



Vigilada Mineducación

**Análisis del programa presidencial “Caminos Comunitarios de la Paz Total”:**

**Diagnóstico, viabilidad e implicaciones**

Analysis of the presidential program "Community Pathways for Total Peace": Diagnosis,  
feasibility and suggestions

Antonio Wilfer Velandia Mosquera

Director: Juan Guillermo Vieira Cortés

Trabajo de grado para optar al título de Magister en Gobierno y Políticas Públicas

Universidad EAFIT

Escuela de Finanzas, Economía y Gobierno

Maestría en Gobierno y Políticas Públicas

Medellín

2022

## Resumen

Una de las falencias que presenta Colombia en su proceso de desarrollo, y Antioquia en particular, es el de las vías terciarias (sistema de conexión entre las cabeceras municipales rurales y las veredas), pues es muy bajo el porcentaje de kilómetros pavimentados y en óptimas condiciones que faciliten la integración entre las distintas comunidades. Dentro del marco legal y los diversos instrumentos o mecanismos que se disponen a nivel de política pública para la gestión e intervención sobre este tipo de vías, hasta ahora, la administración departamental y los municipios se han valido, principalmente, de los convenios interadministrativos. Sin embargo, en julio de 2022, antes de posesionarse, el actual presidente del país, Gustavo Petro, propuso otorgarles a las Juntas de Acción Comunal –JAC- competencias para la contratación en lo referente a las vías terciarias mediante convenios solidarios. Esa propuesta ya ha sido puesta en marcha bajo el programa “Caminos Comunitarios de la Paz Total”. Es por ello que este trabajo de grado, a través de un estudio de caso de tipo cualitativo, fundamentado en investigación documental para recabar, examinar y sistematizar información básicamente bibliográfica, y además con base en entrevistas tanto a personal del sector público responsable de la gestión de estas vías como a diversos expertos, busca analizar y responder la pregunta que surge de cuáles serían la viabilidad, implicaciones y el proceso de política pública necesario para llevarlo a cabo. Según las respuestas obtenidas, contrastadas y sistematizadas, dentro del estudio se concluye, principalmente, que si bien los presidentes de las Juntas y desde las instancias oficiales gubernamentales lo ven jurídicamente viable, los alcaldes, por su parte, en general, piensan que, a día de hoy, jurídicamente no lo es, por los limitantes legales que las JAC a nivel de cuantía pueden manejar y por la capacidad de contratación que tienen, lo que hace necesario ampliar el espectro de recursos a gestionar. Políticamente, en lo que consideran algo a largo plazo, afirman que, además, se requiere de un proceso de fortalecimiento de las JAC jurídica, organizacional, administrativa y técnicamente, aspecto en el que sí coinciden todos.

Este nuevo programa de política pública involucra y compromete a actores diversos y dispares, de manera transversal, con una amplia diferencia entre la visión integral, el conocimiento, el grado de formación y el hacer en el ámbito político, por lo que se recomienda a la hora de desarrollarlo, considerar múltiples aspectos, de manera que no sólo en su concepción y diseño institucional, sino además en su ejecución, exista una estructura multinivel coordinada, coherente y cohesionada de los recursos humanos, financieros, logísticos, técnicos, tecnológicos y humanos.

En general, se considera que el éxito del Programa dependerá del compromiso real de todas las partes involucradas, de que se definan y determinen de manera clara los ciclos de formulación, implementación y evaluación de los proyectos; de la correcta suscripción y ejecución de los convenios solidarios con las JAC cumpliendo con los requisitos y compromisos legales, de las capacitaciones técnicas y administrativas a las Juntas en la estructuración y ejecución de proyectos, del acompañamiento y supervisión en todas las etapas del proyecto por parte de las entidades públicas que suscriban los convenios y de la disponibilidad y control de los recursos para la intervención y mejoramiento de la red vial terciaria.

**Palabras clave:** Planeación territorial, vías terciarias, políticas y gestión públicas, Juntas de Acción Comunal, convenios interadministrativos, convenios solidarios, Antioquia, Colombia.

## Abstract

One of the shortcomings that Colombia presents in its development process, and Antioquia in particular, is that of the tertiary roads (connection system between the rural municipal capitals and the villages), since the percentage of paved kilometers is very low and in optimal conditions. conditions that facilitate integration between the different communities. Within the legal framework and the various instruments or mechanisms that are available at the public policy level for the management and intervention on this type of road, until now, the departmental administration and the municipalities have used, mainly, inter-administrative agreements. However, in July 2022, before taking office, the current president of the country, Gustavo Petro, proposed to grant the Community Action Boards -JAC- powers for contracting in relation to tertiary roads through solidarity agreements. This proposal has already been launched under the “Community Paths for Total Peace” program. That is why this degree work seeks, through a qualitative case study, based on documentary research to collect, examine and systematize basically bibliographic information, and also based on interviews with both public sector personnel responsible for management of these pathways as diverse experts, seeks to analyze and answer the question that arises as to what would be the feasibility, implications and the public policy process necessary to carry it out. According to the answers obtained, contrasted and systematized, the study concludes, mainly, that although the presidents of the Boards and from the official governmental instances see it as legally viable, the mayors, for their part, in general, think that, today, legally, it is not possible due to the legal limitations that the JACs can handle in terms of amount and because of their contracting capacity, which makes it necessary to expand the range of resources to be managed. Politically, in what they consider something in the long term, they affirm that, in addition, a process of strengthening the JACs is required legally, organizationally, administratively and technically, an aspect in which they all agree.

This new public policy program involves and commits diverse and disparate political actors, in a transversal manner, with a wide difference between the comprehensive vision, knowledge, degree of training and action in the political sphere, for which it is recommended that When developing it, this new government public policy program considers multiple aspects, so that not only in its conception and institutional design, but also in its execution, there is a coordinated, coherent and cohesive multilevel structure of human, financial, logistical, technical, technological and human.

In general, it is considered that the success of the Program will depend on the real commitment of all the parties involved, that the formulation, implementation and evaluation cycles of the projects are clearly defined and determined; of the correct subscription and execution of the solidarity agreements with the JAC, complying with the legal requirements and commitments, of the technical and administrative training to the Boards in the structuring and execution of projects, of the accompaniment and supervision in all the stages of the project by of the public entities that sign the agreements and of the availability and control of the resources for the intervention and improvement of the tertiary road network.

**Keywords:** Territorial planning, tertiary roads, public policies and management, Community Action Boards, inter-administrative agreements, solidarity agreements, Antioquia, Colombia.

## Contenido

Introducción .....	9
Diseño metodológico .....	12
Antecedentes de la situación de las vías terciarias en Colombia y en Antioquia .....	14
Gestión de la red vial terciaria en Antioquia .....	16
Período 2008-2011 .....	16
Período 2012-2015 .....	18
Período 2016-2019 .....	19
Contexto del nuevo programa de gobierno “Caminos Comunitarios de la Paz Total” .....	21
Marco legal y normativo de las vías en Colombia .....	21
Propuesta gubernamental para las Juntas de Acción Comunal .....	24
Lineamientos básicos del nuevo programa “Caminos Comunitarios de la Paz Total” .....	26
Hallazgos: Viabilidad e implicaciones .....	29
Alternativas de solución y recomendaciones .....	50
Conclusiones .....	53
Referencias bibliográficas .....	55
Anexos .....	65

**Lista de tablas**

Tabla 1. Estado de la red vial terciaria en Colombia en los años 2016 y 2017 .....	15
--	----

## Lista de figuras

Figura 1. Tweet presidencial Juntas de Acción Comunal y vías terciarias .....	24
---	----



## Introducción

Bien se dice, en términos generales, que todo problema público requiere de una política para abordarlo, comprenderlo y darle solución de la manera más efectiva, eficiente, equitativa, viable y legítima (Salamon, 2002, pp. 23-24). Desde esta perspectiva, esta investigación se centra en las vías terciarias en Colombia, como un problema de política pública, dado el atraso en el desarrollo y en la falta de inversión e intervención en éstas, ya que el porcentaje de kilómetros pavimentados y en óptimas condiciones que faciliten la integración entre las distintas comunidades con el resto del país es bajo y su mantenimiento es deficiente.

Colombia lleva varias décadas en un proceso descentralizador, a fin de otorgarle a sus regiones más autonomía y determinación en la gestión de sus propios recursos y, por ende, de su desarrollo. Sin embargo, cuando se analiza este proceso, nos encontramos con muchas fallas y carencias. Una de esas falencias es las vías terciarias, pues se ha subestimado la importancia que tienen éstas dentro del proceso de desarrollo e intercambio económico, comercial, social y cultural de las diferentes comunidades y localidades. Si bien se ha tratado de resolver esta situación con propuestas y proyectos desde el Gobierno y entidades encargadas de la red vial nacional, las gestiones y programas vigentes no han sido suficientes.

Dada la falta de desarrollo en la estructura vial terciaria en Colombia, es importante, necesario y pertinente abordar esta problemática, puesto que éstas juegan un papel fundamental dentro del desarrollo de las comunidades rurales, al constituirse en medios de conexión, comunicación, intercambio e integración cultural, social y económico con las localidades cercanas, las regiones y la Nación.

Dentro del marco legal y los diversos instrumentos o mecanismos que se disponen a nivel de política pública para la gestión e intervención sobre este tipo de vías, hasta ahora, la administración departamental y los municipios se han valido, principalmente, de los convenios

interadministrativos. Sin embargo, antes de posesionarse, en su cuenta de twitter, el actual presidente del país, Gustavo Petro (2022), propuso otorgarles a las Juntas de Acción Comunal competencias para la contratación en lo referente a las vías terciarias. Posteriormente, a mediados de septiembre se hizo oficial la presentación y socialización de esta propuesta a través del programa “Caminos Comunitarios de la Paz Total” (Ministerio de Transporte, 2022), en un acto de la puesta en marcha del primer proyecto del programa en San Luis, corregimiento de Neiva, Huila. Sin embargo, no hay hasta el momento un documento oficial donde se pueda conocer en concreto en qué consiste todo el programa.

Frente a esto surgen entonces muchos interrogantes. Entre ellos, la siguiente pregunta de investigación: **¿Cuáles serían la viabilidad, las implicaciones jurídicas y políticas y el proceso requerido para implementar esta nueva política pública?**

Desde esta perspectiva, el presente trabajo utiliza como método de investigación un estudio de caso de tipo cualitativo y su metodología está fundamentada en revisión documental, a fin de recabar, analizar y sistematizar información básicamente bibliográfica, y además con base en entrevistas tanto a personal del sector público responsable de la gestión de estas vías como a diversos expertos, analizar, conocer y concluir cuáles serían la viabilidad, implicaciones y el proceso de política pública necesario para llevar a cabo esta propuesta. Se hace oportuno investigar y conocer la posición y opiniones de los diversos actores políticos involucrados o comprometidos con su gestión, a fin de contribuir a enriquecer el conocimiento y el aporte académico desde la Maestría de en Gobierno y Políticas Públicas, como un referente de valor teórico para la práctica de la política institucional en este campo.

Este estudio de caso -analizado, sistematizado y elaborado de manera cuidadosa-, es una contribución para visualizar prospectivamente las implicaciones positivas o no de una nueva propuesta política, de manera que los hacedores de políticas tomen las mejores decisiones. Es

fundamental que los distintos actores políticos involucrados con la gestión de las vías terciarias se comprometan en la solución de este problema público.

Para lograr su fin, este trabajo está estructurado en siete secciones. La primera de ellas es el diseño metodológico, que da cuenta del tipo de investigación y método de estudio desarrollado. En segundo lugar, los antecedentes de las vías terciarias, fruto de la revisión y sistematización bibliográfica en relación con estas vías, su estado y desarrollo en Colombia y Antioquia. En tercera instancia, el contexto sobre el nuevo programa de política pública “Caminos Comunitarios de la Paz Total”, propuesto por el presidente Gustavo Petro Urrego, para el período de gobierno 2022-2026 de otorgarle a las Juntas de Administración Municipal competencias para la contratación de los proyectos de las vías terciarias, su marco legal y normativo. En cuarto lugar, los hallazgos de la sistematización de las respuestas dadas por parte de los actores políticos y expertos involucrados con este sector y la revisión bibliográfica. A continuación, con base en esta misma información obtenida, las alternativas de política pública y recomendaciones. Y, en último lugar, se presentan las conclusiones.

## Diseño Metodológico

El método desde el que se aborda este trabajo de grado es el de *un análisis básico de casos*, por ser un método de diseño apropiado en la investigación cualitativa debido a su metodología descriptiva, ya que particulariza una situación específica ligada a prácticas reales (Universidad EIA, 2020). En este caso concreto, el tema de estudio es el programa presidencial de otorgarle a las Juntas de Acción Comunal un papel relevante en la contratación para el desarrollo de la infraestructura vial terciaria, donde subyace una falencia o debilidad política gubernamental.

A partir de un asunto específico, el estudio de caso permite recabar y sistematizar fundamentos y principios teóricos y analizar una situación concreta en acción mediante una investigación procesual y sistemática (MacDonald y Walker, 1977, como se citó en Universidad EIA, 2020). De allí que en esta tesina se opta por dicho tipo de estudio, por ser un modelo útil de investigación para recabar y analizar información frente a una situación prospectiva ante un nuevo modelo o propuesta en la gestión pública gubernamental.

El proceso o método para la preparación de un estudio de caso conlleva seleccionar, recopilar, contrastar, analizar, sistematizar y presentar datos procedentes de distintas fuentes de manera estructurada (Stott, L. & Ramil, X., 2014), por lo que esta investigación asume este enfoque y reto, generando un marco conceptual, teórico e investigativo de análisis bibliográfico, que sustente, soporte y guíe de manera sólida y clara el objeto de estudio, centrándose, principalmente, en la gestión política pública de las vías terciarias.

Así mismo se harán entrevistas con base en un cuestionario estructurado (Ver Anexos) a expertos en el tema y a diversos actores políticos involucrados o comprometidos con la gestión de este tipo de vías, como son personal oficial gubernamental del Ministerio de Transporte, Inviás, Departamento Nacional de Planeación, alcaldes de distintos municipios del Departamento

de Antioquia, así como a presidentes de las Juntas de Acción Comunal, para conocer su posición y criterio frente a esta propuesta política pública. No se realiza una muestra concreta, sino que se intentará entrevistar al mayor número posible de ellos, ya sea mediante vía telefónica, correo electrónico o presencial, a fin de tener una amplia diversidad de opiniones y criterios y analizar y sistematizar la información obtenida.

### **Antecedentes de la situación de las vías terciarias en Colombia y en Antioquia**

En una plenaria del Senado (2019), se afirmaba que “de los 142.000 kilómetros de vías terciarias que tenemos en Colombia, solo el 6% están en buenas condiciones, es decir, alrededor de 8.520 kilómetros”. A 2018 en Antioquia, la Gobernación departamental consideraba histórica la pavimentación de 1.078 kms. (información estadística más reciente al respecto), quedando pendientes 10.552 kms. (Álvarez, 2018). Por su parte, Acosta y Alarcón (2017), a través de un cuadro comparativo sobre las cifras presentadas por diferentes fuentes, señalan que la diferencia de los datos de kilómetros correspondientes a la red terciaria es considerable, pues se tiene un rango amplio entre 140.000 km. y 154.000 km. a nivel nacional y, en el caso de Antioquia, lo amplían de 10.000 a casi 13.000 (p. 4-7). Según los autores, esta dispersión en los datos responde a que no se ha llevado a cabo un inventario completo de éstas, aunque entidades como el INVIAS, DNP y la ANI han establecido un valor total de 142.284 km., de los cuales 27.000 km. están a cargo del INVIAS, 13.959 km. es responsabilidad de los departamentos y 100.748 km. corresponden a los municipios (p. 3)

Además de las dudas de un inventario real y actualizado sobre el número de kilómetros, aparecen las del estado en el que se encuentran. En este sentido, las vías se clasifican en: afirmado, pavimentado o tierra, y de cada una se determina si está en condiciones malas, buenas o regulares. En relación con los estados de la red vial terciaria a nivel general, Acosta y Alarcón (2017) presentan las siguientes cifras, con base en datos de 2016 y 2017 dados por el Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de Transporte, y en los que se evidencia un porcentaje sólo del 19% en buen estado a nivel nacional.

**Tabla 1.**

*Estado de la red vial terciaria en Colombia en los años 2016 y 2017.*

Estado de la red vial terciaria - 2017								
Estado	Total		Malo		Regular		Bueno	
	%	km	%	km	%	km	%	km
Tierra	24%	34.148,16	45,40%	15.503,26	36,10%	12.327,49	18,5%	6.317,41
Afirmado	70%	99.598,80	35%	34.361,59	50,00%	49.799,40	15,50%	15.437,81
Pavimentado	6%	8.537,04	28,10%	2.398,91	38,4%	3.278,22	33,5%	2.859,91
<b>Total</b>	<b>100%</b>	<b>142.284</b>	-	<b>52.263,76</b>	-	<b>65.405,11</b>	-	<b>24.615,13</b>

Estado de la red vial terciaria - 2016								
Estado	Total		Malo		Regular		Bueno	
	%	km	%	km	%	km	%	km
Tierra	24%	34.148,16	36,60%	12.498	29,90%	10.210,30	33,5%	11.439,63
Afirmado	70%	99.598,80	42%	41.831	46,10%	45.915,05	11,90%	11.852,26
Pavimentado	6%	8.537,04	32,50%	2.775	28,0%	2.390,37	39,5%	3.372,13
<b>Total</b>	<b>100%</b>	<b>142.284</b>	<b>40,13%</b>	<b>57.104,26</b>	<b>41,13%</b>	<b>58.515,72</b>	<b>19%</b>	<b>26.664,02</b>

Estas inconsistencias denotan una problemática y una falencia en la gestión pública y política de orden territorial en el País en relación con estas vías -que constituyen el sistema de conexión y comunicación terrestre entre las cabeceras municipales rurales y las veredas-, y en la falta de un eficaz, eficiente y equitativo proceso de diseño, implementación y gestión de los múltiples instrumentos de política pública en la generación de alternativas de decisión y acción en este campo, pues se ha subestimado la importancia que tienen dentro del proceso de desarrollo e intercambio económico, comercial, social y cultural de las diferentes comunidades y localidades. Fedesarrollo afirma que aumentar un 10 por ciento la densidad vial terciaria pavimentada reduciría un 5 por ciento la pobreza en el campo, “de ahí la importancia de que los gobiernos (locales, regionales y nacional) definan políticas públicas relacionadas con mejorar y aumentar la infraestructura vial en las zonas rurales” (Semana, 2019).

En su mayoría, las vías terciarias en Colombia están en mal estado (sin pavimentar), son intransitables, técnicamente mal hechas (no tienen desagües ni infraestructura de alcantarillado, no canalizan aguas, etc.) y tienen un deficiente mantenimiento (Departamento Nacional de Planeación, 2018, p. 10) (DNP, 2020, pp. 12-13), lo que conlleva restricciones de tránsito, limitaciones para acceder a las áreas rurales del país, poco intercambio comercial y reducido acceso a servicios primordiales por parte de la población (salud, educación, recreación, etc.). Todo ello se traduce en la disminución de las oportunidades de desarrollo integral de sus habitantes.

Si bien se ha tratado de resolver esta situación con propuestas y proyectos desde los distintos niveles gubernamentales y por parte de las entidades encargadas de la red vial nacional, las gestiones, programas y políticas públicas vigentes no han sido suficientes, generando deficiencias en la comunicación e intercambio entre veredas y municipios, el aislamiento de la población rural y el entorpecimiento de su integración dentro del proceso de desarrollo del país.

### **Gestión de la red vial terciaria en Antioquia**

En Antioquia, por su parte, después del análisis de la investigación y recopilación bibliográfica, se observa lo siguiente sobre la gestión en relación con las vías terciarias de las tres últimas administraciones departamentales (exceptuando la actual), entre los años 2008 y 2019.

#### ***Período 2008-2011***

Según la Secretaría de Infraestructura Física de Antioquia (2011), por medio de su Dirección de Proyectos Especiales, se suscribieron y ejecutaron, como mecanismos o instrumentos de intervención política pública, 407 convenios interadministrativos y 3 contratos



con los 125 municipios del Departamento a través del programa 5, “Accesibilidad Veredal y Local”, para apoyar la gestión de infraestructura de transporte del orden municipal y local (p. 37).

La entidad afirmaba, para entonces, que la inversión, a través de esta Dirección, fue la más representativa en lo referente a mejoramiento, mantenimiento, rehabilitación y construcción de vías terciarias, por valor de \$67.141´405.954, con aporte del Departamento de \$50.665´102.359, de los municipios de \$1.246´968.198 y del Invías de \$15.229´335.39 (p. 40).

Durante esta administración departamental se estimaba en 13.779 kilómetros esta red vial y se señala que a través de estos convenios se permitió el mejoramiento de 6.365 km de esta infraestructura (un 46% de la red), donde las actividades más relevantes se centraron en la construcción de obras de drenaje, muros de contención en concreto y gaviones, conformación de calzada, colocación y compactación de afirmado en dichas vías y, en algunos casos, obras de pavimentación y construcción de rieles en concreto (p. 40). Se declara también que, a nivel de impacto social, 499.641 personas se vieron beneficiadas y se generaron 6.704 empleos directos (p. 40-41).

Como un factor relacionado con las vías terciarias se destaca la intervención en puentes menores, en cuanto estos también posibilitan la mejora en la accesibilidad de la comunidad rural con los centros poblados, ya sea por vías terciarias o por caminos de herradura, al permitir un impacto social importante en disminución de los recorridos, la transitabilidad y, por ende, un mejor intercambio comercial y social. Con una inversión de \$ 8.704.671.494, con aporte del Departamento de \$7.474.125.353 y de los municipios de \$1.230.546.141, entre construcción, mantenimiento y mejoramiento de estructuras de puentes se realizaron 59 convenios con 51 municipios, beneficiando a unos 78.760 habitantes, aproximadamente, y generando unos 462 empleos directos con, en su gran mayoría, habitantes cercanos a los proyectos (p. 41).

La Dirección de Proyectos Especiales acompañó a los municipios en la elaboración de los estudios previos, realizó los diferentes convenios de cofinanciación e, igualmente, realizó la supervisión de los diferentes contratos de obra en cada uno de los convenios (p. 41).

A nivel administrativo, desde la Secretaría de Infraestructura Física, con el apoyo de la Secretaría de Gestión Humana, y dentro del proceso de transformación administrativo y organizacional que llevó a cabo dicha administración departamental, se fortaleció la planta de cargos con profesionales idóneos que apoyaron los proyectos de la red vial secundaria y terciaria ejecutados (p. 55).

### ***Período 2012-2015***

Es de resaltar que, tanto en el Informe de Gestión 2012-2015 (2015) del entonces Gobernador de Antioquia, como en el Anexo del Informe Resumido de Gestión de la Dirección de Proyectos Especiales de la SIF (2015), es mínima la información relacionada con los proyectos e instrumentos de intervención utilizados en relación con los programas o proyectos de vías terciarias.

En el Informe de Gestión (2015) únicamente se señala que “con el reconocimiento del premio al Mejor Proyecto Regional ejecutado con regalías” (p. 10), desde la infraestructura vial, se apoyó a los 125 municipios en la recuperación de sus vías veredales y caminos de herradura, impactando el 35% de la red vial terciaria.

Por su parte, dentro del Anexo Resumido de Gestión (2015) (suministrado vía e-mail por personal del Departamento Administrativo de Planeación de Antioquia), sin hacer precisión o distinción entre vías urbanas y terciarias, se especifica que en el Programa de Mejoramiento, mediante un *convenio marco* de compra de cemento, con el mecanismo de subasta inversa, suscrito entre la Gobernación de Antioquia y la Empresa de Vivienda de Antioquia VIVA, se ayudó

a los municipios “en la cofinanciación en los proyectos de mejoramiento de vías urbanas y/o terciarias, con convenios de entrega de sacos de cemento disponibles para todos los municipios del departamento”, y que a 2015 habían firmado más de 80 municipios, a fin de pavimentar las cuadras enteras de municipios y corregimientos o con rieles o placa huella puntos críticos de vías terciarias. En el programa se invirtieron \$20.108 millones y más de 200 km de pavimento en 1340 cuadras.

Según el Anuario Estadístico de Antioquia (2015), la red vial terciaria se estimaba en 11.630,9 kilómetros, distribuidos así: A cargo de la nación (INVIAS) 1.143,3 kms., a cargo del departamento de Antioquia 422,2 kms. y a cargo de los municipios de Antioquia 10.065,4 kms.

### ***Período 2016-2019***

Tanto a comienzos como a finales de la Administración Departamental 2016-2019, se estimaba la red vial terciaria en 11.630,9 kms, de los cuales, según afirma la Gobernación de Antioquia (2019), en uno de sus informes de gestión impresos: “39 casos exitosos”, sólo estaba pavimentado menos el 1% a finales de 2015 (p. 61), logrando a finales del período de gobierno la pavimentación de 1.201 kms. en 121 municipios, con una inversión de \$937.090 millones (p. 63) y usando diferentes sistemas de construcción: placa huella, pavimento rígido o flexible en modalidad convencional y en suelo cemento más carpeta asfáltica en caliente (p. 62). “La escogencia del tipo de estructura se definió por la vida útil de la vía, costos de mantenimiento y construcción, flujo de tránsito y acceso a los materiales de construcción” (p. 62). Es de resaltar este aspecto, pues evidencia por parte de esta administración pública consideraciones de planificación necesarias con un mayor criterio técnico de intervención. (Se recomienda ver el informe pormenorizado de la gestión desarrollada por esta administración departamental titulado “Pavimentación de vías campesinas, una revolución”, 2019).

La pavimentación se desarrolló en trabajo conjunto con las alcaldías y las comunidades, mediante convenios interadministrativos (al igual que como se hizo en la administración 2008-2012, resultando éste ser el instrumento de intervención política pública más utilizado), en los cuales la Gobernación de Antioquia hacía un aporte financiero y técnico, la administración municipal realizaba el resto de la inversión y se contaba con la contribución de la mano de obra por parte de la comunidad en la ejecución.

Es de recalcar que cuando se accede al Anuario Estadístico virtual de la Gobernación de Antioquia, a 2015 no hay detallados datos, cifras o información sobre estas vías. Cuando se accede al año 2016, en la opción “Vías y Transporte”, no hay datos sobre la gestión realizada ese mismo año y sí, en cambio, un desglose en diferentes ítems sobre información estadística del año 2017. Para entonces, por ejemplo, aparece ya información precisa sobre la longitud de vías terciarias según su estado (pavimentadas, en rieles o no pavimentadas), así: a) Pavimentadas: 614,93 kms, equivalentes al 5,27% del total; b) En rieles: 60,42 kms., igual al 0,52%; y c) Sin pavimentar: 10.984,95 kms., el 94,21%), para una longitud total de 11.660,30 kms.

Al ingresar en el Anuario (2017) se visualiza una nueva información actualizada del mismo año. Por su parte, el último reporte de gestión pública es el Anuario Estadístico 2018. En éste la información estadística, por ejemplo, según su estado, es: a) Pavimentadas: 902,3 kms, equivalentes al 7,73% del total; b) En rieles: 60,30 kms., igual al 0,52%; y c) Sin pavimentar: 10.697,7 kms., el 91,7%, ratificando esa longitud total inventariada de 11.660,30 kms.

## **Contexto del nuevo programa de gobierno “Caminos Comunitarios de la Paz Total”**

### **Marco legal y normativo de las vías en Colombia**

En principio, bajo la Ley 105 de 1993, se dictan las disposiciones básicas sobre el transporte, se redistribuyen competencias y recursos entre la Nación y las Entidades Territoriales, se reglamenta la planeación y se establecen parámetros para el desarrollo en la infraestructura de este sector en cabeza del Ministerio de Transporte. Por su parte, el proceso de descentralización de la red vial se inició con el decreto 2171 de 1992, expedido por el gobierno nacional en ejercicio de las atribuciones conferidas por el artículo 20 transitorio de la Constitución Política, por el cual se transformó el entonces Ministerio de Obras. En su artículo 53 se señala como objetivo del Instituto Nacional de Vías “ejecutar las políticas y proyectos relacionados con la infraestructura vial a cargo de la Nación en lo que se refiere a carreteras”.

Posteriormente, en la Ley 715 de 2001, capítulo II (Competencias de las entidades territoriales en otros sectores), artículo 74, ítem 74.2, se establece como función de los departamentos adelantar la construcción y conservación de los componentes de la infraestructura de transporte que corresponda. Así mismo, en el artículo 76 de la misma Ley, se establece como función de los municipios el construir y conservar la infraestructura municipal, las vías urbanas, suburbanas, veredales y aquellas que sean propiedad del municipio o le sean transferidas directa o indirectamente, además de identificar prioridades de infraestructura de transporte en su jurisdicción y el desarrollo de alternativas viables.

Finalmente, en el artículo 5 de la Ley 1682 de 2013, se establece como función pública las acciones de planificación, ejecución, mantenimiento y mejoramiento de los proyectos y obras de infraestructura del transporte, en el cual se materializa el interés general previsto en la

Constitución Política, al fomentar el desarrollo y crecimiento económico del país, su competitividad internacional, la integración del territorio nacional y el disfrute de los derechos de las personas; funciones que se ejercen a través de las entidades y organismos competentes de orden nacional, departamental, municipal o distrital, directamente o con la participación de los particulares. A nivel normativo, el Documento CONPES 3857 de 2016 define los lineamientos de política para la gestión de la red terciaria.

Dentro del marco legal y los diversos instrumentos o mecanismos que se disponen a nivel de política pública para la gestión e intervención sobre este tipo de vías, hasta ahora, la administración departamental y los municipios se han valido, principalmente, de los convenios interadministrativos.

Los convenios, como instrumentos de intervención en política pública, “son acuerdos diferentes a los contratos estatales, ya que están sometidos a regímenes distintos. Esto se explica porque en los convenios las partes tienen intereses comunes y unen esfuerzos para lograr un fin común. En los contratos estatales los intereses son divergentes” (Perdomo, 2014). Ahora bien, este acuerdo de voluntades crea obligaciones para las partes, al igual que el contrato de sociedad, y no se trata de meras manifestaciones de buena voluntad.

Así, el convenio de la Administración o administrativo se define como el vínculo jurídico en la Administración, donde “una o más personas jurídicas públicas se una con otra u otras personas mediante un acuerdo de voluntades, para la realización de fines de interés mutuo en el marco de la ejecución de funciones administrativas” (Perdomo, 2014).

En Colombia, la diferencia entre contrato y convenio surge históricamente de la Ley 29 de 1990. Sin embargo, en la práctica de la gestión de las entidades públicas se identifica una dicotomía entre contratos y convenios y es común apreciar que no se cuenta con herramientas que permitan a los hacedores y decisores de políticas distinguir entre la celebración de los

primeros o los segundos, ya que existe una pluralidad de posiciones jurisprudenciales y doctrinales que carecen de claridad diferenciadora. Sin embargo, existen normas especiales que aportan luz al respecto y regulan los convenios, entre las cuales destaca la Ley 489 de 1998 (que consagra los convenios interadministrativos y los convenios de asociación) y el artículo 355 de la Constitución Política (que consagra los convenios de apoyo) (Perdomo, 2014).

En el artículo 95, la Ley 489 señala: “Asociación entre entidades públicas. Las entidades públicas podrán asociarse con el fin de cooperar en el cumplimiento de funciones administrativas o de prestar conjuntamente servicios que se hallen a su cargo, mediante la celebración de convenios interadministrativos o la conformación de personas jurídicas sin ánimo de lucro” (p. 13).

Por su parte, el origen de los convenios solidarios se encuentra plasmado en el artículo 55 de la Constitución Política de Colombia y facultado mediante la Ley 1551 de 2012, por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios. En el párrafo 3 del artículo se definen como: “Entiéndase por convenios solidarios la complementación de esfuerzos institucionales, comunitarios, económicos y sociales para la construcción de obras y la satisfacción de necesidades y aspiraciones de las comunidades”. En el párrafo 4 y 5 se autoriza para que estos puedan ser realizados entre los entes del orden nacional, departamental o municipal con los organismos de acción comunal.

De otro lado, en el párrafo 2 del artículo 63 de la Ley 2166 de 2021, se estipula que:

Los denominados convenios solidarios y contratos interadministrativos de mínima, que trata el presente Artículo también podrán ser celebrados entre las entidades del orden nacional, departamental, distrital, local y municipal y los organismos de acción comunal para la ejecución de proyectos incluidos en el respectivo Plan Nacional de Desarrollo o para la ejecución de los proyectos derivados del Acuerdo Final de Paz, como lo son, los Programas de Desarrollo con Enfoque territorial o los Planes de Acción para la

Transformación Regional (PATR) o la Hoja de Ruta Única de que trata el Artículo 281 de la Ley 1955 de 2019.

(En su página web, Colombia Compra Eficiente (s/f) muestra un modelo base de convenio solidario).

### **Propuesta gubernamental para las Juntas de Acción Comunal**

Dentro este marco legal, normativo y administrativo, y en pos de desarrollar una nueva política pública gubernamental en relación con las vías terciarias, antes de posesionarse, en su cuenta de twitter, el actual presidente del país, Gustavo Petro (2022), propuso otorgarles a las JAC competencias para la contratación en lo referente a estas vías, lo que implicaría que las alcaldías deban delegarles a las Juntas dicha labor.

### **Figura 1.**

*Tweet presidencial Juntas de Acción Comunal y vías terciarias.*





Como bien lo resumen Líppez-De Castro, S. et al. (2021), las Juntas de Acción Comunal (JAC) “han sido una de las formas básicas de organización comunitaria en Colombia desde mediados del siglo XX” (p. 240). Al final de una época de exacerbada confrontación política, fueron creadas “para dinamizar y canalizar la participación ciudadana en escenarios urbanos y rurales, por lo que las conforman residentes de barrios y veredas municipales” (p.240) y promover dentro de las comunidades “la solución de problemas públicos, vigilar y contribuir a la prestación de servicios, animar la integración comunitaria, demandar la realización de obras y escoger representantes que intervengan ante autoridades públicas. Desde su reconocimiento legal en 1958, el número de las JAC ha crecido significativamente” (p. 240).

A nivel legal y normativo, las JAC están definidas y amparadas por la Ley 2166 de 2021 (por la cual se deroga la Ley 743 de 2002, se desarrolla el Artículo 38 de la Constitución Política de Colombia en lo referente a los organismos de acción comunal y se establecen lineamientos para la formulación e implementación de la política pública de los organismos de acción comunal y de sus afiliados, y se dictan otras disposiciones). Por su parte, el documento CONPES 3661 de 2010 establece la política nacional para el fortalecimiento de los organismos de acción comunal.

En la Ley 2166, las Juntas se definen como:

Una organización cívica, social y comunitaria de gestión social, sin ánimo de lucro, de naturaleza solidaria, con personería jurídica y patrimonio propio, integrada voluntariamente por los residentes de un lugar que aúnan esfuerzos y recursos para procurar un desarrollo integral, sostenible y sustentable con fundamento en el ejercicio de la democracia participativa.

### **Lineamientos básicos del nuevo programa “Caminos Comunitarios de la Paz Total”**

La propuesta gubernamental se concretó en el programa “Caminos Comunitarios de la Paz Total” (MinTransporte, 2022) y se presentó a mediados de septiembre con la puesta en marcha del primer proyecto piloto en San Luis, corregimiento de Neiva, Huila.

Aunque no existe hasta el momento un documento oficial sobre el programa, algunos de sus aspectos y lineamientos han sido dados a conocer a través de declaraciones por parte del director general del Instituto Nacional de Vías (Invías), Luis Guillermo Toro. En una entrevista concedida a la periodista Paula Galeano (2022) del diario Portafolio, el funcionario destacó lo siguiente:

- Presupuesto estimado de inversión: \$8 billones.

- Meta: Lograr que 45.000 kilómetros de los 140.000 que se estiman oficialmente existen queden en óptimas condiciones. Es decir, que una tercera parte de la red vial terciaria esté en buenas condiciones de transitabilidad. De los 15.000 que se estima lo están, la meta es aumentar 33.102 kilómetros más.

- Objetivo: “Generar mucho empleo en los territorios en las zonas alejadas del país, empoderar a las comunidades y crear un programa de gestión social” (Toro, 2022, como se citó en Galeano, 2022).

- Responsables de las obras y nuevas competencias de las JAC: La intención, en general, es pasar de los convenios con municipios o con gobernaciones mediante Pliegos Tipo, a gestionar la totalidad o parte de los recursos con las Juntas de Acción Comunal. Mediante el convenio solidario, desarrollar obras de baja o mediana complejidad de ingeniería para darle vida

“a obras como rocerías, limpiezas de estructuras hidráulicas, construcción de cunetas, zanjas de coronación, tapa huecos, etc.” (Toro, 2022, como se citó en Galeano, 2022).

Con el programa, “las JAC se integrarán a los proyectos de infraestructura rural en todo el territorio nacional como participantes activos en el manejo de los recursos, la ejecución, vigilancia y calidad de las obras que serán aprovechadas por las comunidades” (MinTransporte, 2022).

- Asignación y manejo de los recursos: De los \$8 billones, la pretensión es asignar un 30% o más a las JAC para que los administren.

Los proyectos tendrán auditores contratados por el Invías, con cargo a los recursos que se le asignen a las Juntas. Sin embargo, los recursos no van a estar sólo a disposición de éstas, sino que llegarán a una cuenta en la que tendrán corresponsabilidad el representante legal de la Junta, el tesorero y el interventor.

“Con estos recursos se suscribirán más de 4.000 convenios con las organizaciones comunales en todo el territorio nacional, además de los convenios interadministrativos con los batallones de ingenieros militares como principales aliados en el desarrollo de los proyectos de infraestructura” (MinTransporte, 2022).

- Recursos humanos: Podrán contratar un equipo técnico conformado por un ingeniero civil que oriente las actividades, un profesional en seguridad y salud en el trabajo y un contador.

- Fecha de inicio del programa: Se comenzará a trabajar con 17 proyectos pilotos para ajustar y estructurar el programa final.

De estos 17 proyectos, precisamente, se hizo oficial la presentación a mediados de septiembre de 2022 del programa con la puesta en marcha del primer proyecto de infraestructura

de transporte en una vía terciaria en San Luis, corregimiento de Neiva, Huila, entregándole, efectivamente, la competencia a las Juntas y a las comunidades para su ejecución, por medio de un convenio de trabajo integrado entre el Gobierno nacional y dichas comunidades. En la jornada se socializó el proyecto, se concertaron con ellas las directrices de la obra y se firmó el acuerdo de voluntades para dar paso a la ejecución de la construcción del corredor vial Neiva - San Luis – Palermo. (MinTransporte, 2022).

### Hallazgos: Viabilidad e implicaciones

Frente al nuevo Programa “Caminos de la Paz Total” propuesto por el presidente Gustavo Petro de otorgarles a las Juntas de Acción Comunal competencias para la contratación en lo referente a las vías terciarias y con base en el criterio, conocimiento, formación y buena voluntad de los actores políticos entrevistados (unos 12, entre presidentes de Juntas, alcaldes, exalcaldes y funcionarios públicos), junto con la sistematización de investigaciones de diagnóstico y trabajo de campo con JAC, se obtuvo la siguiente información, la cual se presenta siguiendo la estructura del cuestionario elaborado.

*1. ¿Cuál es para usted la situación actual de estas vías (en el país/departamento/municipio)?*

Desde el ámbito oficial nacional, el Subdirector de Infraestructura y Transporte Nacional del DNP y el designado para los proyectos pilotos del Programa por parte del Invías (2022), se reconoce que en la actualidad Colombia cuenta con 142.284 km. de red vial terciaria, de los cuales el 70,8% está a cargo de los municipios (100.748 kms.), 9,8% está a cargo de los departamentos (13.959 kms.) y el 19,4% (100.748 kms.) está a cargo de la Nación a través del Invías (CONPES, 2016). Aunque en la actualidad no se cuenta con estudios o información primaria reciente, se estima que el estado de estas vías se encuentra un 10% en buen estado y un 90% en estado regular y malo, es decir que, la mayor parte de su longitud se encuentra en una condición crítica, dificultando la accesibilidad, la transitabilidad y la conectividad con y entre los núcleos poblados, las cabeceras municipales y las capitales departamentales del país, aspecto que también coinciden en manifestar de manera unánime todos los entrevistados. En especial, los presidentes de las JAC resaltan que esta situación se está viendo empeorada por la actual ola invernal que afecta al territorio nacional.

Los alcaldes entrevistados, por su lado, también reconocen el bajo nivel de vías pavimentadas y en buen estado dentro de sus veredas y corregimientos, dando como porcentaje desde un 5% hasta un 80%, dependiendo de la localidad.

A nivel de la administración departamental de Antioquia se obtuvo por parte de la Secretaría de Infraestructura Física la siguiente respuesta, a través de un comunicado oficial, para ésta y todas las demás preguntas, aunque se les estaba preguntando era por la red terciaria:

De acuerdo a la resolución 0001917 del 15 de junio de 2018 RED VIAL SECUNDARIA, el Departamento no tiene inferencia y responsabilidad en las redes municipales, por lo anterior no se pueden contestar preguntas de las cuales no tenemos inferencia y responsabilidad, anexo dicha resolución.

Sin embargo, actualmente el Departamento sufre una fuerte temporada de lluvias que afectan en su generalidad gran parte de las vías en afirmado, toda intervención que el Departamento hace o se proponga realizar es conveniente para garantizar la trazabilidad de las vías.

*2. ¿Cuáles considera son las causas principales que determinan la situación actual de las vías terciarias?*

Todos manifiestan que las condiciones climatológicas en el territorio nacional son las que afectan considerablemente el estado de las vías.

Los presidentes de las Juntas sostienen que, básicamente, la razón de ello es la falta de priorización, asignación e inversión de óptimos recursos por parte de los municipios, ya que no se alcanza a cubrir las necesidades de todas las veredas.

Por su parte, los alcaldes afirman que, si bien ya han venido haciendo convenios solidarios con las juntas de sus distintas comunidades para el mejoramiento de las vías terciarias, estipulados en la ley actual y obvio con unas proporciones y limitaciones presupuestales, donde éstas aportan, básicamente, mano de obra y hasta parte de sus recursos económicos, la limitación ha estado en que a los municipios les toca asumir una carga administrativa que es fuerte, pesada y difícil.

Desde el Invías afirman que, aunque la inversión en las vías terciarias del territorio nacional en los últimos años ha incrementado notablemente, ésta no es suficiente debido a la gran malla vial que el territorio nacional posee, sin embargo, la razón fundamental del deterioro de las vías terciarias es la falta de cuidado periódico y rutinario, ya que en muchas ocasiones la transitabilidad se puede solucionar con mantenimientos y construcción de obras menores de drenaje.

Es de destacar la respuesta dada por parte del DNP quien da una perspectiva muy completa y con antecedentes del porqué de esta situación. Para el funcionario de esta entidad-:

En los países de América Latina y el Caribe, las graves deficiencias en materia de conservación de la red vial interurbana y rural, causa actualmente una reducción del valor neto de la red de caminos de alrededor de 2 millones de dólares al año. Esta estimación se basa en una investigación realizada por el Banco Mundial en la década de 1980, época en la cual se observaba una clara tendencia hacia el aumento de las pérdidas anuales. Actualmente, en muchos países, es evidente que los caminos deteriorados significan un serio freno para el desarrollo económico y social, por cuanto en el futuro habrá que reemplazar la infraestructura que se ha perdido por descuido. Adicionalmente, el problema no sólo radica en la pérdida de la infraestructura, sino que los usuarios están obligados a pagar anualmente una suma similar a la ya mencionada (2.000 a 3.000 millones de dólares) en costos adicionales por concepto de operación de vehículos, debido a las

malas condiciones en que se encuentran muchos de los caminos por los que circulan. En los países cuyas redes viales están en peores condiciones, los costos innecesarios de operación se estiman en el equivalente al 1% del producto interno bruto (PIB). Si a esta cifra se suma el costo de la reconstrucción evitable, se llega a valores de entre 1% y 2% del PIB, que lisa y llanamente "se tiran por la ventana", habiendo podido evitarse mediante una oportuna conservación a un costo mucho menor (Naciones Unidas, Comisión Económica para América latina y el Caribe, 1994).

En general, en los países en vías de desarrollo, la falta de una adecuada gestión de conservación vial conduce a que las vías tengan un ciclo "fatal", que incluye la construcción, abandono, deterioro excesivo, colapso y reconstrucción, viéndose más afectadas por este fenómeno las vías terciarias.

No obstante lo anterior, en el 2019 el Gobierno nacional lanzó el Programa Colombia Rural, cuyo objetivo es mantener y mejorar la transitabilidad y accesibilidad de la red rural del país, priorizando corredores viales que incrementen la productividad del campo en las regiones, ejecutando obras en corredores viales estratégicos mediante actividades de mantenimiento y mejoramiento. El Programa busca la cofinanciación de las entidades territoriales, estimulando la participación activa de las comunidades, Juntas de Acción Comunal, cabildos y organizaciones indígenas y civiles. A través de este Programa el Gobierno nacional ha invertido aproximadamente \$3.8 billones de pesos durante el período 2019-2022.

Para la intervención de vías terciarias se han sumado otras fuentes de financiación, tales como recursos del Sistema General de Regalías -SGR-, Mecanismo Obras por Impuestos -Oxi- y Cooperación Internacional, con lo que se ha logrado tener una inversión histórica en vías terciarias de aproximadamente \$7 billones de pesos durante este período en 930 municipios, en los 32 departamentos.



Con estos recursos se ha logrado el mantenimiento y mejoramiento de 22.000 km, lo que representa intervenciones en el 15% de la red vial terciaria. No obstante los esfuerzos y recursos destinados, las necesidades de intervención de la red siguen siendo muy grandes y la disponibilidad de los recursos es limitada, tanto para la atención de la red vial a cargo de la Nación como de los municipios que, como se mencionó, tienen a su cargo aproximadamente el 71% de las vías.

*3. ¿Considera que la propuesta del presidente Petro contribuye a mejorar la situación de estas vías?*

Desde las Juntas consideran que con buena voluntad política se puede sacar adelante la propuesta y que ésta sí contribuye, ya que en la medida de que las propias comunidades sean las encargadas de gestionar los propios recursos, estos estarán mejor manejados, acorde con sus necesidades propias y urgentes.

Los alcaldes expresan que todo está supeditado al trabajo interior de formación y capacitación que se haga previamente y a largo plazo al interior de las Juntas.

Desde el DNP y el Invías opinan que sí contribuye. Ambos inciden que mediante los convenios solidarios se complementarán los esfuerzos institucionales del orden nacional, territorial y comunitarios, para ejecutar y distribuir mejor los recursos que permitan el mejoramiento y, especialmente, el mantenimiento periódico y rutinario de la red vial terciaria, que se constituye en la mayor causa del deterioro.

#### *4. ¿Quiénes ganan o pierden con esta propuesta?*

Desde las Juntas son contundentes en expresar, de manera escueta y única, que pierden los corruptos y ganan las comunidades.

Los alcaldes, por su parte, también declaran que ganan las Juntas y que pierde, en concreto, el sector privado, quien ha sido el beneficiario desde el año 1991, mediante los acuerdos de contratación pública con el Estado, de la asignación regular de la construcción y mantenimiento de estas vías.

El DNP y el Invías argumentan que, al integrar a las JAC a los proyectos de infraestructura rural en todo el territorio nacional como participantes activos en el manejo de los recursos, la ejecución, vigilancia y calidad de las obras, esto repercutirá directa, positiva y especialmente en sus comunidades, en especial las de la Colombia profunda.

Sostienen que la inversión en infraestructura vial tiene una relación directa con el crecimiento económico, lo que implica que tener más y mejores vías de acceso a las zonas más apartadas genera un mejoramiento en la calidad de vida de sus habitantes, no sólo porque tienen mayores posibilidades en transportar sus productos, sino que también les permite acceder a servicios para suplir necesidades básicas, lo cual está directamente relacionado con la reducción de tiempos de viaje, la disminución de costos productivos, la accesibilidad a los mercados, presencia del Estado, entre otros. Uno de los ámbitos que se potenciará es la promoción del turismo, por la posibilidad de acceder a atractivos a los que antes no era posible.

Además, declaran que, sin duda, las inversiones en vías terciarias son transversales a la consolidación de las dinámicas de paz y de equidad, por lo tanto, los más beneficiados son las comunidades que se encuentran en el área de influencia de estas vías.

5. *¿Considera que la propuesta es jurídica y políticamente viable?*

Al hacer esta pregunta a presidentes de las Juntas se evidencia que su labor depende más de buena voluntad y amor por su comunidad que de conocimiento por la actividad política pública. Alguno dijo que no sabía cómo responder. Otros, en cambio, consideran que sí es viable porque cuentan con personería jurídica y que, hasta ahora, han sido las propias comunidades las que han construido y definido muchos de los trazados de sus vías para poder comunicarse, aún sin contar con suficientes recursos. El disponer de éstos les permitiría adecuarlas mejor, según sus propias necesidades y acorde con el conocimiento que tienen de su entorno.

Los alcaldes, en general, piensan que, a día de hoy, jurídicamente no es viable por los limitantes legales que las JAC a nivel de cuantía pueden manejar y por la capacidad de contratación que tienen, lo que hace necesario ampliar el espectro de recursos que pueden gestionar. Políticamente lo ven viable al otorgarles a las Juntas nuevas fortalezas y responsabilidades, ya que va dirigido a entregarle el desarrollo de las comunidades a ellas mismas, por lo que el reto que tienen es prepararse y organizarse.

El Invías afirma que, desde su Subdirección de Vías Regionales y la Subdirección de Estructuración de Proyectos, están trabajando arduamente para determinar el mejor camino para la implementación de este nuevo programa, con el fin de blindar jurídica y técnicamente tanto a ellos mismos como a las Organizaciones de Acción Comunal, permitiendo la participación de las comunidades y la realización de obras de la mayor calidad y estándares posibles.

Por su parte, vale la pena resaltar el marco jurídico (parte de él ya enunciado en el marco legal y normativo de esta investigación) que da el DPN para respaldar su viabilidad. Según la entidad, en la actualidad Colombia cuenta con normatividad que respalda la suscripción de los Convenios Solidarios, tales como:

- Ley 743 de 2002: Impulsó el fortalecimiento de la capacidad jurídica y la competencia de los Organismos de Acción Comunal para participar en la ejecución de proyectos y la suscripción de contratos y convenios. Derogada por la Ley 2166 de 2021.

- Ley 1551 de 2012: Modifica la Ley 136 de 1994 sobre la modernización de la organización y funcionamiento de los municipios, creando la figura de Convenio Solidario, y autorizando a los municipios y departamentos para suscribirlos directamente con Juntas de Acción comunal para ejecutar obras hasta por la mínima cuantía

- Ley 1955 de 2019: Faculta a las entidades del orden nacional para suscribir convenios solidarios con Organismos de Acción Comunal. Asimismo, la ejecución de proyectos incluidos en el Plan Nacional de Desarrollo -PND.

- Documento CONPES 3955: “Estrategia para el Fortalecimiento de la Acción Comunal en Colombia”, en el cual se definieron acciones para incentivar y facilitar la gestión de proyectos sociales y productivos, entre otros.

- Ley 2166 de 2021: a través de la cual se modifica el régimen de la acción comunal en Colombia. Unifica la autorización a las entidades territoriales y las entidades del orden nacional para suscribir convenios solidarios con los organismos de acción comunal para la ejecución de obras hasta por la menor cuantía, así como define costos a ser incluidos en el presupuesto y obligaciones de las entidades públicas firmantes para el apoyo en el desarrollo de la obra.

*6. ¿Cuáles son las ventajas y/o desventajas de la propuesta? y 7. ¿Cuáles considera que son los principales beneficios y obstáculos de la propuesta para su implementación?*

Si bien en la elaboración del cuestionario se asumieron de manera independiente estas dos preguntas, por medio de la sistematización y análisis de las respuestas se encontró con que

los presidentes de las Juntas y los alcaldes dieron y mezclaron en una y otra variadas pero iguales respuestas, por lo que bajo este mismo ítem se presentan.

Las Juntas ven como principales beneficios, en sus propias palabras, el hecho de que le permite a las comunidades se empoderen más, les impone la autoexigencia de formar y capacitarse mejor para generar desarrollo y, al recibir los recursos directamente de la Nación y no de las alcaldías, gestar sus propios proyectos, lo que las convertirá en comunidades más competentes. Además, de que esto generaría más confianza, unión y mejor convivencia.

Las debilidades que reconocen de sí mismas lo ven, a la vez, como una oportunidad. Piensan, además, que unas vías en buen estado les ayudará a poder viajar dignamente, transportar y promocionar sus productos y, por tanto, obtener mayores recursos.

Los alcaldes manifiestan que esta propuesta está dirigida no sólo al mejoramiento de las vías terciarias sino al fortalecimiento de las JAC, al contar con recursos para su propio funcionamiento, pero que hay varios retos y unas brechas enormes que es necesario solucionar dentro de éstas a nivel legal, contractual, organizativo, administrativo, formativo y técnico.

Para lograr materializar esto, obviamente, primero se requiere hacer un cambio en la normativa, atendiendo que hay una limitación de cuantía para los contratos o los convenios solidarios con las JAC para obra pública, establecida en la Ley, que determina que no puede haber contratos sino de mínima cuantía. Esto sería de lo primero que habría que abordar en materia legislativa, además de determinar qué responsabilidades legales y jurídicas deben asumir.

Por otro lado, en materia técnica también hay una brecha grande y a nivel administrativo, pues si para definir planchas o listas directivas, elegir sus representantes o dignatarios y generar procesos participativos es complejo, qué podría decirse en el caso de asumir por ellos mismos temas contractuales, por los intereses económicos que habrán alrededor de las comunidades. Si

bien ellos pueden salvaguardar el buen uso de esos recursos, el hándicap es cómo van a gerenciar esos recursos y el tipo de control que se puede ejercer sobre ellos.

A nivel técnico, hay limitantes con mayor razón, porque el tema de intervención de vías terciarias (placa huellas y pavimentación con nuevas tecnologías, flexibles, etc.) va a requerir un profundo conocimiento técnico.

Para el Invías, la mayor ventaja que presenta el programa es llegar a un gran número de comunidades de la mano de las Organizaciones de Acción Comunal (OAC), las cuales tienen un mejor conocimiento de las necesidades de su comunidad, además de mejorar las condiciones de la zona, y ven como el beneficio más grande la mayor participación e intervención que se puede dar por parte del Estado de la mano con las comunidades en zonas que en el pasado no se atendieron, con una mayor distribución de los recursos a lo largo del territorio nacional

Coincidiendo con los alcaldes, plantean que el mayor obstáculo/reto es la estructuración de un programa de tal magnitud, ya que el trabajo con los OAC no se había desarrollado a ese nivel. En cuanto al obstáculo más grande, manifiestan que es la falta de experiencia de los OAC/JAC en la suscripción de contratos y/o convenios de cuantías superiores a las estipuladas generalmente en los estatutos de las mismas y en la construcción de obras de mayor envergadura o capacidad técnica en cumplimiento de la normativa vigente.

El DNP, por su parte, enuncia una amplia, minuciosa y valiosa lista, dentro de las que se encuentran:

Ventajas y beneficios:

- Modalidad de selección directa.
- Fortalecimiento de actores comunales.
- Disminución de costos de intervención.

- Transparencia en la inversión de los recursos.
- Uso de proyectos tipo y cartillas del Invías para la presentación de proyectos técnicamente viables.
- Asociación entre varias entidades públicas para aportar de manera conjunta recursos económicos y capacidades técnicas.
- Mejoramiento del vínculo entidad/sociedad mediante la generación de confianza, apropiación de obras, transparencia en el uso de los recursos.
- Contratación de habitantes de la comunidad, generando empleo y sentido pertenencia en las comunidades hacia los proyectos, lo cual facilita su compromiso en el tiempo.
- Mejoramiento de la calidad de vida de las comunidades ya que mejoraría el acceso a servicios básicos.
- Disminución en costo de operación del transporte.

#### Desventajas y obstáculos:

- Falta de capacitación y capacidad de la mayoría de los OAC para la ejecución de obras.
- Necesidad de capacidad administrativa de las entidades públicas firmantes para prestar el apoyo exigido en la ley a los OAC.
- Necesidad de definición de mecanismos de solución de controversias en el marco de los Convenios Solidarios.
- Posibles dificultades en la cobertura del mercado asegurador a los OAC cuando actúen en una escala mayor a la actual.

- Desconocimiento y temor de obligaciones tributarias por parte de los OAC.
- Desconocimiento de los entes de control del mecanismo de Convenios Solidarios.
- Temor de la población para vincularse en los proyectos por efectos en SISBEN y régimen subsidiado en salud.
- Disponibilidad por parte de los OAC para la suscripción de los convenios solidarios.
- Disponibilidad de recursos nacionales y territoriales.
- Falta de capacitación y capacidad de la mayoría de los OAC para la ejecución de obras.
- Falta de priorización objetiva con base a criterios técnicos, económicos, sociales y ambientales de los corredores a intervenir.

*8. ¿Tienen capacidad las JAC para contribuir positivamente a esta propuesta?*

Las Juntas consideran de sí mismos que tienen capacidad en cuanto existe el deseo, las ganas, la cohesión y la buena voluntad para contribuir al desarrollo de la propia comunidad, aunque están condicionadas por la voluntad política gubernamental.

No obstante, el panorama cambia cuando se mira la posición de expertos y funcionarios públicos gubernamentales.

Los alcaldes reiteran en expresar que el problema de las JAC, en la ruralidad, en especial de la Colombia profunda, es que no están organizativa, administrativa, técnica y legalmente preparadas para contratar. La contratación con el Estado conlleva unos parámetros a los que difícilmente se accede. Cuando se les exige requisitos legales, se nota que no tienen las condiciones para hacerlo. Por el contrario, esto cambia en su opinión con respecto a las Asocomunales, ya que según ellos son entidades que están mejor estructuradas, tienen



experiencia y cuentan con un equipo asesor para poder contratar con las instituciones gubernamentales.

A nivel de estudios y diagnósticos hechos por parte de investigadores académicos profesionales sobre las JAC, si bien manifiestan que su papel “en la articulación de intereses y la acción colectiva son considerados centrales para la gestión de los asuntos públicos locales” (López-De Castro et al, 2021, p. 241), ya que su fortaleza radica en el conocimiento pormenorizado que tienen de los problemas, necesidades e intereses de sus propias comunidades (Sánchez, 2012, p. 75), y destacan, también, su potencialidad “para superar la mera canalización de obras y servicios públicos al trascender hacia movimientos protagónicos en la definición del desarrollo de los territorios” (López-De Castro et al, 2021, p. 241), reconocen que existen muchas falencias o debilidades dentro de su estructura, conocimiento en los procesos legales y políticos y su propia organización.

Entre los factores centrales que influyen en las dinámicas organizativas y de relacionamiento de las JAC, resaltan “el dilema de los liderazgos que se debaten entre la confianza y el personalismo, el traslape de la lógica sectorial gubernamental a la organización comunitaria, el lastre de la racionalidad burocrática estatal y el amplio desbalance que condiciona las relaciones entre autoridades gubernamentales y organizaciones comunitarias” (López-De Castro et al, 2021, p. 252).

Al tiempo que las JAC se definen por su carácter eminentemente cívico comunitario y tienen una independencia relativa frente al Estado, a la vez son condicionadas por las normas y las lógicas administrativas de la reglamentación jurídica que éste les impone, pues les demanda a las comunidades y a sus líderes navegar con sabiduría por los entresijos legales que moldean, direccionan y legitiman su existencia y acción. En muchos casos, conocer la normatividad y desarrollar las exigencias legales entorpece de manera sensible su organización interna, su relacionamiento y los procesos con la comunidad, el sector público y el privado (López-De Castro

et al, 2021, pp. 241, 254-255). “El lastre de la racionalidad burocrática estatal trasciende a la esfera comunitaria e impregna sus dinámicas organizativas” (López-De Castro et al, 2021, p. 254), contraponiéndose a la pretensión de impulsar dentro de las comunidades dinámicas propias de gestión pública y dificultando cómo incidir efectivamente en la toma decisiones públicas (López-De Castro et al, 2021, p. 241).

Así mismo, se percibe como la acción estatal en los territorios se desarrolla desde una lógica sectorial y especializada que se traslapa al ámbito comunitario, lo que les genera un obstáculo/reto a las JAC que, de manera contraria, tienen una perspectiva horizontal y comprensiva de los asuntos territoriales (López-De Castro et al, 2021, p. 253).

Los autores también identifican problemáticas relacionadas con su organización interna, reconocimiento y la visibilidad de su papel, así como dificultades para participar en iniciativas productivas que aporten a su sostenibilidad financiera, de manera que les permita desvincularse de prácticas clientelares y fortalecer sus capacidades para mejorar su gestión y acercarlas a la oferta de servicios y agencias estatales, entre otros (López-De Castro et al, 2021, p. 241). Es de recalcar que esto mismo lo reconocen las propias Juntas y lo expresan algunos alcaldes, quienes en general opinan que ante este nuevo programa presidencial, se hará necesario generar procesos para que las JAC adquieran un carácter más corporativo empresarial, aspecto que se detallará en las recomendaciones de este trabajo.

Esto mismo lo confirma Sánchez (2012), quien con base en un trabajo investigativo con Juntas de Acción Comunal de Barranquilla y la comunidad, y en consonancia con el DNP (2010), asevera que entre los principales problemas presentados por los organismos de acción social están la debilidad en la estructura comunal, lo que influye en su bajo reconocimiento y falta de visibilidad por parte de las comunidades a las que sirven y representan, y el hecho de que no tienen mecanismos para desarrollar iniciativas empresariales y productivas (p. 77).

Sánchez (2012) también expresa que estas organizaciones no cuentan con “un plan de desarrollo o plan estratégico de las acciones a realizar, ni a corto y mucho menos a largo plazo” (p. 71) y su desconocimiento real frente a las responsabilidades que a cada uno de sus miembros les compete, ni cómo hacer para lograr una mejor gestión y aprovechar las oportunidades que se presentan. En lo referente a la formulación y gestión de proyectos, los miembros de la JAC muchas veces no saben hacerlo y deben buscar a externos para que les colaboren en esta tarea (p. 73). “Los miembros tienen falencias en competencias de gestión” (p. 74).

Igualmente subraya que, en su mayoría, las JAC no cuentan con los recursos para cumplir con la misión que el Estado les ha fijado por ley. Por lo que surge el cuestionamiento de la capacidad de sus dirigentes para gestionar altos presupuestos y recursos.

Entre otras falencias en general que esboza Sánchez (2012) están que pocas poseen un sitio propio y permanente de reunión, no tienen conocimiento en tecnología y las posibilidades de formación y promoción a través de redes y el desconocimiento de las alianzas estratégicas que pueden llevar a cabo con otras Juntas o con entidades gubernamentales, no gubernamentales o privadas (p. 73).

En relación con su instrumentalización en redes clientelares, Límpez-De Castro et al (2021) consideran que “al liderar agrupaciones comunitarias, son aprovechadas por operadores políticos que comercializan votos y favores” (p. 241). En esta misma línea coincide Sánchez (2012), quien con base en Borrero (1989) y Leal y Dávila (1990), sostiene que las JAC son organizaciones que sirven a los políticos y al Estado para el clientelismo (p. 70).

Por otra parte, si bien “las dinámicas colectivas y el funcionamiento armónico al interior de las organizaciones comunitarias crean condiciones favorables para actuar de manera solidaria, para concentrar la gestión en el desarrollo de iniciativas públicas, y para percibirse como un colectivo cohesionado alrededor de propuestas o procesos” (Límpez-De Castro et al,

2021, p. 252), aspectos que contribuyen a su empoderamiento y capacidad de interlocución con otros actores, sin embargo, las lógicas de representación generalmente afectan las relaciones entre sus miembros. Aunque la autoridad de sus presidentes refleja una cierta confianza en ellos y la gestión es delegada casi en su totalidad a estos, lo que la convierte en una responsabilidad más individual que colectiva, frecuentemente su gestión es objeto de sospecha (López-De Castro et al, 2021, p. 253). Sánchez (2012) afirma que, además, el mal manejo de algunas acciones o recursos incide en la pérdida de confianza por parte de la comunidad (p. 76).

A pesar de que en nuestro país el propósito principal de las JAC es contribuir a lograr la participación de los ciudadanos en la búsqueda de soluciones a sus propios problemas, éstas son cuestionadas por los mismos a quienes representan, porque “estos aseguran que en la mayoría de los casos los miembros no trabajan realmente por mejorar las condiciones de la comunidad, sino que concentran su labor en dar cumplimiento a sus intereses particulares” (Sánchez, 2012, p. 70).

Además, se cuestiona la eficiencia de estos al no poder dedicar el 100% de su tiempo a las actividades de la junta por sus ocupaciones, ya que, generalmente, tienen un empleo externo, lo que influye también en su falta de sentido de pertenencia (p. 71).

Invías y el DNP coinciden en afirmar que sí están capacitadas, ya que en la actualidad algunas JAC cuentan con experiencia en la ejecución de convenios para la intervención de vías terciarias. No obstante, reconocen también que estas organizaciones podrían requerir mayor capacitación para fortalecer la ejecución de obras en todas sus etapas, planeación, formulación, estructuración, ejecución y operación.

### 9. ¿Cómo pueden contribuir los alcaldes al éxito de esta propuesta?

Los presidentes de las Juntas aseveran que los alcaldes pueden contribuir capacitando a las comunidades para que éstas sepan cómo se maneja un presupuesto y realizando un monitoreo, de manera que sean veedores de que las cosas se realicen acorde con lo estipulado y acordado legalmente. También motivando y dando información oportuna de cuándo y cómo se puede lograr obtener y desarrollar un proyecto que beneficia a la comunidad.

Los alcaldes aseveran que su contribución como articuladores institucionales gubernamentales radica en el apoyo, asesoría y capacitación que pueden suministrar a las Juntas en relación con el marco legal y los procesos de contratación, con su capacidad técnica y aportando recursos humanos y logísticos para fortalecer y facilitar su nuevo rol.

Desde el Invías afirman que los alcaldes son actores útiles de interlocución con las JAC y las comunidades, al facilitar los procesos precontractuales, contractuales y postcontractuales con su entidad y demás entes del orden nacional. Manifiestan, además, que, aunque aún no se trata ni dialoga la opción de implementar contratos/convenios tripartita con las alcaldías municipales, podría ser una opción, de manera que éstas aporten recursos, maquinaria y materiales para las actividades de mejoramiento y mantenimiento periódico y/o rutinario.

Para el DNP, el éxito de la propuesta no sólo requiere de la participación de los municipios, sino también de las gobernaciones, con la intención de que estas instituciones apoyen la canalización y priorización de los proyectos a ser intervenidos mediante el mecanismo de convenios solidarios, ya que los recursos son limitados y se necesita la selección de aquellos proyectos que generen mayor impacto a la región, la unión de esfuerzos económicos en todos los niveles de gobierno y la obtención de distintas fuentes de recursos.

10. ¿De qué depende el éxito en general de la propuesta?

Desde las comunidades se afirma que el éxito depende del real compromiso y cumplimiento por parte de la Presidencia para generar los mecanismos legales de que la propuesta sea efectiva, de la honestidad de las instituciones y personas encargadas de manejar dichos recursos, por parte de los gobernadores y alcaldes para ayudar a dar a conocer a las comunidades los requerimientos y procedimientos para optar a estos recursos y cómo gestionarlos y por parte de la comunidad misma al mostrar interés por obtener y saber administrar dichos recursos.

Los alcaldes consideran que las iniciativas siempre son bienvenidas. Coinciden también en decir que el éxito general depende de que haya un compromiso real de todas las partes involucradas y de un claro diseño sobre los ciclos de formulación, implementación y evaluación de esta nueva política pública.

Según el portavoz del Invías asignado para responder al cuestionario de este trabajo de investigación, a diferencia de lo declarado por su director general, para el diseño y estructuración final del Programa se están realizando dos pilotos: El primero con 16 Juntas de Acción Comunal de 11 departamentos del territorio nacional y el segundo piloto se realizará con 10 Juntas de los municipios de Palermo y Neiva en el departamento del Huila. Con el primer piloto se viene definiendo las bases para desarrollar el programa macro, mediante la recopilación de documentos de orden jurídico aportados por las JAC para la suscripción de convenios, además de los componentes administrativos y técnicos necesarios dentro de los convenios, para garantizar la realización y estabilización de las obras, con el acompañamiento de interventoría, el gestor de proyectos de la Subdirección de Vías Regionales y el supervisor de la Dirección Territorial de cada departamento, a fin de determinar el camino que permita la correcta suscripción y ejecución de los convenios solidarios.

Para el DNP, el éxito depende de la disponibilidad de recursos para la intervención de la red vial terciaria, de las capacitaciones técnicas y administrativas a las OAC en la estructuración y ejecución de proyectos, del acompañamiento y supervisión por parte de las entidades públicas que suscriban los convenios, en todas las etapas del proyecto, y de la disponibilidad por parte de las OAC para suscribir los convenios solidarios cumpliendo con los requisitos y compromisos que se derivan de estas figuras.

Como síntesis general encontramos en relación con cada ítem lo siguiente:

1. Todos expresan que es bajo el nivel de vías terciarias pavimentadas y en buen estado. Aunque en la actualidad no se cuenta con estudios o información primaria reciente, se estima que en Colombia se encuentra un 10% en buen estado y un 90% en estado regular y malo.

2. De manera clara, aunque como una razón básica, las distintas personas consultadas manifiestan que las condiciones climatológicas en el territorio nacional son las que afectan considerablemente el estado de las vías. No obstante, de fondo se evidencia la falta de una política pública prioritaria de inversión tanto en la construcción como en el mantenimiento permanente de la red vial terciaria.

3. Desde las Juntas y el gobierno nacional se ve con positivismo la contribución de este nuevo programa al mejoramiento de las vías. En cambio, los alcaldes tienen sus reservas, en especial porque resaltan la falta actual de capacidad técnica, organizativa y administrativa de las juntas.

4. Se reconoce por parte de todos que las grandes ganadoras o beneficiadas serán las comunidades rurales. Al integrar a las JAC a los proyectos de infraestructura rural en todo el territorio nacional como participantes activos en el manejo de los recursos, la ejecución, vigilancia

y calidad de las obras, repercutirá directa, positiva y especialmente en sus comunidades, en especial las de la Colombia profunda.

5. Si bien tanto los presidentes de las Juntas, como los alcaldes, expertos y funcionarios públicos lo ven políticamente viable, en lo jurídico surgen dudas. Aunque desde el gobierno nacional se afirma que existe el marco legal y la normatividad que respalda la suscripción de los convenios solidarios de manera directa con las JAC, los alcaldes, en general, piensan que jurídicamente no es viable, por los limitantes legales que las Juntas tienen a nivel de la cuantía que pueden manejar y por su capacidad de contratación.

6., 7. y 8. Todos coinciden en afirmar que esta nueva política pública puede contribuir a nivel político, en primera instancia y a largo plazo, al fortalecimiento de las JAC, pero que hay varios retos y unas brechas enormes que es necesario solucionar dentro de éstas a nivel legal, contractual, organizativo, administrativo, formativo y técnico, dada la falta de capacitación y capacidad de la mayoría de los OAC para la ejecución de obras de gran cuantía. Entre los más importantes beneficios están la participación activa y directa de las propias comunidades rurales dentro de las obras, su proyección social y un mayor desarrollo económico de éstas a lo largo de todo el territorio nacional.

9. En este nuevo contexto los alcaldes pasan a jugar un papel importante como mediadores y articuladores institucionales gubernamentales, mediante el apoyo y asesoría a las Juntas en relación con el marco legal y los procesos de contratación, y con su capacidad técnica, aportando recursos humanos y logísticos; además como interlocutores entre el gobierno nacional, las JAC y las comunidades.

Aunque no se planteó dentro del cuestionario, surgió también como requerimiento necesario la participación activa de las Gobernaciones, las cuales pueden apoyar mediante la



canalización y priorización de los proyectos a ser intervenidos y con el aporte mancomunado de más recursos.

10. Considerando y fusionando la opinión de todos los entrevistados, el éxito de este nuevo programa de política pública depende del compromiso real de todas las partes involucradas, de que se definan y determinen de manera clara los ciclos de formulación, implementación y evaluación de los proyectos; de la correcta suscripción y ejecución de los convenios solidarios con las JAC cumpliendo con los requisitos y compromisos legales, de las capacitaciones técnicas y administrativas a las Juntas en la estructuración y ejecución de proyectos, del acompañamiento y supervisión en todas las etapas del proyecto por parte de las entidades públicas que suscriban los convenios y de la disponibilidad y control de los recursos para la intervención y mejoramiento de la red vial terciaria.

### **Alternativas de solución y recomendaciones**

- Al sistematizar y analizar la posición y opinión de los actores políticos involucrados y comprometidos con las vías terciarias en Colombia y frente al nuevo programa de gobierno “Caminos Comunitarios de la Paz Total” se pone de manifiesto y, ante todo, que muchas de sus inquietudes surgen ante la capacidad legal, administrativa, organizativa y técnica que tienen las Juntas. Por ello, y acorde con lo que plantea Dansocial (2010 como se citó en Sánchez, M., 2012), toda política adoptada por el Gobierno Nacional en relación con las organizaciones comunales demandará un proceso de transformación de éstas para la generación de rutas hacia el desarrollo de las comunidades “a partir de la promoción, mejoramiento o consolidación de las capacidades de cada uno de los actores involucrados para clarificar sus intereses, situar sus demandas en espacios deliberativos” y, con base en esto, “generar la construcción de acciones concretas de intervención en donde se identifiquen los roles, responsabilidades y complementariedades” (p. 75) de cada uno de ellos.

- En este mismo sentido, se recomienda una mayor participación de las entidades gubernamentales, no sólo de las alcaldías, sino también de la administración departamental, “en la consolidación de las organizaciones, aportando desde diferentes aspectos como transferencia tecnológica y del conocimiento para modernizarlas” (Sánchez, 2012, p. 78), por medio de la asignación de recursos para lograr el propósito que la ley define y apoyarlas con herramientas efectivas de operación de los instrumentos de participación para que logren vincular efectivamente a la comunidad en sus procesos de transformación (p. 69).

- Visión empresarial. Se requiere formación en temas administrativos y de gerencia para fortalecerse. Hay cuatro aspectos claves que las propias juntas y expertos definen deben mejorar: liderazgo, toma de decisiones, resolución de conflictos y gestión estratégica.

El mayor reto está en hacer o lograr que las juntas se estructuren de tal forma que se asuman a sí mismas como organizaciones públicas, pero con visión corporativa institucional, sostenibles, productivas, tecnificadas, de forma que los recursos asignados sirvan también para garantizar su propio funcionamiento.

Además, así como se le exige a la empresa privada un registro único de proponentes (temas de experiencia, financieros, legales, indicadores o índices de endeudamiento,...), deben crearse los mecanismos para hacer de las Juntas entidades mejor estructuradas y funcionales, con un perfil productivo empresarial.

- Como eje de los dos anteriores aspectos surge, entonces, el de la casi obligada, y a priori, formación de todos los miembros de las Juntas. El Sena, tal y como ya lo ha esbozado el propio gobierno dentro de los lineamientos de este nuevo programa, y las asocomunales, por su estructuración y experiencia, se constituyen en entidades útiles para ayudar a lograrlo.

- Ante los recursos, la exigencia y el requerimiento de una mayor rendición de cuentas. Como bien dice Vásquez (2010), si bien la gobernanza potencia el gobierno en red en el que, además de la labor del Estado, los sectores social, económico y cívico tienen más fuerza, participación e influencia, dentro de este esquema “la responsabilidad de la función pública queda dispersa y se dificulta la rendición de cuentas” (p. 250-251). Así mismo, la informalidad predominante en las redes “puede ir en contravía de la eficiencia y la racionalidad en la administración pública” (...) y “ser conservadoras en su impacto en tanto las reglas de juego y el acceso favorezcan los intereses establecidos” (p. 251).

Por lo tanto, un adecuado proceso de gestión pública debe incluir, además de la planeación y ejecución, un seguimiento y evaluación en el que la rendición de cuentas juega un papel importante. Si bien existen mecanismos de control a nivel gubernamental para que las administraciones y los funcionarios o servidores públicos den cuenta de su gestión (como la Ley

Estatutaria 1750 o la Ley 1909 de 2018, en su artículo 22), tal y como señala Vásquez (2010), efectivamente, no existen mecanismos de control para determinar y medir la responsabilidad de los demás sectores social, económico y cívico en decisiones y acciones emprendidas a nivel de la política pública en la solución de los problemas, en este caso, las JAC.

- En el caso de las administraciones departamentales, y en el caso concreto para Antioquia, dada la dificultad que han tenido hasta ahora los municipios por los bajos recursos de que disponen para inversión en vías terciarias, se hace fundamental la coparticipación y compromiso por parte de éstas en la inversión y mejoramiento de las vías terciarias, partiendo del reconocimiento de cómo su estado y condiciones influyen y afectan la economía y competitividad de la región. Para Pérez (2016, tal y como se citó en Ramírez et al., 2018), “el sector rural del Departamento de Antioquia presenta una baja productividad y competitividad debido entre otras causas a la deficiente infraestructura de vías terciarias para el transporte de los productos, impactando en el crecimiento económico, el desarrollo humano y la integración y conectividad entre los territorios, el Departamento y la Nación” (p. 75).

- En relación con las condiciones climatológicas que afectan de manera permanente el estado de las vías, se sugiere, acorde con la opinión de los distintos estamentos consultados, su construcción y mantenimiento preventivo en épocas de verano (raspar, organizar cunetas, afirmado,...) para que puedan soportar el invierno.

## Conclusiones

La investigación se vio limitada, para un diagnóstico y análisis más minucioso, por la falta de información detallada y concreta sobre los lineamientos y directrices precisos del programa “Caminos Comunitarios de la Paz Total”, que está aún en proceso de diseño y definición. En este sentido, queda pendiente conocer mejor su estructura, procesos concretos y alcance, para determinar con mayor criterio y elementos de análisis cuál es su real viabilidad e implicaciones.

No obstante, en este sentido, con respecto a la pregunta de investigación, dentro del estudio se concluye, principalmente, que si bien los presidentes de las Juntas y desde las instancias oficiales gubernamentales lo ven jurídicamente viable, los alcaldes, por su parte, en general, piensan que, a día de hoy, no lo es, por los limitantes legales que las JAC tienen en relación con las cuantías que pueden manejar y su capacidad de contratación, lo que hace necesario ampliar el espectro de recursos a gestionar. Políticamente, en lo que consideran una implementación a largo plazo, afirman que, además, se requiere de un proceso de fortalecimiento de las JAC jurídica, organizacional, administrativa y técnicamente, aspecto en el que sí coinciden todos.

A través de esta investigación se pudo percibir y constatar, de primera mano, la diversidad y el nivel de comprensión que tienen los diversos actores comprometidos o involucrados con este problema en Colombia, como son las vías terciarias. Es evidente la diferencia entre la visión integral, el conocimiento, el grado de formación y el hacer de un funcionario gubernamental con respecto a un miembro de una Junta. La inquietud que surge es cómo se va a desarrollar efectiva, eficiente, equitativa, viable y legítimamente este programa cuando existe un claro desfase en el criterio que cada uno tiene con respecto a la política pública.

Una de las inquietudes que plantean las Juntas, los alcaldes y el mismo DNP e Invías es cómo se van a controlar estos nuevos recursos: Qué mecanismos y procesos de rendición de

cuentas se van a implementar y a utilizar para su efectiva gestión, ya que involucra de manera transversal a muchos, diversos y dispares actores políticos. También se pone de relevancia, de manera reiterativa, la capacidad legal, organizativa, administrativa y técnica que tienen las Juntas para asumir a cabalidad este nuevo rol político y, por ende, se ve como una exigencia inmediata a corto plazo y una necesidad a largo plazo la formación y capacitación en todos estos ámbitos.

Es por ello que se recomienda a la hora de desarrollar este programa considerar múltiples aspectos, de manera que no sólo en su concepción y diseño institucional, sino además en su ejecución, exista una estructura multinivel coordinada, coherente y cohesionada de los recursos humanos, financieros, logísticos, técnicos, tecnológicos y humanos, entre otros, dada la diversidad y disparidad de los actores involucrados y comprometidos desde el orden nacional hasta el rural, tanto hacedores como ejecutores.

### Referencias Bibliográficas

- Acosta Ariza, M.A. & Alarcón Romero, P. A. (2017). Las vías terciarias en Colombia, una oportunidad para la ingeniería vial y el desarrollo del país.  
<https://repository.ucatolica.edu.co/bitstream/10983/15205/3/Artic%20V3%20COL%20OPORT%20ING%20VIAL%20x%20Acosta%20y%20Alarcon%2029%2011%202017.pdf>
- Aguilar, L. (1993). *La Implementación de las Políticas*. Editorial Miguel Ángel Porrúa.
- Álvarez C., V.A. (3 de octubre de 2018). Así se reduce la deuda histórica en carreteras campesinas de Antioquia. *El Colombiano*. <https://www.elcolombiano.com/antioquia/vias-terciarias-en-antioquia-XF9421347>
- Amaya, S. (1 de diciembre de 2019). Colombia tiene un promedio de 94% de todas sus vías terciarias en mal estado. *La República*. <https://www.larepublica.co/economia/colombia-tiene-un-promedio-de-94-de-todas-sus-vias-terciarias-en-mal-estado-2939581>
- Bertranou, J. (2019). El seguimiento y la evaluación de políticas públicas. Modelos disponibles para producir conocimiento y mejorar el desempeño de las intervenciones públicas. *Millcayac - Revista Digital de Ciencias Sociales*, 6(10), 151-188.  
<https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/6868096.pdf>
- Boussaguet, L., Jacquot, S. & Ravinet, P. (2009). *Diccionario de Políticas Públicas*. Universidad Externado de Colombia.
- Cejudo, G. M., & Michel, C. L. (2016). Coherencia y políticas públicas: Metas, instrumentos y poblaciones objetivo. *Gestión y política pública*, 25(1), 03-31.  
<http://www.scielo.org.mx/pdf/gpp/v25n1/v25n1a1.pdf>

Colombia Compra Eficiente (s/f). Convenio Solidario.

[https://colombiacompra.gov.co/sites/cce\\_public/files/cce\\_documentos/convenio\\_solidario\\_jac.pdf](https://colombiacompra.gov.co/sites/cce_public/files/cce_documentos/convenio_solidario_jac.pdf)

Consejo Nacional de Política Económica y Social, República de Colombia y Departamento Nacional de Planeación (2016). Documento 3857. Lineamientos de política para la gestión de la red terciaria. <https://www.minambiente.gov.co/wp-content/uploads/2021/08/conpes-3857-de-2016.pdf>

Consejo Nacional de Política Económica y Social, República de Colombia y Departamento Nacional de Planeación (2010). Documento 3661. Política nacional para el fortalecimiento de los organismos de acción comunal. [https://plataforma.participacionbogota.gov.co/Content/legislacion/Conpes\\_comunitario\\_3661.pdf](https://plataforma.participacionbogota.gov.co/Content/legislacion/Conpes_comunitario_3661.pdf)

Constitución Política de Colombia [Const]. Art. 311 de julio de 1991 (Colombia).

Decreto 393 de 1991. Por el cual se dictan normas sobre *asociación* para actividades científicas y tecnológicas, proyectos de investigación y creación de tecnologías”.  
Febrero 8 de 1991. DO. N39672.

Decreto 2171 de 1992. Por el cual se reestructura el Ministerio de Obras Públicas y Transporte como Ministerio de Transporte y se suprimen, fusionan y reestructuran entidades de la rama ejecutiva del orden nacional. Diciembre 30 de 1992. DO. N40704.

Decreto 3049 de 2013. Por el cual se corrigen unos yerros en la Ley 1682 del 22 de noviembre de 2013. Diciembre 27 de 2013. DO. N49016.

Decreto 476 de 2014. Por el cual se corrige un yerro en el artículo 72 de la Ley 1682 de 2013.  
Marzo 5 de 2014. DO. N 49083.



Decreto 1082 de 2015. Por medio del cual se expide el decreto único reglamentario del sector administrativo de planeación nacional. Mayo 26 de 2015. DO. N49523.

Departamento Nacional de Planeación. (2018). *Mejoramiento de vías terciarias – Vías de Tercer Orden, Versión 1.0*. Proyectos Tipo. Bogotá, DNP.

<https://proyectostipo.dnp.gov.co/images/pdf/viasterciarias/ptviasterciarias.pdf>

Departamento Nacional de Planeación. (2020). *Mejoramiento de vías terciarias – Vías de Tercer Orden, Versión 2.0*. Proyectos Tipo. Bogotá, DNP.

[https://proyectostipo.dnp.gov.co/images/pdf/viasterciarias/PT\\_MEJORAMIENTO\\_VIAS\\_TERCIARIAS\\_17\\_04\\_2020\\_2.pdf](https://proyectostipo.dnp.gov.co/images/pdf/viasterciarias/PT_MEJORAMIENTO_VIAS_TERCIARIAS_17_04_2020_2.pdf)

Departamento Nacional de Planeación, Ministerio de Transporte, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural & Presidencia de la República (2016). *Documento CONPES 3857. Lineamientos de Política para la Gestión de la Red Terciaria*. Bogotá, D.C.

Franco Vargas, M. H. (2020). Los Instrumentos de Intervención. Maestría en Gobierno y Políticas Públicas, Universidad Eafit.

Franco Vargas, M. H., & Roldán Restrepo, D. (2019). The instruments of public policy. A transdisciplinary look. *Cuadernos de Administración (Universidad Del Valle)*, 35(63), 101-113. <https://doi.org/10.25100/cdea.v35i63.6893>

Galeano B., Paula (2 de octubre de 2022). Sólo 10 % de la red vial rural está en buen estado, según Invías. *Portafolio*. <https://www.portafolio.co/economia/infraestructura/estado-de-las-vias-solo-10-de-la-red-vial-rural-esta-en-buen-estado-segun-invias-571993>

García, M. & Espinosa, J. R. (2013). *La debilidad institucional de los Municipios en Colombia*. Fescol, Idea International. <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/kolumbien/09888.pdf>

Gobernación de Antioquia (2015). *Anuario Estadístico*.

<https://antioquia.gov.co/planeacion/ANUARIO%202015/index.html>

Gobernación de Antioquia (2016). *Anuario Estadístico*.

<https://www.antioquiadatos.gov.co/index.php/vias-y-transporte>

Gobernación de Antioquia (2016). *Anuario Estadístico*.

<https://www.antioquiadatos.gov.co/index.php/vias-y-transporte-2017>

Gobernación de Antioquia (2018). *Anuario Estadístico*.

<https://www.antioquiadatos.gov.co/index.php/vias-y-transporte-2018>

Gobernación de Antioquia. *Plan de Desarrollo 2008-2011 “Antioquia para Todos. Manos a la obra”*. <https://repositoriocdim.esap.edu.co/bitstream/handle/123456789/196/10250-1.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Gobernación de Antioquia. *Plan de Desarrollo 2012-2015 “Antioquia, la más educada”*.

Gobernación de Antioquia. *Plan de Desarrollo de Antioquia “Pensando en grande 2016-2019”*.

Gobernación de Antioquia. Las placas huella, unas verdaderas huellas de equidad en el campo. En 39 casos exitosos (pp. 59-63).

Gobernación de Antioquia (2015). *Informe de Gestión Sergio Fajardo Valderrama 2012-2015*.

[https://www.antioquia.gov.co/images/rendicion-de-cuentas/20082015/20122015/InformeFinalGestionSergioFajardoValderrama\\_2012-2015.pdf](https://www.antioquia.gov.co/images/rendicion-de-cuentas/20082015/20122015/InformeFinalGestionSergioFajardoValderrama_2012-2015.pdf)

Gobernación de Antioquia (2019). *Rendición de Cuentas Luis Pérez Gutiérrez*.

<https://www.antioquia.gov.co/images/rendicion-de-cuentas/rendicion-2019/rdc-gobernador-de-antioquia-luis-perez-gutierrez.pdf>

Gobernación de Antioquia, Departamento Administrativo de Planeación (2011). *Informe de monitoreo y evaluación. Enero 2008 - Diciembre 2011.*

[https://www.antioquia.gov.co/images/rendicion-de-cuentas/20082015/20082011/InformeFinalEvaluacionPDD2008-2011\\_Diciembre2011.pdf](https://www.antioquia.gov.co/images/rendicion-de-cuentas/20082015/20082011/InformeFinalEvaluacionPDD2008-2011_Diciembre2011.pdf)

Gobernación de Antioquia, Secretaria de Infraestructura Física. (2011). *Informe 2008-2011.* Gobernación de Antioquia.

Gobernación de Antioquia, Secretaria de Infraestructura Física. (2015). *Conduciendo Futuros, Plan de Infraestructura, Transporte y Movilidad para Antioquia 2030.* Mesa Estándar.

Gobernación de Antioquia, Secretaria de Infraestructura Física. (2019). *Pavimentación de vías campesinas, una revolución.* Gobernación de Antioquia.

J. Isuani, Fernando (2012). Instrumentos de políticas públicas. Factores claves de las capacidades estatales. *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal*, 12(19),51-74. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=337530223003>

Lascoumes, P. & Le Galés, P. (2009). *Diccionario de políticas públicas.* Universidad Externado de Colombia.

Ley 2166 de 2021. Por la cual se deroga la Ley 743 de 2002, se desarrolla el Artículo 38 de la Constitución Política de Colombia en lo referente a los organismos de acción comunal y se establecen lineamientos para la formulación e implementación de la política pública de los organismos de acción comunal y de sus afiliados, y se dictan otras disposiciones. Diciembre 18 de 2021. DO. N51892.

<https://funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=184758>

Ley 1682 de 2013. Por la cual se adoptan medidas y disposiciones para los proyectos de infraestructura de transporte y se conceden facultades extraordinarias. Noviembre 22 de 2013. DO. N48982.

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=55612>

Ley 1551 de 2012. Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios. Julio 6 de 2012. DO. N48483.

<https://funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=48267>

Ley 715 de 2001. Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros. Diciembre 21 de 2001.

DO. N44654. <https://funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=4452>

Ley 489 de 1998. Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones. Diciembre 29 de 1998.

DO. N43464. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=186>

Ley 80 de 1993. Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública. Octubre 28 de 1993. DO. N41094.

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=304>

Ley 105 de 1993. Por la cual se dictan disposiciones básicas sobre el transporte, se redistribuyen competencias y recursos entre la Nación y las Entidades Territoriales, se reglamenta la planeación en el sector transporte y se dictan otras disposiciones.

Diciembre 30 de 1993. DO. N41158.

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=296>

Ley 29 de 1990. Por la cual se dictan disposiciones para el fomento de la investigación científica y el desarrollo tecnológico y se otorgan facultades extraordinarias. Febrero 27 de 1990. DO. N39205.

<https://funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=254>

Leyva, S., Sanabria, P. & Rodríguez, E. (2020). Chapter 7 - Metropolitan policy analysis in Colombia: a case of national unevenness and lack of coherence amongst cities. En: Rubai, N. & Sanabria, P. *Public Policy in Colombia*. Public Policy Press.

López-De Castro, S., Guerrero-Rodríguez, F. A. y Tobón, G. J. y Nina-Baltazar, E. A. (2021). Juntas de Acción Comunal y gobernanza rural: retos para la participación y organización comunitaria en seis territorios de Nariño, Colombia. *Ópera*, 28, 239-259.

<https://doi.org/10.18601/16578651.n28.11>

Ministerio de Transporte de Colombia (2022). *Con intervención de vía, presidente Gustavo Petro cumple promesa a la comunidad de San Luis, Huila, e inicia el programa Caminos Comunitarios de la Paz Total*.

<https://www.mintransporte.gov.co/publicaciones/11139/con-intervencion-de-via-presidente-gustavo-petro-cumple-promesa-a-la-comunidad-de-san-luis-huila-e-inicia-el-programa-caminos-comunitarios-de-la-paz-total/>

Montenegro, S. (2003). Territorio, gobernabilidad y competitividad. En: Departamento Nacional de Planeación, *Construcción de un futuro para Colombia desde sus territorios* (pp. 15-28). <http://www.ceppia.com.co/Herramientas/Herramientas/Mem-sem-const-futuro.pdf>

- Montes, S. (31 de mayo de 2019). El Invías acelera la inversión para las carreteras terciarias en Colombia. *La República*. <https://www.larepublica.co/economia/el-invias-acelera-la-inversion-para-las-carreteras-terciarias-en-colombia-2868027>.
- Naciones Unidas. Comisión Económica para América latina y el Caribe (1994). Caminos, un nuevo enfoque para la gestión y conservación de redes viales.
- Narvaez, L. (2017). Vías terciarias: motor del desarrollo económico rural. *Revista de Ingeniería*, (45), 80-87. <https://doi.org/10.16924/revinge.45.11>
- Nieto-Parra, S.; Olivera, M., & Tibocho, A. (2013). The politics of transport infrastructure policies in Colombia. *OECD Development Centre Working Papers*, 315, 1-58. <https://doi.org/10.1787/5k46n3xqh1hf-en>
- OCDE (2016). Inversión Pública más Eficiente en Colombia: Mejorar la Gobernanza Multinivel. OCDE publicaciones. <https://www.oecd.org/gov/mlg-colombia-summary-es.pdf>
- OECD (2109). *Making Decentralisation Work: A Handbook for Policy Makers, OECD Multilevel Governance Studies*. OECD Publishing. DOI: <https://doi.org/10.1787/g2g9faa7-en>
- Ospina Zarate, C. A. & Redondo Cangrejo, J. Y. (2020). *Seguimiento para intervención con comunidades veedoras en vías terciarias*. [Trabajo de Grado, Universidad Católica de Colombia]. Repositorio Institucional Universidad Católica de Colombia. <https://repository.ucatolica.edu.co/handle/10983/25942>
- Perdomo Guerrero, C. (2014). Los convenios de la Administración y los contratos estatales son conceptos diferentes. <http://occp.co/los-convenios-de-la-administraci%C3%B3n-y-los-contratos-estatales-son-conceptos-diferentes>

- Petro, G. (2022). [@petrogustavo]. (2022, julio 12). Las vías terciarias de Colombia, las que llevan a la vereda campesina serán contratadas con las juntas de Acción Comunal [Tweet]. Twitter. <https://twitter.com/petrogustavo/status/1546824541804138497>
- Restrepo F., L.; González O., D. A. & Correa W., J. F (2018). Las vías terciarias de Antioquia y su contribución en el desarrollo económico y competitividad del departamento. En Sepúlveda Aguirre, J. (Ed.), *Desarrollos en investigación para la competitividad empresarial y de negocios* (pp. 59-83). Sello Editorial Coruniamericana. <https://americana.edu.co/medellin/wp-content/uploads/2020/09/Desarrollos-en-investigaci%C3%B3n-para-la-competitividad-empresarial-y-de-negocios.pdf#page=59>
- Sánchez, C.F (2016). El impacto de la infraestructura vial en los hogares rurales colombianos. ¿Hacia dónde van las vías? <https://economia.uniandes.edu.co/component/booklibrary/478/view/46/Documentos%20CEDE/974/el-impactode-la-infraestructura-vial-en-los-hogares-ruralescolombianos-hacia-donde-van-las-vias>
- Sánchez Otero, M. (2012). Diagnóstico estratégico de las Juntas de Acción Comunal. *Económicas CUC*, 33(1), 65–80. <https://revistascientificas.cuc.edu.co/economicascuc/article/view/181>
- Semana (21 de octubre de 2019). Infraestructura Rural: En Antioquia hay una nueva ruralidad. *Semana*. <https://www.semana.com/contenidos-editoriales/el-pais-si-fluye/articulo/programa-red-vial-terciaria-en-zona-rural-de-antioquia/637001/>.
- Salamon, L. M. (Ed.) (2002). *The Tools of Government. A guide to the New Governance*. New York: Oxford University Press.
- Senado de la República de Colombia (2019). De todas las vías terciarias con las que cuenta Colombia, el 94% está en mal estado. <https://senado.gov.co/index.php/prensa/lista-de->

noticias/546-de-todas-las-vias-terciarias-con-las-que-cuenta-colombia-el-94-esta-en-mal-estado

Universidad EIA, Dirección Académica y Dirección Currículo (2020). Método: estudio o análisis de casos, estrategia de aprendizaje activo. [https://www.eia.edu.co/wp-content/uploads/2020/09/Folleto\\_Metodo-de-casos.pdf](https://www.eia.edu.co/wp-content/uploads/2020/09/Folleto_Metodo-de-casos.pdf)

Valderrama, E. (2017). EL rol de las vías terciarias en la construcción de un nuevo país. *Revista de Ingeniería*, (45), 64-71.

<https://ojsrevistaing.uniandes.edu.co/ojs/index.php/revista/article/view/943/1125>

Varela, E. (2015). Nuevos roles de los gobiernos locales en la implementación de políticas públicas. Gobernabilidad territorial y competitividad global. *Eure*, 41(123).

[https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?pid=S0250-71612015000300009&script=sci\\_arttext&tlng=en](https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?pid=S0250-71612015000300009&script=sci_arttext&tlng=en)

Vargas Camargo, J.A. (2019). *Gestión gerencial y las políticas públicas en infraestructura vial entre 2010-2016*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

<https://bdigital.uexternado.edu.co/handle/001/2464>

Vásquez, Ana Victoria. (2010). El enfoque de la gobernanza en el estudio de la transformación de las políticas públicas: limitaciones, retos y oportunidades. *Estudios Políticos*.

Villar, L., & Ramírez, J. M. (2014). Infraestructura regional y pobreza rural. Documentos de Trabajo Working Papers, (61), 1-52.

<http://www.repository.fedesarrollo.org.co/handle/11445/234>

Zaninovich, D. (2020). Vías regionales y la necesidad de una gestión compartida. *Revista de Ingeniería*. 45, 712.79. <https://doi.org/10.16924/revinge.45.10>



**Anexo**

Cuestionario de entrevista estructura a presidentes de Juntas de Acción Comunal, alcaldes, funcionarios públicos gubernamentales y expertos en lo referente a vías terciarias.

**Cuestionario Trabajo de Grado**  
**Maestría en Gobierno y Políticas Públicas**  
**Universidad EAFIT**  
**Antonio Wilfer Velandia Mosquera**

Nombre: \_\_\_\_\_.

Cargo: \_\_\_\_\_.

Entidad: \_\_\_\_\_.

Frente al nuevo Programa “Caminos para la Paz Total” propuesto por el presidente Gustavo Petro de otorgarles a las Juntas de Acción Comunal competencias para la contratación en lo referente a las vías terciarias...

1. ¿Cuál es para usted la situación actual de estas vías (en el país/departamento/municipio)?  
(Explique)

2. ¿Cuáles considera son las causas principales que determinan la situación actual de las vías terciarias?

3. ¿Considera que la propuesta del presidente Petro contribuye a mejorar la situación de estas vías?

Sí \_\_\_\_\_. No. \_\_\_\_\_

¿Por qué?

4. ¿Quiénes ganan o pierden con esta propuesta? (Explique)

5. ¿Considera que la propuesta es jurídica y políticamente viable?

Sí \_\_\_\_\_. No. \_\_\_\_\_

¿Por qué?

6. ¿Cuáles son las ventajas y/o desventajas de la propuesta?

7. ¿Cuáles considera que son los principales beneficios y obstáculos de la propuesta para su implementación?

8. ¿Tienen capacidad las JAC para contribuir positivamente a esta propuesta?

Sí \_\_\_\_\_. No. \_\_\_\_\_

¿Por qué?

9. ¿Cómo pueden contribuir los alcaldes al éxito de esta propuesta?

10. ¿De qué depende el éxito en general de la propuesta?