

GESTIÓN GERENCIAL Y LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN INFRAESTRUCTURA VIAL ENTRE 2010-2016.

Javier Antonio Vargas Camargo¹.

RESUMEN

La gestión gerencial sobre políticas públicas en Colombia ha configurado una serie de adaptaciones importantes, fundamentadas principalmente en un relacionamiento distinto entre el Estado y la sociedad civil, la mitigación y eliminación de la pobreza, la estabilización de los territorios afectados por el conflicto armado, entre otros. En lo tocante a la infraestructura vial, las políticas públicas plantean la conexión endógena y exógena de los territorios, el mejoramiento de la competitividad, las comunicaciones, la articulación territorial desde las vías multi-modales, los sistemas tecnológicos, entre otros. Las transformaciones en la gestión gerencial permiten blindar de nuevo procesos de legitimidad a las políticas públicas sobre infraestructura vial, constituyendo modos de diálogo entre la sociedad civil y el Estado, además de promover una integración regional donde la presencia del Estado colombiano implique también la vehiculización de servicios sociales para las comunidades más aisladas.

PALABRAS CLAVE:

Gestión gerencial, políticas públicas, infraestructura vial, desarrollo territorial, sociedad civil.

SUMMARY

The management of public policies in Colombia has configured a series of important adaptations, based mainly on a different relationship between the State and civil society, the

¹ Profesional en Finanzas y Negocios Multinacionales, Especialista en Finanzas y Administración Pública, Candidato a Magister en Gerencia para el Desarrollo

mitigation and elimination of poverty, the stabilization of the territories affected by the armed conflict, between others. With regard to road infrastructure, public policies include the endogenous and exogenous connection of the territories, the improvement of competitiveness, communications, territorial articulation from multi-modal ways, technological systems, among others. The transformations in managerial management allow to reinforce processes of legitimacy to public policies on road infrastructure, constituting ways of dialogue between civil society and the State, as well as promoting a regional integration where the presence of the Colombian State also implies the vehiculization of social services for the most isolated communities.

KEYWORDS:

Management management, public policies, road infrastructure, territorial development, civil society.

INTRODUCCIÓN

Las políticas públicas en Colombia constituyen una herramienta esencial en la consolidación de la gestión y la gerencia pública. Se caracterizan en principio por responder a las necesidades sociales, políticas, económicas y culturales como resultado de un proceso Estatal. En efecto, las políticas públicas son creadas, formuladas, ejecutadas y evaluadas como medidas estratégicas de carácter gubernamental para solventar problemáticas y potenciar el desarrollo de la nación (Lahera, 2004; Álvarez, 2016; Librado, 2016).

Parte fundamental de las políticas públicas en la actualidad, es establecer la relación inherente entre la inclusión de la población en las diferentes etapas -Formulación, Diseño, Ejecución y Evaluación-, y el grado de legitimidad que de las políticas surge (Gómez, 2016). Efectivamente, mediante la relación participativa de la sociedad civil en la construcción de políticas públicas es que se constituyen posibles vehículos de gestión integral de soluciones para las comunidades.

Autores como Arroyave (2011), en relación con las dificultades y problemáticas de las políticas públicas en Colombia, presentan como argumento la existencia de serios vacíos y

precariedades tanto en su sostenimiento teórico como práctico. En ese sentido, Arroyave plantea que las políticas públicas en el país presentan dificultades fundamentales como la *omisión* de la población o de las comunidades directamente afectadas, lo cual repercute directamente en la identificación, planeamiento y respectiva ejecución de ciertas políticas.

Por otro lado, según Arroyave (2011), la desconexión entre Estado y sociedad puede determinarse en el sentido en que las comunidades desconocen las iniciativas institucionales, debido en gran parte a la mínima interacción entre las instituciones territoriales, el gobierno central, las necesidades de las poblaciones y los mecanismos de participación en la construcción de las políticas, dificultando la ejecución de estas.

Dicha desconexión y desarticulación entre intereses de la ciudadanía y planteamientos gubernamentales, constituye una problemática estructural en Colombia para la generación de políticas públicas, evidenciada de manera concreta en la precaria relación entre el *proceso gerencial* y el *proceso político-civil* (Sánchez, 2013). Además de esto, el proceso gerencial no solo es ineficiente para las políticas en términos presupuestales, sino también en la generación de criterios y principios realmente públicos que guíen la gestión, en tanto estos han respondido de manera histórica a intereses políticos particulares, minimizando controles sobre el gasto público, afianzando la poca interacción de la sociedad civil, y trabajando con elementos tecnológicos atrasados (Torres & Santander, 2013).

Efectivamente, la gestión gerencial para las políticas públicas colombianas se sitúa en la construcción desde formas gerenciales privadas, es decir, desprovistas de componentes como políticas de protección, aumento en situaciones o condiciones de “mercantilización” de elementos tales como la salud, la educación o la vivienda (Mejía, 2012). Dicho modelo gerencial, en efecto, establece una lógica institucional en la cual se desconecta el vector de la sociedad civil y los diferentes actores políticos y sociales, seguido de marcar líneas de acción asumidas incluso como políticas pasajeras, efímeras, asistencialistas y, por ende, desarticuladas de la estructura estatal y los fines propios del Estado colombiano (Otalvaro, 2013).

Cabe resaltar que el Departamento Nacional de Planeación –DPN- estima que una de las prioridades en la construcción de políticas públicas en el país es la de propender por la

equidad social y la retroalimentación de vectores como el productivo o económico. Eso hace vital la consolidación de la paz a partir de herramientas tales como la igualdad de oportunidades, el crecimiento y la prosperidad, el aumento de la seguridad, la reducción de la pobreza y el fortalecimiento de la democracia (DNP, 2012).

Ahora bien, con los diálogos entre la antigua guerrilla de las FARC-EP y el gobierno Nacional, se ha abierto la posibilidad de revisar, modificar, ajustar y crear políticas públicas en los diferentes temas que, directa o indirectamente, fueron abordados en cada uno de los puntos de la mesa de negociación. En ese sentido, tanto las reformas gubernamentales y la creación y aplicación de políticas públicas tienen que ser, por ende, el reflejo concreto de la búsqueda de un contexto colombiano más equitativo y democrático, incluyente y plural, y su articulación debe ser la base de legitimación y concreción de mejoras sustanciales para la ciudadanía.

Frente a ese panorama, resulta relevante la posibilidad de asumir un análisis reflexivo en componentes básicos de dichas políticas públicas, teniendo como vectores de investigación elementos específicos como la gestión gerencial en el entorno gubernamental. Así, el *Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera* (2016) firmado entre el Gobierno y las FARC-EP, abre un abanico de posibilidades para la consolidación de políticas públicas integrales, donde particularmente la relación que guarda la consolidación de la paz y la infraestructura vial en el desarrollo municipal y departamental -tema que fue incluido en el punto 1.3.1.1 del Acuerdo firmado entre el Gobierno y las FARC-EP- juega un rol importante

Parte de comprender el desarrollo de la infraestructura vial y la integración regional, es la construcción de nuevos procesos de desarrollo económico para los territorios, fomentando articulación territorial, conexión vial, mejoramiento competitivo, presencia del Estado en todo el territorio colombiano, seguridad, acceso a servicios públicos, desarrollo tecnológico, posicionamiento de economías campesinas, minimización de costos de transporte para bienes y servicios y movilidad de los municipios y departamentos, entre otros (Gómez, 2016).

Desde esta perspectiva, el presente artículo plantea una investigación en torno a ese tema específico, partiendo de la siguiente pregunta: ¿Cómo ha incidido la gestión gerencial en el desarrollo de las políticas públicas en materia de infraestructura vial en Colombia entre el 2010 y 2016? En ese sentido, el documento establece como objetivo principal analizar el desarrollo de las políticas públicas en materia de infraestructura vial, desde una óptica de gestión gerencial, entre el 2010 y el 2016.

La delimitación temporal de este estudio, tiene como principio el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 “Prosperidad para todos”, donde se inicia un proceso importante en la referenciación de la infraestructura vial como elemento fundamental tanto del desarrollo integral, como de la estabilización de zonas afectadas por la violencia, incidiendo en nuevas líneas políticas en esta materia y posibilitando, a partir de allí y en lo referente a las políticas subsecuentes, posibles adaptaciones en el enfoque de la gestión gerencial. El periodo de cierre, 2016, corresponde a la expedición del Documento Conpes 3867, donde se establecen los elementos operativos y estratégicos para el desarrollo vial en el país, así como el propio documento del Acuerdo Final, que hace una referenciación importante al fenómeno de estudio.

Para alcanzar ese objetivo general, este documento gira en torno a tres ejes objetivos específicos: el primero, identificar elementos teóricos y conceptuales de la gestión gerencial para el desarrollo de políticas públicas; el segundo, contextualizar las diferentes políticas públicas, de carácter nacional, articuladas al desarrollo de la infraestructura vial; y el tercero, analizar las adaptaciones de las políticas públicas en materia de infraestructura vial en Colombia desde el enfoque de la gestión gerencial.

Este documento aborda una discusión teórica para analizar las adaptaciones de las políticas públicas sobre infraestructura vial, por lo que el análisis que se realiza es netamente cualitativo. Para ello, se utiliza el método de revisión documental, ejercicio en el que se incluyen documentos oficiales y académicos como principales fuentes de información, relacionamiento conceptual y aporte académico. De esta manera, las categorías de análisis incluyen, gestión gerencia, políticas y políticas públicas de infraestructura vial.

En efecto, el nivel de discusión se inscribe en el dominio de la gestión pública desde una perspectiva teórica y conceptual, pero con un énfasis especial los aportes que puede brindar la gestión gerencial, específicamente en los procesos de transformación y cambios en la infraestructura vial. Con la entrada del Gobierno Santos y los PND 2010-2014 y 2014-2018, así como el proceso de negociación con las FARC-EP que inició su fase pública en 2012, surgieron desafíos importantes en materia de política pública, siendo el tema de infraestructura vial uno de los menos visibilizados, pero de los de mayor impacto. En ese sentido, es importante aclarar que el Acuerdo de Paz entre el gobierno y las FARC-EP se debe entender como una herramienta cardinal a lo largo de esta investigación.

Como hipótesis de la investigación, se plantea que, en las políticas de infraestructura vial, como el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, el Documento Conpes 3413, el Conpes 3867, y el propio Acuerdo Final entre el gobierno y las FARC-EP, se proponen ajustes en las formas relacionales entre el Estado y las comunidades, estableciendo elementos profundos de legitimidad. Específicamente, se vislumbra la intención de consolidar mayores niveles de conexión intermunicipal, reconstrucción de zonas afectadas por la violencia y consolidación de estructuras técnicas, legales y financieras para mega-estructuras viales, entre otros. Estas adaptaciones subyacentes en estas políticas públicas se pueden asociar a determinados procesos de transformación propios del campo de la gestión gerencial de las políticas públicas (diferentes dinámicas de las organizaciones). Estas adaptaciones de la gestión gerencial se evidencian en los enfoques de paz, de interconexión municipal, de toma de decisiones desde niveles mayores de legitimidad, hasta la estructuración de principios rectores que, a su vez, son una forma teleológica de asumir estas políticas.

LAS POLÍTICAS PÚBLICAS Y LA GESTIÓN GERENCIAL

Las políticas públicas se pueden definir como una herramienta que relaciona, vincula y articula al Estado como poder político y la ciudadanía como fuente de legitimidad de dicho poder (Stein, Tommasi, Echebarría, Lora & Paine, 2006). Efectivamente es a través de las políticas públicas que se plantean posibilidades de intervención administrativa, dando

orientación a los intereses de los ciudadanos y por ende materializando dicha relación en procesos de identificación de necesidades, planeación, asignación presupuestal, ejecución de la política y evaluación (Torres & Santander, 2013). Las políticas públicas son, en sí mismas, formas de legitimación del Estado, y no únicamente definidas en sus aspectos garantistas de servicios o bienes públicos, sino en el trasfondo que las determina como *apuestas sociopolíticas* y formas de integración de lo público y su respectiva democratización (Stein, Tommasi, Echebarría, Lora & Paine, 2006).

Así mismo, otros autores como Velázquez (2009) definen las políticas públicas como procesos en los que confluyen no solo decisiones, sino acciones, inacciones, reglas o acuerdos e instrumentos, los cuales pueden ser desarrollados por autoridades, con posible participación de actores o agentes privados, y cuyo objetivo es la solución efectiva de problemáticas definitivas e identificadas. Esta definición, según Velázquez, atiende a gobiernos y políticas democráticas y autoritarias, lo cual permite su utilización en diferentes formas de poder político.

Otros autores de reconocimiento internacional, y partícipes de la consolidación de políticas públicas para el caso colombiano, como André Roth (2006), consideran que las políticas públicas pueden definirse en primera instancia como política en sí misma, la cual está relacionada con los procesos de gobierno que contienen las organizaciones sociales y políticas. En un segundo momento se concibe como formas de gestión, control y organización de un poder político, y finalmente como designación o delegación a través de programas y proyectos desde las autoridades públicas.

Esta última definición constituye un enfoque crítico que amplía el horizonte político, y su análisis sugiere la comprensión de las políticas públicas, no únicamente desde el entramado estatal, sino desde la posibilidad de la acción colectiva, organizada bajo presupuestos ideológicos, conformando el escenario de lo *político* como un quehacer cotidiano y *público* como un factor de interés general y por lo tanto de beneficio social

(Roth, 2007)². Asimismo, esa definición resalta la importancia de la gestión, la designación y la acción, elementos que se enmarcan en el espectro de la gerencia y, en este caso específico, de la gerencia pública. En otras palabras, “las políticas son productos factibles conseguidos a través de los procesos de la gestión pública” (Berrones, 1996, p. 67).

En materia de gestión pública, varios han sido los aportes que se pueden adaptar del sector privado, en especial, cuando se involucran términos como calidad, eficiencia, eficacia y gerencia por objetivos, entre otros. Eso ha llevado a que frecuentemente, se hayan adoptado “modelos administrativos desarrollados por el sector privado” (Pulido, 2001, p. 11) por parte de la gestión pública.

La gestión gerencial constituye un sistema o conjunto de decisiones y acciones que permiten el cumplimiento de los objetivos propios de las organizaciones o entidades en donde efectivamente, la toma de decisiones contribuye en la consecución de los fines. También abarca un campo interdisciplinario para llegar a una *situación deseada* desde una *situación dada*, por medio de decisiones, líneas de acción, programas, proyectos, entre otros (Álvarez & Chica, 2008). Es decir, la gestión gerencial parte de una *situación dada*, donde se asume un diagnóstico específico, el cual permite evidenciar problemáticas y pasos a seguir para el mejoramiento continuo, lo que implica visiones, proyectos a futuro y orientaciones concretas (metas, objetivos, elecciones) que van a permitir solventar las situaciones problema.

Para Bauer & Laval, la gestión gerencial puede describir un proceso de dirección en el cual se correlacionan elementos tales como tensiones y conflictos, y un marco amplio de finalidades sobre las cuales se ciernen direccionamientos para procedimientos, planes y proyectos (2002). Desde esta perspectiva, se puede plantear que existe una posible relación entre el modelo de gestión gerencial y las políticas públicas en los siguientes ejes: movilidad de esfuerzos integrales, legitimidad en la toma de decisiones, principios rectores de las políticas públicas, el carácter propio de lo público y, por último, como elemento

² Para profundizar el concepto y la discusión en torno a políticas públicas, se puede revisar a Lahera (2004), Dye (2002), Olavarría (2007), Roth (2006) y Ordoñez (2013), entre otros.

coyuntural del contexto político-social en Colombia –así como también un factor importante de análisis en esta investigación–, la gestión gerencial con enfoque de paz.

Con relación a este último eje de análisis, el Acuerdo de Paz firmado entre el gobierno nacional y las FARC-EP, planteó la categoría de “paz territorial”, donde las políticas públicas con este enfoque incluyen periodos de transición, así como elementos diferenciales y específicos para cada uno de los territorios. Para autores como Rojas (2016), las políticas públicas en Colombia desde un enfoque de paz, genera visiones maximalistas relacionadas al desarme de los insurgentes, elementos de reinserción y reformas en las estructuras sociales y económicas. De otra parte, Velandia (2016) establece que tanto el planteamiento como el desarrollo de las políticas públicas con enfoque de paz en el país, permiten el desarrollo sostenible tanto político, económico como ambiental, y, por ende, incluye la transformación del medio, así como la consecución de los propósitos concretos que ha sido definidos desde las demandas sociales.

Al adaptar componentes propios de la gestión gerencial a ese enfoque de paz en las políticas públicas, surge la importancia de identificar elementos vehiculizadores que permitan alcanzar los objetivos últimos de dichas políticas. Así es como desde la gestión gerencial, se puede plantear que las políticas públicas en infraestructura vial en Colombia, como elemento vehiculizador del Acuerdo de Paz, puede llevar a fortalecer los siguientes aspectos: el desarrollo de una gestión transparente, incluyente y eficaz para la paz; incorporación de una cultura de legalidad; articulación de procesos de paz y territorio; gestión de la conflictividad social; la promoción de la seguridad humana y la convivencia; la implementación de una cultura organizacional e institucional de paz; los diferentes aportes a la comprensión de la realidad territorial, entre otros (Alto Comisionado para la Paz, 2017).

La movilidad de esfuerzos integrales, como otro de los ejes de análisis relevantes asociados a la gestión gerencial, lleva a resaltar la importancia de las distintas formas de articulación de componentes necesarios para posibilitar la construcción de políticas públicas. Allí cabe resaltar la incorporación de diversos actores sociales e institucionales

(Vegas, 2017), creando de esta forma una arquitectura institucional que se produce como conexión intersectorial e intergubernamental.

La movilidad de esfuerzos implica a su vez, el desarrollo de diferentes niveles de articulación de las políticas públicas; sin embargo, es posible, establecer ciertos vectores que son propios de este tipo de movimientos. Se logran evidenciar vectores como: comunicación, cooperación, coordinación, colaboración, convergencia y consolidación (Leyton, Cortinez, Fernández & Fernández, 2017). Efectivamente estos esfuerzos son observados desde la gestión gerencial como la capacidad propia del Estado para la formulación e implementación de las diferentes estrategias que posibiliten lograr los objetivos sociales.

Ahora bien, para autores como Velasco (2012), la movilidad de esfuerzos integrales desde la gestión gerencial para las políticas públicas incluye una serie de instrumentos que posibilitan la integración. Estos incluyen instrumentos organizativos donde se encuentran las estructuras organizativas, las estructuras de coordinación y cooperación-; instrumentos programáticos, donde se incluyen los planes generales los programas; los instrumentos normativos o de ordenación; instrumentos financieros; instrumentos de mejora de conocimiento; y finalmente, los instrumentos de comunicación.

La gestión gerencial ha implicado un proceso relevante en lo que respecta a la legitimidad para la toma de decisiones en políticas públicas – otro de los ejes de análisis de esta investigación-. Para autores como Viñas (2002), está directamente conectado a la estructuración de valores y prácticas de la administración pública, que confluyen en los tipos de actuación y las formas en que genera acciones a la administración.

De otra parte, para autores como Bernal (2008), la política pública en sí misma es una forma de legitimación del Estado; por ende, las decisiones que hacen que éstas emerjan, son los fundamentos, las argumentaciones y las justificaciones de la existencia misma del Estado y de los entes administrativos. Por ello, la interacción entre las entidades y las autoridades, implican que las decisiones que estas tomen ya establezcan propiamente la legitimidad otorgada por la participación del conjunto de la sociedad. Se trata de un movimiento doble, en el cual, la sociedad a través de sus decisiones y participación,

legítima la administración, y este a través de sus decisiones traduce el apoyo formal desde el impulso de la acción colectiva. Para Luisa Cano (2008), la adquisición de legitimidad en la toma de decisiones puede permitir reducir los rangos de corrupción o diferentes amenazas de la administración pública, y desde allí, establecer una gestión pública eficaz, transparente y democrática.

Ahora bien, los principios rectores y la gestión general establecen relaciones profundas en el sentido que son pilares que sostienen dichas políticas. Los principios rectores de las políticas públicas son en sí mismo el sustento político que direcciona las políticas y crean los límites y frontera para que estas puedan operar eficazmente. De otra parte, los principios rectores son un mapa de navegación que permite direccionar las acciones de la administración pública, asumiendo por lo tanto políticas, normas y procesos. Así pues, los principios rectores de las políticas públicas, crean una plataforma común de acción, medición y rendición de cuentas y posibilita así un marco de gobernanza homogéneo (ONU, 2014).

Parte fundamental del análisis concerniente a las políticas públicas en Colombia, como se ha establecido con anterioridad, es el calificativo-descriptivo como público, que implica profundizar en la fuente de legitimidad y la cohesión entre fines y medios de las políticas. Para autores como Boneti (2017), la elaboración de una política pública implica establecer los diferentes intereses en disputa, entre los cuales efectivamente se encuentran intereses de elites políticas, económicas o funcioneras, incluso religiosas. Esta perspectiva es compartida por Paredes, Thayer & Elizalde (2011), en la medida en que lo público es considerado como un espacio de disputa y de transformación constante de las relaciones sociales. En efecto, es solo a través de lo público, por ejemplo, que puede profundizarse lo democrático y devenir en una estructuración de las políticas como una integralidad de soluciones para los problemas comunes.

Es desde esta perspectiva, que el vector de lo público se asume en las políticas como un marco donde la intervención de la administración y el Estado, tenga en principio la realidad del contexto de los territorios, posibilitando formas de inversión social. Así pues, implica

que la actuación de la administración no debe ser neutra, sino más bien resultante de la correlación de fuerza entre instituciones y sociedad civil (Boneti, 2017).

Efectivamente el carácter de público implica también responsabilidad al Estado y a la administración en general para que este posibilite la toma de decisiones para la solución de los problemas que son considerados de interés general, es decir, públicos (Muñoz & Giraldo, 2008).

En concordancia, la conexión específica entre gestión gerencial y políticas públicas se enmarca fundamentalmente en que la gerencia sostiene procesos de intervención concreta sobre los determinantes de lo *público*, subyacentes en las decisiones. De acuerdo a Gonzalo Ordóñez (2013), la gestión gerencial se considera fundamental a la hora de tomar decisiones de mejoramiento y, por ende, la posibilidad de ubicar soluciones particulares a las problemáticas planteadas en las organizaciones o en la sociedad, con dos características: la demanda social y la perspectiva *reactiva* de la gestión; es decir, las acciones concretas. En detalle, parte elemental de la toma de decisiones es la *estructuración* de la problemática, en tanto allí se logran definir claramente y caracterizarla en función de los objetivos generales. Así pues, es un examen riguroso de las tensiones, los límites y la emergencia de dificultades, por lo cual se caracteriza el elemento holístico; en otras palabras, la gestión gerencial es un análisis integral, profundo e imperativo (Ordoñez, 2013, p. 79).

En esos términos, la gestión gerencial y las políticas públicas incluyen necesariamente un proceso de intervención estatal que plantea articulaciones entre lo técnico y político como elemento de administración, gestión de lo público y como coordinación de objetivos sociales e institucionales. Se trata, por lo tanto, de un sistema administrativo en el que confluye la movilidad del *aparato organizacional estatal* para el cumplimiento de los objetivos pactados entre el Estado y la sociedad civil (Torres & Santander, 2013).

Ahora bien, de todo lo anterior, se puede afirmar que la gestión gerencial establece elementos tales como la planificación, organización, dirección, control y evaluación de los diferentes programas articulados, para el caso específico de esta investigación, a la infraestructura vial como elemento de desarrollo efectivo de los municipios y departamentos. Además, establece que de su implementación depende la viabilidad de

garantizar los derechos para las comunidades, tales como educación, salud, vivienda, integración, asistencia, entre otros (Álvarez, 2016; Librado, 2016). El enfoque gerencial asume como disciplina teórica y práctica, los actores, las estrategias, los escenarios, las problemáticas, los presupuestos, la coordinación entre instituciones y sociedad civil, así como la elaboración, aprobación y ejecución de dichas políticas públicas. En efecto, este enfoque contribuye de manera integral al ejercicio académico y político sobre la participación integral de la ciudadanía y cuyo propósito es el mejoramiento territorial de los municipios y departamentos colombianos.

RELEVANCIA DE LA INFRAESTRUCTURA VIAL EN EL MARCO DEL ACUERDO DE PAZ

El contexto actual colombiano, caracterizado por la implementación de los Acuerdos de la Habana y el desarrollo de un escenario de postconflicto³, conlleva un proceso de transformaciones que suscitan la modificación de enclaves importantes del Estado colombiano, y de la lógica sobre la cual se ha desarrollado el modelo político y participativo del país. Entre esas modificaciones, por un lado, se abre la posibilidad a la participación política de diferentes movimientos, entre ellos el que conformó la insurgencia; por otro lado, se determinó la necesidad de fomentar una dinámica de inclusión en la construcción de políticas públicas, siendo allí donde se encuentra probablemente uno de los desafíos más grandes del mismo (Tassara, 2015).

³ Autores como Cárdenas (2003), establecen que el postconflicto puede ser definido desde una concepción temporal, el cual surge y emerge en el mismo momento en que los procesos de diálogo y concertación finalizan y estos son “inalterables”; es decir, los resultados de los acuerdos son respaldados institucionalmente y son legítimos y viables para ser llevados a la práctica, planteando líneas claras de reconciliación nacional. En otro sentido Garzón, Parra & Pineda (2013) asumen el postconflicto como un primer eje para cesar la confrontación armada interna en Colombia, planteando la finalización de las acciones violentas entre los grupos armados y sus estructuras, e inicia rutas de reconciliación nacional enmarcados en una serie de proyectos y programas. Finalmente, Molano (2014), plantea el postconflicto como un período ubicado entre la transición y la restauración, y por ende, que siente las bases de consensos elementales o sobre condiciones fundamentales de la vida social y económica del país, y por lo cual, según este autor, como “laboratorio de construcción de la paz” (p.6).

Autores como Velandia (2016) establecen la importancia en el análisis gerencial en tanto este propende por modificaciones sobre su comprensión y práctica en la especificidad de los restos actuales en los que se enmarcan las políticas públicas, para que éstas logren suplir las precariedades ya históricas, sino articular nuevos elementos, sobre todo desde la participación y la inclusión social.

Según el PNUD, parte de los desafíos actuales de las políticas públicas para el postconflicto, son el fortalecimiento de la acción territorial en aquellos espacios que históricamente han sido sometidos a la violencia, y en los que sus principales indicadores constituyen reflejos de escenarios vulnerables para las comunidades. En concordancia, parte de la denominada construcción de paz territorial está referenciada al fortalecimiento de las capacidades locales, en donde se asegure el apoyo técnico para la generación de infraestructura vial, educativa y de salud (ONU, 2015).

Cabe resaltar, por ende, que desde las negociaciones entre el gobierno y las FARC se asumió la necesidad de desglosar una serie de planes, programas, medidas y estrategias direccionadas a la resolución de conflictos y en términos generales, a reducir y eliminar las causas y fuentes del conflicto armado en el país (Velandia, 2016).

Ciertamente, estas transformaciones han generado una apuesta importante en la formulación, adopción, coordinación y ejecución de políticas públicas con un enfoque de posconflicto y cuyas estrategias estén enmarcadas en la racionalización, la reforma, la defensa de la paz y los procesos coherentes a ésta. En esencia, un nuevo enfoque parece surgir en la necesidad de dar materialización a las políticas para la paz, donde la planeación, el ordenamiento jurídico, los componentes para la defensa y la seguridad jurídica, las vías de acceso a la justicia formal y transicional, los diferentes mecanismos adoptados por el Estado para prevenir y controlar los nuevos brotes de violencia política y criminalidad, los cambios en materia de política carcelaria, la promoción de una cultura de la legalidad y la participación, así como el blindaje, actuación y verificación de organismos internacionales, son enclaves fundamentales para el estudio del campo administrativo público colombiano (Cortés, 2016; Caballero, 2016).

Autores como Sonia Cortés (2016), en un estudio sobre Derechos humanos en las políticas de paz y posconflicto, afirma que éstas, deben ser entendidas como una integración entre el cumplimiento de los fines del Estado colombiano, la consolidación de los acuerdos y el desarrollo municipal, los cuales comprenden elementos axiológicos para la paz, elementos relacionados con la estructura comunicativa, pedagógica e institucional y elementos asociados al fortalecimiento de comunidades y organizaciones.

De otra parte, se podría afirmar en efecto, que desde el 2010 ha surgido un avance fundamental no solo para encontrar una salida negociada al conflicto, sino en lo tocante a la materialización de políticas públicas que sean a su vez, compromisos gubernamentales⁴. Entre estos avances cabe resaltar el Documento Conpes 3712 de 2011 por medio del cual se consolida el Plan de Financiación para la sostenibilidad de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, o el Conpes 3726 de 2012 en el cual se establece el Plan Nacional de Atención y Reparación Integral a las víctimas, ambos como mecanismos fundamentales para el establecimiento de las negociaciones.

Con la expedición del Documento Conpes 3867 sobre la “Estrategia de reparación institucional para la paz y el postconflicto” 2016, el desarrollo de la infraestructura vial se enmarca en los diferentes programas de desarrollo con enfoque territorial cuya construcción teórica se desarrolla en el Plan Nacional de Desarrollo de 2014-2018 y tiene como objetivo la intervención directa en los territorios, con proyectos asociados evidentemente a la infraestructura de transporte como enclave sustancial en la disminución de la pobreza y la generación de la inclusión social.

⁴ En el 2010 la Comisión de Conciliación Nacional creó un acuerdo, denominado *Acuerdo Nacional para la Reconciliación y la Paz en Colombia*, construido a través de una participación amplia de la sociedad, que incluía los tres componentes antes descritos, en el cual confluyeron diferentes actores (Gobierno, Academia, campesinos, indígenas, afros, representantes de sectores privados y públicos, etc.), y cuyos espacios de creación fueron conversatorios, foros públicos, entre otros, difundidos en diferentes medios comunicativos, permitiendo cierto consenso en la generación de tal acuerdo. Caben resaltar puntos tales como: 1. Política de Reconciliación y Paz; 2. Democracia real y transparencia en el uso de recursos públicos y, 3. Participación ciudadana en la construcción de destinos colectivos (Comisión de Conciliación Nacional, 2016).

Desde esta perspectiva, se hace fundamental evaluar componentes importantes de la relación entre la infraestructura vial enmarcada en las políticas públicas y la gestión gerencial como mecanismo de fortalecimiento de la sociedad civil, de la participación y la institucionalidad de lo público, así como de garantizar mayores rangos de eficiencia, eficacia y transparencia.

POLÍTICAS PÚBLICAS ARTICULADAS AL DESARROLLO DE LA INFRAESTRUCTURA VIAL

Para González, en lo que respecta a la identificación de políticas públicas en la perspectiva colombiana, surge la necesidad de considerar la lógica específica territorial, que incluye, por ejemplo, diferenciaciones y particularidades político-administrativas, las necesidades preponderantes, la relación cultural, las condiciones geográficas y en efecto, las maneras en que los municipios han afrontado el conflicto (2016). Allí radica la relevancia el tema de desarrollo de infraestructura vial.

Cabe advertir que este proceso *diferenciador* de condiciones concretas y específicas, no debe ser visto desde una perspectiva absoluta, en tanto problemáticas y dificultades pueden y son susceptibles de ser homogéneas en varios municipios del país. Entre ellas, el desarrollo de la infraestructura vial debe ser visto como componente indispensable en la relación política y económica entre sociedad civil y el Estado: “(...) las desigualdades entre la Colombia urbana y la Colombia rural siguen siendo enormes, entre otras cosas, por la dificultad de acceso geográfico a ciertas zonas del país, situación que reduce la legitimidad del Estado” (Gómez, 2016, p. 65).

Ciertamente, el desarrollo de la infraestructura vial entre el 2010 y 2016, prepondera en tres documentos fundamentales:

La infraestructura vial en el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014

El componente de la infraestructura vial se establece principalmente como un proceso necesario en la estabilización de las áreas afectadas por la violencia. Se caracteriza por ser un determinante de la seguridad y el desarrollo rural colombiano y en efecto para la

posibilidad de consolidar la paz. El documento prioriza en el mantenimiento y mejoramiento de la red terciaria del país y las vías intermunicipales como denominación de las *vías de consolidación*. Efectivamente, parte de las políticas públicas viales, lo constituye la construcción de vías de cuarto y quinto orden bajo concertación comunitaria. A la par, el gobierno propone acciones concretas en lo correspondiente a la infraestructura de transporte en temas claves como: diseño y estructuración de políticas para el uso de combustibles limpios; desarrollo de programas nacionales con dimensión ambiental; y proyectos de infraestructura portuaria, férrea, aeroportuaria desde relaciones contractuales o a través de concesiones.

De esta manera, la infraestructura vial tiene un desglose particular donde se propone la estructuración como forma de mejorar la productividad, competitividad, las comunicaciones y el posible desarrollo sostenible de las áreas, para lo cual se proponen formas de articulación intra e inter-regional de vías multimodales:

En este contexto, y para estructurar las áreas de desarrollo, es necesario entender la infraestructura vial y de comunicaciones y los equipamientos regionales como ejes o nodos articuladores que movilizan y conectan los polos de desarrollo y facilitan la creación de entornos territoriales competitivos, vinculando activamente los territorios adyacentes de manera que aprovechen tales infraestructuras y eleven la accesibilidad a los diversos puntos situados en el área de influencia del eje. La articulación territorial al interior de los departamentos y entre departamentos, a través de los ejes de desarrollo, posibilitará que las zonas de mayor desarrollo relativo se integren y complementen con las de menor desarrollo, elevando en general la competitividad económica y la calidad de vida (PND 2010-2014, p. 51).

En ese sentido, el PND 2010-2014 subyace a la generación de estructuras físicas territoriales viales, principalmente de carácter regional, en las cuales se logren adelantar procesos de planificación y gestión, articulándose infraestructura, equipamiento, cadenas productivas locales y regionales, clúster territoriales, institucionales y entidades, lo cual refleja cierto impulso gubernamental en la construcción de las políticas públicas con plena participación comunitaria, ya evidenciado en el siguiente Plan Nacional de Desarrollo.

La infraestructura vial en el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018

Se caracteriza, en primer lugar, por la necesidad de articulación a los programas de concesiones y a la construcción de corredores de transporte multimodal, así como infraestructura de transformación del campo, como componente de movilidad interdepartamental y por ende con amplias garantías en el desarrollo regional-departamental. En lo que respecta directamente a la consolidación de la paz, la infraestructura vial asume dos características concretas.

La primera característica establece la construcción y mantenimiento de 35.000 kilómetros de vías terciarias, con inversiones que superan los \$3.0 billones en el cuatrienio, lo cual posibilita impactos positivos en el fortalecimiento de las actividades campesinas para los diferentes municipios, así como la comercialización de pequeños productores.

Las vías terciarias son la gran apuesta de infraestructura 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. Actualmente, el país cuenta con una red terciaria de 142.000km, de los cuales solamente han podido ser intervenidos durante el último cuatrienio alrededor del 25 %, con un gran esfuerzo fiscal por parte del Gobierno nacional y los entes territoriales (PND, 2014, p. 194).

La segunda característica implica la generación de plataformas lógicas rurales, entendidas como el diseño de determinados programas que fortalezcan la capacidad de transporte para la consolidación de las economías locales, así como su articulación a la seguridad alimentaria de los municipios, la salud, la seguridad entre otros. Lo anterior se refleja en la promoción de la eficiencia y el desglosamiento de las cadenas productivas locales, pero también a la reducción de costes de transporte e intermediarios.

Resulta interesante contrastar la forma como los Planes de Desarrollo conciben el componente vial dentro de su estructura. Mientras que en el PND 2010-2014, la infraestructura vial es establecida como elemento de estabilización territorial y como forma de consolidación de territorios -durante el proceso de negociación-, en el PND 2014-2018, se va más allá, permitiendo elementos de concreción, aumentando en materia territorial la estabilización de otras zonas marginadas por el conflicto, así como la reconfiguración multimodal, entendida como diferentes formas de articulación y conexión de medios de

transporte o también transporte combinado (terrestre, aéreo, fluvial). También permitió mayor eficiencia en la movilización de mercancías, productos y servicios a nivel exógeno y endógeno de los territorios. En el PND 2014-2018 se denota con mayor precisión la especificación de las formas de contratación, así como un aumento diferencial con el PND 2010-2014 en las inversiones.

Otro elemento diferencial entre los PDN es el medio ambiente como categoría emergente en el PND 2010-2014, mientras que en el PND 2014-2018 tiene un desarrollo conectado específicamente con la infraestructura vial, en la medida en que se propone como parte fundamental de los procesos de contratación, vigilancia pública y participación comunitaria. En este último Plan, se evidencian también los factores de competitividad y comunicaciones con más amplitud y con mayor especificidad como lo demuestran las plataformas lógicas, donde se incluyen los planes viales de cuarta generación, ejes logísticos, amplitud en las formas de almacenamiento de mercancías y productos, nuevos controles, sistemas tecnológicos, entre otros.

Cabe resaltar que en estos dos PND se consolida con mayor profundidad la participación comunitaria (organizaciones sociales, territoriales, etc.), no solo como forma de legitimidad a las políticas, sino como factor táctico en lo referente a las especificidades del territorio y las necesidades de los mismos en torno al desarrollo. Fundamentalmente, la participación es desglosada con mayor profundidad en el PND 2014-2018, en el cual surge como mediación para la prevención de conflictos en los territorios, y sitúa temáticas claves como la información a los ciudadanos, la planeación participativa para la definición de políticas, la toma de decisiones, la ejecución de programas, así como formas de control social a lo público. Lo anterior implica que los PND articulan medios de rendición de cuentas para la transparencia de la gestión gubernamental y de las políticas públicas, previniendo focos de corrupción y permitiendo espacios de cohesión y pluralidad en la construcción de éstas. La Fundación Paz y Reconciliación, reiterando este desglosamiento en el PND 2014, ha estimado lo fundamental y necesario del desarrollo vial en conjunto

con la participación comunitaria en los 282 municipios más afectados por el conflicto, lo que implica más voluntad política e inversión⁵ (Fundación Paz y Reconciliación, 2014).

En estos términos se puede evidenciar cierta continuidad entre los dos PND, caracterizada por proponer las políticas públicas en infraestructura vial, desde una óptica de cambio y transformación territorial - teniendo a la paz y la participación como vector- y luego, como herramienta para la vehiculización de los servicios estatales -movilidad, competencia, comercio, integración-.

La infraestructura vial en el Documento Conpes 3413. Programa para el Desarrollo de Concesiones de Autopistas 2006 – 2014

Si bien este Conpes es de 2006 –año previo al periodo de estudio de esta investigación-, sus lineamientos sí se extienden hasta 2014, razón por la cual resulta relevante incluirlo en el análisis. Este Conpes plantea elementos fundamentales para la consolidación de una infraestructura vial tendiente al mejoramiento municipal y departamental, así como a la gestión de proyectos institucionales y técnicos. Como primera medida, el documento plantea nuevos lineamientos para el programa de concesiones y autopistas con principios tales como: posibilidad de integración económica, articulación de cadenas productivas en los municipios y departamentos, integración y generación de redes de producción y consumo, mejoramiento de obras públicas y formas de complementariedad de infraestructura.

Bajo estos principios, la infraestructura vial se propone en el país como un esquema enfocado a la concesión como proceso de financiación y estandarización de las obras y como alternativa para maximizar la inversión privada en el país.

El Conpes incluye la consolidación de estructuras técnicas, legales y financieras en lo concerniente a la ejecución de obras públicas viales, dando prioridad al programa

⁵ Según el diario el Espectador para mejorar el desarrollo vial de esos 282 municipios se necesita “como mínimo, en promedio se requieren intervenir 20 kilómetros por municipio y para algo aceptable se requieren 50 kilómetros. Para este último escenario se requiere poco menos de un punto del PIB. 0.88”. (2016, 28 de julio).

denominado “Rehabilitación y mantenimiento integral de la red de carreteras” como proyecto de concesión de diferentes alcances: básicos y progresivos según si se trata de rehabilitación o mantenimiento. Este Conpes prepondera en proyectos tales como la Concesión Vial “Ruta del Sol, 1-A, Doble Calzada Bogotá (El Cortijo) – Villeta, Concesión Vial “Ruta del Sol 1-B”: Villeta – Honda – Mariquita – La Dorada – Puerto Salgar – San Alberto o Tobia Grande - Puerto Salgar – San Alberto , Concesión Vial Ruta Del Sol 2: Santa Marta – y de Ciénaga – Bosconia – La Loma – San Alberto, por nombrar las más importantes en la actualidad.

La consolidación de las estructuras técnicas establecidas en este documento Conpes tuvo una influencia especial en la creación del componente vial en el PND 2010-2014, donde se estima la consolidación de redes viales intermunicipales de gran envergadura. El proceso denominado como *Rehabilitación y mantenimiento integral de la red de carreteras*, contiene un reflejo concreto en la preponderancia que el PND 2010-2014 le otorga a las mega-estructuras viales y las concesiones como capacidad de contratación y eficiencia contractual. Efectivamente, en el desarrollo de este Conpes no se tenían contempladas las intenciones gubernamentales de adelantar un proceso de negociación con las FARC-EP, el cual terminaría con un acuerdo que incluiría algunas disposiciones en torno la infraestructura vial del país. Por esta razón, es posible afirmar que la razón de ser de este Conpes y que lo diferencia de otros documentos similares, es el factor comercial que prepondera, sin tener en cuenta ejes tales como la participación social, que como se ha venido desarrollando, juega un papel determinante en la actualidad.

Desde esta perspectiva, se puede percibir en este proceso ciertas diferencias sustanciales. Por un lado, el documento influye en el PND 2010-2014, pero lo hace principalmente desde el aspecto técnico y la importancia de las redes multimodales para la economía productiva macro, dejando de lado el crecimiento productivo local; por otro lado profundiza la infraestructura vial de grandes proporciones -movilidad de mercancía a gran escala-, situación que, por su momento de surgimiento, desestima elementos tales como la infraestructura vial en relación a la presencia estatal, los servicios públicos y la conectividad territorial.

La infraestructura vial en el Conpes 3867 de 2016

El periodo comprendido entre el 2014 al 2016 se caracterizó por la ausencia de un Conpes y, por lo tanto, de elementos operativos y estratégicos para el desarrollo vial en el país. De allí que el PND 2014-2018 haya desarrollado el componente vial sin un Conpes específico, diferencia sustancial con PND 2010-2014, si se tiene en cuenta que este tuvo como referencia el Conpes 3413 antes desarrollado. Efectivamente la carencia de este tipo de documentos en este rango temporal fue suplida a través de la consolidación del PND 2014 donde el vector vial toma preponderancia y un desglosamiento importante desde el contexto de la paz, así como la posibilidad de sentar las bases políticas para el siguiente Conpes 3867.

La infraestructura vial en este documento aparece como parte esencial del período del postconflicto, situado de manera específica en el *segundo momento*⁶, caracterizado temporalmente por ser de mediano y largo plazo en la estabilización e implementación integral de aquello que constituyó el Acuerdo Final con las FARC-EP.

El Conpes establece la relación que existe entre los niveles de pobreza y la desconexión del sistema urbano y el aislamiento de los territorios:

(...) la infraestructura vial es clave para conectar los territorios e incidir en la disminución de la pobreza, frente a lo cual se identifica una relación inversa entre densidad de la red terciaria (...). En efecto, los municipios con mayor incidencia del conflicto armado presentan densidades de vías terciarias menores a 1,58 km por km², lo que no solamente ha retrasado su inserción económica, sino que ha facilitado el accionar de los grupos armados ilegales (Conpes, 3867, 2016, p. 21).

Efectivamente, la agudización del conflicto armado en determinados territorios converge precisamente en la usencia o precariedad de infraestructura vial que le permita un crecimiento económico y una mayor participación en las actividades de minería, manufactura, agropecuario, servicios comunales, entre otros.

Posteriormente, el documento responsabiliza en lo tocante al desarrollo de infraestructura vial a dos instituciones: la Agencia de Renovación del Territorio –ART-, y

⁶ Según la ONU, el período del postconflicto posee dos fases, la primera es la firma del acuerdo de paz y la ratificación de voluntades para su construcción.

el Departamento de Planeación Nacional –DPN-, encargadas del diseño y la implementación de programas de desarrollo, cuyos recursos serán adjudicados por el Fondo Colombia en Paz⁷. Como característica elemental de este proceso, el Conpes establece que el desarrollo de la infraestructura vial es considerado como una demanda de impacto regional (transporte, servicios públicos), la cual será considerada y articulada a los marcos de los Contratos Paz⁸.

A diferencia del Conpes anterior, este Conpes se puede concebir como un reflejo del PND 2014-2018, aunque sí se puede evidenciar en él cierta continuidad del Conpes 3413 de 2006. En el Conpes actual, se rescata y se mantiene la necesidad del fortalecimiento vial en relación a la movilidad y conectividad de las regiones desde una visión macro. Sin embargo, a diferencia el Conpes anterior, este articula el eje de desarrollo local estimado previamente en el PND 2014-2018, permitiéndole constituirse como un documento complementario e incluso con cierta amplitud gerencial, definido por la paz como principio político y el desarrollo como principio económico-productivo.

Lo anterior, permite establecer que este Conpes desenvuelve una visión en la cual se hace evidente la necesidad de reducir la pobreza regional y se resalta la relación inherente de ésta con el desarrollo vial, argumentando que ese nivel de pobreza puede estar asociado a la desconexión y aislamiento de varios municipios que muestran un bajo nivel de desarrollo.

⁷ Establecido mediante el Documento Conpes 3850 como el eje articulador e instancia de coordinación de los esfuerzos institucionales y financieros dirigidos a acometer las inversiones necesarias para la transición de Colombia hacia un escenario de paz estable y duradera.

⁸ Llamados inicialmente Contratos Plan para la Paz y el Postconflicto son definidos como “un instrumento para la planeación, priorización, y articulación de las intervenciones e inversiones para la paz y en posconflicto en el territorio. Como instrumento de gobernanza multinivel (...) permite una efectiva alineación de objetivos entre los distintos niveles de gobierno, actores privados y no gubernamentales, multiplicando el impacto de las intervenciones al facilitar la articulación de acciones y la concurrencia de esfuerzos y fuentes de recursos disponibles bajo un propósito común de desarrollo territorial (Conpes 3867 de 2016, p. 51).

La infraestructura vial en el Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera

Dentro del Acuerdo, el tema de la infraestructura vial hace parte de los Planes Nacionales para la Reforma Rural integral, cuyos objetivos son la superación de la pobreza y la desigualdad. Confluye como un mecanismo de integración regional y como posibilitador de los servicios sociales y de las diferentes actividades económicas, teniendo efectos considerables en el precio de los alimentos. Eso, a su vez, funciona como garantía del derecho de alimentación, así como en lo referente al mejoramiento de los ingresos de la población campesina. Desde esta perspectiva, la política pública de infraestructura vial enfocada a la construcción de vías terciarias posee las siguientes características:

La participación activa de las comunidades —hombres y mujeres— en la priorización, ejecución y seguimiento de las obras; la asistencia técnica y la promoción de las capacidades organizativas de las comunidades para garantizar el mantenimiento y la sostenibilidad de las obras; el estímulo a la economía local dando prioridad a la contratación de trabajadores y trabajadoras y adquisición de materiales locales; la promoción y aplicación de diversas soluciones tecnológicas; la importancia de garantizar la sostenibilidad de las condiciones socioambientales (Acuerdo Final, 2016, p. 24).

De la misma manera, la infraestructura vial se constituye como una forma particular de relacionar territorios y, sobre todo, de posicionar mercados mediante la salida y la movilidad de productos campesinos, a la par de fundamentar la comercialización en zonas de sustitución de cultivos de uso ilícito. Considerando estos factores, el desarrollo de la infraestructura vial, también compete no solo la construcción, sino la reparación de carreteras y vías internas, como elemento de conexión endógena para escuelas, hospitales, centros comunitarios, viviendas, etc.

Con el Acuerdo final, la infraestructura vial colombiana adquiere un matiz integral. Efectivamente el proceso de negociación articula el eje vial como indispensable para la paz, y por ende, la infraestructura vial se muestra como posibilidad de minimización de la pobreza, eliminación del aislamiento para ciertos territorios, conexión de territorios micro y macro, movilidad productiva, con énfasis en el pequeño campesinado, visiones alternativas sobre participación ciudadana a través de las instituciones territoriales o a través de las

organizaciones civiles, conexiones que implican una presencia del Estado colombiano como garantía de acceso a los servicios básicos.

Con base en los documentos relacionados en esta sección, puede estimarse cierto viraje de la gestión de políticas públicas colombianas desde la perspectiva gerencial, teniendo en cuenta ejes como el enfoque de paz que trasciende todo el conglomerado político y axiológico, el nivel de legitimidad que éstas constituyen como políticas surgidas y concertadas entre la ciudadanía y el gobierno, así como principios rectores en los que subyacen elementos de direccionamiento estratégico de las políticas. Al revisar estos componentes desde la arista de la infraestructura vial, se logran concatenar dinámicas que precisan en adaptaciones fundamentales y transformaciones estructurales que estarán determinadas a continuación.

ADAPTACIONES EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN MATERIA DE INFRAESTRUCTURA VIAL VISTOS DESDE LA GESTIÓN GERENCIAL

Las adaptaciones significativas en el campo administrativo-público, que pueden llegar a ser asociadas a la gestión gerencial, para el sector de la infraestructura vial, pueden ser relacionadas con los cinco ejes o categorías de análisis desarrolladas teóricamente con anterioridad, a saber: gestión gerencial y enfoque de paz; gestión gerencial y la movilidad de esfuerzos técnicos y presupuestales para la estructura vial; gestión gerencial y legitimidad en la toma de decisiones; gestión gerencial y principios rectores de las políticas públicas; y hacia las políticas “realmente” públicas.

Gestión gerencial y enfoque de paz

Las políticas públicas en materia de infraestructura vial en Colombia han tenido adaptaciones significativas desde el año 2010, donde se consolidó el concepto de paz como una categoría trascendente y estructural de las políticas antes referenciadas.

Con la desmovilización militar por parte de la subversión, el Estado colombiano tuvo la tarea de ocupar territorialmente aquellos espacios antes ocupados por las FARC-EP, lo cual ha influido necesariamente en la consolidación de varios procesos. En primer lugar, el

Estado, a través de las políticas públicas, está fomentando una estructura vial fundamental para mantener un acceso a los diferentes territorios del país; en segundo lugar, la infraestructura vial ha propendido por asegurar la presencia estatal a través de servicios públicos, seguridad y movilidad económica; en tercer lugar, la infraestructura vial está comprendida como parte neurálgica del proceso de paz, y por ende, juega un rol importante al facilitar en los territorios el desarrollo económico, político, cultural y productivo; y finalmente, la infraestructura vial se ha desencajado de los intereses privados, fundamentalmente enmarcados en las grandes empresas y multinacionales para el transporte de sus mercancías, puesto que con el enfoque de paz, se desglosa la construcción de corredores, vías terciarias y multimodales, para la movilidad de la producción, de los bienes y servicios locales, permitiendo un ambiente de mejoramiento sostenible en las comunidades. En esencia, la infraestructura vial se ha convertido en una apuesta sociopolítica y económica que integra lo público y fomenta la democracia (Stein, Tommasi, Echebarría, Lora & Paine, 2006), en tanto funciona como estrategia gubernamental en la regulación de los conflictos sociales, introduciendo componentes axiológicos sobre la paz al tema infraestructural (ya no como aspecto único el mercantilista), y concentrando las especificidades del contexto territorial. Ciertamente la adaptación del enfoque de paz como característica de la gestión gerencial en materia de infraestructura vial, permite efectivamente, la resolución de conflictos o en perspectiva, la minimización de estos.

Gestión gerencial y la movilidad de esfuerzos integrales para la estructura vial

La gestión gerencial implica un proceso amplio de movilidad de sinergias estatales, que es, en definitiva, un proceso de intervención estatal en función de lo público con varios elementos preponderantes. Estas sinergias pueden comprenderse desde la construcción y mejoramiento de corredores prioritarios, las concesiones viales, la infraestructura vial de cuarta generación y el mantenimiento de la red vial terciaria entre otros.

En primer lugar, se establece un rango más efectivo en lo que respecta pilares tales como: desarrollo de infraestructura competitiva, caracterizada por la consolidación de redes nacionales de transporte, permitiendo la conectividad y el acceso a los territorios del país,

así como una base diagnóstica concreta de las necesidades locales en relación al transporte; en segundo lugar se plantea una medición más comprometida con la generación de infraestructura vial como el aumento en el porcentaje de red vial nacional o red primaria (que pasa del 60% de línea base al 75%) y la infraestructura de transporte en buen estado (que pasa del 25% al 40%); en tercer lugar se propone el aumento competitivo para el transporte de carga, lo cual incide profundamente en la posibilidad de movilización de productos locales y efectivamente consolidar redes multimodales.

Gestión gerencial y legitimidad en la toma de decisiones

Como se estableció anteriormente, parte importante de la gestión gerencial es asumir un diagnóstico importante sobre las problemáticas de las organizaciones, instituciones y, en efecto, el Estado. Parte importante de realizar un paneo por situaciones problema de las políticas actuales en Colombia en infraestructura vial sobre políticas aisladas y desconectadas con las comunidades, permite establecer una perspectiva diferencial en las posibles transformaciones en torno a la participación actual de los grupos y comunidades territoriales. Dicha participación es incluso retomada por el Departamento Nacional de Planeación desde la Ley 1437 de 2011 sobre la publicación de proyectos para el conocimiento ciudadano y por ende la posibilidad de respuesta y articulación. A esto debe sumarse los diferentes canales de acceso a la comunidad que ha presentado el PND-2014-2018 también denominados ejercicios institucionales de innovación (plataformas virtuales, Gobierno en línea, información pública, modelos de colaboración pública, entrevistas, encuestas) y el fortalecimiento de veedurías ciudadanas como formas cualificadas, auto-sostenibles y autónomas de auditar.

Este tipo de iniciativas se pueden evidenciar en una gestión participativa, integral y pluralista si se tiene en cuenta lo registrado en el Plan de Desarrollo principalmente 2014 al 2018, donde establece la necesidad de la intervención de las comunidades para realizar diferentes procesos de construcción vial que puedan llegar a constituirse en algún grado como afectaciones. Lo anterior puede ser ejemplificado en la utilización de consultas

indígenas, las cuales han establecido desde el 2010 proceso de participación continua a través de acciones de tutela, llegando a modificar proyectos de concesión vial.

La participación de la ciudadanía ha sido efectiva en el proceso de consolidación de una infraestructura vial acorde a los territorios y a la paz. Según la revista Dinero (2015, 8 de mayo), comunidades indígenas y afros ha modificado y transformando componentes de los planes y proyectos viales que pueden relacionarse con afectaciones a dichas comunidades, reiteradas incluso por la jurisprudencia colombiana en Sentencias históricas como la T-693 de 2011 sobre el derecho a la libre determinación y participación de comunidades étnicas - ámbitos de protección.

En virtud de lo anterior, este enfoque gerencial para políticas públicas viales establece necesariamente una vehiculización diferente en la gestión integral de las problemáticas de transporte, desconexión y participación de las comunidades que implica ser superadas con decisiones administrativas con mayores grados de legitimidad en función de una participación activa de la sociedad civil.

Para autores como Mazuera (2014), la participación comunitaria ha sido fundamental y de hecho ha sido articulado a otros elementos de gran envergadura administrativa y gerencial como lo es la adquisición de predios, el traslado de redes de servicios o las licencias ambientales. Esa participación comunitaria ha sido esencial para complementar los anteriores elementos y, por ende, consolidar una red de transporte cuya característica sea el fortalecimiento de la competitividad local para dichas comunidades. Estos procesos de participación han sido evidentes en la consolidación de la red de transporte denominado “corredores prioritarios para la prosperidad”, establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo (2010-2014), así como en el propio Documentos Conpes3536 de 2008.

Gestión gerencial y principios rectores de las políticas públicas

La gestión gerencial posibilita en las políticas públicas colombianas en infraestructura vial, determinar un carácter holístico e integral, que impregne la sociedad colombiana, permitiendo una estructuración política general en concordancia con los objetivos sociales e institucionales. En las actuales políticas públicas de infraestructura vial se denotan

determinados principios como toma de decisiones, integración, motivación, comunicación, supervisión, estandarización, retroalimentación, etc., que posibilitan transitar por nuevas perspectivas de acción y gestión estatal. Estos principios han sido incluidos de manera clara en el PND 2014-2018 y han sido directrices para la acción política gubernamental, estos son; pilar de la paz, pilar de la equidad y pilar de la educación.

Estos principios, articulados al contexto del posconflicto, permiten una gestión relevante desde el aspecto de la infraestructura vial bajo las siguientes características:

1. Pilar de la paz: Como se estableció con anterioridad, el enfoque de paz juega un factor preponderante en la consolidación de las políticas públicas como categoría y práctica estatal. Se concatena con la infraestructura vial en virtud del desarrollo del campo, la reducción de tiempos y costos de transporte, la accesibilidad y la presencia de las entidades estatales.
2. Pilar de la equidad: su relación con la infraestructura vial deviene a partir del cierre de brechas poblacionales territoriales, el acceso a los bienes y a la información
3. Educación. Comprende la capacitación en operación de transporte y el programa de vías terciarias para empresas transportadoras.

Estos pilares se articulan a las transformaciones de la gestión gerencial en la medida en que cambian estrategias, necesidades y procesos, permitiendo otras formas de desarrollo organizacional del Estado.

Hacia las políticas “realmente” Públicas

Otro cambio que relaciona posibles adaptaciones de la gestión gerencial en políticas públicas para infraestructura vial radica en la modificación del criterio histórico del *interés particular*, referenciado por autores como Sánchez (2013), ahora relacionados en virtud del interés general y público, posicionando nuevas dinámicas de interacción mediante un funcionamiento pluralista. A su vez, implica de construir formas gerenciales privadas, y por ende anular las posibles características mercantilistas de los servicios sociales.

Sentado lo anterior, este nuevo enfoque asume las políticas públicas como medios de protección social, conectados con los fines del Estado, políticas que no sean efímeras o producto de intereses políticos particulares, sino que perduren en función de las transformaciones de las problemáticas. Como ejemplo, puede referirse la creación del Fondo Colombia en Paz, sobre el cual se desliza las posibilidades de planeación, priorización, y articulación como estructura financiera de intervención estatal y privado, con plena participación social y cuyo objetivo sea la consolidación de la paz y a su vez, el fortalecimiento de la democracia.

Estas perspectivas de un enfoque gerencial vinculada al posconflicto y en relación con el desarrollo de la infraestructura vial, se conecta profundamente con las transformaciones del campo y de los espacios rurales del país, lo cual establece la movilidad de la producción campesina y en efecto, la sostenibilidad ambiental y técnica, condiciones poco referenciadas en políticas públicas del pasado.

El sistema vial se constituye como un componente fundamental de la estrategia nacional de desarrollo y entre sus más importantes contribuciones se encuentran: la reducción de los costos de transporte, el incremento en la rentabilidad de las actividades productivas, la reducción de los costos que enfrentan especialmente los productores rurales para su integración a los mercados; y la reducción de los tiempos de movilización. La planificación vial se articula con las diversas iniciativas y esfuerzos de desarrollo regional y local, apunta a incentivar sinergias y líneas de complementación con los planes regionales que se ejecutan en distintos departamentos del país (Mazuera, 2014, p. 24).

Así pues, la generación de políticas públicas viales que contengan la estructuración de un transporte multimodal, el mejoramiento y adecuación de vías terciarias, las Plataformas lógicas, los diseños de consolidación de economías locales de seguridad alimentaria, adecuación de servicios sociales, desarrollo de cadenas productivas, reducción en costes de transporte, estabilización de precios, mejoramiento de ingreso campesino, soluciones técnicas y tecnológicas innovadoras, son nuevas posibilidades de comprender las políticas públicas en Colombia, en cuyo caso permita a los territorios y municipios conexiones exógenas y endógenas como formas de conectar los sistemas urbanos y rurales, desde sus especificidades y potencialidades.

Finalmente, parte fundamental de la infraestructura vial es consolidar el mejoramiento social y económico del país, con enfoque de paz y de consolidación de los acuerdos, mejoramiento de la estructura económica y productiva de los municipios a nivel manufacturero, minero, inmobiliario, agropecuario, etc., y por ende como posibilidad de reconstruir y edificar confianzas. En definitiva, considerar un nuevo enfoque gerencial para las políticas públicas en Colombia en el postconflicto, es asumirlo como laboratorio de gestión de paz.

CONCLUSIONES

Las políticas públicas en Colombia han tenido un funcionamiento histórico caracterizado por la desarticulación de las comunidades, sus necesidades y los grados de legitimidad en éstas, así como ser funcionales a intereses privados y particulares, desajustándose de lo “público”. Con el contexto de las negociaciones de paz con las FARC-EP y la apertura al espacio del postconflicto, nuevas perspectivas en lo referente a las políticas públicas y a la gestión gerencial han posibilitado ajustes a las políticas en diferentes ejes, entre los cuales la infraestructura vial toma preponderancia.

Parte de estas adaptaciones se pueden asociar a dinámicas propias de la gestión gerencial sobre políticas públicas, evidenciadas en temas de infraestructura vial, específicamente en el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, el Documento Conpes 3413, el Conpes 3867, y el propio Acuerdo Final. Todas éstas se han configurado hacia una nueva relación entre el Estado y las comunidades, enfocándose fundamentalmente a la minimización de la pobreza, la eliminación del aislamiento de los territorios, así como la estabilización de las áreas afectadas por la violencia.

Efectivamente, las políticas públicas relacionadas a la infraestructura vial establecen un marco amplio de posibilidades adjudicado a la conexión de territorios desde los aspectos endógenos y exógenos, enmarcados en la movilidad productiva, con énfasis en el pequeño campesinado, el mejoramiento de la red terciaria del país y las vías intermunicipales, mejorando la competitividad, las comunicaciones y el posible desarrollo sostenible de las áreas. El enfoque de la infraestructura vial permite, por ende, la articulación intra e interregional de vías multimodales a través de estructuras físicas territoriales viales, programas de concesiones, plataformas lógicas rurales, planes viales de cuarta generación, transporte combinado (terrestre, aéreo, fluvial), asegurando mayor eficiencia en la movilización de mercancías, productos y servicios, amplitud en las formas de almacenamiento de mercancías y productos, nuevos controles y sistemas tecnológicos.

En esa perspectiva las transformaciones en la gestión gerencial desde estas políticas públicas viales conducen a nuevas formas de legitimidad desde un factor táctico en tanto se tienen en cuenta las especificidades del territorio, las necesidades de los mismos en torno al desarrollo y las formas de control social a lo público. Estas adaptaciones en la gestión gerencial confluyen en la creación de mecanismos precisos de integración regional y como marco político y estratégico para aumentar la presencia estatal, la vehiculización de los servicios sociales, la construcción-reparación de carreteras y vías internas, la conectividad de escuelas, hospitales, centros comunitarios, viviendas, etc.

Este enfoque de gestión gerencial permite la consolidación de estructuras técnicas, legales y financieras para mega-estructuras viales, entendiendo este tipo de desarrollo como una demanda de impacto regional y nacional. En estos términos, las transformaciones en la gestión funcionan como estrategia gubernamental en la regulación de los conflictos sociales, introduciendo componentes axiológicos sobre la paz al tema infraestructural, así como la intervención de las comunidades.

Efectivamente las políticas públicas de infraestructura vial en Colombia han gestionado cambios importantes a nivel nacional lo que permite proponer cierto estudio macro de estos condicionamientos, tal y como lo representa este artículo investigativo. Para futuras investigaciones es importante establecer su funcionamiento en los territorios y las zonas específicas, permitiendo un análisis micro de dichas políticas y sus impactos concretos en las zonas antes, centros del conflicto armado. Adicionalmente, puede ser interesante ampliar esas adaptaciones de la gestión gerencial a las políticas públicas, en otros sectores diferentes al de infraestructura vial, para evaluar su pertinencia y significancia analítica.

BIBLIOGRAFÍA

- Acuerdo Final. (2016). Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera. Desde internet. En: <http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/procesos-y-conversaciones/Documentos%20compartidos/24-11-2016NuevoAcuerdoFinal.pdf>
- Acuerdo Nacional. (2016). Propuestas para la construcción de políticas públicas para la reconciliación y la paz en Colombia. Documento Ejecutivo. Comisión de Conciliación Nacional
- Alto Comisionado para la Paz. (2017). Acción Capaz - Estrategia de capacidades para la paz y la convivencia. Desde internet. En: <http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/Documents/cartilla-accion-capaz-2017-08.pdf>
- Álvarez & Chica. (2008). Gestión de las organizaciones públicas. ESAP.
- Álvarez, K. (2016). Desarrollo local como herramienta de postconflicto en Colombia. Universidad de Alicante. España.
- Arroyave, S (2011). Las políticas públicas en Colombia. Insuficiencias y desafíos. Revista Forum. Universidad Nacional.
- Bauer & Laval. (2002). Gerencia pública, gerencia privada: la evolución de las prácticas dirigentes en las grandes organizaciones públicas y privadas. Revista gestión y política pública. México.
- Bernal, F. (2008). Derecho administrativo. ESAP.
- Berrones, R. U. (1996). La relación profesional entre las políticas y la administración públicas. Revista mexicana de ciencias políticas y sociales, 41(166), 2.
- Boneti, L. (2017). Políticas Públicas por dentro. CLACSO.

- Caballero, O. (2016). Política Pública y postconflicto. El Heraldó. Desde internet. En: <https://www.elheraldo.co/columnas-de-opinion/politica-publica-y-posconflicto-276939>
- Cano, L. (2008). La participación ciudadana en las políticas públicas de lucha contra la corrupción: respondiendo a la lógica de gobernanza. Instituto de Estudios Políticos (33).
- Cárdenas, E. (Ed.) (2003). La construcción del posconflicto en Colombia: enfoques desde la popularidad. Bogotá: FESCOL– CEREC.
- Comisión de Conciliación Nacional. (2016). Acuerdo Nacional para la Reconciliación y la Paz en Colombia. Desde Internet. En: <http://www.comisiondeconciliacion.co/>
- Cortés, S. (2016). Derechos humanos en las políticas de paz y posconflicto en Colombia. Revista Vlel. (11)-1. Bogotá.
- Delgado, L. (2009). El enfoque de las políticas públicas. Desde internet. En: <http://pagina.jccm.es/ear/descarga/A1T2.pdf>
- Díaz, A. (2015). Estrategia para el posconflicto en Colombia. Universidad Militar Nueva Granada
- DNP. (2012). Avances y retos de la Política Social en Colombia. Septiembre 2012. Desde internet. EN: [https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Social/CARTILLA_SOCIAL_septiembre_2012%20\(2\).pdf](https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Social/CARTILLA_SOCIAL_septiembre_2012%20(2).pdf)
- Documento Conpes 3712 de 2011. Plan de financiación para la sostenibilidad de la Ley 1448 de 2011
- Documento Conpes 3726 de 2012. Lineamientos, plan de ejecución de metas, presupuesto y mecanismo de seguimiento para el plan nacional de atención y reparación integral a víctimas.
- Documento Conpes 3867 de 2016 sobre la “Estrategia de reparación institucional para la paz y el postconflicto” 2016.

- Garzón, Parra & Pineda. (2003). El postconflicto en Colombia: coordenadas para la paz. Pontificia Universidad Javeriana.
- Gómez, A. Cod. (2016). Situación actual de las políticas públicas para la reconciliación y la construcción de paz en Colombia: una aproximación desde las entidades territoriales. Universidad del Rosario.
- Lahera, E (2004). Política y políticas públicas. Serie de políticas sociales. División de Desarrollo Social. CEPAL.
- Leyton, Cortínez, Fernández & Fernández (2017). Desafíos Institucionales para la Articulación de Políticas Públicas. Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural.
- Librado, H. (2016). La investigación científica para el posconflicto. Universidad la Gran Colombia.
- Mazuera, M. (2014). Gerencia de planeación para la infraestructura vial nacional. Universidad Militar Nueva Granada.
- Mejía, J. (2012). Modelos de implementación de las Políticas Públicas en Colombia y su impacto en el bienestar social. Universidad de Antioquia.
- Melamed, J. (2015). Del conflicto al posconflicto en el contexto colombiano. Revista de la Universidad La Salle.
- Molano, A. (2014). Editor. Entre transición y restauración: Desafíos para la sociedad colombiana en el posconflicto. CEP-Banco de la República-Biblioteca Luis Ángel Arango.
- Molano, A. (2015). Editor. El posconflicto en Colombia: reflexiones y propuestas para recorrer la transición. Biblioteca Nacional de Colombia
- Muñoz & Giraldo. (2008). Gerencia pública integral. ESAP.

- Olavarría, M. (2007). Conceptos Básicos en el Análisis de Políticas Públicas. Departamento de Gobierno y Gestión Pública.
- ONU (2011). Políticas Públicas para la inclusión social de la población afrodescendiente. PNUD.
- ONU (2015). La apuesta por la paz y el desarrollo. Informe de resultados 2008.2015). PNUD.
- ONU. (2014). Preguntas frecuentes acerca de los principios rectores sobre las empresas y los derechos humanos. ONU.
- Ordoñez, G. (2013). Manual de análisis y diseño de políticas públicas. Universidad Externado de Colombia.
- Otálvaro, B. (2013). Pobreza y exclusión: un reto para las políticas públicas de inclusión social en Colombia. Desde internet. En: <http://pobrezayexclusionsocial.univalle.edu.co/documentos/OTALVARO.pdf>
- Paredes, Thayer & Elizalde (2011). Lo público, un espacio en disputa. Revista Poli (22).
- Plan Nacional de Desarrollo. 2010-2018. Más empleo, menos pobreza y más seguridad. Departamento Nacional de Planeación.
- Plan Nacional de Desarrollo. 2014-2016. Todos por un nuevo país. Departamento Nacional de Planeación.
- Rojas, H. (2016). Las políticas de paz en Colombia. Universidad Católica de Colombia.
- Roth, A. (2006), Políticas Públicas: Formulación, Implementación y Evaluación, Bogotá, Aurora.
- Roth, André Nohél. (2007). Análisis de las políticas públicas: de la pertinencia de una perspectiva basada en el anarquismo epistemológico. Revista Ciencia Política. Universidad Nacional de Colombia.

- Sánchez, I. (2013). Una Mirada A Las Políticas de Desarrollo Para La Inclusión Social Desde Los Derechos Humanos En Colombia. Universidad Militar Nueva Granada.
- Stein, Tommasi, Echebarría, Lora & Paine. (2006). La política de las Políticas Públicas. Progreso económico y social en América Latina. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Tassara, C. (2015). Políticas públicas de protección social y lucha contra la pobreza en Colombia: logros y desafíos. Revista pap políticos. (20)-2.
- Torres & Santander. (2013). Introducción a las políticas públicas: Conceptos, herramientas desde la relación entre Estado y ciudadanía. IEMP Ediciones.
- Vegas, H. (2017). Políticas públicas y gobernanza: Articulación para una gestión pública local autónoma. Polis: Revista latinoamericana (48).
- Velandia, C. (2016). Políticas públicas parte fundamental del posconflicto colombiano. Universidad Militar Nueva Granada.
- Velandia, C. (2016). Políticas públicas: parte fundamental del posconflicto colombiano. Universidad Militar Nueva Granada.
- Velasco, M. (2012). Distintos instrumentos para un mismo fin. Los instrumentos de las políticas públicas como herramienta para el análisis. Universidad Católica de Manizales.
- Velázquez, R. (2009). Hacia una nueva definición del concepto “política pública”. Desafíos, Bogotá (Colombia), (20).
- Viñas, V. (2002). Legitimación y políticas públicas. Universidad de Salamanca.