER	69318	211668318	GUACA	96,4	44,86	77,95	46,45	60,51	53,48	52,73 2. Bajo (>=40) <60	
2006	CENTRO ORIENTE	SANTANDER	69320	212068320	GUADALUPE - SANTANDER	9,64	33,99	83,35	57,52	60,92	59,22	72,18 4. Satisfactorio (>=70) <80	
2006	CENTRO ORIENTE	SANTANDER	69322	212268322	GUATOPÁ	93,38	30,40	84,00	25,75	57,13	41,44	60,20 3. Medio (>=60) <70	
2006	CENTRO ORIENTE	SANTANDER	69324	212468324	GUAVATÁ	73,33	30,40	80,00	66,96	59,69	63,33	73,86 4. Satisfactorio (>=70) <80	
2006	CENTRO ORIENTE	SANTANDER	69327	212768327	GUEPSA	80,98	40,32	97,30	47,43	64,44	57,62	64,71 3. Medio (>=60) <70	
2006	CENTRO ORIENTE	SANTANDER	69344	214468344	HATO	80,60	25,77	73,25	57,43	64,44	56,85	63,78 3. Medio (>=60) <70	
2006	CENTRO ORIENTE	SANTANDER	69368	216868368	JESUS MARIA	63,16	49,04	59,85	11,46	54,66	33,06	41,03 2. Bajo (>=40) <60	
2006	CENTRO ORIENTE	SANTANDER	69370	217068370	JORDÁN	31,62	50,00	59,85	11,46	54,66	33,06	41,03 2. Bajo (>=40) <60	
2006	CENTRO ORIENTE	SANTANDER	69372	217168372	LA BELLEZA	82,60	31,44	87,30	61,29	50,66	50,66	67,83 3. Medio (>=60) <70	
2006	CENTRO ORIENTE	SANTANDER	69395	218668395	LANDÁZURI	86,09	33,76	89,30	32,77	63,31	48,04	66,64 3. Medio (>=60) <70	
2006	CENTRO ORIENTE	SANTANDER	69397	219768397	LA PAZ - SANTANDER	96,27	45,56	87,35	56,12	56,81	56,47	74,20 4. Satisfactorio (>=70) <80	
2006	CENTRO ORIENTE	SANTANDER	69406	210668406	LEBRUA	86,37	43,95	83,60	34,21	69,88	52,04	68,46 3. Medio (>=60) <70	
2006	CENTRO ORIENTE	SANTANDER	69418	211668418	LOS SANTOS	66,60	33,96	89,15	47,97	60,36	54,16	69,85 3. Medio (>=60) <70	
2006	CENTRO ORIENTE	SANTANDER	69425	212568425	MACARAVITA	71,55	32,55	71,40	56,45	53,45	54,95	61,35 3. Medio (>=60) <70	
2006	CENTRO ORIENTE	SANTANDER	69432	21268432	MALAGA	95,76	67,20	93,60	14,28	59,79	49,52	50,14 2. Bajo (>=40) <60	
2006	CENTRO ORIENTE	SANTANDER	69444	214468444	MATANZA	31,40	32,75	76,25	40,24	58,79	49,52	61,04 3. Medio (>=60) <70	
2006	CENTRO ORIENTE	SANTANDER	69464	216468464	MOCOTÉ	79,01	35,40	92,65	45,73	58,48	52,10	71,86 4. Satisfactorio (>=70) <80	
2006	CENTRO ORIENTE	SANTANDER	69468	216868468	MOLAGAVITA	72,03	19,40	92,20	53,28	55,73	54,56	73,06 4. Satisfactorio (>=70) <80	
2006	CENTRO ORIENTE	SANTANDER	69488	218868488	OCAMONTE	97,39	28,86	76,25	45,85	55,27	54,56	73,06 4. Satisfactorio (>=70) <80	
2006	CENTRO ORIENTE	SANTANDER	69500	210068500	OIBA	82,01	62,15	90,20	53,94	66,66	60,30	73,54 4. Satisfactorio (>=70) <80	
2006	CENTRO ORIENTE	SANTANDER	69502	210685002	ONZAGA	48,36	40,72	90,20	46,83	53,18	49,51	55,03 2. Bajo (>=40) <60	
2006	CENTRO ORIENTE	SANTANDER	69522	21268522	PALMAR	75,54	41,75	98,35	50,18	57,09	53,64	67,37 3. Medio (>=60) <70	
2006	CENTRO ORIENTE	SANTANDER	69524	21268524	PALMAS DEL SOCORRO	83,76	28,94	87,85	51,69	56,98	54,34	70,42 4. Satisfactorio (>=70) <80	
2006	CENTRO ORIENTE	SANTANDER	69533	21368533	PARAMO	93,79	40,81	90,05	63,19	61,83	62,51	79,45 4. Satisfactorio (>=70) <80	
2006	CENTRO ORIENTE	SANTANDER	69547	214768547	PIEQUESTA	73,18	71,96	90,40	65,80	68,44	67,12	73,34 4. Satisfactorio (>=70) <80	
2006	CENTRO ORIENTE	SANTANDER	69549	214668549	PINCHOTE	94,40	40,32	96,40	65,80	68,44	67,12	73,34 4. Satisfactorio (>=70) <80	
2006	CENTRO ORIENTE	SANTANDER	69572	21268572	PUNTE NACIONAL	96,13	53,33	81,55	47,05	60,02	53,54	72,99 4. Satisfactorio (>=70) <80	
2006	CENTRO ORIENTE	SANTANDER	69575	21368575	PUERTO PARRA	96,01	30,97	96,45	66,10	66,10	63,11	78,56 4. Satisfactorio (>=70) <80	
2006	CENTRO ORIENTE	SANTANDER	69579	21568579	PUERTO WILCHES	97,61	42,42	96,85	46,68	64,69	55,69	74,12 4. Satisfactorio (>=70) <80	
2006	CENTRO ORIENTE	SANTANDER	69615	21568615	RIONEGRO - SANTANDER	94,90	40,75	88,60	64,89	62,75	63,87	78,72 4. Satisfactorio (>=70) <80	
2006	CENTRO ORIENTE	SANTANDER	69655	21568655	SABANA DE TORRES	75,63	46,87	81,75	44,63	70,84	57,73	65,62 3. Medio (>=60) <70	
2006	CENTRO ORIENTE	SANTANDER	69669	21686669	SAN ANDRÉS - SANTANDER	88,76	47,02	88,45	50,07	61,03	55,55	74,16 4. Satisfactorio (>=70) <80	
2006	CENTRO ORIENTE	SANTANDER	69673	21368673	SAN BENITO	87,01	28,19	92,00	36,47	55,63	46,05	69,83 3. Medio (>=60) <70	
2006	CENTRO ORIENTE	SANTANDER	69679	21968679	SAN JOAQUÍN	68,44	83,36	86,05	68,05	74,17	70,04	77,83 4. Satisfactorio (>=70) <80	
2006	CENTRO ORIENTE	SANTANDER	69682	21968682	SAN JOAQUÍN	68,36	49,40	73,90	55,89	65,81	57,06	69,62 3. Medio (>=60) <70	
2006	CENTRO ORIENTE	SANTANDER	69684	21866864	SAN JOSE DE MIRANDA	97,55	25,80	96,30	34,43	60,81	47,62	74,71 4. Satisfactorio (>=70) <80	
2006	CENTRO ORIENTE	SANTANDER	69686	21866866	SAN MIGUEL - SANTANDER	50,22	36,13	97,85	35,71	53,84	44,78	63,04 3. Medio (>=60) <70	
2006	CENTRO ORIENTE	SANTANDER	69689	21866869	SAN VICENTE DE CHUCURI	84,47	50,61	79,20	56,74	72,34	64,54	72,79 4. Satisfactorio (>=70) <80	
2006	CENTRO ORIENTE	SANTANDER	69705	210568705	SANTA BARBARA - SANTANDER	98,80	34,46	94,85	49,52	60,49	55,01	78,06 4. Satisfactorio (>=70) <80	
2006	CENTRO ORIENTE	SANTANDER	69720	212068720	SANTA HELENA DE OPÓN	70,28							

