

Documento
Conpes

Consejo Nacional de Política Económica y Social
República de Colombia
Departamento Nacional de Planeación



3480

**POLÍTICA PARA EL MEJORAMIENTO DE LA GESTIÓN VIAL DEPARTAMENTAL A
TRAVÉS DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL “PLAN VIAL REGIONAL”**

**Ministerio de Transporte
Ministerio de Hacienda y Crédito Público
DNP: DIES - SC**

Versión aprobada

Bogotá, D.C., 23 de Julio de 2007

INDICE

I.	Introducción	2
II.	Antecedentes	2
a.	Situación de la infraestructura vial departamental	2
III.	Objetivo y Principios Fundamentales del Programa "Plan Vial Regional"	5
a.	Objetivo.....	5
b.	Principios	6
c.	Alcances	8
IV.	Fase del Programa Vial Regional.....	10
a.	Fase I – Estructuración	10
b.	Fase II – Implementación	12
c.	Fase III – Seguimiento y evaluación	14
V.	Aspectos financieros.....	16
VI.	Resultados Esperados.....	18
VII.	Recomendaciones.....	20

I. INTRODUCCIÓN

Este documento somete a consideración del Consejo Nacional de Política Económica y Social – CONPES, el programa “Plan Vial Regional” del Gobierno Nacional, orientada a facilitar dentro de un marco regional y nacional la competitividad e integración de los departamentos, a través de la implementación de procesos y herramientas de gestión vial que incluyen, principalmente, el inventario, mejoramiento y mantenimiento de vías de transporte departamental¹ y el fortalecimiento institucional de los gobiernos departamentales para ejercer sus competencias en materia vial y de los procesos de descentralización.

II. ANTECEDENTES

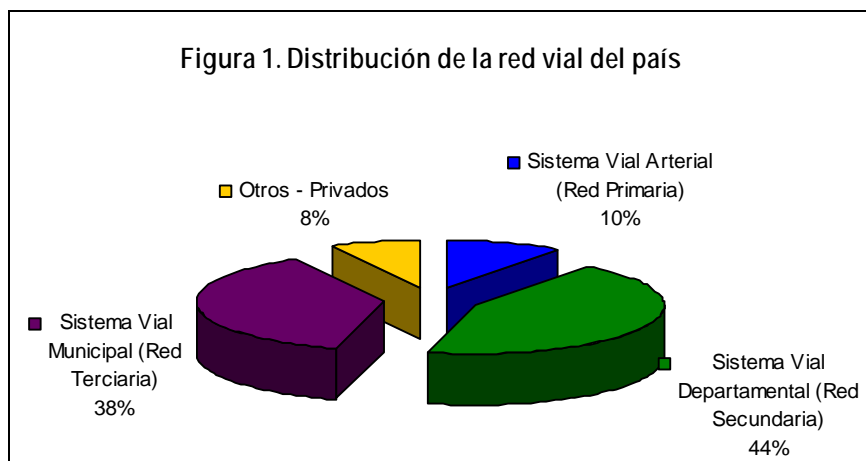
a. Situación de la infraestructura vial departamental

El transporte por carretera es el principal modo de transporte en Colombia. Durante el año 2005, se movilizaron por esta vía cerca de 103 millones de toneladas (65% del total) y 156 millones de pasajeros (86% del total)². La red vial del país está constituida por aproximadamente 163.000 Km, distribuida en 16.500 Km (10%) de Red Vial Arterial (Red primaria); 72.000 Km (44%) de Red Vial Departamental (Red Secundaria), 62.500 Km (38%) de Red Vial Municipal (Red Terciaria) y 12.000 Km (7%) de Red Privada.³ Figura 1.

¹ En adelante, para este documento el término vías de transporte comprende los modos de transporte carretero y fluvial.

² Fuente: Ministerio de Transporte - Anuario Estadístico año 2006

³ Fuente: Ministerio de Transporte.



Fuente: DNP - ST

Esta distribución obedece a los principios de descentralización de las labores de construcción, mantenimiento y gestión de la red vial, establecidas por la Ley 105 de 1993⁴, la cual entre otras establece que:

- La Nación se hará responsable de la Red Vial Arterial (RVA), definida como aquella que cumple la función básica de integración entre las principales zonas de producción y consumo del país, y entre éste y los demás países.
- Los departamentos se harán responsables de la Red Vial Departamental (RVD), conformada por las vías que son de propiedad de los departamentos, las que el Gobierno Nacional en cumplimiento de lo ordenado en esta Ley les traspasase mediante convenio y, aquellas que en el futuro sean departamentales⁵.
- Los municipios se harán responsables de la Red Vial Municipal (RVM), integrada por aquellas vías de acceso que unen cabeceras municipales con sus veredas o veredas entre sí.

⁴ 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.

⁵ La red vial secundaria, por su función, es aquella que une cabeceras municipales entre sí o conecta a una de ellas con una vía primaria en el departamento; cumpliendo una función esencial para mejorar la competitividad y conectividad de las economías regionales. Según un estudio, sobre el estado de la red vial departamental, realizado por el Ministerio de Transporte en el año 2003, en 15.000 Km de 17 departamentos del territorio nacional, el 16% se encontraba pavimentada y el 84% restante en afirmado, así mismo se identificó que el 21% se encontraba en estado bueno, 42% en regular y 37% en estado malo. Es importante aclarar que la información disponible sobre el estado y nivel de servicio de la red secundaria es parcial y no esta actualizada, lo que evidencia la necesidad de implementar una gestión vial adecuada que permita identificar las características reales y actuales de la red.

La implementación de esta política de descentralización ha sufrido dificultades como: i) disponibilidad limitada de recursos por parte de las Entidades Territoriales (ET) para atender la red a su cargo ii) debilidades por parte de las ET en los procesos de administración e implementación de Sistemas de Gestión Vial (SGV)⁶ sobre la red vial a su cargo, concentrando las acciones y los recursos en actividades correctivas, antes que preventivas; iii) ausencia de una política de sostenibilidad de las acciones realizadas sobre la red vial; iv) ausencia de una cultura de buen uso de la infraestructura vial, por parte de los usuarios y las comunidades. Dificultades que han causado inconvenientes como:

- Descentralización parcial: Cerca de 27.500 kilómetros de vías terciarias⁷ que no han sido transferidos a los respectivos departamentos y municipios.
- Rezagos en materia de expansión, mejoramiento y conservación de la infraestructura vial: Generando bajos niveles de servicio de las vías, así como periodos de tiempo en los cuales las vías no pueden ser utilizadas, afectando de esta forma la conectividad y transitabilidad de la población y los productos.
- Debilidades al priorizar las inversiones: Carencia de una optimización y conservación de las inversiones realizadas.
- Impactos económicos y sociales: Aumento en los tiempos de viajes, en los costos de operación de los vehículos y los niveles de accidentalidad; incrementando así los costos de transporte. Así como restricciones para el desarrollo social y económico de los habitantes y las comunidades.

Con el objeto de minimizar la problemática referida, el Gobierno Nacional a través del Ministerio de Transporte (MT) ha liderado la estructuración y desarrollo de programas que buscan apoyar a las entidades territoriales en la ejecución de proyectos sobre la infraestructura vial a su

⁶ Un sistema de gestión vial – SGV comprende un conjunto coordinado de actividades relacionadas con la planificación, diseño, construcción, conservación, evaluación e investigación a todos los elementos que constituyen la infraestructura vial. Su principal objetivo es establecer la metodología para el seguimiento y continua evaluación del estado de las vías, para así proporcionar seguridad, comodidad y economía al transporte de mercancías y pasajeros, obteniendo de esta forma la mayor rentabilidad posible de los recursos invertidos sujeto a las condiciones económicas, técnicas, políticas y ambientales.

⁷ Estos 27.500 Km de vías terciarias actualmente están a cargo del Instituto Nacional de Vías - INVIAS.

cargo. Tal es el caso del Plan Vías para la Paz⁸ y el programa de Infraestructura Vial de Integración y Desarrollo Regional – Plan 2500⁹,

No obstante los resultados alcanzados con la ejecución de dichos programas, se busca desarrollar una estrategia que permita: i) consolidar las responsabilidades de las Entidades Territoriales en la infraestructura vial; ii) afianzar el rol del Ministerio de Transporte (MT) como entidad rectora del sector; iii) fortalecer las capacidades institucionales y técnicas de gestión vial de las ET; iv) generar economías de escala y reducción de costos de fiscalización en la ejecución de los proyectos; v) desarrollar e implementar metodologías de Sistemas de Gestión Vial que propendan por la sostenibilidad de la infraestructura vial; vi) facilitar el acceso de las ET a recursos de crédito para disponer de recursos que les permitan financiar los proyectos de conservación sobre la red vial a su cargo. En este sentido el Gobierno Nacional ha estructurado el programa “Plan Vial Regional - PVR”, que se describe a continuación.

III. OBJETIVO Y PRINCIPIOS FUNDAMENTALES DEL PROGRAMA “PLAN VIAL REGIONAL”

a. Objetivo

El programa “Plan Vial Regional - PVR”, a partir de lineamientos técnicos, económicos y administrativos, busca que las entidades territoriales, acorde con los requerimientos de la demanda de transporte y con su capacidad económica, puedan desarrollar metodologías apropiadas de mejoramiento, rehabilitación y conservación de vías, para de esta forma implementar en la red vial a su cargo, proyectos sostenibles y que brinden condiciones adecuadas de transitabilidad y conectividad.

En este sentido, el PVR permitirá el desarrollo y cumplimiento de metas como: (i) incrementar el número de vías de la red vial del país en buen estado, desarrollando intervenciones de rehabilitación y mejoramiento en vías que se encuentren en regular o mal estado; (ii) contar con

⁸ Mediante el Plan Vías para la Paz, cuyo objetivo era eliminar los cuellos de botella de infraestructura de transporte en regiones alejadas y afectadas por la violencia, el Gobierno Nacional realizó inversiones cercanas a los US\$ 400 millones, destinando el 80% de los recursos a carreteras y el 20% restante a obras fluviales, puentes, aeropuertos y mantenimiento de la RVT.

⁹ Definido mediante documento Conpes 3272 del 23 de febrero de 2004, el Plan 2500 contempla una inversión cercana a los \$1.8 billones con el fin de pavimentar aproximadamente 3100 km de RVS y RVT, actualmente se encuentra en ejecución y su terminación se tiene programada para el año 2008.

un correcto inventario y caracterización de la Red Vial Departamental (Red Secundaria), que será actualizado constantemente; (iii) facilitar la integración regional, social y productiva a través de las mejoras en accesibilidad; (iv) dar continuidad física y temporal a los corredores viales; (v) fortalecer las capacidades técnicas y de regulación del Ministerio de Transporte, para poder brindar acompañamiento a las Entidades Territoriales en la implementación y desarrollo de la gestión vial sobre la red a su cargo; (vi) fortalecer las capacidades de gestión vial de los gobiernos departamentales, y (vii) promover la competitividad de las regiones y dinamizar sus economías.

El PVR no busca eliminar las funciones y atribuciones de los departamentos sobre la red vial a su cargo; por el contrario, apoyará su desarrollo tomando como punto de partida las capacidades locales existentes y la explotación de sus potencialidades. El PVR tendrá una fuerte base técnica, dado que las vías deben lograr el objetivo concreto de romper el aislamiento físico en que se encuentra una gran parte de la población rural, igualmente propenderá por generar y buscar, de manera activa y participativa, impactos sociales positivos.

b. Principios

El Plan Vial Regional se desarrollará bajo los siguientes principios:

Fortalecer la gestión en infraestructura vial de las ET mediante programas de asistencia técnica, capacitación, elaboración de marcos técnicos y procedimientos normativos, y adopción de sistemas de gestión vial que permitan la elaboración de planes de inversión y gestión vial con criterios de competitividad, sostenibilidad, integración territorial, seguridad y equidad social, en el corto, mediano y largo plazo. El Ministerio de Transporte promoverá estos programas y progresivamente apoyará su desarrollo en los departamentos.

- Fomentar la ejecución de actividades que realizan las ET en la red vial a su cargo, mediante tecnologías y estándares técnicos apropiados a las condiciones particulares, la naturaleza, volúmenes de demanda y capacidad financiera de cada región, asegurando la sostenibilidad y conservación de las obras.

- Establecer el desarrollo de sistemas de planificación, programación y ejecución participativa en la priorización de las diferentes actividades que conforman un proyecto u obra vial, a partir del uso de criterios técnicos, económicos, ambientales y sociales.

- Llevar a cabo, en todo el ciclo del proyecto, la aplicación de esquemas de transparencia, control de gestión y rendición de cuentas por parte de las ET a las autoridades de control y a la ciudadanía.

- Fomentar la participación de la población y gobiernos locales en el seguimiento y monitoreo de las labores a realizar en la infraestructura vial, incentivando un compromiso de la población para alcanzar resultados plenos.

- Articular las políticas y acciones de las ET, con las del Gobierno Nacional, particularmente en lo que se refiere a fortalecer la infraestructura de transporte en un marco de competitividad regional, nacional e internacional; reducir los costos y tiempos de transporte; integrar zonas rurales con áreas dotadas con servicios básicos y centros económicos regionales; generar empleo en el ámbito departamental, regional y nacional; desarrollar mercados y dinamizar las economías locales y regionales; para de esta forma, mejorar las condiciones de vida de la población.

- Fortalecimiento de las finanzas públicas de las entidades territoriales, al permitir que los departamentos accedan a los recursos de crédito externo con aval de la Nación.

- Generar un alcance del programa en función de las necesidades y capacidades de los gobiernos departamentales, determinadas sobre la base de planes viales actualizados, planes de inversión, evaluación continua de las estrategias de mantenimiento vial y el desarrollo de los Planes Departamentales de Agua y Saneamiento para el Manejo Empresarial de los Servicios de Acueducto, Alcantarillado y Aseo, según lo definido en el CONPES 3463 del 12 de marzo de 2007; y de aquellos otros criterios de priorización de inversiones o de acceso a recursos a crédito externo que, por requerir del apoyo del Gobierno Nacional, se establezcan en el futuro.

- Transparencia en el uso de los recursos: se debe asegurar la mayor transparencia y eficiencia en la utilización de los recursos. Para ello, se recomienda implementar los siguientes elementos: (i) adjudicación de contratos mediante licitaciones públicas garantizando la libre competencia; (ii) control y revisión de los procesos de contratación por parte del Ministerio de Transporte y la Banca Multilateral; y, (iii) socialización y divulgación de los procesos con el fin de mantener el carácter público y social del Programa.

- Articulación de las fuentes de financiación: Administración y ejecución de los recursos provenientes de las diferentes fuentes de financiación del proyecto de acuerdo con criterios comunes a las distintas fuentes.
- Fortalecimiento institucional y técnico a los departamentos para la administración del recurso vial y de transporte: el Ministerio de Transporte desarrollará lineamientos técnicos e institucionales, con los cuales podrá asistir a los departamentos en la creación de mecanismos que permitan una adecuada administración de su recurso vial y de transporte.
- Sostenibilidad del programa y de las inversiones a realizar, mediante formas de gestión que mejoren la eficiencia y la consecución de recursos que efectivamente se requieran para el desarrollo y conservación de la Red Vial Departamental.
- Trabajo interdisciplinario y conjunto entre las entidades participantes del programa: Ministerio de Transporte – MT, Ministerio de Hacienda y Crédito Público – MHCP, Departamento Nacional de Planeación – DNP, Entidades Territoriales – ET y Banca Multilateral. Incluyéndose al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial – MAVDT, en lo correspondiente al desarrollo del Conpes 3463.

c. Alcance

El Plan Vial Regional busca apoyar a los departamentos que participen en éste, en el fortalecimiento de tres áreas: i) técnica, ii) institucional y iii) financiera.

➤ Área Técnica

- Desarrollo de un marco metodológico que les permita generar un Sistema de Gestión Vial (SGV), incluyendo estándares o especificaciones técnicas de mejoramiento, rehabilitación, mantenimiento periódico y rutinario, acordes con los niveles y las características del tránsito vehicular.
- Estos SGV, contarán con parámetros que permitan un adecuado desarrollo, identificando necesidades y requerimientos, definiendo una estrategia de actividades factibles, dimensionando el sistema de modo que se cuente con los recursos necesarios para su desarrollo y que éste sea sostenible en el tiempo.

- Identificación y aplicación de buenas prácticas de conservación vial y de aspectos socio-ambientales, que garanticen la sostenibilidad técnica y financiera de los proyectos priorizados, incluyendo el aprovechamiento de las fuentes de materiales y mano de obra existentes en las regiones.
- De igual manera, se definirán los estándares de información y las metodologías para la planificación y la aplicación de los sistemas de gestión vial.

➤ **Área Institucional**

- Elaborar diagnósticos de los sistemas de gestión vial utilizados por las secretarías técnicas de las ET, con el fin de establecer el plan de asesoramiento para: la elaboración y aplicación de normas técnicas de la gestión vial; los procesos de identificación, preparación y formulación de proyectos viales; la elaboración de estudios y diseños, contratación integral, procedimientos de interventoría y seguimiento a los proyectos; así como en la aplicación de procedimientos de transparencia, capacidad y control de gestión, y las actividades socioambientales y aspectos fiduciarios, focalizando las inversiones a las necesidades priorizadas y contempladas en los Planes de Desarrollo de los departamentos.

Establecer una estrategia de desarrollo gradual de las herramientas de gestión, de modo que a medida que se gana experiencia se realicen ajustes en función de los logros y dificultades encontradas.

➤ **Área Financiera**

- Apoyo y orientación en el gasto vial de los departamentos, enfocado al desarrollo de inversiones en los proyectos del PVR, fortaleciendo el sistema de cumplimiento de metas y la inclusión de buenas prácticas extensibles a toda la gestión vial de transporte.
- Facilitar el acceso de las entidades territoriales a recursos de endeudamiento externo, con garantía de la Nación.
- Consecución de crédito, para la financiación del proyecto en el marco de dos componentes básicos:

1. Un crédito con la Banca Multilateral que tomará la Nación y estará destinado a financiar parcialmente el fortalecimiento del Ministerio de Transporte, para adelantar adecuadamente las actividades que le corresponden en el marco del PVR.
2. Una línea de Crédito con la Banca Multilateral que estará disponible para aquellos departamentos que opten, de forma autónoma, por contratar crédito para la financiación de su PVR. Lo anterior, en el marco de las normas de responsabilidad y disciplina fiscal vigentes, en especial las leyes 358 de 1997, 617 de 2000, 819 de 2003 y sus decretos reglamentarios.

IV. FASE DEL PROGRAMA VIAL REGIONAL

El desarrollo del PVR, ajustándose a las condiciones particulares de los departamentos, se desarrollará en tres fases¹⁰: i) Estructuración; ii) Implementación y iii) Seguimiento.

a. Fase I – Estructuración

En esta fase las diferentes entidades realizarán, entre otras, y de manera paralela las siguientes actividades:

ENTIDAD	ACTIVIDADES
Ministerio de Transporte	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Socializar el programa PVR a la comunidad en general, incluyendo los gremios, el sector privado, el sector público, la academia y la población. ◆ Fortalecimiento Técnico - Constitución del Grupo de Trabajo. ◆ Elaboración de los manuales metodológicos y de procedimiento del PVR. ◆ Elaboración de guías técnicas e institucionales. ◆ Desarrollo y revisión del marco normativo y técnico aplicable a la inversión y gestión vial departamental, adaptándolo a las condiciones viales propias de las ET. ◆ Labores de acompañamiento técnico y fortalecimiento institucional de los departamentos.

¹⁰ Las fases son continuas, simultáneas y su duración no está preestablecida durante el desarrollo del PVR, dado que se adelantarán según el estado de desarrollo de la capacidad institucional de las ET, así como del tipo de participación de la ET (apoyo en aspectos técnicos e institucionales o apoyo en aspectos técnicos institucionales y financieros) y que adicionalmente existirá un proceso retroalimentación a medida que el MT y las ET desarrollan las diferentes actividades.

ENTIDAD	ACTIVIDADES
	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Capacitación técnica e institucional a las ET, en temas de aplicación de sistemas de gestión vial y de transporte. Esta capacitación se realizará a partir de un diagnóstico y planes de fortalecimiento específicos. ◆ Realizar el inventario y diagnóstico de la Red Vial Departamental, incluyéndose un análisis de las inversiones realizadas. ◆ Apoyo a la ET en la elaboración y/o actualización de los planes viales y en las gestiones ante la Banca Multilateral. ◆ Informar al DNP y MHCP el avance del programa.
Entidades Territoriales	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Socializar el programa PVR a la comunidad en general, incluyendo los gremios, el sector privado, el sector público, la academia y la población. ◆ Apoyar la ejecución del inventario y diagnóstico de la red vial. ◆ Definir su participación en el PVR: i) asistencia técnica e institucional del MT o II) asistencia y acceso a recursos de crédito con la Banca Multilateral. ◆ Elaboración y/o actualización de planes viales, a partir de los cuales se priorizarán los proyectos. ◆ Cumplir con las recomendaciones del Conpes 3463 y las señaladas en este documento.
Ministerio de Hacienda	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Verificar la situación fiscal y financiera de los departamentos, así como el cumplimiento de los parámetros que exige la legislación para acceder a las diferentes fuentes de financiación. ◆ Participar en las actividades de preparación de la línea de crédito con la Banca Multilateral. ◆ Apoyar a la ET en la identificación de posibles escenarios de endeudamiento, teniendo en cuenta la normatividad aplicable. ◆ Brindar apoyo y asistencia técnica a las ET que opten, de forma autónoma, por contratar crédito para la financiación de su PVR, acorde con las normas de responsabilidad y disciplina fiscal vigentes, en especial las leyes 358 de 1997, 617 de 2000, 819 de 2003 y sus decretos reglamentarios.
DNP	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Participar en las actividades de preparación de la línea de crédito con la Banca Multilateral ◆ Realizar seguimiento al desarrollo de las actividades del MT ◆ Apoyar la identificación, en el marco de la normatividad aplicable, las posibles fuentes de financiación del PVR

ENTIDAD	ACTIVIDADES
	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Realizar seguimiento al desarrollo de las actividades del MT
Banca Multilateral	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Completar la preparación de la operación de préstamo a ser ejecutado por el MT, y la preparación de la Línea de Crédito, incluyendo la identificación de las condiciones respectivas para que las ET accedan a los recursos de crédito externo. ◆ Determinar, acorde con las normas nacionales vigentes sobre la materia, la capacidad real de endeudamiento de los departamentos que opten por las líneas externas de crédito para financiar el PVR. ◆ Trabajar en coordinación con el MT, el DNP, el MHCP y las ET

En el desarrollo de esta fase todos los departamentos de manera autónoma, podrán participar y beneficiarse de los productos y resultados a obtenerse, tales como: fortalecimiento institucional, especificaciones técnicas, marcos normativos, etc.

b. Fase II – Implementación

En esta fase las diferentes entidades realizarán, entre otras, y de manera paralela las siguientes actividades:

ENTIDAD	ACTIVIDADES
Ministerio de Transporte	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Solicitar al DNP y al MHCP, concepto sobre la viabilidad de financiamiento de las ET para el desarrollo de los proyectos, anexando los documentos técnicos, financieros y sociales correspondientes, de acuerdo con lo establecido en los manuales metodológicos y de procedimiento del PVR. ◆ Apoyar, asesorar y acompañar, en el marco del PVR, a las ET en cada una de las actividades a su cargo. ◆ Verificar que los proyectos priorizados y/o presentados por las ET cumplan con los criterios, metodologías y procedimiento del PVR. ◆ Adelantar los trámites necesarios para la cofinanciación de los estudios y diseños de los proyectos priorizados por las ET, que soliciten recursos de crédito externo. ◆ Apoyar a las ET en la elaboración de sus diagnósticos institucionales y en el desarrollo del plan de fortalecimiento de sus capacidades. ◆ Informar al DNP y MHCP el avance del programa.
Entidades	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Identificar y priorizar los proyectos a desarrollar, cumpliendo con los criterios establecidos por el MT y la Banca Multilateral.

ENTIDAD	ACTIVIDADES
Territoriales	<ul style="list-style-type: none"> ◆ A partir de los parámetros técnicos definidos por el MT, elaborar estudios y diseños que, ajustados a las condiciones particulares de cada de cada departamento o región, permitan garantizar el cumplimiento de estándares técnicos. ◆ Formalizar, con ordenanza aprobada por la Asamblea Departamental, los diferentes compromisos necesarios para la solicitud del crédito. ◆ Obtener los permisos y licencias para el desarrollo de los proyectos. ◆ Contratar, ejecutar y supervisar los proyectos a desarrollar. ◆ Recolectar sistemática y periódicamente la información, cuantitativa y cualitativa, del estado superficial y estructural de la red vial, incluyendo todos los elementos que conforman la vía. ◆ Presentar al MT informes respectivos de ejecución y seguimiento del programa, teniendo en cuenta lo señalado en los manuales metodológicos y de procedimiento del PVR.
Ministerio de Hacienda	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Brindar, a aquellas entidades que decidan de forma autónoma acceder al crédito para la implementación del PVR, apoyo y asistencia técnica para la estructuración de la operación del mismo. ◆ Autorizar el otorgamiento de la garantía de la Nación, previo el cumplimiento de los requisitos necesarios, por parte de las ET, para la contratación de operaciones de crédito con garantía de la Nación y la normatividad fiscal.
DNP	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Realizar seguimiento al desarrollo de las actividades del PVR. ◆ Brindar a las ET apoyo técnico para la estructuración de la operación de crédito. ◆ Generar concepto sobre: la viabilidad técnica y financiera del proyecto. Previo el cumplimiento de los requisitos necesarios, por parte de las ET, para la contratación de operaciones de crédito con garantía de la Nación y la normatividad fiscal.

Proyectos Piloto

Inicialmente el PVR se implementará en un grupo de departamentos piloto¹¹, que priorizarán los proyectos a partir de sus respectivos Planes de Desarrollo Departamental, cumpliendo con criterios comparativos de competitividad regional y nacional. Estos proyectos

¹¹ Los departamentos piloto serán aquellos que cuenten, durante la vigencia 2007, con los recursos de crédito aprobados y que cumplan con los requisitos técnicos y financieros establecidos para el programa

priorizados deben ser concertados con la comunidad, deben contar con estudios y diseños respectivos y, su impacto social debe ser significativo para la región.

Para los demás departamentos, el MT proporcionará la asistencia técnica e institucional para que en el momento en el que ingresen al programa, la priorización de proyectos sea realizada utilizando los planes viales elaborados por las secretarías técnicas¹² con el acompañamiento del MT. Esta herramienta permitirá, a partir de inventarios y un adecuado manejo de la información, establecer las necesidades reales del departamento y distribuir eficientemente las inversiones, impulsando la aplicación de técnicas apropiadas en diseño, construcción y mantenimiento de vías.

c. Fase III – Seguimiento y evaluación

En la medida en que se desarrolle el programa, y con el fin de establecer los avances y la efectividad de la estructuración e implementación del mismo, las entidades participantes en el PVR realizarán el seguimiento y la evaluación técnica, financiera y administrativa correspondiente.

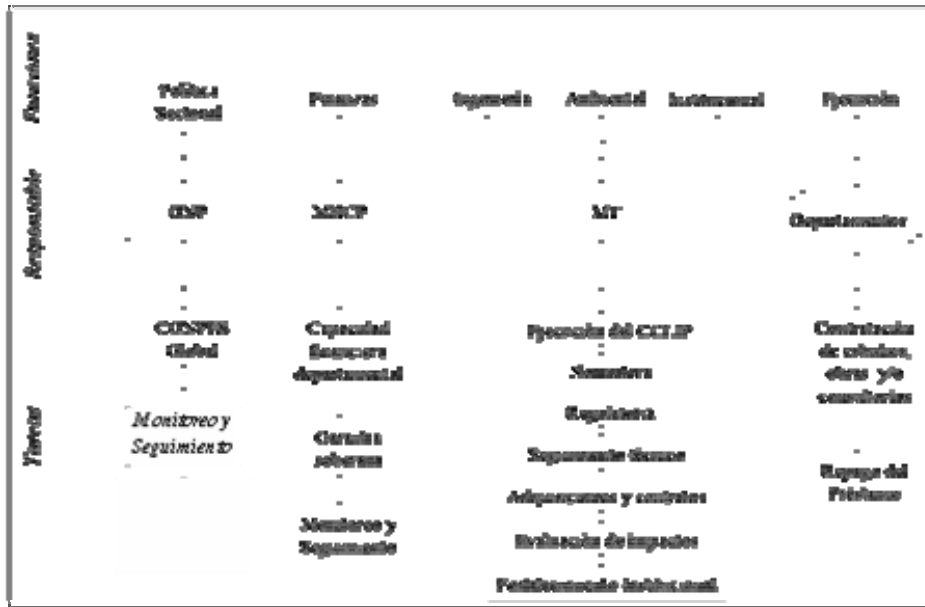
El propósito es propender por un desarrollo eficiente del programa, identificando y abordando los problemas que surjan. Así mismo se busca determinar los beneficios, fortalezas, debilidades y razones de éxito o de fracaso, con el propósito, de replicar en un futuro las experiencias exitosas y de evitar problemas ya presentados.

La evaluación de resultados también debe dar información sobre la eficacia y efectividad de cada uno de los proyectos en el cumplimiento de los objetivos planteados por las entidades territoriales.

No obstante las actividades mencionadas en este documento, es importante señalar que para el desarrollo y éxito del programa PVR se requiere, bajo el esquema institucional que se presenta a continuación, contar con la participación conjunta y el compromiso de los actores involucrados, como es el caso del MT, MHCP y DNP en el nivel Nacional; y de la Entidades Territoriales (ET) en el nivel Departamental; donde las ET serán los líderes del proceso. (Figura 2).

¹² Se entiende como secretaria técnica de los departamentos, el grupo actualmente conformado y encargado de administrar, contratar y supervisar las obras de infraestructura de transporte en el departamento.

Figura 2. Esquema Institucional



Fuente: DNP

Coordinación de las actividades

La coordinación de las actividades relacionadas con la estructuración, implementación, seguimiento y evaluación del programa PVR estará a cargo de la Dirección de Infraestructura del Ministerio de Transporte¹³, para lo cual le corresponde entre otras actividades: i) desarrollar los componentes técnicos de apoyo institucional y asesoramiento en procesos de diseño, construcción y mantenimiento de proyectos de inversión priorizados por los departamentos; ii) prestar asistencia técnica, financiera y legal a cada departamento con el fin de llevar a cabo la debida ejecución del Programa; iii) desarrollar un sistema de gestión integral sustentado en aspectos técnicos, institucionales y financieros; iv) apoyar técnicamente la estructuración de los nuevos contratos¹⁴ para la contratación de las actividades que se generen en el desarrollo del programa; v) verificar los soportes técnicos suministrados por los gobiernos departamentales para definir la viabilidad técnica de la inversión; vi) realizar la respectiva capacitación y socialización con las secretarías técnicas; y

¹³ Resolución 755 del 12 de marzo de 2007 del Ministerio de Transporte – MT.

¹⁴ Los contratos se realizarán bajo el esquema de licitación pública con el fin de incentivar la competencia y asegurar la asignación de los contratos a la propuesta más costo-efectiva garantizando la transparencia de los procesos y su eficiencia. Adicionalmente, la realización de contratos deberá sujetarse a los procedimientos de contratación de la banca multilateral cuando sea el caso.

vii) promover la innovación de tecnologías y el desarrollo del conocimiento sectorial aplicado a la Red Vial Departamental; vii) trabajar conjuntamente con el DNP, el MHCP, las ET y la Banca Multilateral.

Esta coordinación permitirá consolidar la sostenibilidad de las acciones departamentales, en sus diversos aspectos técnicos, financieros, institucionales, políticos, ambientales y sociales, dándole continuidad y consolidando tareas, que si fueran desarrolladas individualmente por los departamentos, implicarían una dispersión de esfuerzos e ineficiencia en la ejecución de los recursos.

La implementación del programa PVR tendrá como punto de partida la intención de los gobiernos departamentales de participar en éste, ya sea sólo para recibir asistencia técnica e institucional del MT o para recibir asistencia y acceder a recursos de crédito. En ambos casos deberán enviar, para su respectivo análisis, una comunicación escrita a la Dirección de Infraestructura del MT, señalando su intención de participar en el PVR.

Por otra parte, en caso de que algún municipio o asociación de municipios considere conveniente incluir un proyecto específico de importancia regional dentro del programa, deberá manifestarlo a través del departamento correspondiente, el cual evaluará la viabilidad técnica, financiera y socioambiental de la solicitud. El PVR no actuará en lo que respecta al acceso a recursos de crédito externo directamente con municipios o sus asociaciones.

V. ASPECTOS FINANCIEROS

Financieramente, el programa facilitará que las entidades territoriales accedan, con garantía de la Nación, a recursos de crédito externo con la Banca Multilateral, de manera que sumados con los recursos tradicionales¹⁵ con los que cuentan dichas entidades, se logre la total financiación de los proyectos a desarrollar en el Plan Vial Regional.

En este sentido, se relacionan a continuación las diferentes etapas que se deben cursar para la consecución del crédito con la Banca Multilateral:

¹⁵ Recursos como: Valorización, Sobretasa al Combustible Automotor, Fondo de Subsidio de la Sobretasa a la Gasolina, Sistema General de Participaciones con propósito general de libre inversión, Cooperación Técnica.

Cuadro 3. Etapas de estructuración de operación de crédito con la Banca Multilateral

Etapas	Descripción
Planeación	Consiste en la programación de los empréstitos a ser presentados a consideración del prestamista y su inclusión en el <i>pipeline</i> ¹⁶ (Banca Multilateral).
Presupuestación	Proceso de priorización y distribución presupuestal para asegurar que las operaciones contratadas cuenten con las apropiaciones requeridas que les permita una adecuada ejecución, teniendo en cuenta las restricciones fiscales.
Preparación	Esta etapa hace referencia tanto a los requerimientos internos por parte de las autoridades nacionales, como aquellos que conciernen al prestamista.
Negociación y Firma	En esta etapa se discuten con el prestamista los documentos del crédito: el contrato de empréstito, el documento del proyecto, todos sus anexos, y demás contratos relacionados. Así mismo, se realizan los trámites pertinentes ante el MHCP para la consecución de la garantía de la nación. Posteriormente se procede a firmar los documentos negociados
Ejecución	En esta etapa se desembolsan los recursos contratados y se materializan los proyectos financiados por el prestamista
Seguimiento y Evaluación	Durante esta etapa se verifica la adecuada utilización de los recursos contratados y se documentan las experiencias aprendidas con el fin de retroalimentar nuevos proyectos

Fuente: MHCP

Durante de la etapa de preparación, es necesario que el Gobierno Nacional, mediante documento Conpes, emita concepto favorable para el otorgamiento de la garantía al prestatario. De igual manera, una vez aprobado por el Consejo Nacional de Política Económica y Social, CONPES, el proyecto debe presentarse ante la Comisión Interparlamentaria de Crédito Público para que ésta emita concepto único favorable para el otorgamiento de la garantía de la Nación.

Los recursos de la línea de crédito con la Banca Multilateral, incluirán las diferentes actividades¹⁷ que realizarán los gobiernos departamentales en la infraestructura de transporte a su cargo, específicamente en la red vial y/o fluvial, actividades que serán establecidas según los manuales técnicos metodológicos y de procedimiento que elaborará el Ministerio de Transporte para el PVR. El alcance de cada plan vial departamental que será financiado con la línea de crédito, dependerá de las condiciones financieras de las ET, establecidas de conformidad con las normas que regulan la materia.

¹⁶ Pipeline: base de datos, del DNP y el MHCP, en la cual se registran la programación de créditos a contratar con la Banca Multilateral (BID, BM y CAF).

¹⁷ Estas actividades incluyen la rehabilitación, mejoramiento y mantenimiento de vías.

Adicionalmente, se tendrán en cuenta las recomendaciones señaladas en el documento Conpes 3463 denominado “Planes Departamentales de Agua y Saneamiento para el Manejo Empresarial de los Servicios de Acueducto, Alcantarillado y Aseo” del 12 de marzo de 2007, específicamente la recomendación No. 5 que indica: *“5. Solicitar a los departamentos, en coordinación con el MHCP y el DNP, priorizar sus cupos de endeudamiento para el cierre financiero de los PDAS¹⁸. Una vez el MAVDT certifique el cumplimiento de lo anterior, el Departamento podrá solicitar apoyo, aval o garantía de la Nación para el trámite de créditos adicionales para el desarrollo del Plan Departamental de Vías.”*

Para lo anterior el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial – MAVDT y el DNP, han venido trabajando en la identificación de necesidades, metas, estructura operativa y cierre financiero para la formulación e implementación de sus PDAS en cada departamento.

En este sentido, y de acuerdo con las condiciones particulares de cada departamento y el nivel de avance en la formulación de sus PDAS, incluido el cierre financiero; el MAVDT dentro de un periodo de ocho meses, informará al MHCP los flujos de recursos que se requieren por departamento y el monto del crédito, si este fuese necesario, para el cierre financiero de los PADS. Esta información podrá ser presentada por departamento o por grupos de departamentos.

VI. RESULTADOS ESPERADOS

Mediante la implementación del programa “Plan Vial Regional”, se obtendrán beneficios técnicos, económicos y sociales, tales como:

Beneficios técnicos e institucionales:

- Mejorar el marco normativo y técnico aplicable a la red vial a cargo de las ET
- Disponer de un Plan Vial que involucre proyectos de corto, mediano y largo plazo, establecidos a partir de criterios técnicos, financieros, económicos, sociales y de

¹⁸ Planes Departamentales de Agua y Saneamiento

sostenibilidad, que abarque la totalidad de las actividades a su cargo, con énfasis en la protección del patrimonio vial.

- Planificar e implementar el programa sobre un conjunto de vías departamentales que pueden conformar uno o varios corredores departamentales o interdepartamentales, a fin de optimizar la asignación de recursos.
- Disponer de metodologías de elaboración y aplicación del sistema de gestión vial.

Beneficios económicos y sociales

- Integración regional y social.
- Disminución de los tiempos de recorrido y de los costos de operación de los vehículos.
- Incentivo a los conductores a transitar por las vías mejoradas, generando un incremento del tránsito.
- Incentivo al incremento de la oferta en el servicio de transporte de carga y de pasajeros, con precios de los fletes y pasajes con tendencia a la baja o con una menor alza en relación con los trayectos en vías no intervenidas.
- Ausencia o disminución de los períodos de cierre de las vías, especialmente durante las temporadas de invierno¹⁹.
- Confiabilidad en los servicios del transporte público, al favorecer el cumplimiento de horarios y frecuencias; la operatividad de los vehículos; los desplazamientos confortables para la población y la seguridad en los recorridos.
- Disminución de los niveles de accidentalidad vial.

¹⁹ Las vías en mal estado suelen perder la superficie de rodadura y mostrar desniveles (huecos, zanjas, etc.), que afectan su nivel de servicio, y se acentúan durante la temporada de lluvias, lo cual puede llevar a impedir el tránsito de vehículos durante algunos días, semanas o meses. El mejoramiento y mantenimiento de las vías, al realizar la nivelación y endurecimiento de la superficie de rodadura, así como la limpieza o reconstrucción de alcantarillas y cunetas, permite que el tránsito de vehículos se mantenga -aún en la temporada de lluvias- con el consiguiente beneficio que obtiene la población al no verse aislada. Adicionalmente, el propósito del componente de mantenimiento de los caminos rehabilitados es justamente brindar mayor fluidez al tránsito vehicular durante todo el año (Documento Evaluación Económica, Social, Ambiental e Institucional del Provias Rural Fase I – Perú)

- Facilitar el acceso de la población a los servicios públicos existentes, especialmente a los de educación, salud, justicia y seguridad ciudadana.
- Estímulo para el incremento de la producción agrícola y/o generar cambios hacia actividades más rentables. En general, se espera dinamizar el valor y la productividad de las áreas de influencia de las vías, el crecimiento de las actividades comerciales, facilitar la adquisición de insumos para los procesos productivos y mejorar el intercambio de bienes y servicios.
- Generación de oportunidades de empleo en las economías departamentales y regionales, que a futuro se pueden ver reflejadas en los flujos migratorios y en el nivel de vida de la población (reducción de la pobreza).
- Planificación e implementación del programa en un conjunto de vías departamentales que pueden conformar uno o varios corredores departamentales o interdepartamentales, a fin de optimizar la asignación de recursos.

VII. RECOMENDACIONES

El Ministerio de Transporte, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Ministerio de Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial y el Departamento Nacional de Planeación, recomiendan al CONPES:

1. Aprobar las políticas y estrategias establecidas en este documento para el desarrollo del programa “Plan Vial Regional” en los departamentos del territorio nacional.
2. Solicitar al MHCP y al DNP, establecer los criterios y mecanismos para la asignación de recursos de endeudamiento externo a los departamentos, necesarios para la implementación del PVR. Lo anterior, a partir de las decisiones autónomas de los departamentos en materia de contratación de crédito, las prioridades de inversión señaladas en los planes de desarrollo de dichos entes territoriales y la prioridad señalada por el Gobierno Nacional, sobre la implementación de los Planes Departamentales de Agua y Saneamiento de conformidad con lo señalado en el Conpes 3463.

3. Solicitar al MHCP y al DNP trabajar junto con la Banca Multilateral en el diseño e implementación de un instrumento financiero que permita de una manera ágil y eficiente, facilitar el acceso de los Departamentos a recursos de crédito externo, en los casos en que éstos así lo manifiesten en ejercicio de su autonomía fiscal, mediante la aprobación de un cupo global para el Plan Vial Regional con garantía de la Nación, cuya asignación particular se condicionaría a los compromisos locales y al cumplimiento de los lineamientos expuestos en este documento.
4. Solicitar al MT, MHCP y DNP brindar apoyo y asistencia técnica a las ET en todas las actividades relacionadas con el proceso de estructuración e implementación del PVR, de acuerdo con las actividades señaladas en este documento y en concordancia con las competencias que sobre el particular se les asignan en las normas de responsabilidad y disciplina fiscal.
5. Solicitar al MAVDT y al DNP establecer, de manera expedita, la metodología para determinar el cierre financiero de los PDAS, e informar al MHCP dentro de un periodo no mayor a ocho meses, los flujos de recursos que se requieren por departamento y el monto del crédito, si este fuese necesario, para el cierre financiero de los PADS.
6. Encargar al Ministerio de Transporte:
 - Elaborar las metodologías y procedimientos de gestión vial que serán utilizadas por los departamentos en el desarrollo del programa “Plan Vial Regional”.
 - Realizar las actividades necesarias para la implementación y ejecución del programa.
 - Coordinar con los Departamentos las actividades necesarias para garantizar que los proyectos priorizados no incluyan intervenciones prediales e indemnizaciones por afectaciones de uso, y que cuenten con los permisos y/o autorizaciones de las autoridades ambientales competentes.
7. Proponer a los Entidades Territoriales:

- Adelantar su vinculación al programa Plan Vial Regional, adoptar los procedimientos y recomendaciones definidos en el presente documento.
 - Realizar las actividades necesarias para garantizar la sostenibilidad de los proyectos ejecutados dentro del programa “Plan Vial Regional”.
 - Definir los mecanismos de financiación de los proyectos a incluir en el PVR, para lo cual pueden apoyarse en las recomendaciones dadas por el Gobierno Nacional y la banca en el marco de la implementación del programa.
 - Garantizar la transparencia en la ejecución de los recursos.
 - Priorizar y orientar la inversión de los recursos a proyectos que provean el mayor beneficio a la población y a la región.
8. Solicitar al MT, MHCP, DNP y ET, adelantar las gestiones y actividades señaladas en este documento, con el fin de facilitar el desarrollo del programa PVR.
 9. Solicitar al MT, MHCP y DNP diseñar e implementar un sistema de seguimiento y evaluación del programa PVR.
 10. Solicitar al MHCP y al DNP adelantar con la Banca Multilaterales los trámites correspondientes para consecución de créditos en moneda local.